

LA CATEGORIA DELLE LEGGI DI SPESA DOPO L'INTRODUZIONE
DEL NUOVO ART. 81, C. 3, COST.*

MICHELA TROISI**

Sommario

1. Note per un inquadramento preliminare. – 2. Le modifiche intervenute con la revisione del 2012: quale rilievo per la categoria delle leggi di spesa? – 3. Le procedure di spesa tra normazione primaria, regolamenti parlamentari e prassi. – 3.1 Il caso delle clausole di salvaguardia. – 4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale. – 4.1 Questioni di carattere “processuale”. – 4.2 Indicazioni di natura “sostanziale”. – 5. Spunti per una costruzione della categoria delle leggi di spesa nel quadro della finanza pubblica allargata.

Abstract

The essay investigates the category of spending laws, with particular attention to the new elements that can be identified after constitutional law n. 1 of 2012, that introduced, inter alia, the principle of balanced budget. The notion of financial coverage as evoked by Article 81, third paragraph, of the Constitution, is extremely important for the construction of this category. Firstly, after an analysis of the relevant constitutional parameter, the research considers the constraints imposed by ordinary legislation and parliamentary regulations, as well as current practice. Secondly, the study examines the contribution of the Constitutional Court, taking into account both the novelties of "procedural" relevance and the indications of "substantial" nature that derive from constitutional jurisprudence. The result is a complex picture, within which the burden of financial coverage of spending laws appears to be interpreted with ever-greater strictness. The "financialization" of the decisions of the Constitutional Court places the issue of the relationship between resources and rights in the direction of a greater guarantee of the effectiveness of the latter.

Suggerimento di citazione

M. TROISI, *La categoria delle leggi di spesa dopo l'introduzione del nuovo art. 81, c. 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico”, organizzato dalla *Rivista* e svoltosi il 16 ottobre 2020.

** Ricercatrice di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Contatto: michela.troisi@unina.it

1. Note per un inquadramento preliminare

La presente ricerca si propone di indagare la categoria delle leggi di spesa, con particolare riguardo agli eventuali elementi di novità individuabili a seguito della legge costituzionale n. 1 del 2012¹, che ha introdotto, tra l'altro, il principio di equilibrio di bilancio in Costituzione.

L'intuizione secondo la quale le leggi di spesa costituissero una «particolare categoria di provvedimenti legislativi» è risalente in dottrina². La sola esistenza delle disposizioni di cui all'articolo 81, commi 3 e 4, nella loro formulazione originaria, veniva considerata quale «spunto immediato» e «giustificazione, per così dire, testuale» per analisi che avessero come oggetto specifico le leggi di spesa³. Questa categoria veniva costruita in via residuale, per contrapposizione alla legge di approvazione del bilancio⁴. In particolare, veniva evidenziato che, dal momento che le nuove spese non potevano essere stabilite con la legge di bilancio, quest'ultima non risultava idonea a contenere stanziamenti che non trovassero già fondamento sostanziale nell'ordinamento vigente. Le leggi di spesa, dunque, erano le uniche fonti sulle quali basare «la possibilità o l'obbligo di stanziare in bilancio, e quindi di erogare, i mezzi finanziari di pertinenza dell'ente pubblico»⁵. In altre parole, solo le leggi di spesa erano «idonee a modificare i poteri delle amministrazioni pubbliche e le situazioni dei soggetti privati»⁶.

Appariva evidente, inoltre, che l'articolo 81, comma 4, stabilendo che «Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte», fosse, innanzitutto, una norma sulla produzione giuridica. Se la legge comporta l'erogazione di mezzi finanziari, la stessa deve disporre la copertura. Le disposizioni finanziarie costituiscono «il contenuto necessario»⁷

¹ Legge costituzionale n. 1 del 2012, rubricata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Il nuovo articolo 81 si applica a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

² V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1969, 3, corsivo non testuale.

³ *Ibidem*.

⁴ Sul punto, cfr. P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato. Norme, istituzioni, prassi*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996, 31, laddove evidenziano come il contenuto tipico e la competenza limitata delle leggi di bilancio costituiscano il meccanismo di copertura delle leggi di spesa.

