

Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate (nota alla sentenza della Corte costituzionale 2014 n. 224)

di Antonio Brancasi*

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2015)

1.- La lettura della sentenza in esame convince che, per un verso o per l'altro, tutti i protagonisti della vicenda hanno ormai abbandonato le consolidate coordinate concettuali relative alla applicazione dell'obbligo della copertura finanziaria prescritto dalla Costituzione al legislatore. In ciò nulla di male, specialmente perché le precedenti certezze, indipendentemente dalla loro ampia condivisione, erano poi prese a punto di riferimento da chi scrive. Il fatto è, però, che il superamento di queste coordinate concettuali non è avvenuto sostituendole con nuove: ed allora i conti non tornano.

Tre le questioni affrontate dalla sentenza: la prima riguarda gli effetti della eventuale accertata violazione dell'obbligo della copertura finanziaria, la seconda attiene alle modalità con cui bisogna fornire la copertura ed, infine, al tipo di disposizioni sottoposte a questo vincolo ed alle quali è necessario fornire la copertura finanziaria. Su alcune di queste questioni sia l'attore (cioè lo Stato), sia il convenuto (cioè la Provincia autonoma di Bolzano) che il giudice (la Corte costituzionale) si sono mossi nel senso che si diceva, mentre su altre questioni soltanto alcuni di questi protagonisti, e non tutti, hanno seguito un analogo approccio.

2.- Il primo ordine di idee ad essere accantonato lo si può riassumere in questi termini. A seguito della riforma introdotta dalla l.cost 2012 n. 1, l'art 81 stabilisce che "ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte", cioè deve farsi carico della sua copertura finanziaria; la versione precedente della norma stabiliva che "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Le modifiche apportate alla norma, pur molto rilevanti, ai nostri fini non spostano in alcun modo il discorso, perché in entrambe le versioni la legge è tenuta ad indicare la copertura per la parte di essa che "importi" una novità o maggiorazione, poco importa se di "oneri" o di "spese". Ciò significa che a violare l'obbligo della coperta finanziaria è eventualmente quella parte delle legge che "importi" oneri (*alias* spese) nuovi o maggiori senza indicarne la copertura: con intenti meramente descrittivi, ed assolutamente non definitivi, questa parte della legge potremmo chiamarla sostanziale, in modo da indicare sinteticamente le disposizioni che richiedono la copertura perché, appunto, "importano" oneri (*alias* spese). Sul presupposto dell'esistenza di una disposizione del genere, la legge deve poi contenere anche un'altra disposizione, che potremmo chiamare finanziaria, con la quale fornire la copertura alla disposizione sostanziale. Questa seconda disposizione, nel caso disattenda le regole di copertura o contrasti con le norme interposte di disciplina delle modalità di coperture [nella specie, ad esempio, quelle della l. 2009 n. 196 che, secondo la Corte costituzionale (sentenza 2013 n. 26), non apporterebbero alcuna innovazione all'ordinamento ma conterrebbero semplici precisazioni tecniche di regole che discendono direttamente dalla Costituzione], sarebbe poi da considerare incostituzionale: si tratterebbe però di una incostituzionalità abbastanza particolare.

Ed infatti, una volta accertato (evidentemente ad opera del giudizio di costituzionalità) che la disposizione finanziaria ha disatteso le regole o violato la norma interposta, relativa alle modalità con cui deve essere fornita la copertura, viene a determinarsi una situazione del tutto identica a quella della assoluta mancanza nella legge in questione della disposizione finanziaria. In altri termini, una copertura contraria alle

regole, se riguardata dal versante della disposizione finanziaria che la stabilisce, è predicabile come incostituzionale, viceversa, se riguardata dal versante della disposizione sostanziale da coprire, si atteggia semplicemente come assenza di copertura, per cui, da questo versante, si può ben dire che la copertura o c'è oppure manca e che la disposizione finanziaria o è in grado di fornire la copertura oppure non raggiunge questo risultato.

