



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. II

(ESTRATTO)

MARINA ROMA

**TENDENZE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA
REGOLA DI COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI TRA EQUILIBRIO
DI BILANCIO E "RAGIONEVOLE" QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI**

29 GIUGNO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Marina Roma

**Tendenze della giurisprudenza costituzionale sulla regola di copertura finanziaria delle leggi
Tra equilibrio di bilancio e “ragionevole” quantificazione degli oneri***

ABSTRACT: *The paper analyses the principle of the Italian Constitution whereby any new law providing for new or increased spending shall indicate the related financial means. In this respect, the author focuses on the most relevant judgements of the Italian Constitutional Court regarding Art. 81, paragraph 3 of the Italian Constitution, also in the light of the reform introduced by Constitutional Law of 20 April 2012, no. 1.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – La copertura finanziaria delle leggi di spesa nell’evoluzione della Carta costituzionale – La prima fase: la definizione di uno statuto costituzionale della copertura finanziaria – La seconda fase: copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio come «facce della stessa medaglia» – La terza fase: il bilancio come «bene pubblico» e il contrasto alle «leggi proclama» – Considerazioni conclusive: verso uno sconfinamento oltre i limiti esterni del sindacato costituzionale?

1. *Premessa.*

La giurisprudenza costituzionale in materia di leggi di spesa – di frequente messa da parte in ragione delle complessità tecnico-contabili che la caratterizzavano – tocca in realtà uno dei nodi centrali della forma di Stato. La naturale limitatezza delle risorse disponibili lega, infatti, indissolubilmente l’effettiva tutela dei diritti nonché la possibilità di dare risposte credibili ai bisogni dei cittadini alla capacità degli organi di indirizzo politico di pianificare gli interventi, per cui risulta cruciale provvedere – utilizzando un’espressione tratta dalla recente [sentenza n. 62/2020](#) della Corte costituzionale – ad un «*programmato, corretto e aggiornato finanziamento*».

A riguardo, già nel dibattito in seno alla Seconda Sottocommissione dell’Assemblea costituente in merito al procedimento di formazione delle leggi, si osservava come: «*si prospettano due soluzioni: o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia un’impronta di serietà*»¹.

Ma se in tale prospettiva embrionale la regola di copertura finanziaria – poi confluita nella disposizione di cui all’originario articolo 81, comma 4, della Costituzione – puntava unicamente ad una responsabilizzazione delle decisioni di spesa, assunte al di fuori della manovra di bilancio, la Corte Costituzionale ne ha ampliato progressivamente la portata, innovandone la stessa natura e tramutandola – già prima dell’effettiva operatività della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – da mero onere procedurale a vero e proprio vincolo sostanziale a generale “presidio” degli equilibri di finanza pubblica.

Il compito che ci si propone è allora quello di tratteggiare, pur sinteticamente, le linee evolutive dell’onere di copertura finanziaria nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, ponendo l’attenzione sulla valorizzazione di tale regola nel contesto dei rinnovati parametri costituzionali, anche quale necessario meccanismo di garanzia dei diritti.

A tal fine, si è provveduto ad individuare in via ideale tre distinte fasi: una prima fase, antecedente la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, in cui la Consulta ha delineato le linee applicative della disposizione *de qua*; una seconda fase, a cavallo tra l’entrata in vigore della riforma e la sua effettiva operatività, in cui si è anticipato (come si vedrà) l’utilizzazione dei nuovi parametri; ed infine una terza fase, corrispondente all’ultimo decennio.

* *Contributo sottoposto a referaggio.*

¹ La riflessione di Luigi Einaudi e tutte le trascrizioni stenografiche delle sedute delle sottocommissioni dell’Assemblea Costituente sono disponibili nel [Portale storico della Camera dei deputati](#). Sul tema, si veda anche L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell’articolo 81 della Costituzione*, in *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, 1956.

Il paragrafo conclusivo mira ad evidenziare come le recenti tendenze del sindacato costituzionale sulle stime di spesa riportino attualità al tema della difficile coniugazione tra parametri giuridici e nozioni economiche, nonché i rischi di un maggiore attivismo da parte del Giudice delle Leggi.

2. La copertura finanziaria delle leggi di spesa nell'evoluzione della Carta Costituzionale

Come noto, la Costituzione repubblicana demanda la disciplina del bilancio dello Stato ad una sola disposizione – l'articolo 81 – che nella formulazione originaria prevedeva, anzitutto, il divieto di introdurre «nuovi tributi e nuove spese» con la legge di approvazione del bilancio, per poi aggiungere che «ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese indicare i mezzi per farvi fronte».

Il testo del 1947 articolava, dunque, le decisioni di finanza pubblica in distinti momenti: da una parte, la definizione dell'entità delle entrate e delle spese e dei saldi annuali in sede di approvazione del bilancio; dall'altra, l'adozione dei singoli provvedimenti di spesa, cui era consentito intervenire sul quadro delineato dal bilancio, ma a patto che tali provvedimenti fossero preceduti da un'adeguata stima degli oneri previsti e dal reperimento delle risorse necessarie².

È agevole comprendere, dunque, come si sia comunemente ritenuto che l'obbligo di copertura finanziaria non riguardasse indistintamente ogni legge diversa dalla legge di bilancio, ma soltanto ogni altra legge che effettivamente «importasse nuove o maggiori spese». Sarebbero rimaste, infatti, escluse quelle leggi che – senza determinare un'effettiva e immediata spesa – si limitavano ad attribuire competenze o a disciplinare lo svolgimento di specifiche attività, per le quali spettava proprio alla legge di bilancio il compito di destinare le relative risorse o nel caso negarle³.

Quanto al legame tra le previsioni degli iniziali commi 3 e 4, si è rivelata rapidamente minoritaria l'opinione per cui le disposizioni citate – prevedendo che unicamente le leggi sostanziali (e non la legge di approvazione del bilancio) potessero introdurre nuove spese e sottoponendo queste ultime leggi all'obbligo di copertura – avrebbero di fatto vietato il ricorso all'indebitamento. Sono, invece, prevalse le tesi di coloro che, anche alla luce della collocazione di tali disposizioni nella sezione della Costituzione dedicata alla formazione delle leggi, vi hanno ravvisato, piuttosto, l'obiettivo di modulare i procedimenti legislativi. Se scopo dell'obbligo di copertura era, dunque, quello di «conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l'entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili», si comprende come la legge di approvazione del bilancio fosse tradizionalmente ritenuta esente da tale onere: in sede di approvazione del bilancio, il legislatore ha contezza, infatti, dell'ammontare complessivo delle spese e di quello delle entrate e si assume, perciò, sia consapevole delle implicazioni finanziarie delle proprie decisioni⁴.

La riforma introdotta con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – pur avendo radicalmente

² Sulla previgente versione dell'articolo 81 della Costituzione, senza alcuna pretesa di completezza, si rinvia, tra gli altri, a M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 3-4/2017, 623 e ss.; G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 2 e ss.; A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, in C. PINELLI – T. TREU, *La Costituzione economica: Italia Europa*, Bologna, 2010, 347 e ss.; G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2006; G. VEGAS, *Copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 e ss.; V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 22 e ss.

³ Così M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari*. cit., 623 e ss.

⁴ Così in V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., 450 e ss. Un quadro in tali termini si ritrova anche in M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., A. BRANCASI, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, nota per il Gruppo di studio Astrid su «La Costituzione economica a 60 anni dalla Costituzione» (coord. Tiziano Treu) – 8 agosto 2009.

modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione – non sembrerebbe aver inciso in maniera significativa sulla formulazione del principio di copertura finanziaria⁵.

Si è, tuttavia, in più parti evidenziato come le (all'apparenza) minime modifiche letterali celino significative puntualizzazioni. Anzitutto, la riformata disposizione si applica ad «ogni legge», non più (come in precedenza) ogni *altra* legge diversa dalla legge di bilancio. Quest'ultima – divenendo, con la soppressione del divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese, fonte «materialmente normativa» – è coerentemente sottoposta all'obbligo di copertura, al pari di ogni altro provvedimento legislativo⁶. D'altra parte, l'utilizzo del «provvede», al posto del precedente «indica», comporta all'evidenza che la legge di spesa stessa deve includere la relativa clausola di copertura, non potendo (come invece pareva consentito nella versione ante-riforma) semplicemente rinviare un differente testo normativo⁷. La norma riformata chiarisce, infine, come l'obbligo di copertura debba riguardare ogni legge che comporti «nuovi e maggiori oneri», così includendo tutte le previsioni legislative che abbiano l'effetto di modificare i saldi di bilancio, sia che esse comportino maggiori spese rispetto al passato sia che prevedano una riduzione delle entrate fiscali⁸.

Ma, in disparte tali osservazioni, la riforma ha innestato la regola di copertura in una differente cornice costituzionale, non più neutro rispetta alle decisioni di finanza pubblica, ma complessivamente orientata alla razionalizzazione nell'utilizzo delle risorse nell'ottica del raggiungimento degli parametri europei.

Nel rinnovato scenario, il rispetto del vincolo per cui lo Stato è tenuto ad assicurare «l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» è divenuto passibile di controllo di costituzionalità, rendendo fonti di responsabilità giuridica – e conseguentemente di sanzione costituzionale – obbligazioni, la cui rilevanza restava un tempo circoscritta alla relazione fiduciaria tra Governo e Parlamento⁹. Un simile cambio di prospettiva – già all'indomani dell'entrata in vigore della riforma – aveva posto il problema dell'effettiva possibilità per la Corte di rilevare l'inosservanza delle nuove regole, *in primis* per l'incompatibilità fra oggetto e parametro del giudizio, che avrebbe imposto al giudice costituzionale

⁵ Sulla riforma costituzionale del 2012, si vedano – senza alcuna pretesa di completezza – C. BERGONZINI, *Il nuovo principio dell'equilibrio di bilancio: le prime ricadute sull'ordinamento italiano*, in: C. Bergonzini – S. Borelli – A. Guazzarotti (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, 2016; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014; R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Milano, 2013; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in “*Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*”. Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano 2014, 3 e ss.; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, in A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 108 e ss.; I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, 14 settembre 2012, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2012; P. SANTORO, *La costituzionalizzazione eteronoma del pareggio di bilancio*, in *Giustamm*, maggio 2012; G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011.

⁶ Si vedano, a tal riguardo, gli studi di M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit.; D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 5 settembre 2012, 37.

⁷ Così in G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2019, 230, dove si evidenzia come l'obbligo di copertura debba fare riferimento unicamente riferimento agli effetti diretti della nuova disposizione, sicché – anche qualora la nuova disposizione provocasse effetti indiretti vantaggiosi per la finanza pubblica – occorrerebbe comunque coprire gli oneri gravanti sulla finanza pubblica alla data dell'entrata in vigore. Sulla distinzione tra le norme di spesa, si veda G. FARES, *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 2020/I, 51.

⁸ Così in G. VEGAS, *Il bilancio pubblico*, cit., 230. Il quadro delineato, a ben vedere, pare recepire quanto era già statuito all'art. 17 della l. legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», in base al quale «ciascuna legge» che comporti «nuovi o maggiori oneri» sarebbe tenuta ad indicare espressamente, la spesa autorizzata, da intendersi come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa.

⁹ Si veda, a riguardo, G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012, 2.

di verificare «l'equilibrio tra le entrate e le spese» del bilancio dello Stato, coincidente con l'obiettivo di bilancio a medio termine stabilito per l'Italia a livello europeo, ovvero la sussistenza di quelle cause eccezionali che – «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» – avrebbero reso giustificato l'eventuale scostamento dal suddetto obiettivo, tramite l'emissione di nuovi titoli di debito pubblico¹⁰.