⁵ V. ONIDA, *Spesa (leggi di)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XXX, Treccani, Roma, 1993, 2.

⁶ P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in AA. VV., *Dizionario di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1989, 132, che prosegue affermando che «Dove il bilancio incontra il limite contenutistico ad innovare là inizia la competenza delle leggi "altre" che, ove importino nuove o maggiori spese, devono indicare i mezzi per farvi fronte».

⁷ Così F. TRIMARCHI BANFI, *Le leggi di spesa nella programmazione finanziaria regionale*, Cedam, Padova, 1979, 26 e ss., secondo la quale le disposizioni finanziarie non devono essere considerate come un elemento separato e autonomo nella struttura della legge. In altri termini, «le leggi di spesa, intese come leggi che prevedono attività non eseguibili se non mediante spese, non possono non indicarne la misura, poiché questa è la misura stessa dell'attività, e ciò facendo sono tenute ad indicare altresì i mezzi per farvi fronte», 31.

del tipo di legge appartenente alla categoria delle leggi di spesa. Pertanto, sul piano giuridico, l'elemento caratterizzante della categoria veniva tradizionalmente individuato nel vincolo di contenuto: queste leggi sono costituzionalmente legittime solo se rispettano l'obbligo di copertura finanziaria previsto dall'articolo 81, comma 4⁸. Affrontare il tema delle leggi di spesa, quindi, implica la necessità di concentrarsi sulla questione, ancora centrale, della c.d. copertura finanziaria delle stesse.

In relazione a tale aspetto, occorre sciogliere il nodo circa la perdurante attualità di quel filone di studi, invero dominante, che ha considerato di carattere formale e non sostanziale il limite posto dall'articolo 81, comma 4, della Costituzione⁹. Si è sostenuto che il problema della copertura finanziaria, così come disciplinata dall'Assemblea costituente, non si identificasse con un canone determinato di politica economico-finanziaria, ma configurasse «un meccanismo “neutro” che fa corpo con la disciplina del procedimento di formazione della legge»¹⁰. Questo obbligo, dunque, opererebbe solo come regola di conformazione del processo decisionale sulle leggi di spesa, «estranea a vincoli contenutistici (come il principio del pareggio del bilancio)»¹¹.

D'altronde, in una prospettiva più ampia, era stata segnalata l'assenza in Costituzione, prima della revisione del 2012, del principio del pareggio di bilancio, con conseguenze di rilievo anche in relazione alla natura stessa dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa: da esso sarebbe desumibile solo «una regola procedurale sulla contestualità tra la decisione di spesa e l'indicazione dei mezzi di copertura, ben potendo perciò il legislatore ricorrere anche all'indebitamento pubblico per coprire maggiori spese o minori entrate»¹². Questa lettura dell'obbligo di copertura (definita “relazionale”)¹³ prevaleva, dunque,

⁸ V. ONIDA, *Spesa (leggi di)*, cit., 3.

⁹ Con riguardo alla *ratio* di questa disposizione, guardando al dibattito in Assemblea costituente, si v. M. DE GNI, M. PARADISO, *Ruolo del Parlamento*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, Venezia, 2003, 57 e ss.

¹⁰ P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, cit., 121. L'autore ricorda che non appare casuale che l'art. 81 sia collocato nella sezione II (La formazione delle leggi) del titolo I (Il Parlamento) della parte II (Ordinamento della Repubblica) della Costituzione.

¹¹ G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007, 335. Come precisato, la ricostruzione sistematica dell'art. 81 Cost. come fonte sulla produzione si riflette sulla legge di contabilità e sul reticolo procedurale delineato dai regolamenti parlamentari.

¹² N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007, 15.

¹³ Sul punto, si v. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, il Mulino, Bologna, 1993, 29, secondo il quale «il vincolo di copertura funziona proprio in relazione al sinallagma che deve riconnettere in modo esplicito la maggiore spesa (o la minore entrata) al corrispettivo mezzo di copertura, nell'ambito di un unico processo decisionale».

sulla lettura “garantista” del precetto costituzionale¹⁴, secondo la quale, invece, appariva cruciale il contenuto del vincolo (il pareggio del bilancio), e non il suo significato procedurale.