Dovrebbe, allora, risultare chiaro che la violazione dell'obbligo della copertura consegue dalla presenza di una norma sostanziale, che avrebbe richiesto la copertura (e vedremo le caratteristiche che devono ricorrere affinché ciò accada) ma non l'ha avuta ed è secondario che non l'abbia avuta per mancanza della disposizione finanziaria di copertura o per contrarietà di questa alle regole di copertura. In un contesto del genere, il ripristino della legalità costituzionale la si può avere soltanto mediante la rimozione dall'ordinamento della norma sostanziale che "importi" oneri (*alias* spese); nei confronti della illegittima disposizione finanziaria di copertura, più che un effetto costitutivo di rimozione dall'ordinamento, si rende necessario il semplice accertamento della sua inidoneità a fornire la copertura. A maggior ragione, dovrebbe essere impensabile ripristinare la legalità costituzionale con una sentenza che rimuova la disposizione finanziaria di copertura, perché illegittima, e che invece lasci "in piedi" la norma sostanziale che doveva ricevere copertura: si determinerebbe, con una soluzione del genere, il paradosso di aggiungere "male" al "male", in quanto la norma illegittimamente coperta sarebbe trasformata in norma mancante di qualsiasi copertura.

3.- Merita ricordare un precedente molto risalente che, nonostante le sue molte peculiarità, è comunque emblematico delle incongruenze causate dal dichiarare l'incostituzionalità della disposizione di copertura e non anche di quella sostanziale che richiede la copertura.

La questione riguardava una legge istitutiva di una serie di benefici circa i trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici ex combattenti (l. 1971 n.824): era stabilito che il relativo onere fosse a carico dell'ente pubblico datore di lavoro e che l'INPS, o gli altri enti previdenziali erogatori di pensioni e buone uscite, dovessero provvedere alla liquidazione dei benefici salvo il successivo recupero delle relative somme nei confronti degli enti (art 6). La legge poneva problemi di copertura finanziaria abbastanza particolari, perché si trattava di una legge statale le cui disposizioni avrebbero comportato spese non a carico dell'amministrazione statale (o per lo meno non soltanto a suo carico) ma (anche) di altri enti. La questione fu affrontata dalla sentenza 1981 n. 92, la cui importanza sta anche nel fatto che con essa la Corte costituzionale, per la prima volta, riconosceva all'obbligo della copertura un rilievo anche nei rapporti tra i vari enti del c.d. settore pubblico allargato e non soltanto nell'ambito del singolo ente. Fino ad allora la Corte costituzionale aveva sempre escluso che la legge dello Stato dovesse indicare la copertura finanziaria anche delle spese eventualmente poste a carico di altri enti. Il cambiamento di giurisprudenza, che non è poi mai stato contraddetto, fu evidentemente dovuto alla circostanza che pochi anni prima la l. 1978 n.468 aveva stabilito che "le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico degli enti (del settore pubblico allargato, *n.d.r.*), devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria" (art 27). Comunque sia, la questione che interessa fu risolta dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma che poneva gli oneri a carico degli enti datori di lavoro, per il fatto di non aver indicato i mezzi con cui tali enti avrebbero fatto ad essi fronte.

In questo modo la dichiarazione di incostituzionalità non toccava le disposizioni sostanziali istitutive dei benefici agli ex combattenti, quelle cioè che generavano la spesa, le quali restavano "in piedi". Ciò suscitò una serie di problemi interpretativi e un

conseguente ampio contenzioso. Fu, ad esempio, sostenuto che, siccome gli enti datori di lavoro non avevano più l'obbligo di accollarsi gli oneri delle misure disposte a beneficio degli ex combattenti, sarebbe venuto meno anche l'obbligo dell'INPS, e degli altri enti previdenziali, di liquidare i benefici in questione, dovendolo fare a titolo di delegazione di pagamento: secondo alcune pronunzie della Cassazione (per tutte, Cass. Civ. sez. lav. 19 luglio 1984 n. 4226) si sarebbe verificata una giuridica impossibilità a realizzare il contenuto economico di questi benefici e le norme istitutive sarebbero rimaste sospese in attesa di una futura legge di copertura. Altre pronunzie (per tutte, Cass. Civ. sez. lav. 22 giugno 1988, n. 4261) contrastarono questa spiegazione con il rilievo che una norma dichiarata incostituzionale non ha più alcuna efficacia nell'ordinamento neppure quella di creare fattispecie prodromiche in attesa di perfezionamento e, nel contempo, sostennero anche che la pronunzia di incostituzionalità non aveva colpito le norme istitutive dei benefici e che quindi i diritti degli ex combattenti dovessero essere comunque soddisfatti.