In tale contesto – come si vedrà – proprio nel tentativo di porre rimedio al difficile problema della giustiziabilità delle regole di finanza pubblica, la Corte ha più occasioni fatto ricorso alla regola di copertura finanziaria quale generale presidio a tutela dell'equilibrio dei bilanci.

2. La prima fase: la definizione di uno statuto costituzionale della copertura finanziaria

La violazione della regola di copertura ha inizialmente faticato ad imporsi quale oggetto di controllo in via incidentale, proprio perché le possibilità applicare in giudizio di leggi prive di copertura, ma attributive di benefici o risorse apparivano (ed appaiono) piuttosto ridotte, per la comprensibile difficoltà di rinvenire soggetti interessati all'impugnazione. La circostanza è stata a ragione attribuita al peculiare carattere della regola di cui all'articolo 81 della Costituzione, la cui violazione solo eccezionalmente può essere rilevata da un *quavis de populo*, attenendo piuttosto alle attribuzioni dei diversi organi e poteri che sono chiamati a vigilare sull'osservanza delle norme finanziarie: secondo le circostanze, la Corte dei conti, la Corte costituzionale, il Governo, o anche il Presidente della Repubblica, nell'esercizio del potere di rinvio delle leggi¹¹.

Il vizio di mancata copertura si configura, infatti, ogniqualvolta si sia in presenza di una norma *sostanziale* e la correlata disposizione *finanziaria* sia assente o inadeguata. Il ripristino della legalità costituzionale richiede allora la rimozione dall'ordinamento non solo della norma *di copertura* (se presente), ma anche della norma *sostanziale* cui quest'ultima si riferisce: sarebbe, infatti, paradossale rimuovere la disposizione finanziaria, perché inadeguata, mantenendo invece la norma di spesa, in assenza di qualsivoglia copertura¹².

¹⁰ Tra tutti, si veda il già citato contributo di G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit.

¹¹ Il riferimento è, per tutti, a V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte Costituzionale e l'articolo 81, u.c. della Costituzione*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, l'8 e il 9 Novembre 1991, 1993, 19 e ss., in cui si è riconosciuto ai giudici sull'articolo 81 il carattere di conflitto di attribuzione *sui generis* su un atto legislativo. L'osservazione viene ripresa in G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 2 e ss., ove si evidenzia come fossero così sfuggite al sindacato di legittimità costituzionale una serie di leggi aventi effetti e riflessi finanziari, in quanto di esse non si faceva applicazione in giudizio. Nella medesima sede, si rileva come nel 2012, delle 316 pronunce complessivamente emesse dalla Corte costituzionale in riferimento all'articolo 81 della Costituzione, meno di un terzo originasse da giudizi sollevati in via incidentale.

¹² In A. BRANCASI, *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate (nota alla sentenza della Corte costituzionale 2014 n. 224)*, in *Le Regioni*, 2015, 444 e ss., si evidenzia come la necessità di estendere la dichiarazione di incostituzionalità alla norma sostanziale non sia stata da subito per scontata, tant'è che nella giurisprudenza costituzionale si registra un'iniziale prassi di dichiarare l'incostituzionalità delle sole disposizioni di copertura, prassi abbandonata – a partire dalla [sent. n. 92/1981](#) – in favore della (decisamente più condivisibile) soluzione di dichiarare “in via consequenziale” anche l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sostanziali, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87. Quest'ultima norma prevede – come noto – che la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, nei limiti dell'impugnazione, non solo quali sono le disposizioni legislative illegittime, ma anche «quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata». A riguardo, può richiamarsi – a titolo esemplificativo – la [sent. n. 214/2012](#), che a sua volta riprende le [sentt. nn. 106/2011](#) e [131/2012](#) – per cui: «Dal difetto di copertura finanziaria non può quindi che derivare l'illegittimità costituzionale non solo delle disposizioni censurate, ma altresì dell'intero testo delle leggi regionali (...), dal momento che “un simile vizio, investendo la componente finanziaria della legge di spesa, non può che estendersi in via consequenziale alle disposizioni sostanziali generatrici della spesa” (...), stante la loro “inscindibile connessione” con le norme in questione (...), rispetto alle quali pongono i presupposti sostanziali. Stante dunque l'essenzialità e la preminenza degli equilibri finanziari tutelati dall'articolo 81 Cost., il difetto di copertura finanziaria costituisce invero un vizio essenziale, assolutamente incompatibile con la permanenza delle disposizioni sostanziali che, quand'anche non impugnatte, ove perduranti,

Sin dalle prime pronunce sull'originario articolo 81, comma 4, la Consulta ha chiarito come la copertura finanziaria si sostanzia in due distinte operazioni, consistenti, la prima, in una quantificazione chiara e ragionevole degli effetti di maggior spesa o di minore entrata, la seconda, nella previsione di risorse effettive e coerenti con tale quantificazione.

Quanto all'ambito di applicazione, che anche le leggi destinate a gravare sui bilanci delle Regioni dovessero indicare la relativa copertura non è mai stato posto in dubbio¹³. Diversamente, le spese poste a carico degli enti del c.d. settore pubblico allargato erano state inizialmente escluse dall'obbligo in questione, per poi esservi ricomprese successivamente all'entrata in vigore della l. 5 agosto 1978, n. 468 (abrogata dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «*Legge di contabilità e finanza pubblica*»), che ha segnato un'inversione di tendenza nella giurisprudenza costituzionale, per cui l'onere di copertura non avrebbe potuto essere eluso dal legislatore statale o regionale, semplicemente addossando le spese ad altri enti¹⁴.

Ciò chiarito e venendo immediatamente alla prima delle due operazioni – relativa (come detto) alla quantificazione degli oneri – la Corte ha da subito adottato un approccio definito «*sostanzialistico*», rilevando come la norma costituzionale dovesse trovare applicazione a *tutte* le previsioni legislative comportanti oneri a carico dei bilanci pubblici, essendo prive di rilevanza le eventuali qualificazioni formali effettuate dal legislatore, nel potenziale intento di eludere l'obbligo in questione¹⁵. L'indicazione di assenza di oneri, infatti, non sarebbe valsa di per sé a rendere dimostrato il rispetto dell'obbligo di copertura, dal momento che – per utilizzare proprio le parole della Corte – «*non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura", cioè dei mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere*», dovendosi la mancanza o l'esistenza di possibili oneri desumersi «*dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa*»¹⁶.

Quantomeno in una prima fase, tuttavia, la Corte si è astenuta dal censurare eventuali operazioni di stima effettuate dal legislatore statale o regionale, rilevando – anche in maniera piuttosto netta – come non fosse «*sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità l'entità della copertura finanziaria*», che invece è «*rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge*»¹⁷.

verrebbero a originare la spesa priva di copertura e che non possono, pertanto, che venire irrimediabilmente travolte dalla declaratoria di incostituzionalità per violazione dell'articolo 81, quarto comma, Cost. ».

¹³ Questo è quanto chiarito in una serie di pronunce risalenti già ai primi anni di attività della Corte. Si cita, nello specifico, la [sent. n. 9/1958](#), per cui: «*(...) è da ritenere invece che debba anche in questa materia aver pieno vigore il principio unitario, espresso dall'articolo 5 della Costituzione e ripetuto dall'articolo 1 dello Statuto siciliano, e in forza del quale la legislazione regionale si svolge nella osservanza delle supreme direttive della disciplina giuridica dello Stato. La disposizione dell'ultimo comma dell'articolo 81 deve necessariamente riguardare oltre che lo Stato anche le Regioni, non potendo queste sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui la predetta norma si ispira, in vista anche della stretta correlazione in cui l'attività e i mezzi finanziari dello Stato e delle Regioni vengono reciprocamente a trovarsi*». Si vedano poi *ex multis* le [sentt. nn. 54/1958](#), [31/1961](#), [1/1966](#), [41/1966](#), [96/1966](#), [47/1967](#), [17/1968](#) e [135/1968](#).

¹⁴ Si fa riferimento *in primis* alla [sentenza n. 92/1981](#) cit., per cui: l'onere di copertura finanziaria «*non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'articolo 27 della legge n. 468 del 1978 (...)*».

¹⁵ L'approccio della Corte viene definito «*sostanzialistico*» in G. FARES, [L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale](#), cit., 6. Sulla giurisprudenza costituzionale antecedente la riforma del 2012, si veda AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'articolo 81, u.c. della Costituzione*, Atti del seminario svoltosi in Roma l'8 e 9 novembre 1991, Milano, 1993; A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in *Rivista di diritto processuale.*, 1990, 262 e ss.; V. CAIANIELLO, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *Giur. it.*, n. 4/1984, 273 e ss.; F. DONATI, *Sentenze della Corte Costituzionale e vincolo della copertura finanziaria ex articolo 82 Cost.*, in: *Giur. cost.*, 1989, 335.

¹⁶ In ciò, è emblematica la (pur risalente) [sentenza n. 30/1959](#), per cui: «*Non si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta "copertura" cioè i mezzi per far fronte alla nuova o maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere*.

¹⁷ Si fa riferimento all'[ordinanza n. 69/1989](#). In S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, 2006, Milano, 217-218, si evidenzia come la statuizione possa apprezzarsi avuto riguardo al contenuto dell'ordinanza di rimessione del Pretore di Genova. Il ricorrente nel giudizio a

Una maggiore apertura al sindacato sull'adeguatezza degli stanziamenti si è registrata in alcuni casi solo partire dalla [sentenza n. 260/1990](#), in cui – pur dando atto che «*le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento*» e che «*essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale*» – si è rifiutato che da tale premessa potesse ricavarsi «*un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi*»¹⁸. La corretta quantificazione della spesa complessiva, attenendo ad attività e procedure da esercitarsi anche per gli anni a venire, costituirebbe infatti – secondo la ricostruzione contenuta nella [sentenza n. 386/2008](#) – momento essenziale dell'esercizio della funzione legislativa, recando in sé «*il contenuto stesso della decisione assunta tramite l'adozione, con effetti immediatamente vincolanti, della disposizione*».

Per quanto concerne, invece, la seconda delle due operazioni – afferente l'individuazione di risorse adeguate alla stima effettuata – non è stata ritenuta sufficiente la mera iscrizione negli stati di previsione della spesa¹⁹.

Né l'obbligo in questione avrebbe potuto – secondo la Corte – ritenersi assolto mediante la mera autorizzazione a iscrivere nel bilancio entrate destinate essere contemplate negli stati di previsione relativi ad esercizi futuri e perciò incerte ed eventuali. Una simile possibilità si è ritenuta ammissibile solo per le spese continuative e ricorrenti, per cui l'individuazione della copertura può essere postergata al momento dell'approvazione del bilancio annuale²⁰.

La Corte ha chiarito – già dalla [sentenza n. 30/1959](#) – che l'indicazione della copertura «*è richiesta anche quando alle nuove o maggiori spese possa farsi fronte con somme già iscritte nel bilancio, o*

quo riteneva, sulla base della normativa impugnata, di avere diritto a far valere il periodo di servizio militare ai fini dell'anzianità lavorativa, benché il proprio pensionamento fosse già avvenuto, mentre l'amministrazione resistente negava tale possibilità. Il Pretore, propendendo per l'interpretazione prospettata dal ricorrente, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale, asserendo che la disciplina in questione avrebbe mancato di specificare gli enti destinatari del provvedimento, i criteri e i tempi di erogazione, le modalità di richiesta, rendendo di fatto indeterminabile il numero di potenziali destinatari e così anche la relativa copertura. Si sarebbe richiesto, pertanto, alla Corte di sostituirsi al legislatore per indicare i possibili beneficiari ovvero di caducare l'intera disposizione. Un accenno all'impossibilità per il giudice costituzionale di ingerirsi in valutazioni del legislatore si può rinvenire anche nella [sentenza n. 9/1958](#) cit., in cui la Corte accenna che non rientri tra le sue competenze «*valutare i criteri di politica e tecnica finanziaria*». A tal riguardo, in A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in [Rivista AIC](#), 4/2017, si è osservato come la collocazione dell'articolo 81 della Costituzione nella Parte II, Titolo I, Sezione II, inerente alla formazione delle leggi – funzione che (come noto) attribuita congiuntamente alle due Camere – abbia avuto un impatto significativo sull'originario atteggiamento di cautela assunto dalla Consulta.