La Corte costituzionale, con la storica decisione n. 1 del 1966, ha, per la prima volta, dichiarato l’illegittimità di una disposizione legislativa statale per violazione del comma 4 dell’articolo 81. Con riguardo al profilo oggetto di specifico interesse, la Corte ha avuto modo di precisare che «il precetto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall’automatico pareggio del bilancio, ma dal *tendenziale* conseguimento dell’equilibrio tra le entrate e la spesa»¹⁵. In questo quadro, la Corte non ha escluso l’ipotesi di disavanzi, né il ricorso all’emissione di prestiti per la copertura delle spese future. La valorizzazione del vincolo di cui all’art. 81, quarto comma, dunque, è parsa temperata dalle affermazioni che hanno accompagnato l’acoglimento della tesi estensiva del vincolo imposto (da cui discende che l’obbligo della copertura non può riferirsi al solo esercizio in corso)¹⁶, così da riconoscere la conformità a Costituzione di quelle letture del disposto costituzionale volte a «consentire al legislatore di definire con notevole libertà gli equilibri di finanza pubblica, prescindendo da ogni vincolo di pareggio di bilancio»¹⁷.

Eppure, nella decisione del 1966 sono stati individuati i prodromi di una visione sostanzialista del vincolo di copertura finanziaria delle leggi¹⁸, che sembrerebbe avvalorata, tra l’altro, da una decisione successiva, la pronuncia n. 384 del 1991, in cui la Corte ha sottolineato il significato non meramente contabile, ma sostanziale, di questa disposizione costituzionale. Il Giudice costituzionale, infatti, chiariva che «l’obbligo di una ragionevole e credibile indicazione dei mezzi di copertura anche per gli anni successivi è diretto ad indurre

¹⁴ In questo senso, cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003, 97 e ss.

¹⁵ Corte costituzionale, sent. n. 1 del 1966, punto 5 del considerato in diritto, corsivo non testuale. Sulla decisione, si v., almeno, V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della “copertura” finanziaria nelle leggi che importano nuove e maggiori spese*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 1 e ss.; S. BUSCEMA, *La copertura degli oneri a carico dei bilanci futuri*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1966, parte II, 208 e ss.; C. ANELLI, *La copertura della pubblica spesa*, in *Il Foro amministrativo*, 1966, parte II, 3 e ss.

¹⁶ Sull’estensione nel tempo dell’obbligo di indicazione della copertura, N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, vol. II, 1606; D. GIROTTO, *Art. 81*, in V. CRISAFULLI, L. PALADIN, S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, 735 e ss.

¹⁷ N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, cit., 130.

¹⁸ In tal senso, si v. C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista Aic*, n. 2/2012. Nella prospettiva dell’autrice, la Corte, soprattutto nel corso dell’anno 2012, avrebbe anticipato l’uso del parametro che poi risulterà espresso dall’articolo 81 con la riforma del 2012 (così in Corte costituzionale, sentt. nn. 70, 115 e 192 del 2012).

il legislatore ordinario a tener conto 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 futuri¹⁹.

Tuttavia, anche se si guarda alla *ratio* sottesa al vincolo di cui all'art. 81, comma 4, si può sostenere che l'obiettivo della norma non consista nell'imporre bilanci in pareggio, ma nella salvaguardia degli equilibri di bilancio così come definiti nella apposita legge annuale²⁰. Questa norma, dunque, pone un «vincolo procedurale di fattibilità»²¹, così da evitare che spese autorizzate successivamente all'approvazione del bilancio rendano di fatto *inutiliter datum* l'atto normativo in cui sono fissate le entrate e le spese a cui la Pubblica amministrazione è autorizzata. Questo approccio, come appare evidente, tende a favorire un processo di responsabilizzazione di Governo e Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico finanziario²² e, allo stesso tempo, contribuisce a «"giuridificare" il principio della copertura finanziaria (anche) al fine di renderlo giustiziabile in sede di controllo di costituzionalità»²³.