Entrambe le spiegazioni risultavano poco convincenti perché, proprio sul medesimo fronte dell'obbligo della copertura finanziaria, davano luogo ad altre incongruenze. Quella degli effetti sospensivi in attesa di una futura legge di copertura, immaginava la possibilità che la mancanza di copertura possa essere sanata a posteriore da altra legge, quando invece si tratta di un vizio che attiene al modo di svolgimento del processo decisionale (che deve appunto tener conto degli profili finanziari della decisione da prendere), per cui non è sanabile alla stessa stregua di come, usando categorie del diritto amministrativo, la decisione presa senza acquisire un parere obbligatorio non è sanabile da un parere favorevole acquisito successivamente alla conclusione del procedimento. La spiegazione che escludeva qualsiasi effetto sospensivo dei diritti soggettivi degli ex combattenti riproponeva, a sua volta, il medesimo problema di copertura finanziaria con riguardo agli enti previdenziali piuttosto che a quelli datori di lavoro: infatti anche tali enti sono compresi nel c.d. settore pubblico allargato per cui, una volta venuta meno la possibilità di rivalersi sugli enti datori di lavoro, risultava contrario alla stessa accezione "allargata" dell'obbligo della copertura che la legge statale non avesse indicato i mezzi con cui far fronte alle spese poste a loro carico.

Per completezza, si può ricordare che la vicenda ha poi avuto un seguito legislativo con il d.l. 1983 n. 55 convertito nella l. 1983 n. 131 che ha riscritto la norma annullata dalla sentenza 1981 n. 92, nel senso di porre sempre a carico degli enti datori di lavoro gli oneri dei benefici agli ex combattenti ma di indicarne anche la loro copertura. Anche questa legge è stata sottoposta al sindacato della Corte costituzionale (sentenza 1988 n. 123), ma quel che più conta essa ha aperto un ulteriore contenzioso relativo al periodo intercorso tra la sua entrata in vigore e la sentenza 1981 n. 92, se cioè il rimborso agli enti previdenziali da parte degli enti datori di lavoro dovesse riguardare anche le spese relative a tale periodo già sostenute o da sostenere.

Questa vicenda, sommariamente descritta, è ben diversa, e più complessa, di quella oggetto della sentenza in esame. Le differenze dipendono dal diverso modo di operare dell'obbligo della copertura: nell'un caso opera, infatti, nell'ambito del rapporto tra enti, mentre nell'altro opera semplicemente all'interno del medesimo ente, nella specie la Provincia autonoma di Bolzano. Queste differenze rendono diversa la struttura delle leggi con problemi di copertura dell'uno o dell'altro tipo.

La struttura delle leggi che comportano oneri a carico di altri enti, come quella oggetto della sentenza 1981 n. 92, si compone di due norme sostanziali, quella che "importa" spesa per il settore pubblico (nell'esempio fatto, il riconoscimento di diritti soggettivi agli ex combattenti) e quella che pone tale spesa a carico di enti diversi da quello che ha adottato la legge (nell'esempio gli enti datori di lavoro); questa seconda disposizione è sostanziale, se riguardata dal versante dell'ente che deve sostenere la relativa spesa, ma, nel contempo, è anche norma di copertura, se riguardata dal versante

della norma che “importa” spesa per il settore pubblico; a fronte di ciò vi è, o dovrebbe esservi, la disposizione, che è di sola copertura, con cui sono indicati i mezzi a disposizione dell’ente onerato della spesa. Molto più semplice è la struttura delle leggi per le quale la problematica della copertura si pone nei termini tradizionali di vincolo che non attiene ai rapporti tra enti pubblici: in questo caso si ha semplicemente la disposizione sostanziale che “importa” la spesa” e quella finanziaria di copertura che indica i mezzi per farvi fronte.

