

Ancora in tema di copertura finanziaria di leggi onerose: la sentenza n. 72 del 2021

CLEMENTE FORTE, MARCO PIERONI*

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 72 del 19 aprile 2021.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2021/0072s-21.html.

Sommario: 1. Premessa: legge regionale onerosa con ricorso, a copertura, a mezzi di bilancio. – 2. Art. 30: ricorso in via implicita e oltre la lettera della legge a mezzi di copertura già previsti dalla legislazione vigente. – 3. Art. 36: ricorso quale mezzo di copertura a stanziamenti indicati in un atto allegato al bilancio regionale avente valenza amministrativa. – 4. Questioni di metodo e di merito.

Data della pubblicazione sul sito: 25 agosto 2021

Suggerimento di citazione

C. FORTE, M. PIERONI, *Ancora in tema di copertura finanziaria di leggi onerose: la sentenza n. 72 del 2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Consiglieri della Corte dei Conti.

1. Premessa: legge regionale onerosa con ricorso, a copertura, a mezzi di bilancio

Con la sentenza n. 72/2021, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 30¹ e 36² della legge della Regione Basilicata 29 giugno 2018, n. 11 (Collegato alla Legge di stabilità regionale 2018), promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, della Costituzione, con ricorso in via principale dal Presidente del Consiglio, peraltro formulato in modo assai stringato³.

¹ L'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 è censurato perché avrebbe «esteso di un ulteriore anno il periodo di copertura degli oneri» relativi al contributo regionale per il funzionamento dell'ente di governo per i rifiuti e le risorse idriche della Basilicata, stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio.

² Tale norma regionale ha inserito, dopo il comma 3 dell'art. 28 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – Legge finanziaria 2004), il comma 3-bis, secondo cui «[a]i componenti e al presidente delle commissioni giudicatrici di cui al comma 1, quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, sono riconosciute, a cura della SUA-RB, le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza». Secondo il comma 1 del citato art. 28 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, «[q]uando la scelta della migliore offerta avviene con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 83 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e successive modifiche ed integrazioni, la Regione Basilicata demanda la valutazione dell'offerta ad una commissione giudicatrice, nominata ai sensi dell'art. 84 del medesimo decreto legislativo». Ai componenti di queste commissioni «quando siano scelti tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale è corrisposta un'indennità di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 1.000,00 da determinarsi in sede di attribuzione dell'incarico, in ragione del valore e della complessità dell'appalto nonché del numero delle offerte pervenute» (art. 28, comma 3). La norma impugnata (ossia il comma 3-bis dell'art. 28 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, introdotto dall'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018) riconosce ai componenti delle anzidette commissioni giudicatrici, «quando siano scelti tra funzionari e dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale per procedure di gara gestite dalla SUA-RB, [...] le spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza».

³ Cfr., ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 23-30 agosto 2018, depositato in cancelleria il 31 agosto 2018, iscritto al n. 57 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.

1.1. Quanto all'art. 30, la questione di legittimità costituzionale non è stata ritenuta fondata, poiché secondo la Corte, il legislatore lucano, mediante l'inserimento delle parole «e l'anno 2018» dopo le parole «anni 2016 e 2017» nel comma 1 dell'art. 15 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016, avrebbe sì esteso al 2018 gli oneri relativi al funzionamento dell'Ente di Governo per i Rifiuti e le Risorse Idriche della Basilicata (EGRIB), ma, al contempo, ha esteso a questo stesso anno anche la variazione sullo stanziamento di competenza ivi previsto a copertura della spesa per il funzionamento dello stesso ente.

Da questo punto di vista - ha affermato la Corte -, il dato letterale dell'art. 15, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016 è inequivoco: «[p]er gli anni 2016 e 2017 e l'anno 2018, alla copertura degli oneri relativi al contributo regionale di funzionamento dell'Ente, derivanti dall'applicazione della presente legge, stimati in euro 1.000.000,00, per ciascun esercizio, si provvede con le seguenti variazioni sullo stanziamento di competenza [...]». In particolare, questa variazione si realizza attraverso lo spostamento di euro 1.000.000,00 dal Programma 03 («Altri fondi») della Missione 20 («Fondi e accantonamenti») al Programma 04 («Servizio idrico integrato») della Missione 09 («Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente»).

Sicché, ad avviso della Corte, la norma impugnata ha correttamente esteso al 2018, insieme al contributo stanziato a favore dell'ente finanziato, altresì il criterio di copertura di una spesa già previsto – per gli anni 2016 e 2017 – dalla legge reg. Basilicata n. 1 del 2016.