¹⁸ Sul tema si veda ancora S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte Costituzionale*, cit., 217 e ss., in cui si citano, ad esempio, le [sentt. nn. 25/1993](#) e [5/2000](#). In quest'ultima pronuncia in particolare – si rileva – come l'entità delle somme stanziare costituisse oggetto esclusivo del giudizio. In tal sede, è stata, infatti, ritenuta infondata la questione sollevata dal Tribunale di Ravenna, che aveva lamentato l'indeterminabilità dei destinatari della norma da cui si ricavava l'impossibilità di stabilire l'entità dei possibili oneri e in ogni caso l'insufficienza di quelli previsti dal legislatore.

¹⁹ Emblematico, a tal riguardo, è quanto statuito nella [sentenza n. 9/1958](#), per cui: «*il precetto dell'articolo 81 della Costituzione non può dirsi osservato (...) col semplice fatto di riferirsi, (...) alla capacità del fondo a coprire la nuova spesa; mentre l'ultimo comma dell'articolo 81 chiaramente stabilisce l'obbligo che la legge istitutiva della nuova spesa sia essa a dover indicare positivamente i mezzi per farvi fronte. (...) Senza tale indicazione non si può avere la precisa e concreta conoscenza del mezzo di copertura delle nuove spese, quale indubbiamente è richiesta, secondo lo spirito dell'articolo 81, sia in obbedienza ai generali criteri cui deve ispirarsi la legislazione finanziaria sia anche perché, in rapporto a minori ma del pari non derogabili esigenze pratiche, non sarebbe possibile, in una valutazione integrale di tutte le nuove e maggiori spese, stabilire la effettiva capacità a farvi fronte da parte del fondo speciale di cui trattasi*». Sul punto, si vedano poi *ex multis* le già citate [sentt. nn. 31/1961](#), [46/1967](#), [47/1967](#) e [135/1968](#). Più di recente, con la [sentenza n. 70/2010](#), la Corte ha chiarito come il generico rinvio a capitoli di spesa, in assenza di una puntuale e specifica determinazione dell'onere finanziario, non renda possibile verificare l'idoneità degli stanziamenti già iscritti nel bilancio. La Corte ha ritenuto compatibile con il precetto costituzionale, invece, il rinvio a stanziamenti già concretamente disposti al fine di provvedere a provvedimenti legislativi in elaborazione: si veda, a tal riguardo, la [sentenza n. 158/1969](#).

²⁰ Così nella [sentenza n. 16/1961](#), in cui si evidenzia come un simile procedimento si risolverebbe in una «*mera finzione contabile*» sostanzialmente elusiva del precetto costituzionale.

perché rientrino in un capitolo che abbia capienza per l'aumento di spesa, o perché possano essere fronteggiate con lo "storno" di fondi risultanti dalle eccedenze degli stanziamenti previsti per altri capitoli». Ma anche in tal caso occorre sempre che si faccia espressa menzione non solo dello storno ma anche delle autorizzazioni ad apportare al bilancio le debite variazioni²¹.

Si è andata così delineando una regola generale per cui la copertura proposta deve essere *«credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende sostenere in esercizi futuri»*, destinata a ritornare puntualmente nella giurisprudenza costituzionale sempre secondo la medesima formula²².

Sotto il profilo temporale, già a partire dalla celebre [sentenza n. 1/1966](#), la Corte ha sancito che anche le nuove o maggiori spese inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri sarebbero state soggette – seppur con *«con puntualità meno rigorosa»* – all'onere di copertura, non aggirabile semplicemente spostando il termine di efficacia della norma di spesa al successivo esercizio. Ogni provvedimento che importi maggiori oneri avrebbe dovuto, pertanto, indicare i mezzi per farvi fronte non solo per l'esercizio in corso ma anche per quelli successivi fra i quali tali oneri sarebbero stati ripartiti²³.

Con l'introduzione del bilancio triennale – e la conseguente positivizzazione dell'obbligo di quantificazione della spesa per la più estesa durata del documento contabile – la Corte ha ribadito come il legislatore non possa sottrarsi all'obbligo di copertura nemmeno per gli esercizi successivi al triennio, al contempo però ammettendo la possibilità di ricorrere, oltre che ai mezzi consueti, alla riduzione di spese già autorizzate, all'accertamento formale di nuove entrate, all'emissione di prestiti o anche alla previsione di maggiori entrate, fintanto che la soluzione adottata si presenti *«sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo (...): sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza»*.

Secondo tale prospettiva, la regola di copertura finanziaria avrebbe costituito *«il parametro di riferimento per valutare l'attendibilità delle deliberazioni di spesa anche di lunga durata e non solo per garantire l'equilibrio dei bilanci già approvati»*²⁴. Per tal via – anche prima della

²¹ Il principio è rinvenibile in una serie di pronunce, tra cui si citano – a titolo esemplificativo nelle [sentt. nn. 331/1988, 26/1991 e 446/1994](#). Nello specifico, nella [decisione n. 331/1988](#), la Corte chiarisce: *«Su tale premessa, il rinvio della quantificazione delle spese continuative e ricorrenti, nonché dei relativi mezzi di copertura, al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio, non può avere il significato di un'elusione dell'obbligo di cui all'articolo 81, comma quarto (e terzo), Cost., (...). Al contrario, esso risponde a esigenze di maggiore e di globale ponderazione degli oneri che ciascun bilancio, necessariamente in pareggio, deve sopportare per il miglior soddisfacimento dei bisogni della collettività regionale»*.

²² La formulazione viene enunciata in maniera pressoché identica in pressoché tutte le pronunce afferenti la seconda delle due operazioni di copertura, tra cui si citano – a titolo meramente esemplificativo e rimanendo in quella che, in questa sede, è stata definita la "prima fase" della giurisprudenza costituzionale sulla regola di copertura finanziaria – le [sentt. nn. 213/2008, 386/2008, 100/2010, 141/2010, 106/2011 e 272/2011](#).

²³ Così nella [sentenza n. 1/1966](#). Sull'indeterminatezza della portata dell'obbligo di copertura con riferimento agli esercizi futuri la dottrina aveva avanzato qualche perplessità, uno fra tutti V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., ma la Corte ne ha chiarito la portata nelle pronunce citate alla nota seguente.

²⁴ Questa la ricostruzione nella [sentenza n. 384/1991](#), per cui: *«l'esigenza imposta dalla costante interpretazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, lungi dal costituire un inammissibile vincolo per i Governi ed i Parlamenti futuri, tende anzi proprio ad evitare che gli stessi siano costretti a far fronte, al di fuori di ogni margine di apprezzamento, ad oneri assunti in precedenza senza adeguata ponderazione dell'eventuale squilibrio futuro»*. Rispetto agli esercizi futuri, *«la legge di spesa si pone come autorizzazione al Governo che la esercita non senza discrezionalità nel senso che, nella predisposizione del bilancio, le spese possono essere ridotte o addirittura non iscritte nei capitoli degli stati di previsione della spesa, salvi sempre l'approvazione ed il giudizio politico del Parlamento, quante volte l'esigenza dell'equilibrio e dello sviluppo economico sociale consiglino una diversa impostazione non globale del bilancio e la configurazione di un diverso equilibrio»*: sul punto, si veda anche la [sentenza n. 12/1987](#). L'orientamento affermato era stato, peraltro, recepito all'articolo 11-ter, comma 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468 – la già citata legge di contabilità – così come modificato dall'articolo 7, della legge 23 agosto 1988, n. 362, per cui i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa comportanti nuove spese o una riduzione delle entrate avrebbero dovuto essere corredati da una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative

costituzionalizzazione del principio di equilibrio di bilancio – il combinato disposto del divieto per la legge di approvazione del bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese e dell’obbligo di copertura di cui alla precedente versione dei commi terzo e quarto comma dell’articolo 81 veniva inteso quale il principale, se non l’unico, meccanismo per salvaguardare – quantomeno in via tendenziale – l’equilibrio fra risorse disponibili e spese²⁵. La Corte ha finito così per attribuire alla regola in questione un significato non meramente contabile, ma «sostanziale», per cui l’obbligo di provvedere ad una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi avrebbe obbligato il legislatore a tener dell’esigenza di un equilibrio tendenziale fra entrate e spese «*la cui alterazione, in quanto riflettentesi sull’indebitamento, postula una scelta legata ad un giudizio di compatibilità con tutti gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri*»²⁶.

3. La seconda fase: copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio come «*facce della stessa medaglia*»

L’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – pur applicabile solo a partire dall’esercizio 2014 – ha inaugurato un’ulteriore fase della giurisprudenza della Corte, in cui alla valorizzazione del ruolo della regola di cui all’allora vigente articolo 81, comma 4 della Costituzione nel rinnovato contesto costituzionale si è accompagnato un maggiore rigore nella verifica delle operazioni di copertura, con riferimento sia alla quantificazione degli oneri, sia all’individuazione delle relative risorse.

La Corte ha declinato, infatti, con maggiore dettaglio il risalente approccio definito «sostanzialistico» alle stime degli oneri, verificando con rigore metodico, dapprima, se le norme portate al proprio sindacato comportassero effettivamente una spesa a carico delle finanze pubbliche, per poi – in caso di esito positivo della precedente operazione – domandarsi se tale spesa fosse nuova o maggiore rispetto al quadro di cui alla normativa sostanziale vigente²⁷.

Ma se nel verificare la previsione di oneri a carico delle finanze pubbliche, si è valorizzato anche il tenore letterale delle disposizioni, quanto al requisito della “novità” della spesa, sarebbe stato necessario – secondo la Corte – valutare l’effettivo impatto dell’intervento normativo nel quadro di spesa vigente, sicché (ad esempio) anche il mantenimento di una spesa preesistente, che sarebbe

coperture, che specifichi, con riferimento sia alla spesa corrente sia alle minori entrate, gli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme nonché, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l’onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

²⁵ Si vedano, fra gli altri, T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 54, M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit., 8 e ss. Sul punto, si rinvia per tutte alla [sentenza n. 213/2008](#), in cui si rilevava come: «*caratteristica fondamentale del bilancio di previsione [fosse] quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l’anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica*».

²⁶ Così in C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 102, ove si riprende la [sent. n. 384/1991](#).

²⁷ Una simile scansione della verifica delle operazioni di copertura si ritrova in D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit., 31 e ss., che riprende la [sentenza n. 214/2012](#), in cui la Corte ha dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei Ministri con riferimento agli articoli 5 e 9, comma 1 – quest’ultimo per come modificato dall’articolo 3 della legge della Regione Calabria 28 dicembre 2011, n. 50, recante «*Norme di integrazione alla legge regionale 28 settembre 2011, n. 35*» – della legge della Regione Calabria 28 settembre 2011, n. 35, recante «*Riconoscimento ex articolo 54, comma 3, della legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, della “Fondazione per la Ricerca e la Cura dei Tumori “Tommaso Campanella” Centro Oncologico d’Eccellenza” come ente di diritto pubblico*», dichiarando in via consequenziale l’illegittimità dell’intero testo delle citate leggi regionali n. 35 e n. 50 del 2011. Nello specifico, le due norme citate avevano per oggetto rispettivamente le fonti di finanziamento della Fondazione, una volta riconosciuta quale ente di diritto pubblico, e le procedure di reclutamento del personale.

altrimenti venuta meno, avrebbe dovuto ritenersi una spesa “nuova”, che – come tale – avrebbe richiesto una idonea copertura finanziaria²⁸.

