

Qualche riflessione sulla sentenza n. 235 del 2020 della Corte costituzionale: implicazioni sul principio della copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost.

CLEMENTE FORTE, MARCO PIERONI *

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 235 del 10 novembre 2020

Disponibile all'indirizzo <https://www.giurcost.org/decisioni/2020/0235s-20.html>

Sommario

1. Le questioni sottoposte allo scrutinio della Corte. – 2. Il profilo relativo all'art. 3. – 2.1 L'obbligo di copertura: il metodo. – 2.2 Il problema della copertura degli oneri pluriennali. – 2.3 La copertura di nuovi o maggiori oneri con i mezzi di bilancio. – 2.4 I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi. – 3. Il profilo relativo all'art. 7. – 3.1 Qualche osservazione preliminare in merito alla richiamata pronuncia n. 227 del 2019. – 3.2 Il merito di cui all'art. 7. – 4. L'obbligo di copertura: principio o clausola generale? – 5. Una breve riflessione sui recenti sviluppi della dottrina in tema di copertura.

Data della pubblicazione sul sito: 4 giugno 2021

Suggerimento di citazione

C. FORTE, M. PIERONI, *Qualche riflessione sulla sentenza n. 235 del 2020 della Corte costituzionale: implicazioni sul principio della copertura finanziaria ex art. 81, terzo comma, Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Consiglieri della Corte dei conti.

1. Le questioni sottoposte allo scrutinio della Corte

Con la sentenza n. 235 del 2020, la Corte costituzionale, pronunciandosi su un ricorso in via principale della Presidenza del Consiglio per ritenuta violazione dell'art. 81 Cost., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 7 della legge della Regione Siciliana 6 agosto 2019, n. 14.

Quanto al citato art. 3 della legge della Regione Siciliana¹, la Corte ha ritenuto la violazione dell'art. 81 Cost. in considerazione di due profili: a) la norma, nell'istituire un ufficio alle dirette dipendenze del Garante denominato Ufficio del Garante, ha circoscritto al solo esercizio finanziario 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio che richiede una quantificazione dell'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione proiettato per «un orizzonte temporale almeno triennale», trattandosi di «spese continuative obbligatorie»; b) l'istituzione dell'Ufficio comporta spese per gli «stipendi» del personale in dotazione dell'Ufficio stesso, nonché, comunque (e necessariamente), ulteriori «spese fisse» per il funzionamento dell'Ufficio medesimo e per le iniziative assunte dal Garante coerentemente con le funzioni assegnategli, oneri a copertura dei quali non sarebbe sufficiente la prevista riduzione di disponibilità di bilancio.

Quanto alle censure riferite all'art. 7 della regionale citata², la Corte, considerati gli incisivi interventi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su

¹ Art. 3 *Ufficio del Garante della persona con disabilità*. 1. Al comma 1 dell'articolo 10 del Capo II della legge regionale 10 agosto 2012, n. 47, 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" sono sostituite dalle parole "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". 2. 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.

² Art. 7 *Disposizioni in materia di trattamento pensionistico dei dipendenti regionali*. 1. Le disposizioni sul trattamento anticipato di pensione e di indennità di fine servizio comunque denominata previste dagli articoli 14 e 23, comma 1, del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, per i lavoratori di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modifiche ed integrazioni, si applicano ai dipendenti della Regione che ne fanno istanza

quelli di fine servizio) come quelli disciplinati dagli artt. 14 e 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, che investono anche la platea dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, ha ritenuto che la difesa della Regione - nonostante che l'art. 7 denunciato estenda detti interventi ai dipendenti della Regione con una clausola di invarianza finanziaria - si è 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, 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 ad "integrazione". A quest'ultimo riguardo, la Corte ha ritenuto a rischio la sostenibilità del sistema pensionistico regionale che, sulla base della normativa oggetto di scrutinio, vedrebbe aumentato il carico finanziario della spesa per i trattamenti di quiescenza (in ragione della più giovane età dei pensionati), carico che 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.

2. Il profilo relativo all'art. 3

La pronuncia, come si è visto, nell'accogliere l'impugnativa proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., non sembra cogliere tutta l'ampiezza delle problematiche poste paradossalmente non tanto dalla norma caducata, bensì dalla sentenza stessa.

con un preavviso di almeno sei mesi. 2. I dipendenti di cui all'articolo 52, comma 5, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 maturano i requisiti di pensione senza gli incrementi alla speranza di vita di cui all'articolo 12 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e conseguono il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei medesimi requisiti. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.

Comunque, va senz'altro riconosciuto in via preliminare che la Corte mette subito a fuoco un principio di estremo rilievo (punto 3.1), ossia l'immediata applicazione del precetto costituzionale di copertura anche agli enti territoriali ad autonomia speciale, come implicitamente desumibile dallo stesso Statuto della Regione Siciliana. Saggiunge al riguardo la Corte (punto 3.2) 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 $\dot{\text{e}}$ dell'assolvimento dell'obbligo di copertura, sia con i numerosi articoli del d.lgs. n. 118 del 2011 (artt. 36, 38, 39 e 48), a tenore dei 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 comma 1, lettera a), del citato art. 48) debbono quantificarne l'onere annuale per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione, che deve avere «un orizzonte temporale almeno triennale» (artt. 36 e 39 citati).

Il problema consiste nel fatto, però, che la Corte, nel far presente, come prima riassunto, che, in violazione di tale ultima prescrizione del d.lgs. n. 118 citato, la norma di cui all'art. 3 limita al solo esercizio finanziario del 2019 l'autorizzazione di spesa per il funzionamento del neo-istituito Ufficio per il Garante, pur dotando detto Ufficio di personale, si limita sul punto a far rilevare che nel caso in esame «si tratta, quindi, di 'spese continuative obbligatorie', che richiedono, alla luce di quanto evidenziato, 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, in contrasto, pertanto, con l'art. 81, terzo comma, Cost.».