Se si condivide questa impostazione, appare ancora utile indagare la categoria delle leggi di spesa proprio considerando, in primo luogo, «l'insieme dei profili di "specialità" [...] dell'iter di formazione»²⁴ delle stesse, con riferimento ai vincoli posti dalla legislazione ordinaria e dai regolamenti parlamentari e ad alcune prassi in corso di consolidamento²⁵; in secondo luogo, stante la menzionata giustiziabilità del parametro, la portata del sistema dei controlli, prestando attenzione al ruolo della Corte dei conti nel ciclo della quantificazione degli oneri finanziari e, soprattutto, a quello della Corte costituzionale.

In ragione delle rilevanti modifiche intervenute con la legge costituzionale n. 1 del 2012, occorre precisare che la presente trattazione si limita alla disamina delle leggi statali di spesa "diverse" dalla decisione di bilancio. La nuova formulazione dell'articolo 81, infatti, non prevede più il divieto per la legge di bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese. Ad oggi, dunque, viene meno la tradizionale, seppur non pacifica, ricostruzione della legge di bilancio come

¹⁹ Corte costituzionale, sent. n. 384 del 1991, punto 4.2 del considerato in diritto

²⁰ P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il bilancio dello Stato*, cit., 95.

²¹ S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2006, 44-45.

²² Già P. DE IOANNA, *L'obbligo di copertura (art. 81, comma 4, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 2, Giuffrè, Milano, 1992, 96 e ss.

²³ G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario*, cit., 325.

²⁴ R. IBRIDO, *Leggi di spesa, andamento del ciclo economico e trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Amministrazione in cammino*, 29 maggio 2017; nonché, già ID., *Procedure finanziarie di spesa e "forme di governo"*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2014, 23 e ss.

²⁵ Sul rilievo delle prassi in materia, nonostante i limiti costituzionali e regolamentari, già C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, 49.

legge meramente formale²⁶; e l'obbligo di copertura, caratterizzante le leggi di spesa, si intende oggi riferito anche alla legge di bilancio²⁷. Nonostante tale novità²⁸, per la quale sembrerebbe trascolorare la specificità della categoria oggetto di studio, si ritiene che permanga la peculiarità delle procedure finanziarie di spesa diverse dalla manovra di bilancio, peculiarità che si riscontra, innanzitutto, analizzando le fonti che ne disciplinano il procedimento²⁹. D'altronde, la nuova disciplina costituzionale conserva la necessità del rispetto del vincolo di copertura, da verificare con riferimento a ciascuna legge di spesa. La regola della copertura finanziaria, pertanto, continua a rappresentare un presidio a garanzia dei saldi e della coerenza delle leggi approvate in corso di esercizio.

2. Le modifiche intervenute con la revisione del 2012: quale rilievo per la categoria delle leggi di spesa?

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, così come gli articoli 97, 117 e 119³⁰.

²⁶ Solo tra i più recenti, senza pretesa di esaustività, si v. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G. M. SALERNO (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, Quaderno 2011*, Jovene, Napoli, 2012, 101, secondo il quale la riforma costituzionale comporta «un'importante innovazione “per sottrazione” rispetto al testo originario dell'art. 81 Cost. Scompare infatti, risultando perciò abrogato [...] il divieto, già contenuto nel terzo comma dell'art. 81 Cost., secondo cui con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi, né nuove spese. Come è noto, è da questa previsione che si è fatta discendere l'adesione della carta costituzionale italiana alla tesi [...] della qualificazione della legge di bilancio come “legge meramente formale”»; G. RIVOSECCHI, *Legge di bilancio e leggi spesa*, in Aa. Vv., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Giuffrè, Milano, 2013, 385, secondo il quale l'art 81, comma terzo, costituisce un «diretto riflesso della tesi sulla natura meramente formale della legge di bilancio»; nonché, per una disamina dei vari indirizzi emersi in dottrina sul tema, cfr. M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista Aic*, n. 2/2019.