Facendo, quindi, leva sul principio per cui non «*si può assumere che mancando nella legge ogni indicazione della così detta “copertura” si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun onere o nessun maggiore onere*» e «*la mancanza o l’esistenza di un onere si desume dall’oggetto della legge e dal contenuto di essa*», la Corte ha ribadito la necessità che le stime di spesa (o di assenza di spesa) fossero effettuate «*in modo credibile*»²⁹.

Così, nel censurare l’istituzione di nuovi enti o la riorganizzazione di strutture esistenti in asserita assenza di oneri per le finanze pubbliche, si è altresì chiarito come – anche laddove si ritenga la nuova spesa sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse ma per effetto di una più efficiente utilizzazione di quelle già disponibili – spetti comunque al legislatore l’onere di fornire analitica prova della copertura finanziaria. Al riguardo non è stato ritenuto sufficiente il formale rinvio a poste di bilancio ove ricadessero, in modo promiscuo ed indistinto i finanziamenti di precedenti leggi. «*La pretesa autosufficienza non può*» infatti «*essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile*», dovendo ogni riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa «*essere sempre espressa e analiticamente quantificata, in quanto idonea a compensare esattamente gli oneri indotti dalla nuova previsione legislativa*»³⁰.

Immediatamente sensibile alla particolare congiuntura economica del tempo, il giudice costituzionale ha, dunque, riconosciuto appieno come «*la cura e il controllo dei risultati finanziari*» dovessero costituire «*oggetto di particolare attenzione legislativa, in quanto correlati non solo alla situazione del singolo ente pubblico, ma anche agli equilibri complessivi della finanza che ne vengono inevitabilmente influenzati*». Sicché, anche con riferimento alla seconda delle operazioni di copertura – relativa al reperimento di risorse idonee al finanziamento degli interventi proposti – pur nel solco dei principi già elaborati nelle pronunce precedenti, la Corte ha mostrato nelle proprie valutazioni una sempre maggiore analiticità, con un approccio che ha ricordato – per il crescente tecnicismo e livello di dettaglio nell’analisi dei dati numerici, che caratterizza le sentenze in questione – quello frequentemente adottato dalla magistratura contabile³¹.

Se, in linea con la giurisprudenza consolidata, è stato ritenuto necessario che la copertura si presentasse «*credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende sostenere in esercizi futuri*», si è chiarito come spetti al legislatore l’onere – da assolversi *in primis* mediante la relazione tecnica – di fornire «*analitica quantificazione*» circa dell’effettiva idoneità del mezzo proposto³².

²⁸ Il riferimento è sempre alla [sentenza n. 214/2012](#), in cui la Corte valorizza il richiamo – all’articolo 5 della legge impugnata, dedicato alle fonti di finanziamento della Fondazione – a «*finanziamenti pubblici*», a «*finanziamenti straordinari regionali*», nonché all’«*apporto economico che le deriverà dalla Regione*». L’esistenza di maggiori oneri non sarebbe smentita – secondo la Corte – dal fatto che, fino all’intervento normativo censurato, la Fondazione, pur costituendo un soggetto di diritto privato, gravasse già in larga parte sul bilancio regionale: la novità della spesa avrebbe dovuto essere apprezzata con riguardo alla legislazione sostanziale che la prevedeva e sotto questo profilo è stato risolutivo considerare che – in base alla normativa previgente – la fondazione avrebbe dovuto essere posta in liquidazione. Sicché la Corte ha ritenuto che – mantenendo in essere la Fondazione – i bilanci regionali si sarebbero visti gravati di una spesa che, in assenza della norma impugnata, non avrebbero sostenuto.

²⁹ Sul punto, si rinvia alla ancora alla [sent. n. 214/2012](#), che riprende a sua volta la [sent. n. 115/2012](#). Si veda sul punto anche la [sent. n. 51/2013](#), in cui si sancisce anche impossibilità di utilizzare a copertura somme interamente vincolate da un piano di rientro.

³⁰ Si veda la [sent. n. 115/2012](#), in cui – secondo la Corte – la formulazione delle norme impuginate, che prevedevano espressamente la necessità di un ulteriore fabbisogno finanziario – non avrebbe lasciato dubbi sul fatto che la legge dovesse individuare, quantomeno in via presuntiva, i mezzi finanziari necessari per la sua attuazione.

³¹ Il riferimento è alla [sentenza n. 192/2012](#). La tesi di un avvicendamento tra giudice costituzionale e giudice contabile è enunciata in D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, cit., 35, in cui si evidenzia come la Corte costituzionale abbia valorizzato nelle proprie pronunce la giurisprudenza della Corte dei conti riuscendo «*a calare l’astratto e sintetico precetto costituzionale nella specifica situazione esaminata*».

³² Così nella [sentenza n. 26/2013](#), ove si evidenzia come la disposizione censurata avrebbe dovuto indicare espressamente, per ciascun esercizio coinvolto, il limite di spesa e la specifica clausola di salvaguardia finalizzata a compensare gli effetti eccedenti le previsioni iniziali, prevedendo una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti

Ma a prescindere dalla maggiore severità d'approccio, la riforma costituzionale ha avuto l'effetto di arricchire la regola di cui all'allora vigente articolo 81, comma 4 di un'ulteriore dimensione. Con la [sentenza n. 70/2012](#) – in una fase addirittura antecedente alla conclusione dell'*iter* di approvazione del disegno di revisione costituzionale – la Corte è giunta, infatti, per la prima volta a dichiarare l'incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell'obbligo di copertura³³.

Seppur non si è mancato di evidenziare il chiaro richiamo ai principi affermati sin dalla già citata [sentenza n. 1/1966](#) – in cui pure si erano messi in stretta connessione copertura finanziaria e equilibrio tendenziale tra le entrate e le spese nel concatenarsi degli esercizi finanziari – è risultata immediatamente evidente la forzatura del dato letterale dell'originario articolo 81³⁴.

Come si è visto, la formulazione del comma 4, prevedendo che «*ogni altra spesa*» dovesse «*indicare i mezzi per farvi fronte*» subito dopo il divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio, inequivocabilmente escludeva tale legge dall'ambito di applicazione dell'onere copertura finanziaria³⁵. Pur a Costituzione immutata, il Giudice delle Leggi è sembrato, dunque, far leva su una presunta «*forza espansiva*» della disposizione, configurando l'obbligo di copertura quale regola prescrittiva volta al mantenimento dell'equilibrio tendenziale dei bilanci, piuttosto che (come nelle richiamate intenzioni dei Costituenti) quale strumento di «*conformazione dei processi decisionali di Governo e Parlamento circa la consapevolezza delle loro conseguenze finanziarie*»³⁶.

In tal modo, la Corte ha delineato senza indugi il ruolo dell'obbligo di copertura nel rinnovato contesto costituzionale – pur non ancora formalmente operativo – evidenziando come l'equilibrio di bilancio si realizzi attraverso la combinazione di due regole: una regola «*statica*», di parificazione tra le previsioni di entrata e di spesa, e una regola «*dinamica*», che non consente di superare nel corso dell'esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti³⁷. Si è così censurato l'utilizzo dell'avanzo di

di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza potesse essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio.

³³ A tal riguardo in G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 3/2012, si evidenzia come una significativa apertura si fosse registrata già con la [sent. n. 213/2008](#), con la quale la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21, recante «*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006*», in riferimento ad una questione sollevata dalla Sezione regionale della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del bilancio. Nella medesima sede, si citano quali ulteriori precedenti le [sentt. nn. 359/2007](#) e [386/2008](#), con le quali la Corte ha censurato rispettivamente l'articolo 44 della legge della Regione Siciliana 23 dicembre 2002, n. 23, recante «*Norme finanziarie urgenti - Variazione al bilancio della Regione Siciliana per l'anno finanziario 2002 - Seconda misura salva deficit*», e l'articolo 2, comma 7, della legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2006, n. 21, recante «*Autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio della Regione per l'anno 2007 e disposizioni per la chiusura dell'esercizio 2006*», e l'articolo 5 della legge della Regione Calabria 5 ottobre 2007, n. 22, recante «*Ulteriori disposizioni di carattere ordinamentale e finanziario collegate alla manovra di assestamento del bilancio di previsione per l'anno 2007 ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8*». Pur essendo le norme impugnate in tali sedi inserite in leggi diverse dalla legge regionale di approvazione bilancio, si trattava – secondo l'autore – comunque di provvedimenti assimilabili a tale legge.

³⁴ Così in C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?* in [Rivista AIC](#), 4/2012, 8.

³⁵ Sul tema si veda A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'articolo 81 della Costituzione*, cit. La tendenza anticipatoria rispetto all'entrata in vigore della riforma costituzionale si evidenzia già in G. RIVOCCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in [Rivista AIC](#), 3/2012, 5 e ss.

³⁶ Così in G. RIVOCCHI, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, cit., dove si evidenzia come – trattandosi di una legge regionale – sarebbe stato preferibile per il giudice costituzionale appellarsi alla consolidata giurisprudenza per cui legislatore può legittimamente imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario, purché questi non si traducano in limiti puntuali relativi a singole voci di spesa nei relativi bilanci.

³⁷ La Corte ha rilevato come la sottrazione di componenti attive dall'aggregato complessivo (il quale determina il risultato di amministrazione), senza la preliminare verifica di sussistenza dell'avanzo, potesse aggravare gli eventuali saldi negativi del conto consuntivo. Si sarebbe ridotto così il saldo economico – costituito dall'aggregato complessivo costituito dai residui attivi, dai residui passivi e dal fondo di cassa – in misura pari alla risorsa sottratta per la nuova iscrizione nell'esercizio successivo”.

amministrazione “presunto”, ossia per cui la relativa disponibilità ed effettiva entità non sia stata ancora certificata dall’approvazione del rendiconto, a copertura di voci di spesa incluse nel bilancio di previsione³⁸.

Sulla stessa linea, nella [sentenza n. 192/2012](#), la Corte ha rilevato l’impossibilità di far riferimento ad economie realizzate negli esercizi precedenti, per cui occorre invece necessariamente attendere la suggellazione dell’andamento dell’esercizio da parte del bilancio consuntivo³⁹. Riprendendo la ricostruzione del rapporto tra copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio di cui alla [sentenza n. 70/2012](#), si è sancito in tal sede come l’utilizzo di fondi, la cui esistenza o entità non risulti ancora attestata dall’approvazione del relativo rendiconto dell’esercizio precedente, rappresenti non solo una violazione dell’obbligo di copertura, ma anche una pratica «*sostanzialmente elusiva della salvaguardia degli equilibri complessivi di bilancio*», in quanto, sottraendo componenti attive senza la previa verifica di sussistenza dell’avanzo, non potrebbe che comportare eventuali saldi negativi del

³⁸ La pronuncia riguardava le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei Ministri in ordine a talune disposizioni della legge regionale 15 marzo 2011, n. 5, recante «*Bilancio di previsione della Regione Campania per l’anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013*», successivamente modificata dalla legge regionale 6 dicembre 2011, n. 21, recante «*Ulteriori disposizioni urgenti in materia di finanza regionale*». Nello specifico, con riferimento agli articoli 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, e 5 – che prevedevano l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione “presunto” a copertura finanziaria di voci di spesa del bilancio di previsione – la Corte ha rilevato come l’avanzo di amministrazione costituisca una specie della più ampia categoria del risultato di amministrazione, che – per effetto della somma algebrica tra residui attivi, passivi e fondo di cassa – può avere quale esito l’avanzo, il disavanzo o il pareggio. Un risultato non ancora riconosciuto attraverso l’approvazione del rendiconto dell’anno precedente – denominato, secondo la prassi contabile, appunto “risultato presunto” – consiste in una stima provvisoria, priva di alcun valore giuridico ai fini delle corrispondenti autorizzazioni di spesa. Ne consegue che tale avanzo “presunto” non può essere utilizzato a copertura prima del relativo accertamento, per cui si richiede (come visto) l’approvazione del rendiconto relativo all’esercizio nel quale l’avanzo si è formato. Non potrebbero – secondo la Corte – assumere rilievo nemmeno le fasi intermedie dell’*iter* procedurale che conduce alla formazione dell’avanzo di amministrazione, come la circostanza che la somma invocata quale avanzo di amministrazione fosse quella risultante dal progetto di legge regionale di rendiconto, pur se nella fase avanzata conseguente alla già intercorsa approvazione da parte della Giunta. Si tratterebbe – secondo la Corte – di una mera iniziativa legislativa, che non può certo cristallizzare l’esistenza, giuridica e contabile, delle voci che lo compongono. Le norme censurate riguardavano, oltre che l’utilizzo a copertura dell’avanzo di amministrazione “presunto”, il riferimento a fondi vincolati (in particolare all’articolo 1, comma 5), le implicazioni del principio di copertura finanziaria con riferimento al ricorso al mercato, finanziario e a strumenti finanziari derivati (articolo 5); la declinazione del principio di prudenza con riferimento all’ammontare dello stanziamento inerente ai residui passivi perenti in rapporto all’entità delle somme cancellate (articolo 1, comma 6).