1.2. Anche l'art. 36 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 è stato ritenuto immune da censure in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost.

La norma impugnata riconosce ai componenti di commissioni giudicatrici il rimborso delle «spese di viaggio, vitto e alloggio nella misura prevista dalla disciplina delle missioni delle rispettive Amministrazioni di appartenenza», che si aggiunge all'indennità («di importo compreso tra euro 500,00 ed euro 1.000,00 da determinarsi in sede di attribuzione dell'incarico, in ragione del valore e della complessità dell'appalto nonché del numero delle offerte pervenute») già prevista nel caso in cui siano scelti «tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale» (art. 28, comma 3, così sostituito dall'art. 79, comma 2, della legge della Regione Basilicata 4 marzo 2016, n. 5 «Collegato alla Legge di stabilità regionale 2016»).

La Corte, in premessa, ha riconosciuto che la previsione censurata prevedesse un onere finanziario ulteriore rispetto a quanto già previsto, aggiungendo all'indennità (spettante ai soli funzionari che siano nominati come componenti delle commissioni giudicatrici) anche il rimborso delle spese di viaggio, vitto e

alloggio per i funzionari e i dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale.

Al contempo - ha rimarcato la Corte -, nella legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 non si rinviene alcuna norma recante la relativa copertura finanziaria; anzi, l'art. 77 (rubricato «Neutralità finanziaria») prevede che «[d]alla presente legge non derivano nuovi oneri a carico del bilancio regionale». Dal canto suo la legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, nel cui art. 28 si inserisce il comma 3-bis, introdotto dalla norma impugnata, reca una previsione di copertura finanziaria (art. 64) limitata agli anni 2004, 2005 e 2006, che sicuramente non vale a “coprire” la censurata nuova spesa, introdotta nel 2018.

Ciò nondimeno, la Corte ha concluso che l'impugnativa statale non potesse trovare accoglimento.

La Corte ha motivato ritenendo che “l'Allegato 2 alla delibera della Giunta regionale della Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto l'«Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del “Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020”», approvato, quest'ultimo, con la legge della Regione Basilicata 31 maggio 2018, n. 9 (Bilancio di Previsione finanziario per il triennio 2018-2020), prevede, in relazione alla Missione 01, Programma 03, Macroaggregato 109 («Rimborsi e poste correttive delle entrate»), Capitolo 03318 («Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese»), la copertura finanziaria per gli anni 2018, 2019 e 2020, indicando una previsione di competenza di euro 100.000,00 per gli anni 2018, 2019 e 2020 e una previsione di cassa di euro 141.446,00 per l'anno 2018. L'esistenza di un apposito capitolo di spesa denominato «Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese», con la relativa provvista, e l'inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata inducono, quindi, questa Corte ad accogliere il rilievo della difesa della Regione Basilicata e a rigettare le censure statali.”.

2. Art. 30: ricorso in via implicita e oltre la lettera della legge a mezzi di copertura già previsti dalla legislazione vigente

Quanto dunque all'art. 30 della legge regionale impugnata per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., oggetto del giudizio è una norma che estende (nel senso di prorogare) per un esercizio finanziario (2018) un onere di una precedente legge (n. 1 del 2016), senza provvedere alla relativa copertura finanziaria. Inoltre - dà atto la sentenza - nelle more del giudizio è intervenuta un'altra norma (legge della Regione Basilicata n. 10 del 2020), che, integrando la primigenia legge del 2016, ha esteso il predetto onere ad ulteriori tre esercizi (2020-2022), provvedendo però, in questo caso, ad una copertura finanziaria a carico di uno stanziamento di bilancio.

Per inquadrare con chiarezza la questione, si verificano dunque nella fattispecie due passaggi: a) una legge del 2018 proroga un onere senza la relativa copertura (e per questo viene impugnata dal Presidente del Consiglio); b) successivamente (*ius superveniens*), il medesimo onere viene prorogato con un'altra legge per ulteriori due anni, con copertura direttamente su stanziamenti già appostati *in* bilancio.