²⁷ In relazione a tale profilo, si v. la Relazione 2012 della Corte dei conti, in cui si legge, in termini problematici, che «Sulla base del novellato terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, il nuovo sistema dovrebbe riflettersi, nella sostanza, sull'intera disciplina delle coperture, poiché non sembra sussistere alcuna differenza, sotto il profilo costituzionale, tra copertura della legge di bilancio e copertura delle altre leggi di spesa», 236.

²⁸ L'intreccio strettissimo tra manovra di bilancio e leggi di spesa, d'altronde, era rinvenibile già prima della riforma. Si pensi, a livello esemplificativo, all'introduzione, con il d.l. 112 del 2008 (recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”), di una manovra economica estiva per snellire la successiva manovra da approvare in sessione di bilancio. Sul tema, si v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 21 e ss.

²⁹ N. LUPO, *I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Giuffrè, Milano, 2005, 119.

³⁰ In relazione a ciò, si sostiene che la riforma costituzionale registri «la risalente evidenza storico-economica per cui l'equilibrio di bilancio non dipende più dalle sole strutture dello Stato centrale», così in C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 168. Sul punto, si v., anche, G. M.

Si ritiene che, anche nella rinnovata versione, l'articolo 81 mantenga la sua neutralità, assicurando la libertà nelle scelte dei mezzi rispetto al conseguimento degli obiettivi posti dalle norme costituzionali. Con la riforma, tuttavia, appare evidente che le regole di diritto costituzionale poste nell'articolo 81 siano state «gradualmente arricchite sul piano quantitativo e qualitativo»³¹.

L'articolo 81, comma 3, Cost., nel testo novellato, stabilisce che “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”. La disposizione evoca evidentemente la formulazione anteriore alla revisione del 2012, che statuiva che “Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”³². Per effetto della regola di copertura, dunque, tutte le norme che comportano oneri devono essere corredate di una clausola finanziaria che individui i mezzi per sostenerli, mediante riduzioni della spesa o incrementi delle entrate.

In primo luogo, viene previsto che la legge di spesa “provveda” e non si limiti a dover “indicare” i mezzi per far fronte ai nuovi o maggiori oneri. Questa modifica, che non sembra introdurre innovazioni di carattere sostanziale³³, non intende prescrivere l'esatta corrispondenza a consuntivo tra spesa da coprire e mezzi utilizzati, così da generare la sanzionabilità da parte del Giudice costituzionale di quelle leggi per le quali questa corrispondenza si riveli poi mancante; ma, indubbiamente, rende più stringente l'obbligo di copertura finanziaria³⁴. In particolare, il nuovo dettato costituzionale sembra «più idoneo a supportare un'applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura»³⁵, necessità già messa in luce dalla giurisprudenza costituzionale anteriore al 2012, secondo la quale «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale»³⁶.

SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, 563 e ss. In senso critico sulla riforma dell'art. 81, tra i primi, si v. A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 10 gennaio 2012.

³¹ E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Consulta OnLine*, 23 marzo 2020.

³² A. BRANCASI, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 1685 e ss.; G. RIVOCCHI, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 1-2/2013, 457 e ss.; C. BERGONZINI, G. RIVOCCHI, *L'art. 81 e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016*, Jovene, Napoli, 2017, 239 e ss.

³³ Così A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2012, 7.

³⁴ R. IBRIDO, *Procedure finanziarie di spesa e “forme di governo”*, cit., 50.

³⁵ D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 17/2012, 37. In senso analogo, R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in *federalismi.it*, n. 10/2012, 4 e ss.