Con ciò la Corte, da un lato, finisce con il non considerare adeguatamente il dettato del comma 1 dell'art. 3 in questione, che non comporta – salva diversa dimostrazione che la Corte non adduce però - oneri di personale, e dall'altro non affronta l'unico problema finanziario posto dall'art. 3, ossia quello di cui al comma 2, che pone la copertura dell'onere di 45.000 euro per il solo 2019 a carico del bilancio. Per il primo aspetto (comma 1), la Corte, cioè, senza alcuna motivazione a giustificazione, nel collegare la norma a spese di personale, solleva il problema della copertura degli oneri pluriennali, quando invece la disposizione non solo non reca oneri pluriennali, ma non reca neanche 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 è 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, ma nella sentenza non è dato riscontrare un approfondimento di codesto tipo.

La sentenza, dunque, con le proprie aporie, finisce con il porre indirettamente problemi metodologici, riferiti tanto all'*iter* da seguire nella valutazione delle

coperture finanziarie, quanto alla necessità di un inquadramento sistematico del tema della copertura degli oneri pluriennali a livello regionale, anche se la norma censurata non evidenzia in realtà profili di tal genere. Ciò fa ritenere opportune le considerazioni che seguono, che si riferiscono al primo problema (*iter* nella valutazione della copertura) con il par. 2.1 e al secondo problema (la copertura degli oneri pluriennali) con il par. 2.2.

2.1 L'obbligo di copertura: il metodo

Prima di procedere all'analisi delle questioni poste dalla pronuncia, appare utile, sia pur sinteticamente, ricordare che, ai fini della valutazione del rispetto dell'obbligo di copertura (art. 81, terzo comma, Cost.)³, occorre preliminarmente muovere dall'individuazione della morfologia giuridica dell'onere recato dalla norma (obbligatorio o flessibile; continuativo o occasionale), analizzarne poi la quantificazione (anche alla luce del corredo informativo recato dalla Relazione tecnica e da altre, eventuali note informative) ed infine valutare la congruenza della modalità di copertura cui faccia riferimento il legislatore; a tale propedeutica operazione ricostruttiva è destinato a seguire il giudizio circa la conformità o meno della norma di legge in relazione al precetto costituzionale.

Si tratta di un'operazione ermeneutica, in sé lineare nello sviluppo logico, ma molto complessa sul piano operativo, di ricostruzione dei vari risvolti del tema di cui alla copertura (tipologia dell'onere, sua quantificazione, modalità di compensazione), tenuto conto dell'elevato tasso di tecnicità finanziaria e contabile sotteso alla clausola di copertura delle leggi onerose; il che, come si vedrà, implica (o dovrebbe implicare) adeguati approfondimenti istruttori (v. *infra*).

2.2 Il problema della copertura degli oneri pluriennali

La sentenza presenta una prima aporia di fondo nel momento in cui accentua eccessivamente (in ben tre passaggi) il solo problema della quantificazione, ricordando infatti solo *en passant* la strumentalità di quest'ultimo rispetto a quello della copertura ed insistendo dunque sul punto della quantificazione riportata dalla legge impugnata per il solo 2019. La pronuncia pone poi il tema della copertura degli oneri pluriennali senza svolgere preliminarmente con la dovuta adeguatezza il relevantissimo tema di cui al combinato disposto tra gli artt. 38 del richiamato

³ *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di M. PIERONI (dicembre - 2011), in sito *web* della Corte cost., *Studi e ricerche, organizzazione dello Stato*; in dottrina, si veda, P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. BARETTONI ARLERI, Milano, 1989.

d.lgs. 118 e l'art. 30, comma 6, della legge di contabilità nazionale⁴, ossia l'esatta quantificazione nel tempo dell'onere pluriennale nel gioco con la correlata copertura finanziaria, richiamando peraltro la sola triennalità del bilancio in vigore. Va sottolineato infatti a tal riguardo, in linea generale, che, in merito alla complicata questione della copertura degli oneri pluriennali, il primo problema da risolvere è quello legato alle modalità di individuazione nel tempo dell'onere stesso. Da questo punto di vista, soccorre per le Regioni il richiamato art. 38, comma 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". Il problema va risolto tenendo conto di un presupposto, però, ossia che la copertura venga comunque prevista nella legge istitutiva dell'onere, non nelle varie leggi di bilancio (v., Corte cost., sent. n. 244⁵), a meno che non si tratti di oneri non obbligatori, i quali appunto non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse.

⁴ "Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre 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, ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera b). 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".

⁵ E' tale l'approdo ricostruttivo di maggior significato della citata sentenza n. 244/2020, 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", per modo 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 questa Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 26 del 2013, conforme al precetto costituzionale"; e tuttavia, la Corte costituzionale 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.

Ciò va ribadito perché un equivoco costante in cui si è ricaduti soprattutto a livello di spesa regionale è che i due profili coincidano, ossia che l'esatta (in ipotesi) 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 varie leggi di bilancio annuali e triennali, nel momento in cui esse procedano alla periodica quantificazione dell'onere, il che è legittimo solo se l'onere è discrezionale. Per i motivi accennati, ancora una volta viene in rilievo il perno su cui si basa la contabilità pubblica, ossia il rapporto tra legge e bilancio.

Ciò posto, va riaffermato che le due norme di contabilità statale (art. 30, comma 6, della legge n.196 del 2009) e regionale (art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011) prima 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 - evidenziano il problema dell'esatta individuazione della natura dell'onere, se continuativo. Va individuato, in altre parole, se si tratta di un onere obbligatorio oppure flessibile, laddove per il primo è la legge sostanziale che lo istituisce a dover indicare il *quantum* anno per anno ovvero l'onere a regime, fermo rimanendo che la copertura deve essere prevista, anno per anno, dalla medesima legge istitutiva, non potendosi infatti far riferimento alle leggi di bilancio. Ciò in quanto 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) ad 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.

Tutto ciò merita di essere sottolineato con forza perché, come già accennato, nella prassi si è inteso molto spesso il riferimento al rinvio ai bilanci dei vari anni come una modalità consentita di assolvimento dell'obbligo di copertura, anche se si tratta di oneri obbligatori e continuativi, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, terzo comma, Cost. Si tratta, come si può notare, di un intricato sovrapporsi di un duplice problema: le modalità con cui si individua anno per anno un onere pluriennale e quella con cui si regola la 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. Su tali temi, dal peso cruciale, la giurisprudenza della Corte in generale e, in particolare, la sentenza in esame non fanno la dovuta chiarezza.