La sentenza, nel far presente che questo successivo *ius superveniens* non rileva ai fini del decidere, dovendosi escludere che l'intervento del legislatore lucano abbia assicurato la copertura finanziaria (per l'anno 2018), ritenuta mancante dal ricorrente, rileva, con riferimento al *thema decidendum* dedotto nel ricorso in via principale che "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30 [*scilicet*, la prima proroga per il 2018 dell'onere] non è fondata". Ciò in quanto la proroga al 2018 del primigenio onere limitato al 2016-17 (coperto peraltro con una variazione di bilancio) "ha, in effetti, esteso al 2018 gli oneri [...], ma ha al contempo esteso a questo stesso anno la variazione dello stanziamento di competenza ivi previsto della spesa per il funzionamento dello stesso ente". La sentenza conclude nel senso che "la norma impugnata ha esteso [...] al 2018, insieme al contributo stanziato a favore dell'ente finanziato, altresì il criterio di copertura di una spesa già previsto – per gli anni 2016 e 2017 – della legge reg. Basilicata n. 1 del 2016".

Numerose sono le osservazioni che qui vanno doverosamente svolte, tutte convergenti sul fatto che la pronuncia, nel respingere l'impugnativa per l'art. 30 della legge regionale citata, sembra non poggiare su alcun sostegno.

2.1. Anzitutto, la norma oggetto di censura si limita a prorogare l'onere al 2018, ma non provvede espressamente ad estendere a tale anno la precedente copertura sul bilancio degli oneri già previsti per il biennio 2016-17.

In secondo luogo, anche a voler presumere *sic et simpliciter* un'implicita estensione di copertura già prevista per il biennio 2016-17, ciò, oltre che andare al di là del dato della legge, significa tralasciare il fatto che era forse anche possibile che l'esercizio 2018 potesse non prevedere la capienza per la copertura del nuovo onere, dovendo - il bilancio di tale anno, come del resto quello di tutti gli anni - essere costruito sulla base del principio della legislazione vigente, che, in riferimento al caso di specie, è stata infatti modificata solo successivamente all'entrata in vigore del bilancio stesso per il 2018, essendo ciò avvenuto, appunto, con la legge n. 11 del 2018, oggetto dell'impugnazione.

In terzo luogo, il che è più grave sul piano dei principi, la sentenza, nel supporre una copertura non indicata dalla norma di proroga dell'onere, non si preoccupa di rilevare che, se ciò fosse stato realmente disposto dalla suddetta legge di proroga del 2018 impugnata, sarebbe stata comunque violata la norma costituzionale sulla copertura finanziaria, semplicemente per il fatto che quest'ultima richiede, per un nuovo o maggiore onere, una copertura *ad hoc*, il che esclude la possibilità di fare rinvio puramente e semplicemente al bilancio a legislazione vigente.

In estrema sintesi, per l'aspetto della sentenza riferito all'art. 30 oggetto di impugnazione, non solo si fa disporre da quest'ultima ciò che essa non dispone, ma si suppone una proroga di una copertura contraria all'art. 81, terzo comma, Cost., senza nulla rilevare, peraltro, sull'illegittimità della copertura dei primi due anni, ossia sul bilancio (ma, anzi, presupponendone un'estensione).

2.2. Quanto poi al fatto che lo *ius superveniens* sia stato ritenuto influente ai fini del giudizio, ciò corrisponde al vero, essendo stato previsto solo successivamente un onere triennale nuovo rispetto a quello relativo al 2018, oggetto dell'impugnazione.

Nel merito di questa eventuale, ulteriore questione, la Corte non avendolo fatto per la prima proroga (per il 2018), non ritiene di stigmatizzare l'illegittimità dell'ulteriore proroga al triennio 2020-22 in quanto, anch'essa, coperta con il mero ricorso a stanziamenti di bilancio.

Ciò significa che la Corte non si pone il problema dell'illegittimità delle coperture a bilancio.

Non lo ha fatto per la legge del 2018, oggetto del giudizio, persino ipotizzando una copertura di tal genere nel silenzio della norma; non lo fa per l'ulteriore proroga dell'onere con altra legge per il triennio 2020-2022, ancorché ciò non sia rilevante formalmente ai fini della pronuncia, ma rimanga comunque tale da presentare lo stesso problema di principio (copertura a bilancio)^{4 5}.

2.3. Al riguardo, non possono che essere mestamente ribadite le medesime considerazioni già espresse, ossia l'illegittimità di una copertura che faccia diretto riferimento al bilancio a legislazione vigente: questi sono i termini in cui si sostanzia il precetto costituzionale circa l'assolvimento dell'obbligo di copertura, oltretutto per indiscussa dottrina e giurisprudenza costituzionale pregressa (non a caso, la sentenza non richiama precedente alcuno in materia), senza tener conto peraltro

⁴ Sulla base di giurisprudenza risalente, la Corte costituzionale si ritiene legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale nell'esercizio di tutte le sue funzioni a carattere giurisdizionale. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 134 ss.