Questa diversità di struttura dei due tipi di leggi spiega come mai la sentenza 1981 n. 92 un qualche effetto lo ha pur sempre avuto, anche se da ciò sono derivati non pochi inconvenienti: essa ha fatto venir meno la norma di copertura che però era anche norma sostanziale, per cui è venuto meno l’obbligo degli enti datori di lavoro di rimborsare gli enti previdenziali delle spese sostenute. Ben diversa sarebbe la situazione creata da una sentenza analoga che però avesse ad oggetto una legge del secondo tipo, che cioè non imponga i relativi oneri a carico di altri enti. In questo caso la dichiarazione di incostituzionalità della sola disposizione di copertura priverebbe la sentenza di qualsiasi effetto concreto, giacché, oltre a rimanere in vita la norma sostanziale che “importa” la spesa (ad esempio, quella che riconosce i benefici agli ex combattenti), nessuna altra norma sostanziale sarebbe cassata: in definitiva, sarebbe una sentenza inutilmente pronunciata.

Logicamente, ricorrerebbe una situazione completamente diversa qualora la norma dichiarata incostituzionale, pur avendo un contenuto finanziario, non si possa qualificare di copertura per la mancanza di una norma sostanziale a cui dover dare copertura: ma di ciò diremo nel proseguo del discorso.

4.- Le incongruenze innestate dalla sentenza 1981 n. 92 hanno probabilmente convinto la Corte ad abbandonare la soluzione di dichiarare l’incostituzionalità delle sole disposizioni di copertura e di salvare invece quelle sostanziali bisognose di copertura. Fatto sta che, da una verifica pur sommaria, non risulterebbero esservi state, da allora, altre pronunzie del genere.

Addirittura in tempi recenti vi sono state diverse pronunzie che espressamente hanno preso posizione sul punto, nel senso di far discendere dalla incostituzionalità della disposizione di copertura l’incostituzionalità anche della norma sostanziale comportante la spesa. La questione affrontata dalla sentenza 2013 n. 181 era stata sollevata in via principale impugnando la disposizione di copertura di una legge regionale; la Corte, dopo aver constatato la violazione dell’obbligo della copertura ed aver dichiarato l’incostituzionalità della relativa disposizione, ha poi esteso, in via consequenziale, la dichiarazione di incostituzionalità alle norme che prevedevano le spese da coprire, facendo in tal modo applicazione dell’art 27 della l. 1953 n. 87, ai sensi del quale la Corte, quando accoglie una questione di legittimità costituzionale, dichiara, nei limiti dell’impugnazione, quali sono le disposizioni illegittime e dichiara, altresì, “quali sono le altre disposizioni legislative la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata”.

Addirittura questa soluzione, oltre che nel dispositivo delle sentenze, la si ritrova diffusamente argomentata nella motivazione di alcune pronunzie. In tal senso viene riconosciuto che la violazione dell’obbligo della copertura “investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può, se sussistente, che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa” (sentenza 2012 n. 214, ma sia prima, la sentenza 2011 n. 106, che dopo, la sentenza 2014 n. 68).

Appare conseguentemente inspiegabile che nella sentenza in esame la Corte, muovendo dal presupposto vi fossero norme bisognose di copertura e riscontrando l’inadeguatezza della disposizione di copertura, abbia limitato la dichiarazione di

incostituzionalità alle seconde senza toccare anche le prime. Del resto, ciò sembra del tutto casuale e non lo si può certo spiegare come cambiamento di giurisprudenza in quanto, oltre a mancare qualsiasi motivazione al riguardo, vi era stato, con la sentenza 2012 n. 115, un precedente nello stesso senso a cui però fecero poi seguito le sentenze 2012 n. 214 e 2014 n. 68 di segno opposto.

5.- Sulla seconda questione, quella dei modi in cui deve essere adempiuto l'obbligo della copertura finanziaria, è soltanto la Provincia autonoma di Bolzano a discostarsi, in maniera macroscopica, dalle metodologie consolidate.

La Provincia considera la legge bisognevole di copertura, tanto da inserirvi un ultimo articolo ("disposizione finanziaria") che intende fornire la copertura agli oneri derivanti dalle relative norme sostanziali. Il fatto è che il modo in cui la disposizione provvede a ciò è palesemente contrario per almeno due profili alle regole consolidate.