³⁶ Così in Corte costituzionale, sentt. nn. 213 del 2008, 100 del 2010, 272 del 2011, 70 del 2012 e, da ultimo, 227 del 2019 e 235 del 2020, decisioni su cui si tornerà *infra*, par. 4.2. Nel senso di una

In secondo luogo, la nuova disposizione specifica che la copertura sia da garantirsi per ogni legge che importi “nuovi o maggiori oneri”, e non più “nuove o maggiori spese”. La formulazione letterale, pertanto, esplicita che l’obbligo di copertura riguarda anche le leggi che determinano una riduzione delle entrate³⁷. La modifica, tuttavia, non riveste una concreta portata innovativa³⁸. Già prima della riforma del 2012, infatti, si riteneva pacifico che l’ambito applicativo dell’obbligo di copertura si riferisse a tutte quelle leggi che incidono in negativo sugli equilibri di bilancio, e, quindi, anche alle leggi che riducono le entrate³⁹. D’altronde, le perplessità iniziali sul tema erano state già sciolte in senso positivo dal legislatore con l’articolo 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468 del 1978, introdotto dalla legge n. 362 del 1988, che conteneva un espresso riferimento, oltre che alle “nuove o maggiori spese”, anche alle “minori entrate”⁴⁰.

L’innovazione di maggior rilievo è così costituita dal fatto che la nuova disposizione si riferisca a “ogni legge” e non più a “ogni altra legge”. Questa modifica va interpretata, evidentemente, in relazione all’abrogazione dell’originario comma terzo dell’articolo 81, che vietava alla legge di bilancio di “stabilire nuovi tributi e nuove spese”. Il superamento della natura meramente formale della legge di bilancio, dunque, fa sì che l’obbligo di copertura sia esteso anche a quest’ultima. Tuttavia, preme chiarire che la quantificazione e la copertura dei maggiori oneri finanziari continua ad avere un significato peculiare per la legge di bilancio. Per quest’ultima, l’insieme delle entrate deve coprire l’insieme delle spese: conta, dunque, l’equilibrio del saldo complessivo. Per le leggi di spesa, invece, la quantificazione e la identificazione delle coperture necessarie devono essere indicate per le specifiche spese da effettuare⁴¹.

valorizzazione della giurisprudenza costituzionale più datata, in cui «sono ravvisabili riferimenti agli equilibri tra le entrate e le spese, che evidentemente hanno rappresentato un obiettivo della finanza pubblica già molto prima che il dibattito sul c.d. pareggio diventasse centrale», si v. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l’equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015, 84.

³⁷ In tal senso, con particolare riguardo alla prassi dei rinvii presidenziali, G. GIOVANNETTI, *La funzione presidenziale di controllo in tema di finanza pubblica. Le esperienze di Pertini e Cossiga*, in F. BASSANINI, S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, il Mulino, Bologna, 1995, 635.

³⁸ La modifica si limiterebbe ad «adeguare la formulazione letterale della norma al significato che essa aveva già ricevuto a livello applicativo», così in A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, cit., 7, anche laddove l’autore auspicava un’operazione analoga con riguardo alla «concezione allargata» dell’obbligo di copertura finanziaria.

³⁹ A. BRANCASI, *L’ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, 161; N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), cit., 1605.

⁴⁰ Sul tema, si v. Corte costituzionale, sent. n. 12 del 1987.

⁴¹ A. BRANCASI, *Bilanci di Regioni ed EE. LL.: una occasione persa per fare chiarezza sui vincoli di equilibrio e sul relativo rapporto con l’obbligo della copertura finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 29 e ss.; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 3.

3. Le procedure di spesa tra normazione primaria, regolamenti parlamentari e prassi

Con specifico riguardo alle procedure di spesa, il tema della copertura finanziaria riveste un rilievo centrale nella disamina della categoria. Il problema della corretta osservanza dell'obbligo di copertura «si radica in modo inscindibile con quello dell'analisi puntuale della morfologia giuridica delle norme di spesa (o di minore entrata) e delle posizioni giuridiche che tali norme riconoscono»⁴². La copertura, intesa in termini giuridici, consiste in un confronto tra «un equilibrio comunque in atto, su base annuale e pluriennale» e «gli effetti che su questo esercitano innovazioni normative che intendono creare le condizioni per un diverso punto di bilanciamento»⁴³. In relazione a tale profilo, occorre precisare che una fase decisiva ed essenziale per la completa attuazione dell'obbligo di copertura è rappresentata dal procedimento di quantificazione degli oneri⁴⁴, fase che si distingue dalla copertura finanziaria in senso stretto, che consiste nel materiale reperimento delle somme quantificate in precedenza⁴⁵. Qualora la quantificazione non sia effettuata in modo esatto e puntuale, la stessa disposizione sulla copertura finanziaria si risolverebbe in un «mero ossequio al dettato costituzionale»⁴⁶.