³⁹ La pronuncia in questione origina sempre da un ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, afferente alcune disposizioni della legge della Regione Abruzzo 10 gennaio 2011, n. 1, recante «*Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Abruzzo. Legge Finanziaria Regionale 2011*»), come modificate dall’articolo 3 della legge regionale 23 agosto 2011, n. 35, recante «*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*», a sua volta sostituito dall’articolo 2 della legge della Regione Abruzzo 9 novembre 2011, n. 39, recante «*Disposizioni in materia di entrate*» in relazione all’utilizzazione di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell’esercizio di competenza (*cf.* articolo 3 della L.R. n. 35 del 2011 e articolo 2 della L.R. n. 39 del 2011), alla duplicazione dell’utilizzo della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa (*cf.* articolo 11 della L.R. n. 35 del 2011), al collegamento vincolato tra partite di entrata e spesa di parte corrente e al riparto di competenze in materia di copertura finanziaria tra Consiglio e Giunta e apparati amministrativi (*cf.* articolo 31 della L.R. n. 35 del 2011 e articolo 5 della L.R. n. 39 del 2011). Con specifico riferimento alle censure afferenti la violazione della regola di copertura finanziaria, la Corte costituzionale ha reputato fondata la questione avente ad oggetto l’articolo 11, in relazione al fatto che l’importo di 2.000.000,00 di euro, rappresentato dalle economie derivanti dai programmi di attuazione di cui alla legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2000, n. 77, recante «*Interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo*», giacenti presso la Finanziaria Regionale Abruzzese, sarebbe stato già utilizzato per 1.200.000,00 di Euro per il finanziamento della valorizzazione dell’Aeroporto d’Abruzzo. Sicché, il finanziamento di 4.000.000,00 di Euro previsto dall’articolo 11 della legge regionale n. 35 del 2011 sarebbe stato coperto solamente nei limiti di 2.800.000,00 di Euro. La Corte ha, così, riscontrato la parzialità della copertura della spesa in misura corrispondente all’ingonfia duplicazione, per l’importo di 1.200.000,00 di euro, corrispondente «*alla differenza tra la somma delle imputazioni di spesa e lo stanziamento*». Ricollegandosi a quanto già sancito nella [sent. n. 70/2012](#), la Corte ha rilevato come una simile prassi pregiudichi l’effettività del risultato di amministrazione, e conseguentemente dell’equilibrio del bilancio, dell’esercizio di pertinenza, implicando una promiscuità delle poste finanziarie attive, con grave pregiudizio dell’attendibilità della contabilità e della solidità degli equilibri finanziari dell’ente.

conto consuntivo⁴⁰.

Offrendo una lettura espansiva della regola di copertura finanziaria – per cui quest’ultima, già prima dell’effettiva operatività della riforma costituzionale, avrebbe costituito esplicitazione del più generale principio di equilibrio del bilancio – la Corte ha finito così per valorizzarne la portata anche nel rinnovato contesto costituzionale, anticipando un orientamento successivo volto a censurare quelle tecniche normative e contabili con cui il legislatore prova a celare la mancanza di adeguata copertura, intrinsecamente pericolose per l’equilibrio dei bilanci pubblici.

4. La terza fase: il bilancio come “bene pubblico” e il contrasto alle “leggi proclama”

In un contesto in cui (come visto), già all’indomani dell’entrata in vigore della riforma, si era evidenziato come la previsione di un vincolo costituzionale di «*equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio*» ponesse innegabili problemi di sindacabilità in sede di giudizio costituzionale, nell’ultimo decennio – in linea con le pronunce susseguite nel biennio 2012-2013 – la Corte ha più volte fatto ricorso al parametro di copertura finanziaria se non quale parametro di giustiziabilità della regola di equilibrio, quale generale presidio a tutela della salute delle finanze pubbliche⁴¹.

Pur non registrandosene applicazioni al bilancio dello Stato, il richiamo all’art. 81, comma 3, ha finito, infatti, per operare come meccanismo di controllo statale sulle decisioni di spesa delle Regioni, per la diretta incidenza dei relativi saldi di bilancio sul rispetto dei vincoli stabiliti a livello europeo⁴².

Così, valorizzando l’interconnessione tra i riformati commi 1 e 3 dell’art. 81, il Giudice delle Leggi ha ravvisato nella previsione di interventi non sorretti da adeguate risorse – stimate in maniera credibile e poi coerentemente stanziare – una delle principali cause di «*effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*»⁴³. Come si era già avuto modo di rilevare, difetto di copertura e

⁴⁰ Il riferimento è, ad esempio, alla già citata [sent. n. 192/2012](#).

⁴¹ Sul punto si veda A. FONZI, *L’obbligo di copertura finanziaria e l’equilibrio di bilancio. La prevalenza dell’interesse finanziario nelle leggi regionali – proclama*, in [Dirittifondamentali.it](#), fascicolo 1/2020; G. RIVOSECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in [Rivista AIC](#), 3/2016; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit. Il riferimento è alla [sent. n. 197/2019](#), in cui si rileva: «è la correlazione tra la parte dell’entrata e quella della spesa a rendere indefettibile l’indicazione dei mezzi necessari per fronteggiare le spese di esercizio e assicurare «una visione globale del bilancio, nel quale tutte le spese si confrontano con tutte le entrate [così da assicurare] il mantenimento dell’equilibrio complessivo del bilancio presente e di quelli futuri», ribadendo – in totale continuità con le pronunce del biennio 2012-2013 – che: «l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano una clausola generale (...) presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile» o ancora la [sent. n. 146/2019](#), per cui: «tale spesa (...) non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97»: si rinvia anche alle [sentt. nn. 184/2016](#), [89/2017](#), [205/2019](#) e [227/2019](#).

⁴² Sul punto, si veda G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 3, in cui si evidenzia come una parte consistente delle decisioni degli ultimi anni originino da impugnative di leggi regionali proposte dal Governo, che ha utilizzato spesso il ricorso in via principale quale meccanismo di richiamo alla responsabilità di concorrere al raggiungimento degli obiettivi europei per le Regioni, che (come noto) non sono sanzionabili secondo i procedimenti previsti dall’ordinamento europeo. Una simile prassi, indissolubilmente legata a dinamiche (anche) di natura politica, ha determinato, tuttavia, ineguali asimmetrie, per cui identiche violazioni delle regole di finanza pubblica da parte di Regioni non sono state allo stesso modo oggetto di impugnativa statale. Nella medesima sede, si evidenzia come la preponderanza di impugnative da parte del Governo sia dovuta alla regola per cui le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi rispetto a quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo laddove la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Sicché, dimostrare che l’inosservanza delle norme costituzionali sul bilancio da parte del legislatore statale si rifletta negativamente sulle attribuzioni regionali è tutt’altro che agevole. Questa la tesi anche nel saggio di I. CIOLLI, *Crisi economica e vincoli di bilancio*, V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale – La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale, Lecce, 14-15 Settembre 2012.

⁴³ Così nella [sent. n. 227/2019](#), su cui si tornerà nel prosieguo. Nel solco dell’ormai consolidata giurisprudenza, anche nelle successivamente alla riforma costituzionale si rinviene la necessità che la copertura finanziaria sia credibile,

pregiudizio dell'equilibrio del bilancio rappresentano, secondo la Corte, «*facce della stessa medaglia*», poiché una spesa non coperta si riverbera inevitabilmente sul successivo risultato di amministrazione, peggiorandolo in misura pari all'entrata non realizzabile⁴⁴.

Ma se, con riferimento alla seconda delle due operazioni di copertura – in linea con l'ormai consolidata giurisprudenza – anche nelle pronunce successive alla riforma costituzionale si ritrova la necessità che il finanziamento proposto sia «*credibile, sufficientemente sicuro, non arbitrario o irrazionale*», una ancora maggiore attenzione viene posta alla fase prodromica di stima dell'entità della spesa⁴⁵.

Pur non disconoscendo espressamente il precedente orientamento più cauto – per cui la quantificazione degli oneri finanziari correlati ad un determinato intervento dovrebbe ritenersi «*rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge*» (come nella citata [ord. n. 69/1989](#)) – la Corte stigmatizza il ricorso a quelle che vengono definite «*leggi-proclama*», del tutto carenti di soluzioni attendibili e che costituiscono perciò una minaccia non solo l'equilibrio di bilancio, ma anche i meccanismi di controllo democratico, nell'assunto per cui ogni decisione di spesa – il bilancio *in primis* – costituisce «*bene pubblico*», «*funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale*» e a sottoporre «*chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività (...) al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*»⁴⁶.

Il giudice costituzionale riprende – e approfondisce – per tal via la lettura sostanzialistica di cui alla già citata [sentenza n. 30/1959](#), censurando irragionevoli previsioni di assenza di oneri o addirittura contestando le quantificazioni di spesa effettuate⁴⁷.

Emblematica, a tal riguardo, è la recente [sentenza n. 227/2019](#), in cui la Corte ribadisce come il rispetto del canone costituzionale di copertura finanziaria non possa garantirsi con la mera corrispondenza numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa, richiedendo una necessaria valutazione sulla *ragionevolezza* dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio. Contestando la valutazione in ordine alla genericità ed all'assenza di chiarezza nella stima di spesa effettuata dalla Regione Abruzzo, la Corte, da una parte, pone in dubbio l'effettiva assenza di oneri per il primo esercizio di operatività, dall'altra, rileva come una legge così complessa avrebbe dovuto essere corredata «*quantomeno, da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato*

sufficientemente sicura non arbitraria o irrazionale. Si vedano, a tal proposito, *ex multis* le [sentt nn. 4/2014, 68/2014, 183/2016, 238/2018](#) e [197/2019](#).

⁴⁴ Sul punto, si rinvia alle [sentt. nn. 184/2016, 274/2017](#) e [197/2019](#), che paiono riprendere la tesi di G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, 1995, 115 e ss.

⁴⁵ Si vedano, relativamente a tale profilo, tra le altre le [sentt. nn. 68/2014, 183/2016, 238/2018, 247/2018](#) e [197/2019](#).