Innanzitutto, presupposto per poter indicare la copertura è che vi sia una quantificazione della spesa, la quale – come vedremo – può essere effettuata direttamente dalla norma sostanziale da coprire, venendo a costituirne parte integrante, oppure può essere disposta, in funzione esclusivamente previsionale, dalla stessa disposizione di copertura. In mancanza di una qualsiasi quantificazione, anche semplicemente prognostica, resta indefinito il quantum della spesa e non è possibile coprirlo; come appunto accade nel caso della legge in questione.

Altro principio è che la copertura deve essere fornita dalla stessa legge che contiene le norme da coprire. Proprio perché l'obbligo costituzionale intende conformare il modo in cui il legislatore deve prendere le decisioni che "importino" spese, non è concepibile una copertura postuma, fornita da altra e successiva legge; così come, a maggior ragione, non è ammissibile demandare la copertura ai successivi bilanci. Ed è proprio questa la soluzione che, per le spese destinate a gravare sugli esercizi successivi, viene seguita dalla legge in questione, poiché contiene un rinvio alle successive leggi finanziarie che, nel contesto di una disposizione di copertura, la si deve intendere relativa, appunto, alla copertura.

6.- Sulla terza questione, quella del tipo di disposizioni sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria, le coordinate concettuali, che si diceva, sono state concordemente abbandonate da tutti i tre protagonisti coinvolti nella vicenda. Lo Stato eccepisce la violazione dell'art 81 comma 4 (evidentemente nella numerazione precedente alla modifica introdotta dalla l.cost 2012 n.1) e, addirittura, impugna esclusivamente la disposizione finanziaria relativa alla copertura; la Corte costituzionale accoglie il ricorso e lo fa, logicamente, sulla base dell'idea che la legge impugnata richiedesse la copertura; questa idea è condivisa dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano che, oltre ad avere costruito la disposizione impugnata in termini appunto di copertura degli oneri derivanti dalla legge, nelle proprie argomentazioni difensive non risulta aver mai eccepito che non vi fossero i presupposti per l'applicazione dell'art 81 comma 4 Cost.

Paradossalmente la Corte sostiene che la legge abbisognava di copertura perché la stessa Provincia, inserendovi la disposizione (peraltro illegittima) di copertura, aveva con ciò ammesso "l'esistenza di costi da coprire". Dietro questa argomentazione, più volte riproposta dalla motivazione in forma differente, sembra esservi l'idea che le leggi sono sottoposte all'obbligo della copertura per il sol fatto di prevedere una attività che non può essere effettuata senza spendere: basterebbe cioè questo perché la legge "importi" spesa ai sensi della norma costituzionale. Ed infatti, proprio muovendo da una idea del genere, è possibile assumere come rilevante la circostanza che il legislatore abbia ammesso l'impossibilità di dare attuazione alla legge senza spesa. Inoltre, che questa sia proprio l'idea di fondo della Corte trova conferma nel fatto che abbia già avuto modo di esplicitarla

in altre occasioni: affermando espressamente che il legislatore non può sottrarsi all'obbligo costituzionale "ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa" (sentenza 2014 n. 4 ma già prima sentenza 2013 n. 51); oppure sostenendo che "il rispetto dell'art 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorre sempre indicare i mezzi per farvi fronte" (sentenza 2013 n. 307).

In tutto ciò vi è una parte di verità, che si presta però ad essere equivocata, tanto da venire declinata in tutt'altro senso. Ed infatti, l'impiego di risorse, anche finanziarie, è generalmente necessario nello svolgimento di qualsiasi tipo di attività: a far scattare l'obbligo della copertura non è però la generica previsione di una attività del genere, quanto piuttosto la previsione della medesima come doverosa. Ancora, è certamente vero che la spesa da coprire è anche quella prevista dalla legge come ipotetica, ma si tratta di chiarire a cosa la legge in questione collega questa ipoteticità: se infatti essa dipende dal verificarsi di meri fatti giuridici, estranei alla volontà dell'ente, non vi è dubbio che la legge dovrà operare una previsione della spesa e dovrà indicare i mezzi per farvi fronte; viceversa non vi sarà bisogno di alcuna copertura, se la spesa è ipotetica nel senso di dipendere da decisioni che dovranno essere prese, giacché in questo caso saranno tali decisioni a dover essere prese nei limiti di quanto consentito per quel tipo di spesa dal bilancio. Adirittura, perché operi l'obbligo della copertura non è sufficiente che la legge disciplini la spesa in termini di erogazioni finanziarie a favore di privati: si può immaginare la norma che aumenti la retribuzione oraria degli straordinari, la quale richiede la copertura nel caso in cui l'amministrazione sia tenuta a far effettuare non meno di un certa quantità di straordinario, mentre, in mancanza di ciò, essa non è sottoposta all'obbligo della copertura in quanto non comporta un aumento di spesa ma, eventualmente, una riduzione delle ore di straordinario a disposizione dell'amministrazione.