2.3 La copertura di nuovi o maggiori oneri con i mezzi di bilancio

Sui temi posti dall'art. 3, la sentenza della Corte, pur ponendo, sia pur erroneamente, il tema, non risulta quindi tale da evitare di alimentare l'equivoco della legittimità di una copertura a bilancio di oneri pluriennali, nel momento in cui si limita a sottolineare che 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 previsione, di cui viene denunciata infatti la limitazione al solo esercizio 2019. La pronuncia non inquadra inoltre con chiarezza il profilo anche metodologico della distribuzione dell'onere per esercizio come indissolubilmente intrecciato con quello della copertura nella 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.

Tra l'altro, come prima riportato, la pronuncia omette di aggredire il vero problema 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, ciò che non risulta esplicitato a sufficienza nella sentenza è che, quand'anche la legge avesse indicato l'onere anno per anno oppure a regime, come prevedono le normative contabili nazionale e regionale, 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, terzo comma, 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 su mezzi di bilancio⁶.

⁶ Sarebbe stato tra l'altro da mettere in luce un'ulteriore questione, che qui non è il caso di affrontare, in linea con la sentenza, del resto, e che in parte costituisce una questione di interpretazione del rapporto che passa tra le due normative contabili in argomento. Il richiamato art. 38 del d.lgs. 118 ricalca, infatti, *in toto* il ripetuto art. 30, comma 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, comma 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.

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, comma 1, della legge regionale in questione, facendo essa riferimento all'ambito delle dotazioni organiche in essere, trova dunque conferma in tal modo che vengono esclusi oneri di personale e quindi non trova fondamento l'affermazione della sentenza di cui al punto 3.2, terzo capoverso, 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 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 evidenziato, 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 di bilancio (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 2⁷) del predetto onere di 45.000 euro, in contrasto, quindi, con l'evocata disposizione costituzionale.

2.4 I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi

Il modo di affrontare i problemi quale si evince dalla sentenza in esame, avuto riguardo al tema cruciale della necessità di comprendere preliminarmente la natura di un onere per affrontare i successivi temi dell'esatta quantificazione e poi della relativa e corretta copertura, offre l'opportunità di cogliere un'altra questione metodologica.

Come evidenziato dalla dottrina, posto che compito del giudice costituzionale è quello di porre a raffronto due norme quella costituzionale e quella ordinaria, che costituiscono la premessa maggiore e quella minore del sillogismo, non può

⁷ "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".

escludersi, specie nelle materie più tecniche (quali, ad esempio, quelle riguardanti la materia della contabilità pubblica), una consistente incidenza del “fatto” nel giudizio sulle leggi⁸.

Al riguardo, sono state distinte⁹ quattro diverse ipotesi di incidenza del “fatto” nel giudizio costituzionale: a) l’influenza del fatto sulla struttura della norma parametro (es. nel caso del giudizio di eguaglianza o di ragionevolezza), b) l’influenza del fatto sulla struttura della norma oggetto (es. nel caso di leggi a basso grado di generalità), c) l’incidenza del fatto sul tipo di vizio denunciato (es. nel caso dell’eccesso di potere legislativo), d) l’incidenza del fatto sul tipo di decisione della Corte (es. nel caso delle decisioni interpretative).

Per la questione all’esame, viene in gioco l’ipotesi sub b), laddove la norma prevede (art. 3, comma 1, ultimo periodo, 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”.

Ebbene, appare evidente che, nel caso all’esame, una più approfondita indagine sul “fatto” (sussistenza di adeguate disponibilità di personale nell’ambito dell’organico regionale in essere), attraverso il ricorso ad un’ordinanza istruttoria¹⁰, avrebbe meglio potuto illuminare la struttura della norma oggetto di scrutinio, così chiarendo “l’esatta consistenza di uno dei termini della questione”¹¹; tanto più, allo scopo di valutare l’effettiva necessità di una norma di copertura oppure (nell’affermativa) la sua corretta previsione in relazione all’onere da coprire, la cui caratteristica strutturale (configurandosi quale coppia onere/copertura) si sostanzia in

⁸ Sui poteri istruttori della Corte, cfr. T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; si vedano, anche, V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2019, p. 395; G. RAGONE, *L’attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale*, in *AIC n. 197 del 2019*, Fasc. 1/2020; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, pp. 1335 ss.

⁹ M. AINIS, *La motivazione in fatto della sentenza costituzionale*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. RUGGERI, Torino, 1994; A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità in astratto*, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 1497 ss.

¹⁰ Cfr. Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, artt. 12 ss.

¹¹ A. CERRI, *Il profilo fra argomento e termine della questione di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 324 ss. Cfr., da ultimo, in tema di esercizio dei poteri istruttori proprie della Corte, l’ordinanza n. 79/2021 nonché l’ordinanza allegata alla sentenza n. 197/2019.

un'attenuazione tra il disporre (in astratto) e il provvedere (in concreto), tratto tipico della norma provvedimento.

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

Invero, la rilevanza del “fatto” nell'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma di copertura, connotata, come si è visto, dalla coppia onere/copertura, risulta attestata dal rilievo che assume, anche nella giurisprudenza costituzionale la cd. Relazione tecnica¹², che offre gli elementi informativi utili a

¹² Valore centrale, ai fini della valutazione della copertura finanziaria delle leggi di spesa, assumono il documento costituito dalla Relazione tecnica (art. 17, comma 3, l. n. 196/2009) oltre che le Note integrative al bilancio di previsione (art. 21, comma 11, lett. a), l. n. 196/2009) e al relativo rendiconto (artt. 23, comma 2, e 35, comma 2, l. n. 196/2009), documenti necessari a garantire la massima trasparenza possibile nelle scelte contabili. In relazione anche alla possibile entrata a regime del nuovo assetto della legge di contabilità (per esempio, per quanto concerne la nuova unità elementare costituita dall'azione), l'apparato documentativo a corredo dei documenti di bilancio - ed in particolare le Note integrative - deve fornire elementi di dettaglio ai fini della ricostruibilità delle determinanti almeno del singolo programma, sì da consentire un livello di informazione in grado di rendere giudicabile se - tra l'altro - la singola clausola di neutralità, almeno in riferimento allo Stato, sia attendibile o meno.