⁴⁶ L'espressione si rinviene nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla celebre [sent. n. 184/2016](#). Interessante è la considerazione della Corte successiva a quella ripresa nel testo – a rafforzamento della qualificazione del bilancio quale documento centrale a garanzia dei valori democratici – per cui: «*Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*». Sul punto, si veda L. ANTONINI, *La Corte Costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1/2017. La concezione del bilancio quale «*bene pubblico*» o comunque quale strumento di controllo democratico viene enunciata e ripresa anche *ex multis* nelle [sentt. nn. 7/2016, 107/2016, 89/2017, 274/2017, 49/2018, 18/2019](#) e [105/2019](#).

⁴⁷ Si veda, ad esempio, la [sent. n. 147/2018](#), in cui la Corte rileva come la norma della Regione Campania oggetto del giudizio non contenesse alcuna quantificazione della spesa, pur non potendosi ritenere che non si prevedessero nuove e maggiori spese, dal momento che si istituiva un nuovo servizio sociale regionale, il Servizio di sociologia del territorio, con la presenza di almeno un operatore sociologo per ogni ambito territoriale. D'altra parte – secondo la Corte – in assenza di tale quantificazione della spesa, non avrebbe potuto considerarsi adeguato il rinvio alle risorse disponibili per la realizzazione dei piani sociali di zona, in quanto l'ammontare della spesa avrebbe potuto essere superiore a quello delle risorse destinate a tale programma.

degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili»⁴⁸.

Parallelamente al contrasto alle «leggi-proclama» – pur non sempre con diretto richiamo al parametro di cui all’articolo 81, comma 3 – il controllo costituzionale sulle stime di spesa e sulle tipologie di coperture ha finito per intersecare, da una diversa angolazione, il sindacato sull’adeguata connessione tra funzioni e risorse⁴⁹.

Così, se con l’abolizione del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio, i diversi atti legislativi inerenti alla sessione di bilancio sono stati attirati nell’oggetto del controllo di costituzionalità, la Corte è intervenuta in più occasioni a censurare *irragionevoli* e *ingiustificate* previsioni di riduzione lineare dei trasferimenti o delle fonti di entrata a detrimento degli enti territoriali, che avrebbero richiesto da parte del legislatore la predisposizione di misure organizzative o compensative idonee a garantire una diversa copertura degli oneri, la produzione di risparmi di spesa, o una diversa allocazione delle funzioni pubbliche o ancora la partecipazione dei privati al relativo finanziamento.

In tal senso può leggersi la [sentenza n. 188/2015](#), in cui si dichiara l’illegittimità di una legge regionale piemontese, nella parte in cui, aveva disposto in modo irragionevole e sproporzionato – e in assenza di alcun piano di riorganizzazione – una riduzione delle dotazioni finanziarie storiche per l’esercizio delle funzioni conferite agli enti provinciali. Pur constatando che «*decisioni di natura politico-economica (...) sono costituzionalmente riservate alla determinazione dei governi e delle aule assembleari (...) frutto di un’insindacabile discrezionalità politica*» – con richiamo ai principi di cui alla [sentenza n. 260/1990](#) – il Giudice delle leggi ribadisce, in tal sede, il netto rifiuto alla sussistenza di «*un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi*». Rilevato che la riduzione dei fondi destinati agli enti territoriali sarebbe stata determinata in maniera apodittica ed in assenza di adeguata relazione tecnica, si contesta, facendo leva sui principi di buon andamento e di ragionevolezza, la stima effettuata dalla Regione, rilevando che «*ogni stanziamento di risorse*

⁴⁸ Con la sentenza *de qua*, la Corte ha dichiarato l’illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, recante «*Abruzzo 2019 – Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)*», per difetto di copertura finanziaria, ai sensi dell’articolo 81, comma 3, della Costituzione, dell’articolo 16. In particolare, la legge prevedeva una serie di disposizioni volte a precisare «*l’inquadramento della funzione dell’Aquila Città capoluogo di Regione e del suo territorio nel complessivo assetto della Regione Abruzzo, in attuazione dei principi di solidarietà e di coesione sociale che consentono di perseguire l’armonico ed adeguato sviluppo di tutte le aree della Regione*» (cfr. l’articolo 1); la redazione di «*un programma di investimenti strategici, da realizzarsi nell’arco del periodo finanziario di riferimento*» (cfr. l’articolo 4), che interessavano la «*Funzione di coordinamento e sicurezza del territorio*» (cfr. articolo 8), la «*Cooperazione turistica*» (cfr. articolo 9), l’«*Ambiente*» (cfr. articolo 10), il «*Patrimonio artistico*» (cfr. articolo 11), le «*Attività culturali e sportive*» (cfr. articolo 12), la «*Perdonanza Celestiniana*» (cfr. articolo 13). La Corte, in particolare, ha osservato come: «*Emerge da tale espressione, se confrontata con elementari canoni dell’esperienza amministrativa, l’“irrazionalità” che la costante giurisprudenza di questa Corte individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce – in contrasto con i canoni dell’esperienza – che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni*».

⁴⁹ Sul punto, si veda G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in [Rivista AIC](#), 4/2019, 340-343, in cui si evidenzia come – prima della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 – il principio di connessione sia stato raramente oggetto di controllo di costituzionalità. Quali isolati esempi si citano, in tal sede, la [sent. n. 92/1981](#), con cui la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità – proprio per violazione dell’obbligo di copertura di cui all’articolo 81, comma 4 della Costituzione – di una disposizione di legge statale che gravava i Comuni di nuove o maggiori spese senza indicare i mezzi per farvi fronte, e la successiva [sent. n. 307/1983](#), con cui la Corte ha annullato una legge statale – in questo caso con riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. prima ancora che dell’obbligo di copertura – che scaricava il peso della spesa prevista sui bilanci delle Regioni, senza provvedere a fornire a quest’ultime le necessarie risorse. Allo stesso modo – anche successivamente alla modifica dell’articolo 119, comma 4 della Costituzione di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – il principio di connessione abbia faticato a imporsi nella giurisprudenza della Corte, che anzi ha statuito come la contrazione di risorse potesse essere pur sempre compensata dagli stessi enti destinatari di trasferimenti o di compartecipazioni al gettito, per cui – soltanto laddove tale rimodulazione non fosse in alcun modo possibile (cfr. [sentt. nn. 29/2004](#), [145/2008](#), [155/2006](#)), gli enti territoriali coinvolti avrebbero potuto beneficiare di una dichiarazione di incostituzionalità.

deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura [e che] [i]l principio di buon andamento implica, da un lato, che le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, (...), e, dall'altro, che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati (...)».

Allo stesso modo (sempre per rimanere in via esemplificativa) nella [sentenza n. 10/2016](#), in cui viene censurata nuovamente una riduzione di stanziamenti agli enti territoriali da parte della Regione Piemonte, la Corte – pur appellandosi ancora una volta ai principi di buon andamento e di ragionevolezza – è sembrata in questo caso accennare espressamente alle operazioni di copertura, sostenendo che: «*l'esistenza di oneri nascenti dal contenuto della legge determina la necessità dell'indicazione dei mezzi finanziari per farvi fronte. Verrebbe altrimenti disatteso un obbligo costituzionale di indicazione al quale il legislatore, anche regionale, non può sottrarsi, ogni qual volta esso preveda attività che non possano realizzarsi se non per mezzo di una spesa*».

Ribadito il rifiuto alla possibilità di configurare una «*rigida garanzia quantitativa*», oltre la quale le riduzioni dei trasferimenti o delle compartecipazioni debba ritenersi automaticamente costituzionalmente illegittima, la Corte ha fatto salve tali riduzioni, fintanto che non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi ovvero pregiudichino – pur nell'intento di garantire un temporaneo miglioramento dei saldi a livello statale – l'equilibrio tendenziale dei singoli enti territoriali ma, con esso, anche di riflesso quello complessivo⁵⁰.

In una prospettiva più ampia, la necessità che la stima degli oneri afferenti un determinato intervento non sia lasciata incerta nell'*an* e nel *quantum* viene, in altre circostanze, ricollegata all'esigenza di apprestare adeguati strumenti di garanzia dei diritti, la cui effettività dipende in prima battuta dalla certezza delle disponibilità finanziarie e non può essere sacrificata in ragione di vincoli finanziari⁵¹.

Se l'introduzione dei nuovi parametri ha posto il Giudice delle leggi al centro della *vexata questio* sul rapporto tra equilibrio delle finanze pubbliche e garanzia dei diritti – pur a fronte di qualche significativa apertura alla prevalenza delle istanze di tutela a discapito degli equilibri finanziari, che vede nella [sentenza n. 70/2015](#) l'esempio più eclatante – si è delineata nella giurisprudenza costituzionale la necessità di effettuare, fermo il nucleo intangibile dei diritti fondamentali più strettamente collegati alla dignità umana, un «*bilanciamento ineguale*» tra attuazione dei diritti sociali di prestazione e scarsità delle risorse disponibili⁵².

⁵⁰ Al riguardo, in G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 346-347, si rileva come l'assenza di una garanzia di tipo quantitativo sancita a livello costituzionale non impedisca però che la misura di tale garanzia sia individuata dalla legge ordinaria ma, soprattutto, che l'assegnazione di competenze a livello territoriale non sia ricollegabile ad una qualche forma di quantificazione «*metodologicamente ed economicamente corretta degli oneri finanziari necessari ad assolverle*» o che – in altre parole – consenta di calcolare i costi di erogazione di determinati servizi o l'esercizio di funzioni amministrative. Secondo tale logica dovrebbe leggersi – a parere dell'autore – il d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216, recante «*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*», ma anche il successivo d.l. n. 78/2015, recante: «*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*», convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, che propone un'applicazione dei criteri di riparto perequativi fondati sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscale ancora territorialmente frammentata, oltreché diversificata a seconda del tipo di funzioni amministrative considerate. In tal sede, si osserva però come – anche quando tali nuovi parametri entreranno a regime (a partire dal 2021) – la relativa applicazione sarà limitata comunque ad una quota parte pari alla metà dei trasferimenti del Fondo di solidarietà comunale basati sulla spesa storica e, in ogni caso, non riguarderà Province e Città metropolitane. Si vedano, sul principio di connessione tra funzioni e risorse, oltre alle pronunce citate nel corpo del testo, anche le [sentt. nn. 155/2015](#), [205/2016](#), [169/2017](#), [84/2018](#), [137/2018](#) e [83/2019](#).

⁵¹ Questa l'osservazione riportata nel già citato contributo sul tema di A. FONZI, *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali – proclama*, cit.

⁵² In questi termini, si veda S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 13, ove si riprende M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in: *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Padova 1995, 126, ma anche C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996, 370 e ss.; D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 175 e ss.; P.

Così la celebre statuizione per cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» – nel contesto in cui è inserita – non pare doversi intendere quale rappresentazione di un'inconciliabile antitesi tra esigenze di bilancio e garanzia dei diritti, che anzi devono divenire entrambe oggetto di bilanciamento, vincolando il legislatore – consapevole del limite delle risorse disponibili – a scelte «coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale»⁵³.

Una ricostruzione in questi termini pare confermata dalla stessa Corte nella successiva [sentenza n. 192/2017](#), per cui la garanzia dei diritti costituzionalmente protetti richiede «certezza delle disponibilità finanziarie», sicché – pur ammettendo l'esistenza di inevitabili condizionamenti dovuti alla scarsità delle risorse finanziarie disponibili – non ne può essere compromesso il nucleo essenziale. Allo stesso modo, anche nella [sentenza n. 62/2020](#) – evocata in premessa – si ribadisce come «una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali» (*sentenza n. 275 del 2016*), ribadendo la necessità che il relativo finanziamento sia «programmato, corretto e aggiornato».

Ma una simile chiave di lettura pare – a ben vedere – potersi applicare anche alla già citata [sentenza n. 70/2015](#), in cui la Corte solo apparentemente sembra far prevalere le esigenze di adeguatezza delle prestazioni previdenziali su quelle di contenimento della spesa pubblica, censurando, invece, proprio l'operazione di bilanciamento tra tali esigenze⁵⁴.