Siccome per poter indicare la copertura è necessario quantificare la spesa, l'idea che sembra ispirare la sentenza in esame, cioè che le leggi siano sottoposte all'obbligo della copertura per il sol fatto di prevedere attività che non possono essere svolte senza spendere, precluderebbe in ogni caso di demandare al bilancio la determinazione dell'entità di spesa da destinare alla specifica attività. Il fatto è che l'ordinamento ha sempre ammesso una eventualità del genere e la stessa Corte costituzionale l'ha anche riconosciute espressamente (sentenza 1991 n. 26).

Ciò è espressamente consentito dai principi fondamentali in materia di bilancio e contabilità regionale, inizialmente stabiliti dalla l. 1976 n. 335 (art. 2) e poi dal d.lgs. 2000 n. 76 (art 3), secondo i quali la legge che autorizzi attività o interventi a carattere continuativo o ricorrente deve limitarsi a determinare le procedure da seguire, rinviando alla legge di bilancio la quantificazione della relativa spesa. D'altra parte non convince la lettura talvolta fatta di queste disposizioni dalla Corte costituzionale (sentenza 2013 n. 26), secondo cui il rinvio della quantificazione al bilancio sarebbe possibile soltanto per spese di questo tipo, cioè per quelle "caratterizzate da una costante incidenza su una pluralità indefinita di esercizi finanziari" e non sarebbe invece possibile "per le spese pluriennali aventi una consistenza variabile e circoscritta nel tempo". Una limitazione del genere dimentica, infatti, che la ratio di queste norme è di evitare una eccessiva rigidità dei bilanci, cioè che una percentuale troppo elevata di spesa sia predeterminata dalla varie leggi pregiudicando così i margini di manovra della decisione di bilancio: in considerazione di ciò, l'interpretazione più convincente non è nel senso di limitare a tali spese il rinvio al bilancio della loro quantificazione, bensì di renderlo doveroso senza escluderlo per altri tipi di spesa.

Più recentemente il contenuto finanziario delle leggi regionali è stato disciplinato dalle disposizioni statali di armonizzazione dei sistemi contabili e di bilancio delle Regioni e degli EE.LL (d.lgs. 2011 n. 118 modificato ed integrato dal d.lgs. 2014 n. 126). Vi si parla

delle leggi che prevedono spese a carattere continuativo che “quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione ed indicano l’onere a regime ovvero, nel caso non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare la quantificazione dell’onere annuale alla legge di bilancio” (art 38). Il tenore della norma è molto simile alle precedenti; semmai la circostanza che il rinvio della quantificazione al bilancio sia indicato come semplicemente possibile, potrebbe avvalorare l’idea che non sia invece possibile fuori dalla ipotesi di spese continuative. In realtà, una interpretazione del genere appare oggi anacronistica, perché sono venuti meno i motivi che un tempo potevano indurre ad auspicare che tutte le spese fossero quantificate dalle normali leggi. Infatti, prima della modifica apportata dalla l.cost. 2012 n. 1 all’art 81, soltanto tali leggi e non quella di bilancio erano sottoposte all’obbligo della copertura e, inoltre, nel caso dello Stato non erano prescritti vincoli quantitativi ai saldi di bilancio: in tale contesto la soluzione di spostare le decisioni di spesa fuori dal bilancio era da taluni vista in funzione di assicurare il pareggio di bilancio. A seguito della nuova formulazione dell’art 81, lo scenario è completamente diverso, perché anche la legge di bilancio è sottoposta all’obbligo della copertura (e sono, inoltre, prescritti vincoli quantitativi ai suoi saldi), per cui il rinvio al bilancio della quantificazione della spesa non ha comunque l’effetto di escludere le problematiche relative alla copertura.