Nell'analisi della Corte dei conti (Corte conti, Sez. Riun. delib. n. 3/SSRRCO/RQ/21, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre - dicembre 2020*, in particolare, allegati 5) Relazioni quadrimestrali anni 2012-2020. Sintesi dei profili metodologici; 6) Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle Relazioni quadrimestrali 2012-2020), viene rimarcata l'esigenza di migliorare sensibilmente il corredo informativo delle Relazioni tecniche, non solo per i meri aspetti quantitativi, pur essenziali, ma anche ai fini dell'intelligibilità della reale portata normativa *in primis* (finanziaria) del singolo testo rispetto all'ordinamento in vigore. Invero, tale esigenza vale soprattutto per le normative di revisione di settore, ai fini dell'individuazione dell'onerosità o meno degli interventi, poiché, a tale riguardo, è essenziale la chiara comprensione degli aspetti effettivamente innovativi o meramente ripropositivi (ovvero ricognitivi), rispetto alla legislazione previgente. Difatti, si continua a verificare il fenomeno di Relazioni tecniche che non sempre consentono una ricostruzione delle quantificazioni degli oneri riportati, limitandosi, esse, il più delle volte, a fornire elementi di sintesi ovvero insufficienti ai fini della piena comprensione del percorso che ha portato alla quantificazione dell'onere stimato. Le cause del fenomeno sono molteplici e vanno dalla scarsa collaborazione da parte delle amministrazioni interessate ai tempi brevi in cui matura la decisione legislativa, specialmente in riferimento all'approvazione di emendamenti, in ordine ai quali le

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 permane, 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, comma 1, lett. h, l. n. 20/1994), quanto l'interlocuzione 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, comma 9, l. n. 196/2009 e art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012, conv., con mod., dalla l. n. 213/2012).

amministrazioni competenti spesso si trovano in condizioni non idonee per una ponderata valutazione dei corrispondenti effetti.

Cfr., già citata Corte conti, Sez. Riun. delib. n. 3/SSRRCO/RQ/21, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2020*, in particolare, allegato 6) Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle Relazioni quadrimestrali 2012–2020). In particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto che: - per l'effettuazione dello scrutinio di legittimità costituzionale è necessario disporre di tutti gli elementi informativi richiesti dalla legge, primo fra tutti, la "relazione tecnica" (sentenza n. 26 del 2013); - anche il legislatore regionale è chiamato al rispetto dell'obbligo (art. 17, in quanto richiamato dall'articolo 19 della legge n. 196 del 2009) di redigere una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio (sentenza n. 26 del 2013 che, in sostanza costituisce una conferma della sentenza n. 313 del 1994); - in caso di provvedimento di legge di riassetto organizzativo, assumono decisiva importanza gli elementi informativi rimessi all'elaborazione di accurate relazioni tecniche (art. 17, legge n. 196 del 2009), anche allo scopo di consentire, sia pure sul piano della ragionevolezza, di valutare il sostanziale rispetto dei "criteri di invarianza" posti dal legislatore a garanzia della tenuta degli equilibri di finanza pubblica, poiché in difetto regole di tal fatta, in considerazione della loro sostanziale genericità, finiscono con l'atteggiarsi a mere clausole di stile (sentenza n. 132 del 2014); - il principio di copertura, ha natura di precetto sostanziale, cosicché ogni disposizione, che comporta conseguenze finanziarie di carattere positivo o negativo deve essere corredata da un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti previsti e della relativa compatibilità con le risorse a disposizione - nel caso di norme a regime, come quello di specie, dette operazioni devono essere riferite sia all'esercizio di competenza che a quelli successivi in cui le norme esplicheranno effetti (sentenza n. 224 del 2014).

3. Il profilo relativo all'art. 7

In merito poi all'art. 7 della legge regionale citata¹³, la Corte, considerati gli incisivi interventi verificatisi nel settore previdenziale (sui trattamenti di pensione e su quelli di fine servizio), come quelli disciplinati dagli artt. 14 e 23 del d.l. n. 4 del 2019, che investono anche la platea dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e che hanno comportato per lo Stato ingenti oneri finanziari, ha ritenuto – come già prima riassunto - che la difesa della Regione - nonostante che l'art. 7 denunciato estenda detti interventi ai dipendenti della Regione con una clausola di invarianza finanziaria - 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 ad "integrazione". A quest'ultimo riguardo, la Corte, senza una diversa dimostrazione in contrario, ha ritenuto a rischio la sostenibilità del sistema pensionistico regionale che, sulla base della normativa oggetto di scrutinio, 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;

¹³ In particolare: a) il comma 1 estende ai dipendenti della Regione l'applicazione degli istituti del trattamento anticipato di pensione e del finanziamento dell'indennità di fine servizio previsti, rispettivamente, dagli artt. 14 e 23, comma 1, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, nella legge 28 marzo 2019, n. 26; b) il comma 2 dello stesso art. 7 individua, per una certa categoria di dipendenti regionali - quelli di cui all'art. 52, comma 5, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 -, requisiti e modalità del trattamento pensionistico, escludendo, dai primi, gli incrementi alla speranza di vita di cui all'art. 12 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, e stabilendo, quanto alle seconde, la decorrenza del trattamento di quiescenza trascorsi tre mesi dalla data di maturazione dei requisiti pensionistici; c) infine, il comma 3 dispone che dalla sua attuazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione».

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 ed 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».

3.1 Qualche osservazione preliminare in merito alla richiamata pronuncia n. 227 del 2019

Ora, prima di proseguire nell’esame della sentenza n. 235 in merito all’art. 7 dell’impugnata legge della Regione Siciliana, sia permesso osservare, in merito alla testé richiamata pronuncia n. 227, che sono indubbiamente condivisibili alcuni parametri in essa evocati ai fini di una copertura finanziaria che risponda ai criteri di legittimità¹⁴, ma che altri di detti parametri meritano però qualche considerazione meno positiva. Il riferimento è agli studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria nonché, ancor prima, all’indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente.