CARETTI, *I diritti fondamentali*, Torino, 2011, 491 e ss. Nell'amplessima letteratura sul tema, sia consentito rinviare anche a F. SAIITO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», in [Rivista AIC](#), 1/2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in: *Giurisprudenza Costituzionale*, 6/2016, 2498 e ss.; A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 79 e ss.; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali – Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in [Rivista AIC](#). La giurisprudenza costituzionale degli ultimi sul rapporto tra vincoli di bilancio e garanzia dei diritti è molto ampia. Tra le tante, si rinvia – a titolo esemplificativo – alle [sentt. nn. 10/2015, 70/2015, 188/2015](#).

⁵³ Si veda, a tal riguardo, la celebre [sent. n. 275/2016](#). In commento, si vedano tra i tanti gli studi di A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; E. FURNO, [Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili](#), in questa [Rivista 2017/I](#), 105 e ss.; L. MADAU, "È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione", in [Osservatorio AIC](#), 2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in [Federalismi.it](#), 2017; R. CABAZZI, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *Le Regioni*, 2017; L. ARDIZZONE – R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (breve riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in *Diritti Regionali*, 2017, 173 e ss.

⁵⁴ Nella citata [sent. n. 70/2015](#), la Corte ha ritenuto, infatti, che il legislatore avesse sacrificato l'interesse dei pensionati e «in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti» a vedere salvaguardato il proprio potere di acquisto in nome di contrapposte esigenze finanziarie di risparmio di spesa, che però non sarebbero state «illustrate in dettaglio». Il giudice costituzionale ha rilevato, in tal sede, come, affinché sia osservato il principio di ragionevolezza – principio cardine del sistema, anche con riferimento alle scelte finanziarie – gli interventi legislativi che si prefiggano di ottenere eventuali risparmi di spesa debbano essere accuratamente motivati, ossia sostenuti da valutazioni della situazione finanziaria basate su dati oggettivi. Al riguardo, occorre anche fare riferimento alla [sent. n. 250/2017](#), in cui la Corte ha rilevato come – nell'esercizio della propria discrezionalità – il legislatore sia chiamato a bilanciare, proprio «secondo criteri non irragionevoli, i valori e gli interessi costituzionali coinvolti», per cui, da un lato, l'interesse dei pensionati a preservare il potere di acquisto dei propri trattamenti previdenziali, dall'altro, le esigenze finanziarie e di equilibrio di bilancio dello Stato, non eludendo – e qui si torna a quanto enunciato nella precedente [sent. n. 70/2015](#) – il limite della ragionevolezza. Ma – a contrario di quanto rilevato in tal sede – nella [sent. n. 250/2017](#), il giudice costituzionale ha ritenuto che le disposizioni in tal sede impugnate fossero frutto di scelte non irragionevoli da parte legislatore. La Corte ha osservato, infatti, come scopo dell'intervento oggetto di giudizio fosse in tal sede proprio quello di «dare attuazione ai principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, nel rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica, assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in funzione della salvaguardia della solidarietà intergenerazionale», così come dettagliatamente illustrato in sede sia di relazione accompagnatoria, sia di relazione tecnica e sia di documento di verifica

In tale scenario, la genesi delle decisioni di spesa – delle manovre finanziarie *in primis* – rappresenta la sede privilegiata in cui, una volta individuate priorità in linea con i valori costituzionali, effettuare un bilanciamento che contemperi in maniera *non irragionevole* rispetto dei parametri di bilancio e obiettivi prefissati⁵⁵. Così, anche con riferimento alle previsioni di stime degli oneri, siano esse effettuate in ragione di un intervento legislativo o nel momento della predisposizione di un capitolo di bilancio, il canone di *ragionevolezza* diviene limite sostanziale alla discrezionalità del legislatore, il cui rispetto è sindacabile in sede di controllo di legittimità costituzionale, in via incidentale, ma soprattutto in via principale⁵⁶.

Ed proprio sul terreno di tali ponderazioni che la Corte è intervenuta valutando la legittimità costituzionale dei bilanciamenti posti in essere dal legislatore. Un ruolo centrale è stato (e potrà essere svolto più spesso in futuro), a tal riguardo, dalla relazione tecnica, che – ai sensi dell’articolo 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 – deve accompagnare i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie, indicando la quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione correlata alle relative coperture ed agli effetti sull’andamento dei saldi rilevanti ai fini del rispetto dell’obiettivo di medio termine concordato in sede europea⁵⁷. Una relazione tecnica che si fondi su stime generiche o valutazioni apodittiche è divenuta in più occasioni indizio dell’*irragionevolezza* delle stime di spesa, pur non costituendo presunzione assoluta dell’inadeguatezza delle risorse stanziare, per cui occorre considerare anche l’arco temporale su cui insiste il provvedimento proposto ovvero l’effettiva complessità delle innovazioni legislative⁵⁸.

Ma se in tal modo si è evitato che il rispetto dei parametri di finanza pubblica venisse a configurarsi come principio rango super-costituzionale, immune ad ogni bilanciamento con altri valori – fra tutti il canone di ragionevolezza – occorre al contempo accettare che la Corte si ingerisca in scelte, un tempo considerate prerogativa delle assemblee legislative⁵⁹.

delle quantificazioni relative al disegno di legge di conversione di tale decreto, in cui sono riferiti i dati contabili che confermano l’impostazione seguita dal legislatore, nel quadro delle regole nazionali e europee. Alla luce di tali documenti allegati – ha concluso la Corte – «*emergono con evidenza le esigenze finanziarie di cui il legislatore ha tenuto conto nell’esercizio della sua discrezionalità*» e risulta che «*nell’attuazione dei principi di adeguatezza e di proporzionalità dei trattamenti pensionistici tali esigenze sono preservate attraverso un sacrificio parziale e temporaneo dell’interesse dei pensionati a tutelare il potere di acquisto dei propri trattamenti*».

⁵⁵ Sul punto, si veda la [sent. n. 124/2017](#), ma anche di uguale tenore la seguente n. 169/2017. In G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 22, si rimanda, a tal riguardo, anche a quanto riconosciuto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto nella delibera n. 426/2017 (rel. Dimita), in cui, nel dare applicazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 275/2016](#), si sostiene: «*entrambe le esigenze suddette – quella di preservare l’equilibrio di bilancio degli enti locali e quella di garantire l’effettività dei servizi al cittadino – devono essere soddisfatte attraverso la corretta programmazione e lo stanziamento di risorse finanziarie certe e sufficienti*».

⁵⁶ Si faccia riferimento, a riguardo, allo studio sul tema di L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2339 e ss.

⁵⁷ Si vedano, ad esempio, le [sentt. nn. 190/2014](#), [133/2016](#) e [5/2018](#). Si segnala, al riguardo, l’articolo 17, comma 6-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per cui – anche per le disposizioni che prevedano la c.d. clausola di neutralità finanziaria – la relazione tecnica è comunque tenuta a riportare la puntuale valutazione degli effetti derivanti dalle singole disposizioni per cui è prevista tale clausola, i dati e gli elementi idonei a suffragare l’ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi complessivi di finanza pubblica, attraverso l’indicazione dell’entità sia delle risorse già esistenti nel bilancio e sia delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. Sulla natura dell’art. 17 della citata legge di contabilità si rinvia a S. SCAGLIARINI, *La relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, 1589 e ss., ove si evidenzia come appaia difficile sostenerne la natura di norma interposta, atteso che – come chiarito anche dalla Corte nella citata [sent. n. 26/2013](#) – tale norma sarebbe meramente dichiarativa di obblighi per il legislatore già sanciti dal precetto costituzionale di cui all’articolo 81.

⁵⁸ Si veda la [sent. n. 124/2017](#). Sul punto, si rinvia a quanto sostenuto nel già citato contributo – sul sindacato in merito alla connessione tra funzioni e risorse – di G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 10.

⁵⁹ In G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 22, si evidenzia come l’ottica della Corte rimanga quella di «*contemperare*» equilibrio di bilancio e tutela di diritti fondamentali che, altrimenti, «*rischierebbero di contrapporsi*

5. Considerazioni conclusive: verso uno sconfinamento oltre i limiti esterni del sindacato costituzionale?

Il breve *excursus* di cui sopra ha voluto mettere a fuoco come la regola di copertura finanziaria abbia costituito, sin dai primi anni di attività della Corte, il principale parametro atto a garantire la giustiziabilità costituzionale delle decisioni di spesa del legislatore. D'altra parte, anche a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, complice senz'altro un atteggiamento "anticipatorio" assunto nel biennio 2012-2013, il controllo di costituzionalità sulle decisioni di spesa, assunte anche nel contesto delle manovre di bilancio regionali, ha spesso tratto origine – pur a fronte di nuovi parametri cui far riferimento – dalla necessità di dare soluzione a questioni inerenti l'adeguatezza delle operazioni di quantificazioni degli oneri e delle relative modalità di copertura.

Seppur nel dibattito dottrinale – come autorevolmente sostenuto – il tema della copertura finanziaria sia «*negli anni recenti (...) sparito*», esso merita (a parere di chi scrive) di essere considerato in un'ulteriore dimensione, alla luce della sempre maggiore attenzione che – nell'intento di coniugare rispetto dei parametri di bilancio ed effettività dei diritti – il Giudice delle Leggi ha dedicato alle stime di spesa.⁶⁰ L'analisi delle decisioni dell'ultimo decennio ha mostrato, infatti, come la Corte abbia progressivamente ampliato l'oggetto del proprio sindacato, soffermandosi con una sempre maggiore analiticità anche sulla prima delle due operazioni di copertura, inerente alla quantificazione dei costi. Complice la stretta sulle regole di finanza pubblica e la correlata tendenza a proporre riduzioni lineari degli stanziamenti, il problema dell'attendibilità delle operazioni di quantificazione degli oneri si è, infatti, imposto sempre più spesso alla valutazione del Giudice delle Leggi.

Le decisioni di spesa, originariamente concepite come libere nel fine, hanno assunto in tale prospettiva i caratteri di scelte «*costituzionalmente orientate*», da una parte, alla garanzia delle prestazioni connesse ai diritti incompressibili, dall'altra, al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in sede europea⁶¹.

Sicché, abbandonato l'originario approccio di tendenziale cautela, le operazioni di allocazione delle risorse sono state sempre più spesso sottoposte ad un rigoroso *test* di ragionevolezza, che ha assunto via via i caratteri di un peculiare scrutinio sulla sussistenza di un vizio di eccesso di potere da parte del legislatore⁶².

Non è questa la sede per soffermarsi sulle diverse accezioni con cui il canone di ragionevolezza è

senza via d'uscita, ma che, se letti esclusivamente attraverso un certo prisma ideologico, [avallerebbero] una "tirannia" di alcuni su altri, anziché un loro equo bilanciamento».

⁶⁰ L'osservazione si ritrova nella trascrizione dell'intervento dell'attuale Presidente della Corte Costituzionale M. CARTABIA, *Le questioni con rilevanza economica*, in AA.VV., *La Corte costituzionale e l'economia*, Atti del ciclo di incontri tra giudici costituzionali, economisti, giuristi.

⁶¹ Così in L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2013, 151, ove si rileva come la linea di politica economica debba essere quella delineata dalla Costituzione, per cui – una volta individuati gli obiettivi non è nella libera scelta del legislatore sacrificarne alcuni, tanto più in tempo di crisi, quando «*si fa anzi più rigoroso e stringente l'obbligo di impiegare le risorse disponibili secondo le priorità indicate dalla Costituzione e distinguere le destinazioni di fondi costituzionalmente doverose da quelle consentite o addirittura vietate*».