Rinvio al bilancio che talvolta viene erroneamente riferito alla copertura, mentre in realtà con esso viene demandato al bilancio il finanziamento dell’attività prevista dalla legge; attività che potrà essere effettuata nei limiti, appunto, delle risorse ad essa destinate dal bilancio. Semmai di rinvio della copertura si può parlare con riguardo non certo alla copertura della legge, che non è possibile rinviare ad altro atto, bensì come copertura degli atti di spesa da adottare nell’attuare la legge. In altri termini, il rinvio al bilancio, più che la quantificazione della spesa, riguarda il finanziamento della legge e, in ogni caso, non può riguardare la sua copertura.

7.- Per delimitare l’ambito di applicazione dell’obbligo della copertura finanziaria bisogna tener presente le tre tipologie in cui possono essere classificate le leggi che presentano un qualche rilievo finanziario in termini di spesa necessaria alla loro attuazione.

La prima di queste tipologie è costituita dalle leggi che determinano direttamente l’entità della spesa da iscrivere in bilancio (*leggi di spesa*). Esse svolgono una funzione di indirizzo politico, nel senso che non rendono per l’amministrazione giuridicamente doverosa l’effettuazione della spesa, ma si limitano ad attivare la responsabilità del Governo a che essa sia effettuata. La spesa prevista, e quantificata da queste leggi, è invece resa doverosa in sede di iscrizione in bilancio del relativo stanziamento, nel senso che vi deve essere necessariamente iscritta, e lo deve essere in misura corrispondente. Un tempo ciò era imposto dal terzo comma dell’art 81; la modifica apportata alla norma dalla l.cost. 2012 n. 1 ha abrogato questo comma, ma la situazione non è cambiata perché l’attuale versione dell’art 81 prevede che il contenuto della legge di bilancio sia disciplinato da apposita legge rinforzata (in quanto approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera); questa legge ha poi stabilito che le previsioni di entrata e di spesa, cioè gli stanziamenti di bilancio, sono formate sulla base della legislazione vigente (art 15 l. 2012 n. 243). Nel bilancio dello Stato le spese previste da queste leggi sono iscritte come “*spese rimodulabili*” relative a “*fattori legislativi*” (art 21 commi 5 e 7 della l. 2009 n. 196) e la nuova disciplina attenua il loro carattere vincolante, in quanto consente al legislatore di bilancio di apportare una serie di aggiustamenti a quanto previsto dalle originarie leggi (art 23 comma 3 della l. 2009 n.196); resta però il fatto che in mancanza di questi aggiustamenti e delle relative rimodulazioni l’entità della spesa resta definita dalle originaria legge.

Nella seconda categoria vi sono quelle leggi che determinano l'entità dell'attività dell'amministrazione e ciò facendo rendono meramente consequenziale l'entità della spesa (*leggi istitutive di automatismi*). Il prototipo di questa categoria sono le leggi che riconoscono a determinati soggetti il diritto ad ottenere dall'amministrazione prestazioni finanziarie, il cui importo è da esse direttamente determinato o comunque reso determinabile. In questo caso la realizzazione della spesa è doverosa per la stessa amministrazione (tanto che a fronte di essa può esservi un diritto soggettivo dei destinatari delle prestazioni) ed, a maggior ragione, lo è anche la sua iscrizione in bilancio, tanto che a livello statale le spese relative a queste leggi sono iscritte come "*spese non rimodulabili*" (art 21 commi 5 e 6 della l. 2008 n. 196).

La terza categoria è costituita dalle leggi che conferiscono competenze all'amministrazione oppure che disciplinano la sua attività con disposizioni che non predeterminano l'entità della spesa né direttamente né mediante la previsioni di automatismi relativi al suo ammontare. Leggi del genere non pongono alcun vincolo alla legge di bilancio, perché, in considerazione del loro contenuto, è il bilancio che interviene a finanziarle e qualsiasi sia l'importo del relativo stanziamento non si può dire che siano state da questo modificate o disattese. Ed infatti le spese necessarie ad attuare leggi del genere sono iscritte nel bilancio dello Stato come "*spese rimodulabili*" di "*adeguamento al fabbisogno*" (art 21 commi 5 e 7 della l. 2009 n. 196).