Tali ultimi due criteri sembrano in effetti del tutto inconferenti rispetto al problema da risolvere, ossia come garantire una copertura finanziaria soddisfacente e dunque legittima. Infatti, quanto al criterio di cui allo studio di fattibilità, trattasi di una problematica che non afferisce 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, questo vincolo, la maggiore o minore fattibilità tecnica e finanziaria della singola norma onerosa, afferendo, tale presupposto, ad una problematica che si riverbera in un altro documento che il Governo deve allegare alle proprie proposte, ossia l’AIR (analisi di impatto della regolazione), oppure, più in generale, ad altre esigenze che

¹⁴ Corte cost., sent. n. 227/2019, punto 2 del *diritto* “Come questa Corte ha più volte sottolineato, «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (sentenza n. 197 del 2019).”.

poco o nulla hanno a che vedere con l'obbligo di copertura. Sicché, una norma in ipotesi di difficile applicazione, ma pur tuttavia formalmente onerosa, non può sfuggire all'indicazione della propria copertura finanziaria solo in quanto in teoria scarsamente attuabile. Trattasi, con tutta evidenza, di piani di ragionamento non assimilabili, anche perché tali da involgere una serie di altre considerazioni, come soprattutto la valenza del binomio onere-copertura dal punto di vista della dicotomia competenza-cassa, il che dischiude ad una serie di considerazioni completamente diverse rispetto al semplice obbligo di compensazione di un onere di cui alla chiara previsione dell'art. 81, terzo comma, Cost., che pone solo un vincolo quantitativo in termini di dover essere (competenza) da parte della legge nei confronti dell'amministrazione chiamata a darvi attuazione (si prescinde qui dalla problematica relativa alle conseguenze, nei rapporti competenza-cassa, derivanti dal nuovo sistema della cd. "competenza potenziata").

Più insidioso è l'altro riferimento prima citato di cui alla pregressa sentenza n. 227 del 2019, richiamata dalla pronuncia n. 235 qui in discorso, ossia la necessità di tener conto delle risorse disponibili. Si tratta infatti di una chiamata in causa di un parametro che ancora una volta può ingenerare il sospetto 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, per indiscussa dottrina ed orientamento, proprio 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 qui considerata.

Da questo punto di vista, il duplice riferimento in tale pronuncia a quest'ipotesi appare dunque del tutto inconferente ed anzi rischia 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 sentenza non fa certo fronte.

3.2 Il merito di cui all'art. 7

Superata questa pur doverosa digressione e riprendendo l'esame della pronuncia n. 235 relativamente all'art. 7 della legge impugnata, la Corte rileva l'insufficienza del percorso logico seguito dalla Regione Siciliana nel momento in cui quest'ultima

avrebbe presentato argomentazioni generiche e prive di riscontro 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 comporti la sostituzione di erogazioni stipendiali (più alte) con erogazioni pensionistiche (più basse). La sentenza dichiara "non concludente" tale argomento, "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 consiste dunque nella sottolineatura della 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).

Si rileva al riguardo, in primo luogo, come la Corte non abbia sottolineato l'esigenza di evitare questo effetto di accollo degli accresciuti oneri sul sistema pensionistico con l'unico rimedio possibile, ossia sottoponendo ad un pedissequo obbligo di copertura finanziaria la misura di cui all'art. 7 (con le modalità tipiche declinate dall'art. 17, comma 1, della legge n. 196/2009). Concetto, questo, forse implicito nella pronuncia, ma che ciò nondimeno avrebbe meritato (come per il precedente art. 3, del resto), proprio per la sua centralità, una sottolineatura particolare, a mo' di chiusura dello svolgimento logico delle ragioni alla base dell'accoglimento della doglianza sollevata dal Presidente del Consiglio. Del resto, sarebbe stato sufficiente ricordare che il richiamato decreto-legge n. 4 del 2019 recava, per le misure simili di cui all'art. 7 della legge della Regione Siciliana impugnata, una cospicua quantificazione di oneri e una copertura finanziaria mediante riduzione di fondi, in un contesto generale di rigida programmazione delle assunzioni, i cui effetti risultavano già inseriti nei saldi in essere.

Anche il rilievo, contenuto sempre nella sentenza n. 235, circa la genericità e l'assenza di riscontro in merito alla posizione della Regione avrebbe richiesto un ulteriore approfondimento, fermandosi, la pronuncia, ad un giudizio non argomentato. La Corte avrebbe dovuto infatti sgretolare in maniera convincente l'assunto di fondo della Regione, secondo cui il combinato disposto tra maggiore spesa previdenziale ed effetti del divieto di assunzione comporta una riduzione netta della spesa regionale complessivamente considerata. Isolando invece il sistema pensionistico e censurando l'art. 7 per il fatto che il divieto di assunzioni impedisce

l'ancorché parziale copertura (con i contributi) dei maggiori oneri pensionistici, la sentenza finisce con il presentare (o con l'avallare) un argomento che prova troppo.

Infatti, si vengono ad inquadrare in tal modo le assunzioni tra le fonti di copertura del sistema previdenziale e non come costo netto del pubblico erario, il che significa che, ragionando *a contrariis*, la rimozione del divieto di assunzione avrebbe potuto fornire la copertura. Il che non appare chiaramente sostenibile, atteso il costo delle retribuzioni degli assunti e la mancata capacità, da parte dei contributi da corrispondere per tali assunti, di pareggiare il nuovo onere pensionistico. Ciò che è censurabile, dunque, nelle argomentazioni della Corte, è il fatto di ipotizzare un sistema di copertura "a perfetta tenuta" del sistema pensionistico a ripartizione, che vedrebbe compensati gli oneri pensionistici con i contributi versati dai datori di lavoro dei nuovi assunti: ciò senza considerare dunque il costo delle retribuzioni di questi ultimi ed il fatto che i nuovi contributi non garantiscono, certo, l'integrale copertura del maggior onere pensionistico.