⁶² Così in F. SAIITO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo «Stato fiscale» allo «Stato debitore», cit., 37, ove si riprende F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, Torino, Giappichelli, 2008, 34. Con riferimento alla già citata [sent. n. 70/2015](http://sent.n.70/2015), si rinvia da ultimo B. BRANCATI, *I "deficit strutturali" del giudice costituzionale nelle decisioni sulla crisi. Considerazioni svolte su alcuni casi in materia pensionistica tratti dalla giurisprudenza italiana e portoghese*, online: Federalismi.it; 30 dicembre 2016, ma, più in generale, si veda anche S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge: profili teorici e giurisprudenziali*, CEDAM, 2008, 301 e ss. e 428 e ss. Si faccia riferimento anche all'ultimo paragrafo del recente contributo di G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, cit., 35 e ss.

stato inteso nella storia della giurisprudenza costituzionale – talvolta associandolo ai concetti di *non-arbitrarietà, coerenza, non contraddizione, logicità, irrazionalità* – fintanto che lo stesso Paladin osservava come il sindacato su tale principio assumesse «*caratteristiche fortemente eterogenee*», rischiando di aprire la strada ad un possibile arbitrio da parte del Giudice delle leggi⁶³. Ma se sino ad ora la Corte si è limitata – per utilizzare un’espressione ben nota alla giustizia amministrativa – a confinarsi entro un controllo dichiaratamente “estrinseco” sulla congruità delle decisioni di allocazione delle risorse, nell’ottica di espungere dall’ordinamento previsioni presentate come *manifestamente irragionevoli*, l’indeterminatezza di tale parametro – specie se applicato a dati numerici – rischia di determinare un’eccessiva opacità dei confini della giurisdizione costituzionale, con un’ingerenza del Giudice delle leggi in valutazioni, in un tempo non molto lontano, ritenute prerogativa intangibile dei decisori politici.

Al tal riguardo, si sono in più sedi evidenziate le criticità di un crescente attivismo del Giudice delle leggi quanto alle scelte di allocazione delle risorse, con uno sconfinamento oltre i limiti esterni del sindacato costituzionale, che ai sensi dell’articolo 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87, esclude – come noto – «*ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull’uso del potere discrezionale del Parlamento*»⁶⁴.

D’altro canto, nel tentativo di assicurare una qualche forma di giustiziabilità alle regole di finanza pubblica, il giudice costituzionale si è trovato più che in passato innanzi alla necessità di confrontarsi con valutazioni economico-finanziarie, che richiedono spesso l’ostensione di dati contabili.

Ma la Corte costituzionale – istituita originariamente come “giudice delle leggi” non certo come “giudice dei conti” – non pare disporre di adeguati strumenti istruttori o organi di supporto per effettuare un controllo quantitativo-contabile dei dati economici alla base delle decisioni degli organi legislativi, che invece si servono abitualmente di appositi uffici di bilancio.

Al riguardo, si è di recente ragionato sull’opportunità di arricchire l’istruttoria della Corte non solo per favorire una maggiore attenzione «*alla dimensione concreta di tutti gli interessi in gioco*», ma anche per rafforzare – a livello motivazionale – le argomentazioni alla base di una decisione di rigetto o di accoglimento. In disparte la valutazione circa l’opportunità di costituire un’apposita struttura di supporto nell’analisi di documenti contabili, è stato, infatti, in più occasioni evidenziato il raro impiego dei mezzi istruttori comunque previsti dalla legge 11 marzo 1953, n. 87, attribuito ad una sorta di inerte «*affidamento*» del giudice costituzionale ad una «*“interessata” collaborazione delle parti*», sulle quali tendenzialmente si intende far gravare l’onere di provare l’impatto finanziario (o la mancanza di impatto finanziario) delle norme contestate⁶⁵.

⁶³ Sul punto, si rinvia allo studio di L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, cit., 9, ove si confrontano le visioni di G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 147 e ss., A. CELOTTO, *Razionalità vs. ragionevolezza nel controllo di costituzionalità (a margine di un concorso dichiarato incostituzionale per la terza volta)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 3714 e ss.; P. PERLINGIERI, *Chiusura dei lavori*, in *Diritto intertemporale e rapporti civilistici, Atti del VII Convegno nazionale SISDIC*, Napoli, ESI, 2013, 467 e ss. Nella medesima sede, si fa riferimento a L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in: *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1997, 902-903.

⁶⁴ Così si esprimeva, peraltro, già A. PIZZORUSSO, *Tutela dei diritti costituzionali e copertura finanziaria delle leggi*, in: *Rivista di diritto processuale*, 1990, 262 e ss.

⁶⁵ Quanto all’utilizzo dei poteri istruttori nei giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi di spesa, si veda il recente studio CAREDDA M., *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino, 2019, 167 e ss. La letteratura sui poteri istruttori della Corte è ampia – senza alcuna pretesa di completezza in questa sede – sia consentito, come anche nello studio citato, rimandare a G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Torino, 2012; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, 1997; G. BRUNELLI – A. PUGIOTTO, *Appunti per un diritto probatorio nel processo costituzionale: la centralità del “fatto” nelle decisioni della Corte*, in P. COSTANZO (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, 245-268; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, 1045-1071; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, 1335-1362; A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in: *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, 1497-1503. A riguardo in G. RAGONE, *L’attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, in [Rivista AIC](#), 1/2020, 231, si

La prassi più frequente è stata, infatti, quella di acquisire i dati necessari dalla documentazione depositata dalle parti costituite o al più di servirsi degli approfondimenti curati dagli uffici dei giudici relatori⁶⁶.

La vicenda oggetto della pronuncia evocata in premessa a tal proposito rappresenta, infatti, un caso piuttosto isolato, originando da una richiesta istruttoria formulata in seno alla [sentenza n. 197/2019](#), in cui la Corte aveva rilevato come l'approfondimento delle ulteriori difese della Regione Siciliana in merito all'adeguatezza del Fondo sanitario regionale richiedesse alcuni chiarimenti e la presentazione di documentazione a supporto⁶⁷.

Ciò detto, se il maggiore attivismo del Giudice delle Leggi è probabilmente da ricollegarsi ad un tentativo di supplire alla mancanza di efficaci meccanismi di controllo sulle decisioni di spesa, rimane attuale chiedersi se – anche alla luce delle descritte criticità con riferimento alla disponibilità di un'adeguata *expertise* e di idonei mezzi istruttori – sia opportuno lasciare unicamente alla Corte il difficile (ma necessario) compito di salvaguardare le esigenze di equilibrio delle finanze pubbliche e al contempo di farsi «*arbitro*» di ultima istanza delle scelte di programmazione finanziaria e di allocazione delle risorse, a tutela dei principi costituzionali⁶⁸.

riprende quanto osservato in M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, in M. D'AMICO – F. BIONDI (a cura di), *La Corte Costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018, 50, ove si evidenzia come nel sessantennio compreso tra il 1956 e il 2016 la Corte costituzionale abbia pronunciato soltanto 93 ordinanze istruttorie. Considerando anche quelle disposte dal 2016 ad oggi – in tal sede – si evidenzia come il numero complessivo di ordinanze istruttorie adottate dalla Corte risulti tutt'ora inferiore a 100.

⁶⁶ Sul punto si vedano ancora CAREDDA M., *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, cit., 168-169 nonché la dottrina *ivi* citata.

⁶⁷ Il giudizio in questione riguardava diverse norme della legge della Regione Sicilia 8 maggio 2018, n. 8, recante «*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2018. Legge di stabilità regionale*» rispetto agli articoli 81, terzo comma, 117, commi secondo, lettera m), e terzo, e 119 della Costituzione. Con la [sent. n. 197/2019](#), dopo aver dichiarato le questioni riguardanti gli articoli 34 e 35 della suddetta legge proprio per difetto di copertura finanziaria, la Corte ha riservato «*a separate pronunce*» la decisione sulle questioni circa gli articoli 31, 45 e 99, poiché tale decisione necessitava – secondo la Corte – di apposita istruttoria. Nello specifico, per quanto concerne i citati articoli 45 e 99 che – secondo la Presidenza del Consiglio dei Ministri, avrebbero introdotto nuove voci di spesa in assenza di idonea copertura finanziaria – la sentenza ha affermato che «*le opposte posizioni delle parti possono essere correttamente valutate solo con l'approfondimento di alcuni elementi*», tra cui dati relativi sull'uso dei fondi strutturali. Quanto al citato articolo 31, relativo alle modalità di finanziamento delle spese sanitarie regionali, secondo la difesa statale, la previsione avrebbe contrastato con gli articoli 81, terzo comma e 117, commi secondo, lettera m) e terzo della Costituzione, nella misura in cui veniva prevista la retrocessione delle accise a favore della Regione, in assenza di un contestuale incremento della compartecipazione regionale alla spesa sanitaria rispetto alla quota del 49,11 per cento prevista dalla legislazione vigente, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato, privi di copertura finanziaria. In aggiunta, la maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale sarebbe andata a pregiudicare, sempre secondo la difesa statale, la garanzia dei LEA. Sicché, la Corte ha fatto espressa richiesta sia al Governo sia alla Regione siciliana di fornire indicazioni analitiche dei flussi finanziari destinati alla copertura dei LEA in materia sanitaria. In commento all'ordinanza istruttoria in questione, si veda lo studio G. RAGONE, *L'attivazione del potere istruttorio tra forme consolidate e scelte innovative Riflessioni a margine della sentenza costituzionale n. 197 del 2019*, cit.

⁶⁸ Così in M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, n. 1/2018, 93 ss., 95. Quanto all'assenza di adeguati meccanismi di controllo dell'attività di spesa del Governo nell'ordinamento italiano, se confrontato con altri ordinamenti, si veda il contributo di E. D'ALTERIO, *Finanza pubblica e amministrazione: «verifiche» e «bollino» della Ragioneria Generale dello Stato*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, fasc. 4/2016, 1009 e ss., in cui si rileva come il panorama comparato offra spunti significativi a riprova dell'inadeguatezza del sistema italiano, in cui i compiti di controllo sono svolti Corte dei conti (organo di natura giudiziaria, titolare di funzioni ausiliarie rispetto al governo e concentrato, a livello centrale, soprattutto sui controlli di legittimità). In tal sede, si evidenzia come, ad esempio, nel modello britannico i principali «*contrappesi*» all'esercizio del potere di spesa da parte del governo siano rappresentati dal *National Audit Office* – *Nao* e dal *Committee of Public Accounts* – *Pac*. Ancora, il modello francese, invece, presenta i controlli della *Cour de discipline budgétaire et financière*, della *Cour des comptes* e del *Parlamento*. Tra questi, il ruolo più importante è svolto dalla *Cour des comptes*, che, oltre al «*contrôle des comptes des comptables publics*» e al «*contrôle de la gestion*», «*certifica*» i conti dello Stato, secondo una procedura più approfondita della parificazione della Corte dei conti italiana, che prevede «*contrôle de la sincérité des comptes*» con lo scopo di fornire «*une assurance supplémentaire de disposer d'une comptabilité générale fiabilisée*». Sempre nel modello francese, tra il Parlamento e la *Cour des comptes* sono previste forme di interazione, per cui la Corte partecipa alle audizioni svolte dal primo e al lavoro del *Comité d'évaluation et de contrôle*. Anche la

valutazione dell'entità e dell'adeguatezza delle coperture è direttamente rimessa alla *Cour des comptes*, che è chiamata ad emettere la c.d. «certificazione». Sull'evoluzione del sistema dei controlli contabili da parte della Corte dei Conti nell'ordinamento italiano, si rinvia – senza pretesa di completezza – agli studi di F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018; L. BUFFONI – A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules v. discretion*, in *Le Regioni*, n. 4/2014; A. CAROSI, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e Società*, 2013; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, cit..