È la legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) a disciplinare, *ex art. 17*, gli strumenti e le modalità per la corretta determinazione degli oneri e dei relativi mezzi di copertura⁴⁷. Tutti i provvedimenti che comportano oneri per il bilancio dello Stato devono contenere una clausola di copertura finanziaria, a pena di illegittimità costituzionale. Ai sensi della nuova

⁴² P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 118.

⁴³ Così in P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2019, 27.

⁴⁴ L'espressione «ciclo della quantificazione» è in P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, cit., 111, secondo il quale «il collegamento stretto tra il profilo della quantificazione e quello della copertura [...] consente di liberare la questione della copertura da un'ottica strettamente contabile, per ricondurla alla sua dimensione di questione sugli equilibri finanziari dell'azione pubblica». Sul punto, diffusamente, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, cit., 13 e ss.; già P. DE IOANNA, *Obbligo di copertura e ciclo della quantificazione degli oneri: un processo unico*, in *Atti del 1° corso di aggiornamento per i funzionari della carriera direttiva del Senato della Repubblica*, Tipografia del Senato, Roma, 1992, 177-192; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1996, 217 e ss.

⁴⁵ Su questa distinzione, già P. DE IOANNA, G. FOTIA, *Il Bilancio dello Stato*, cit., 86.

⁴⁶ S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2002, 3477; nonché, diffusamente, N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rassegna parlamentare*, 2001, 350 e ss., secondo il quale la sottostima degli oneri è una delle cause degli «sfondamenti» di bilancio.

⁴⁷ L'articolo 19 della legge n. 196 del 2009 estende questa disciplina alle Regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano.

formulazione dell'articolo 17, che fa salva la disciplina di cui all'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 (riguardante il governo degli eventi eccezionali e degli scostamenti dall'obiettivo programmatico strutturale), i provvedimenti che comportino nuovi o maggiori oneri devono indicare espressamente la spesa massima autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, oppure, in alternativa, le relative previsioni di spesa⁴⁸.

La copertura può essere determinata attraverso: 1) l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali; 2) la modifica o soppressione dei parametri che regolano l'evoluzione della spesa previsti dalla normativa vigente; 3) la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa dalle quali derivino risparmi di spesa; 4) le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

Per ciò che attiene al procedimento di quantificazione in senso proprio, come previsto dal comma 3 del suddetto articolo, tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica⁴⁹. L'obbligo di presentazione della relazione tecnica era stato introdotto dalla legge n. 362 del 1988, che aveva modificato la normativa in materia di contabilità e di finanza pubblica, con l'aggiunta dell'articolo 11-ter alla legge n. 468 del 1978.

Con la modifica del 2009, sono stati definiti in modo più puntuale i presupposti, le modalità e i termini per la predisposizione delle relazioni tecniche. Per ciò che attiene al contenuto, esse devono indicare i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e tutti gli elementi utili per la successiva verifica tecnica in sede parlamentare. La relazione viene predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la bollinatura della Ragioneria generale dello Stato⁵⁰. A tal proposito,

⁴⁸ La distinzione tra limiti massimi di spesa e previsioni di spesa era stata tracciata dal d.l. n. 194 del 2002, che aveva previsto, per le previsioni di spesa, l'obbligo di specifiche clausole di salvaguardia finanziaria. Sul tema, si v. A. BRANCASI, *Le "misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica": a proposito di un seminario sul decreto "tagliaspese"*, in *Diritto pubblico*, 2003, 961 e ss. In chiave critica, si v. S. SCAGLIARINI, *Il decreto «blocca spese» e la garanzia costituzionale dell'obbligo di copertura finanziaria: spunti per la ricerca di un percorso alternativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2002, 3477; sui primi risvolti applicativi, cfr. C. FORTE, *Decreto tagliaspesa: prime esperienze applicative*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, fasc. 3, 2004, 340 e ss.