Tutto questo conferma la tendenza che vede la giurisprudenza costituzionale non entrare se non raramente nel merito delle argomentazioni delle parti. Oltretutto, manca nella sentenza un esame di una questione metodologica preliminare, ossia se i problemi finanziari debbano essere inquadrati per singolo settore (per es., pubblico impiego, previdenza) ovvero nel complesso dei conti dell'ente di riferimento, laddove la risposta al quesito si indirizza ovviamente verso la seconda ipotesi.

4. L'obbligo di copertura: principio o clausola generale?

Il tema della copertura definito dall'art. 81, terzo comma, Cost., di cui alla sentenza in esame, esige un'ulteriore precisazione, poiché 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*, sentt. n. 244/2020, n. 227/2019; n. 274/2017; n. 184/2016; n. 192/2012).

L'accostamento della clausola generale all'obbligo di copertura sembra, invero, doversi intendere in senso atecnico; difatti, la tecnica normativa propria della clausola generale non sembra attagliarsi all'obbligo di copertura, configurandosi quest'ultimo quale principio piuttosto che come clausola generale¹⁵; è noto, infatti,

¹⁵ V. VELLUZZI, *Le clausole generali*, Milano, 2017; S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, Milano 1987. Secondo quest'ultimo autore, le clausole generali si distinguono dai principi perché "con tale termine ci si riferisce alle indicazioni riguardanti i valori fondativi di un ordinamento" per modo che "le clausole generali non sono principi, anzi sono destinati ad operare nell'ambito segnato dai principi".

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 semantica¹⁶ 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 che il principio di copertura non può che sottostare a regole compiute, definite secondo il parametro costituzionale dal legislatore positivo, 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.

5. Una breve riflessione sui recenti sviluppi della dottrina in tema di copertura

La sentenza, comunque, nell’affrontare il tema della copertura finanziaria, sia pur con le descritte e non marginali aporie prima descritte, offre l’occasione, incidentalmente, per fare il punto sul più recente dibattito in merito.

Sostiene dunque una parte della dottrina più aggiornata, in larga e del tutto acritica adesione al percorso compiuto su queste materie nell’ultimo decennio dalla Corte costituzionale, che negare impatti innovativi alla l. cost. n. 1/2012 e ritenere che “la riforma si sia limitata a codificare i precetti dell’equilibrio di bilancio e della copertura così come erano stati costruiti e delineati nella giurisprudenza più risalente e nel connesso dibattito dottrinale”¹⁷, rappresenterebbe una tesi che “si pone in contrasto con basilari principi di interpretazione dei 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, disperdendo l’anelito alla ‘innovazione’ che è insito nelle fonti del diritto, senza fare un’operazione di rimozione che si pone in contrasto con una igienica separazione tra esegesi e nomopoiesi. In secondo luogo, in uno Stato costituzionale, non esistono attività sottratte all’egida dei valori costituzionali e quindi, del sindacato di costituzionalità”.

In verità, a parte il linguaggio fantasioso ed esuberante, molte sono le osservazioni che si possono al riguardo svolgere, di carattere metodologico e di merito. Se ne possono per brevità enucleare due. Inutile qui riaprire i vecchi e secolari temi circa i limiti e le modalità dell’interpretazione del diritto, sicché non è facilmente

¹⁶ H. KELSEN, *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, 1934, trad. it. Torino, 1958.

¹⁷ Cfr. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi*, 30 dicembre 2020.

inquadrabile il contenuto e l'approdo del riportato "anelito alla 'innovazione' che è insito nelle fonti del diritto", se non riempiendo, ciascuno a modo proprio, con i contenuti più disparati le fonti a seconda dei propri orientamenti. Il che non garantisce certo la funzione primaria del diritto, che consiste nel fornire stabilità ed ancoraggio al sistema.

In secondo luogo, merita di essere messo a fuoco ancora una volta un concetto non sempre del tutto chiaro circa i rapporti tra equilibrio di finanza pubblica e copertura finanziaria. Come nei precedenti paragrafi copiosamente evidenziato, si tratta della simmetria tra due concetti simbiotici, quello di *stock* e quello di flusso. Ossia, dato qualsivoglia equilibrio di bilancio in essere (*stock*), la copertura ne deve evitare il peggioramento (flusso): tutto qui. È evidente dunque che, quale che sia l'equilibrio di partenza, ossia posteriore o anteriore alla novella costituzionale del 2012 dell'art. 81, *l'incipit* per dare un senso all'obbligo 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 – altro punto su cui non si è riflettuto molto – che la nuova legge di bilancio unificata dello Stato, posteriore alla presunta rivoluzionaria novella costituzionale di cui all'art. 81, sia composta di due Sezioni, di cui la II è esattamente il bilancio a legislazione vigente corrispondente al previgente comma terzo dell'art. 81, come è indicato chiaramente nei documenti del Governo, che per la loro altissima qualità andrebbero considerati e compresi molto più diffusamente, laddove la legge di bilancio approvata (comprensiva, dunque, anche della Sezione I) rappresenta la nuova legislazione vigente complessivamente considerata.

Negare questa constatazione significa non tener conto né dell'art. 15, comma 3, della legge rinforzata n. 243 del 2012, formalmente attuativa dell'art. 81, sesto comma, Cost., novellato, né dell'art. 21, comma 1-*sexies*, della legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009, prima richiamate, i quali confermano la natura sostanziale in ogni ordinamento contabile del principio dei conti cd. "tendenziali" (ossia a legislazione vigente), come attesta il quasi indiscusso metodo e 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 vincolo¹⁸ che unirebbe la copertura delle spese, il nuovo equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria e contabile, a seguito della novella del 2012. Come già altrove osservato¹⁹, si vengono così a mescolare, in modo improprio, parametri quantitativi e qualitativi ed a non considerare né la genesi né la *ratio* sia del nuovo concetto di equilibrio, compiutamente disciplinato dalla richiamata legge n. 243 del 2012, sia dell'inveterato concetto di copertura finanziaria, i quali operano su piani diversi che non possono essere confusi, come prima illustrato.