Perché una legge sia tenuta ad indicare la copertura finanziaria non è sufficiente, ai sensi dell'art 81 Cost., che essa preveda una spesa ma è necessario che lo faccia in modo tale che, in mancanza di interventi correttivi in sede di bilancio (a seguito della l.cost. 2012 n. 1 adottabili anche con la parte dispositiva, la seconda sezione, della legge di bilancio), l'entità del relativo stanziamento risulti da essa predeterminato direttamente o indirettamente: non a caso la norma costituzionale parla di "legge che importi... spese". Le prime due tipologie di leggi, proprio perché in vario modo effettuano questa predeterminazione, sono sottoposte all'obbligo della copertura e per adempierlo è necessario che la spesa complessiva sia determinata nel suo ammontare. Condizione questa che, nel caso delle leggi del primo tipo (le *leggi di spesa*), ricorre implicitamente perché la disposizione da coprire è formulata proprio in termini di spesa complessiva (si parla, al riguardo, di *tetto di spesa*); viceversa, nel caso delle leggi del secondo tipo (le *leggi istitutive di automatismi*), la quantificazione della spesa complessiva manca nella norma da coprire per cui si rende necessario calcolarla ed a ciò deve provvedere la disposizione di copertura. Ciò consente di precisare che la quantificazione della spesa ad opera di una normale legge può avere due diversi significati: nel caso delle *leggi di spesa* si tratta di disposizione di natura sostanziale perché serve a determinare in termini finanziari l'entità di attività da compiere; mentre nel caso delle *leggi istitutive di automatismi* si tratta di una quantificazione strumentale alla copertura.

Le leggi della terza categoria non "importano" spese ma si limitano a prevederle, cioè a prevedere, e magari anche a consentire per la prima volta, attività che l'amministrazione potrà svolgere nei limiti delle decisioni prese a tal fine dal bilancio e che in mancanza di decisioni del genere l'amministrazione non potrà per quell'esercizio svolgere: leggi del genere non "importano" spese e non sono sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria.

Le norme sostanziali, previste dalla legge oggetto della sentenza che andiamo annotando, appartengono alla terza categoria di leggi ed è per questo che non appare condivisibile l'orientamento, seguito da tutti i protagonisti della vicenda, di ritenerle sottoposte all'obbligo della copertura finanziaria. Esse infatti non pongono alcun vincolo al bilancio ma si limitano a disciplinare le attività per le quali il bilancio abbia (qualora già approvato) o intenderà (qualora ancora da approvare) attribuire alla amministrazione la possibilità di spendere. Proprio perché il contesto è ben diverso, la disposizione finanziaria

è erroneamente intitolata alla copertura e la pronunzia in commento, nel dichiararne erroneamente l'incostituzionalità un qualche effetto lo produce, in quanto impedisce di utilizzare gli stanziamenti ivi richiamati del bilancio in corso per dare attuazione alle disposizioni sostanziali della legge in questione. Si tratta peraltro di un effetto abbastanza paradossale, perché il senso della legge in questione era di sottoporre al quantum già stanziato in bilancio la misura in cui dare attuazione alle proprie norme sostanziali, sostituendo queste a quelle preesistenti, da essa modificate, che si trovavano in analogo rapporto con gli stanziamenti di bilancio. Si tratta, inoltre, di un effetto paradossale anche perché nulla del genere avviene per l'altra disposizione finanziaria quella che rinvia alla legge finanziaria annuale la quantificazione della spesa a carico degli esercizi successivi: anche questa disposizione è colpita dalla pronunzia di incostituzionalità senza però che ciò produca alcun effetto, perché le disposizioni sostanziali restano in vita e, in base ad esse, il futuro legislatore di bilancio (che poi sia, in realtà, quello della legge finanziaria poco importa) potrà sempre decidere di attivare la possibilità di dare loro attuazione e potrà decidere liberamente la misura di tale possibilità.

* Università di Firenze