⁵ In più occasioni (*ex plurimis*, sent. 141/2014, punto 6 in *diritto*, e 26/2013, punto 4.1. in *diritto*) la stessa Corte costituzionale, anche di recente (sent. n. 244/2020, punto 5.4.1. in *diritto*) ha ribadito che il ricorso a stanziamenti già destinati a legislazione vigente con legge di bilancio, modalità peraltro non contemplata nell'art. 17 della legge di contabilità n. 196/2009 - che trova diretta applicazione anche per la legislazione onerosa regionale (art. 19) -, viola il principio di copertura finanziaria delle leggi onerose di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.

delle prescrizioni della legge di contabilità, che si applicano, come è noto, alla legislazione regionale⁶.

3. Art. 36: ricorso quale mezzo di copertura a stanziamenti indicati in un atto allegato al bilancio regionale avente valenza amministrativa

Purtroppo, il commento alla sentenza n. 72 non può più essere elogiativo neanche per la seconda questione affrontata, relativa all'art. 36 della medesima legge regionale n. 11 del 2018, prima riassunta. Il tutto, tra l'altro, con l'aggravante per cui l'*iter* logico di cui al punto 3 del *Considerato in diritto*, fa emergere una doppia, contraddittoria direzione.

3.1. L'antefatto è, come prima riportato, che l'art. 36 della legge n. 11 menzionata viene ad aggiungere, al testo della legge di bilancio del 2004, una disposizione in base alla quale, come riassume la sentenza (3.1.1), "in sintesi, se i componenti delle commissioni giudicatrici sono scelti tra funzionari della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, ad essi spettano l'indennità e il rimborso spese; se, invece, sono scelti tra dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale, spetta loro solo il rimborso spese". Ne consegue - continua la sentenza - che "da quanto esposto si deduce chiaramente che la previsione censurata prevede un onere finanziario ulteriore rispetto a quanto già previsto, aggiungendo all'indennità (spettante ai soli funzionari che siano nominati come componenti delle commissioni giudicatrici) anche il rimborso delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i funzionari e i dirigenti della Regione Basilicata, degli enti comunque dipendenti e di tutto il sistema sanitario regionale" (3.1.2).

⁶ Cfr., Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione quadrimestrale sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri* (articolo 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196) relativa alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2020, delib. n. 3/SSRRCO/RQ/21, Appendice relazioni quadrimestrali anni 2012 – 2020 "Repertorio delle pronunce della Corte costituzionale citate dalla Corte dei conti nelle relazioni quadrimestrali 2012–2019 sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi di spesa dello Stato". Sintesi dei profili metodologici, punto 1: *Copertura con rinvio o alla riduzione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente*. Il rinvio alla riduzione generica degli stanziamenti non esclude, ma anzi implica - se occorre presumere che si tratti di compensazioni effettive -, una tecnica di costruzione degli stanziamenti a legislazione vigente tale da presupporre già ex ante spazi di copertura in previsione di eventuali necessità: tale modalità di copertura confligge con il criterio della legislazione vigente e finisce con il significare una copertura con mezzi di bilancio (modalità di copertura non prevista dalla legge di contabilità) [...].

Prosegue la sentenza (*ivi*) facendo altresì presente che, “al contempo, nella legge reg. Basilicata n. 11 del 2018 non si rinviene alcuna norma recante la relativa copertura finanziaria; anzi, l’art. 77 (rubricato ‘Neutralità finanziaria’) prevede che ‘[d]alla presente legge non derivano nuovi oneri a carico del bilancio regionale’. Dal canto suo la legge reg. Basilicata n. 1 del 2004, nel cui art. 28 si inserisce il comma 3-*bis*, introdotto dalla norma impugnata, reca una previsione di copertura finanziaria (art. 64) limitata agli anni 2004, 2005 e 2006, che sicuramente non vale a ‘coprire’ la censurata nuova spesa, introdotta nel 2018”.

Fin qui il percorso argomentativo della pronuncia è lineare e del tutto condivisibile, laddove la logica conclusione sarebbe dovuta andare nel senso dell’accoglimento del ricorso.

Arrivati a questo punto si assiste, invece, improvvisamente, ad una virata verso una conclusione in senso opposto.