Su questi argomenti meritano da ultimo qualche cenno, sempre per tener conto degli ultimi sviluppi più recenti della dottrina, alcune tesi ancor più recenti, in parte analoghe a quelle prima esaminate, quali serpeggiano tra altri commentatori²⁰ e che trovano peraltro autorevole sostegno al livello della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni. Si tratta, in estrema sintesi, di due affermazioni contenute nello scritto nell'ultima nota citato. Da un lato, si sostiene la definitiva messa in soffitta, come dimostrerebbe la posizione di G. Vitagliano in uno scritto del 1910, alla cui coeva recensione di V.E.Orlando ci si rifà esplicitamente, della tesi del bilancio come legge formale. Dall'altro, viene espresso un giudizio di vivo consenso sulla tendenza, avallata peraltro anche dalla giurisprudenza costituzionale, in merito alle presunte modifiche in atto circa la natura del controllo della Corte dei conti, che perderebbe progressivamente la connotazione attuativa della funzione ausiliaria nei confronti delle assemblee elettive, per assumere invece, sempre di più, una caratterizzazione di natura giudiziale, “con l'obiettivo di ricondurre i controlli finanziari all'esercizio di funzione rigorosamente neutrale di accertamento di fatti giuridico-contabili in relazione al corretto impiego delle risorse pubbliche”. Tutto

¹⁸ Cfr. M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni e il difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali di legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi*, 16 dicembre 2020, in cui si riassume: “In posizione logicamente preliminare emerge, innanzitutto, la linea di continuità con la quale la Corte costituzionale ha letto l'antico principio di copertura delle spese che compariva nel vecchio quarto comma dell'art. 81 Cost. (e che oggi si trova confermato al terzo comma della medesima disposizione) rispetto al nuovo principio dell'equilibrio di bilancio, esplicitando il legame reciproco e indissolubile che lega necessariamente i due principi e ricavandone il più generale e omnicomprensivo principio della c.d. “sana gestione finanziaria e contabile”

¹⁹ C. FORTE e M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *wwwforumdiquaderniconstituzionali.it*, 30.11.20, in particolare, punto d.3) La “sana gestione finanziaria”: le diverse declinazioni di significato.

²⁰ Cfr. da ultimo G. RIVOCCHI, *La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione europea, Stato ed autonomie territoriali*, in *Amministrazione in cammino*, intervento al webinar del 26 ottobre 2020 in occasione della presentazione del “Manuale di contabilità di Stato” di Daniela Bolognino.

ciò ad art. 100 Cost invariato ed in un contesto interpretativo della novella costituzionale del 2012 secondo cui avrebbe fatto con essa ingresso, nel nostro ordinamento, il principio dell'anticiclicità del bilancio, con ciò – negli intendimenti di chi afferma codeste tesi, ivi compresa la Consulta – di fatto costituzionalizzando il *deficit spending*.

Si intende sorvolare qui su quest'ultimo argomento, perché, anzi, detta novella partiva eventualmente da un principio completamente diverso, che era quello della costituzionalizzazione del Patto di stabilità e crescita fissato in sede europea, il cui esito – per il nostro paese – sarebbe, in base alle ultime determinazioni fissate nei documenti ufficiali della Commissione europea nel 2019, un obiettivo di medio termine di un avanzo del conto delle pubbliche amministrazioni dello 0,5 per cento del pil²¹ (ovviamente, prima della sospensione in atto non del Patto di stabilità e crescita, ma del percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine a causa della pandemia e senza considerare la possibile rivisitazione che queste regole avranno una volta superata la fase d'emergenza, secondo criteri al momento non definiti). Quindi, non si tratta di *deficit spending*, se l'esito un obiettivo di avanzo.

Sia solo permesso aggiungere, sempre in merito all'anticiclicità, che, invero, non senza sorpresa, sembra sfuggire ai sostenitori della tesi esposta un fatto abbastanza semplice: la regola dell'obiettivo di medio termine dovrebbe funzionare sempre e quindi sia in caso di ciclo negativo, che richiederebbe peraltro un aggiustamento minore per evitare la prociclicità, sia in caso di ciclo positivo, in cui, nonostante il naturale aggiustamento in virtù delle maggiori entrate e delle minori spese in base all'operare dei cd. “stabilizzatori automatici”, non di meno occorrerebbe varare un aggiustamento rafforzato mediante la costituzione di riserve fiscali, proprio per acquisire margini utili per i tempi magri. Si tratta di principi chiaramente esposti nelle fonti ufficiali di riferimento e nei testi di politica economica più accreditati, regolarmente ignorati dalla dottrina e dalla giurisprudenza richiamate.

Ritornando ora alle due tesi principali prima riassunte, così come esposte nello scritto da ultimo richiamato in nota, per la prima (il bilancio come legge sostanziale), tralasciando anche qui l'opportunità dello sbrigativo richiamo ad un autore di un secolo fa che si muoveva in un contesto costituzionale ed istituzionale completamente diverso e che comunque non rappresentava una voce isolata, essendo il dibattito di allora molto vivace e contrastato su tali argomenti, in riferimento all'odierna struttura della legge di bilancio si può agevolmente ribadire ancora una volta solo che i conti del bilancio dello Stato vengono quasi integralmente fissati dalla Sezione II di tale legge, che viene costruita in base al principio della legislazione vigente, come recitano le fonti prima richiamate e costituite sia dalla legge n.

²¹ Come confermato dal DEF 2021, p. 8, nota 5.

243 del 2012, attuativa della predetta novella costituzionale, sia dalla legge di contabilità n. 196 del 2009. Quale sia dunque la natura giuridica di una legge di bilancio così composta costituisce quanto meno un tema aperto, che non si può liquidare ignorando quanto prevede l'ordinamento contabile, che richiama in molti punti il principio della legislazione vigente.

Ma v'è di più. Sempre in sintesi estrema, poiché si assiste, come dimostra lo scritto citato, alla meccanica e tralaticia esposizione ormai delle medesime tesi senza considerare né le fonti né la struttura delle leggi di bilancio approvate negli ultimi anni in coerenza con l'evoluzione della normativa contabile, vanno ribaditi – anche qui ancora una volta – altri due elementi. Da un lato, il metodo della politica economica da decenni invalso a livello internazionale consiste nella correzione (nei due sensi) del “tendenziale”, che altro non è se non il bilancio a legislazione vigente. Dall'altro, andrebbe altresì ricordato che tutto l'*iter* della decisione finanziaria si articola su due momenti: anzitutto, si fissa il bilancio come correzione del “tendenziale”, in coerenza con l'obiettivo programmatico fissato per ogni paese, ed in un secondo momento si parametrizza sulla custodia di tale equilibrio l'assolvimento dell'obbligo di copertura, che altro non è – pertanto – se non il fatto di impedire il peggioramento del saldo a legislazione vigente di cui alla legge di bilancio approvata.

Il principio della legislazione vigente è potentemente incardinato, dunque, per molti versi nel nostro ordinamento, alla luce della tecnica di politica economica di cui al mondo OCSE, e ad esso corrisponde una certa natura giuridica delle varie leggi di bilancio, per un verso, e delle altre leggi onerose, per altro verso. D'altra parte, se la legge di bilancio presentasse una natura identica alle altre leggi onerose, essa dovrebbe essere sottoposta alla copertura finanziaria, il che non risulta disposto dall'ordinamento, semplicemente perché sarebbe in sé contraddittorio. Sul piano istituzionale, conviene ripetere dunque che la legge di bilancio è vincolata all'obiettivo del saldo strutturale a medio termine (correlato peraltro ad altri saldi a seconda delle varie definizioni), a sua volta funzionale a quello del debito, entrambi coperti da norma costituzionale (rispettivamente, art. 81, primo comma, e 97, primo comma). Tale legge, poi, al termine della sessione di bilancio, fissa quella nuova legislazione vigente che non può essere peggiorata dalla successiva legislazione onerosa: di qui la contraddittorietà intrinseca della tesi circa la sottoposizione alla copertura della legge di bilancio, la quale non può non collocarsi pertanto in una posizione diversa rispetto alle successive leggi ordinarie onerose. In parole ancora più elementari, se la copertura è la difesa dell'esistente, l'esistente è altro (ossia, la nuova legislazione vigente) e non può essere sottoposto a copertura. Il principio della legislazione vigente è al momento ineliminabile, nel quadro in vigore di carattere ordinamentale e di tecnica di politica economica.

Una qualche sintetica considerazione la merita, infine, il secondo argomento del medesimo scritto qui in esame, quello della progressiva giurisdizionalizzazione del

controllo sui bilanci²². Tema amplissimo - verrebbe da osservare – su cui in questa sede si può solo offrire qualche brevissimo spunto. Un’inevitabile premessa è che l’argomento semplicemente costituisce un altro tassello che si inquadra nell’ambito di una deriva giustizialistica a sua volta facente parte di una tendenza più ampia, intesa a concepire il nostro Stato - senza che sia cambiata la costituzione - da uno Stato di diritto, basato dunque sulla legge in quanto espressione di quella sovranità popolare scolpita (non casualmente) nell’art. 1 Cost., ad uno Stato sociale costituzionale²³. Nel merito, si avalla dunque un progressivo assimilazione del controllo magistratuale *ex post* sul rendiconto di bilancio ad una pronuncia di carattere giudiziario, la quale si porrebbe “a presidio della legalità finanziaria e nell’interesse dei principi costituzionali di volta in volta rilevanti”²⁴. In tale costruzione non sarebbe naturalmente la rappresentanza ad individuare tali principi di volta in volta rilevanti nel raffronto tra esigenze e vincoli finanziari, il che pone ineluttabilmente il problema della responsabilità, la quale rileva sia *ex ante*, nella decisione di bilancio, sia *ex post*, nella verifica delle modalità di assolvimento del mandato conferito in via preventiva con la legge di bilancio, ad opera sempre del medesimo soggetto: l’assemblea rappresentativa.

Si tratta invero di tesi che esprimono più *desiderata* che un solido fondamento nell’ordinamento²⁵, il che va sottolineato con particolare forza se esse risultano avallate da sentenze, come è accaduto. Sarebbe qui del tutto ultroneo ricordare la differenza tra l’art. 100, secondo comma, Cost. e l’art. 103, secondo comma, Cost. Merita solo qui rammentare l’ultimo periodo del citato secondo comma dell’art. 100, non a caso mai menzionato dalla medesima dottrina e giurisprudenza più

²² Ciò non senza considerare che in dottrina si è, di recente, altresì affacciata anche la tesi del tutto peculiare della riconduzione della materia nell’ambito della volontaria giurisdizione: cfr. R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendi conti regionali*, in *Milan law review*, n. 1/2020, Università degli studi di Milano, pp. 47 ss.

²³ Secondo la nota definizione di P. CARETTI, *Il rapporto tra giudice e legislatore nella tutela dei diritti: verso un nuovo equilibrio*, in *Il costituzionalista riluttante-Saggi per Gustavo Zagrebelsky*, Torino 2016.

²⁴G. RIVOSECCHI, *cit.*, pag. 12.

²⁵ Al riguardo, non può non rilevarsi che le tendenze ordinamentali sono, piuttosto, nel senso di una riduzione dell’ambito della giurisdizione intestata alla Corte dei conti, laddove, nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - trasmesso dal Consiglio dei ministri, in data 25 aprile 2021, al Parlamento -, nell’ambito delle “riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza”, si trova ribadito l’intento della proroga dell’efficacia temporale della norma del decreto-legge n. 76/2020 che prevede la limitazione della responsabilità per danno erariale ai casi in cui la produzione del danno è dolosamente voluta dal soggetto che ha agito, ad esclusione dei danni cagionati da omissione o inerzia (cfr. punto 2.1.1 *Semplificazioni in materia di contratti pubblici*).

recenti: “Riferisce [la Corte dei conti] direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”. Con il che, ancora una volta, il cerchio si chiude. Oltretutto, lo stesso organo contabile ha rilevato più volte che, in caso di impugnazione del giudizio di parifica, l’approvazione della legge sul rendiconto fa cessare la materia del contendere. Aggiungasi che, in caso di difformità della legge approvativa del rendiconto rispetto al giudizio di parifica, prevale la prima, che funge infatti da sanatoria.