Continua infatti la sentenza rilevando che il ricorso va respinto “in quanto ‘l’Allegato 2 alla delibera della Giunta regionale della Basilicata 1° giugno 2018, n. 474, avente ad oggetto l’Approvazione della ripartizione finanziaria in capitoli dei titoli, tipologie e categorie delle entrate e delle missioni, programmi e macroaggregati delle spese del ‘Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2018-2020’ [...] prevede, in relazione [...] al Capitolo 03318 (‘Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese’), la copertura finanziaria per gli anni 2018, 2019 e 2020, indicando una previsione di competenza di euro 100.000,00 per gli anni 2018, 2019 e 2020 e una previsione di cassa di euro 141.446,00 per l’anno 2018”. Sicché “l’esistenza di un apposito capitolo di spesa denominato ‘Spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese’, con la relativa provvista, e l’inequivoco, preciso riferimento alle spese previste dalla norma impugnata inducono, quindi, questa Corte ad accogliere il rilievo della difesa della Regione Basilicata e a rigettare le censure statali”.

Quindi la Corte, nella medesima sentenza e nello stesso par. 3.1.2 del *Considerato in diritto*, inizia riconoscendo l’insussistenza, nella fattispecie, di una norma recante la copertura finanziaria e l’inidoneità a tal riguardo, per un onere di un esercizio successivo, di una compensazione riferita ad esercizi pregressi, ma subito dopo passa a respingere l’impugnativa, in quanto, in base ad un atto amministrativo, è comunque (la sentenza esordisce nel capoverso interessato con un “infatti” a titolo esplicativo-giustificativo) previsto un capitolo di bilancio riferito alla tipologia interessata (ossia, le spese per commissioni di aggiudicazione: compensi e rimborsi spese).

In tal modo, la Corte, dopo aver dapprima correttamente inquadrato il *focus* della questione (assenza di una norma legislativa di copertura), respinge però il ricorso in quanto tale assenza può essere superata con la sussistenza, tra l’altro per atto amministrativo, di un capitolo di bilancio dedicato genericamente alle spese in questione.

3.2. Con ciò riemerge il punto di fondo manifestatosi nel paragrafo precedente in riferimento all'art. 30: ossia, a giudizio della Corte, semplicemente si possono legittimamente appoggiare coperture finanziarie su mezzi del bilancio, senza che si formi neanche il sospetto che con ciò ci si pone al di fuori del corretto assolvimento dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, terzo comma Cost., che - giova ripeterlo - richiede l'indicazione di mezzi di copertura *ad hoc* in caso di oneri nuovi o maggiori, come nella specie.

Tra l'altro, dovendo ciò aver luogo con norma primaria, come in un primo tempo riconosce la stessa Corte nei passi riportati, la sentenza giunge ad una conclusione di segno opposto ritenendo sanato il *vulnus* evocato dal ricorrente attraverso il riferimento ad un mero atto amministrativo qual è l'allegato relativo alla ripartizione in capitoli della legge di bilancio, che di per sé offre indicazioni di carattere prescrittivo per la gestione del bilancio, ma non certo per reperire i mezzi per fronte alla copertura di nuovi o maggiori oneri.

Non solo.

3.3. Nella sentenza si prescinde del tutto dalla circostanza per cui l'allegato cui si fa riferimento sia entrato in vigore prima rispetto all'impugnata legge n. 11 del 28 giugno (risalendo esso, infatti, al 1° giugno del medesimo anno), il che suggella il fatto che la legislazione vigente non poteva, nel caso di specie, tener conto di oneri successivi, quand'anche una tale copertura fosse stata ammissibile, il che non è, come più volte messo in luce.

Ma la mancata considerazione della successione nel tempo dei vari atti (peraltro, di diversa natura) non appare sorprendente a questo punto, ma anzi risulta in qualche modo paradossalmente conseguenziale al fatto che la Corte ritiene legittimo appoggiare la copertura sul bilancio, essendo sufficiente per questo l'esistenza di un capitolo.

Alla luce della notevole particolarità di questa pronuncia (che appare invero eccentrica anche rispetto alla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia, di cui alla nota 4), conviene sommessamente ribadire che, a distanza di più di sette decenni dall'ingresso nel nostro sistema costituzionale dell'obbligo di copertura, la Corte costituzionale, con una sentenza del genere, nell'affermare la legittimità della copertura a bilancio (arrivando persino ad ipotizzare tale compensazione nel silenzio della norma), rischia di rendere *inutiliter data* la portata della disposizione di cui all'attuale terzo comma dell'art. 81 Cost.

4. Questioni di metodo e di merito

Ciò fa emergere, in definitiva, due distinte questioni, di metodo e di merito.

4.1. Da una parte, quanto al metodo, se fosse possibile applicare il criterio di ragionevolezza⁷ intrinseca alla giurisprudenza costituzionale, occorrerebbe rilevare che non di rado le relative pronunce presentano talvolta ricostruzioni delle norme impugnate che vanno oltre il dato letterale, nel momento in cui si fa dire ad una disposizione ciò che la disposizione non dice (nella fattispecie, che l'estensione temporale dell'onere di un anno comporti anche il prolungamento al medesimo esercizio della precedente copertura riferita agli esercizi antecedenti, prolungamento di per sé non automatico, poiché suppone un'espressa manifestazione di volontà del potere legislativo circa la destinazione, a copertura, di risorse finanziarie). In tali casi, le sentenze risultano prive di giustificazione sistematica.

Non è la prima volta, peraltro, che è dato registrare tale fenomeno⁸.

4.2. Quanto al merito, dalla lettura della sentenza in commento, sembrano emergere preoccupanti sbandamenti nell'interpretazione dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. con riflessi sull'effettiva assimilazione, nella cultura costituzionale, dei principi contabili che il legislatore è chiamato ad osservare.

Se è legittima la copertura a bilancio, ciò significa che è in gioco anzitutto la non ancora matura intelligenza del principio e del fondamento dell'obbligo costituzionale di copertura, della legge di contabilità nonché della stessa abbondante, risalente e tutto sommato (finora) esaustiva giurisprudenza costituzionale fin qui elaborata (a tacer della dottrina sviluppatasi a partire almeno dagli anni '70 e comunque dall'entrata in vigore dell'obbligo costituzionale di copertura).

Ma v'è di più.

Emerge una mancata comprensione anzitutto del rapporto che passa tra stanziamenti di bilancio e leggi onerose (nel senso della strumentalità dei primi rispetto alle seconde), il che costituisce l'antefatto della statuizione dell'obbligo di copertura, ed in secondo luogo, conseguentemente, del perno su cui ruota la contabilità pubblica nel nostro ordinamento. Ed è proprio questo passaggio - non considerato *tout court* dalla pronuncia - a rendere in radice illegittima la copertura a bilancio.

Pur dopo tanti decenni, conviene ribadire ancora una volta che, proprio in quanto la copertura di un nuovo o maggiore onere deve far riferimento a mezzi

⁷ Cfr., E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 71 ss.

⁸ Cfr. C. FORTE, M. PIERONI, *Nota a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2020: legittimo il raffreddamento della perequazione per le pensioni più elevate ed illegittima la durata quinquennale del contributo di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2021.

finanziari nuovi rispetto all'equilibrio di bilancio dato, quest'ultimo non può rappresentare il luogo della copertura, a meno che, con modifiche legislative *ad hoc* (contestuali alla statuizione del nuovo o maggiore onere), non si creino spazi di copertura mediante la riduzione di una spesa e/o l'incremento di un'entrata, con l'obiettivo comunque di un parallelismo, tra onere e copertura, di natura quantitativa (nel senso della identità di importo), qualitativa (nel senso del non peggioramento della qualità del bilancio) e temporale (nel senso della pari durata).

Appare dunque spaesante - specie per il legislatore regionale che a tale modalità di copertura fa sovente ricorso ⁹- che la giurisprudenza costituzionale, come si evince dalla sentenza qui in esame, non tenga fermi modo chiaro i basilari ed elementari principi sui quali si fonda l'obbligo costituzionale di copertura, venendosi a sostenere (persino presupponendolo, come nel caso in esame) che *praeter legem* (ma *contra constitutionem*) il bilancio a legislazione vigente possa costituire fonte di copertura di un nuovo e maggiore onere, per definizione - si ripete - "ulteriore", "aggiuntivo", "addizionale" rispetto all'equilibrio di bilancio derivante dalla legislazione previgente rispetto a tale onere¹⁰.

⁹ Cfr., Corte conti, Sez. Autonomie, *Linee di orientamento per le relazioni annuali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali*, Deliberazione n. 08/SEZAUT/2021/INPR, punto 4.6.

¹⁰ Attesa la rilevanza del tema, che meriterebbe un saggio a parte, si tralascia qui di sviluppare la considerazione secondo cui, anche in assenza del terzo comma dell'art. 81 Cost., sarebbero sufficienti i primi commi del medesimo art. 81 e dell'art. 97 Cost. per ritenere acquisito a livello di sistema l'obbligo di copertura in quanto difesa dell'equilibrio di bilancio dato e da fissare in base a parametri esogeni.