⁴⁹ Si è sostenuto che l'efficienza del ciclo della quantificazione dipenda «dal grado di chiarezza con cui vengono redatte le relazioni: più chiari saranno i criteri ed i metodi utilizzati, più agevoli ed efficaci saranno le verifiche sia del Parlamento *ex ante* che della Corte dei conti *ex post*», così in M. DEGNI, F. NUGNES, *La legislazione di spesa nella XIII legislatura: analisi quantitativa, procedure di spesa, meccanismi allocativi*, Pavia, 2001, 30.

⁵⁰ Su cui si v., diffusamente, E. D'ALTERIO, *La «bollinatura» della Ragioneria generale dello Stato*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017.

risulta doveroso precisare che l'apposizione del bollino costituisce l'atto finale di un procedimento amministrativo molto complesso. Ed è attraverso tale procedimento che, di fatto, il Governo "dichiara" che lo schema di atto normativo provvede correttamente ai mezzi e non altera l'equilibrio della finanza pubblica⁵¹. Tale verifica precede la presentazione dei provvedimenti alle Camere.

In relazione allo svolgimento della fase parlamentare, la legge costituzionale n. 1 del 2012, all'art. 5, comma 4, ha previsto che i regolamenti parlamentari sarebbero dovuti intervenire per disciplinare questa funzione di controllo⁵². Ad oggi, i regolamenti non hanno subito rilevanti modifiche di natura testuale, anche se ne risultano aggiornate le prassi interpretative e applicative⁵³.

Da ultimo, particolarmente stringente appare la previsione di cui al comma 1 dell'articolo 76-*bis* del Regolamento del Senato, secondo la quale "Non possono essere assegnati alle competenti Commissioni permanenti i disegni di legge di iniziativa governativa, di iniziativa regionale o del CNEL, nonché gli schemi di decreto legislativo che comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzione di entrate e non siano corredati della relazione tecnica, conforme alle prescrizioni di legge, sulla quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e delle relative coperture". La disciplina approntata dal Regolamento del Senato prosegue poi, al comma 3, stabilendo che "Le Commissioni competenti per materia e, in ogni caso, la 5a Commissione permanente possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 1 per i disegni di legge di iniziativa popolare o parlamentare e gli emendamenti di iniziativa parlamentare al loro esame, ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione sui disegni di legge deve essere trasmessa dal Governo nel termine di trenta giorni dalla richiesta". La lettura di queste disposizioni,

⁵¹ E. D'ALTERIO, *Il ruolo dell'amministrazione finanziaria: la "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, cit., 190.

⁵² Sull'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, quale «disposizione coesistente ai fini della garanzia dell'effettività delle nuove regole costituzionali», E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, 8. Sulle prospettive di riforma delle procedure parlamentari, C. BERGONZINI, G. RIVOSECCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, 256 e ss.

⁵³ Sul punto, R. DICKMANN, *Prime note sulla nuova legge di bilancio e sulla manovra di finanza pubblica alla luce delle modifiche apportate nel 2016 alla legge di contabilità generale n. 196 del 2009*, in *federalismi.it*, n. 6/2017, 22 e ss. In tema, cfr. due pareri della Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati, riguardanti, rispettivamente, il regime di ammissibilità degli emendamenti per l'estraneità di materia della copertura (26 giugno 2013) e l'interpretazione dell'articolo 119, comma 4, del Regolamento, il quale prevede che, durante la sessione di bilancio, è sospesa ogni deliberazione dell'Assemblea e delle Commissioni in sede legislativa sui progetti di legge che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate, ma che possono essere adottate le deliberazioni relative, tra l'altro, ai disegni di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali e di recezione e attuazione di atti normativi dell'Unione europea, anche se onerosi, "quando dalla mancata tempestiva approvazione dei medesimi possa derivare responsabilità dello Stato italiano per inadempimento di obblighi internazionali o comunitari" (5 dicembre 2013).

dunque, sembra avvalorare l'importanza della relazione tecnica, la cui mancanza, già in questa fase, può condurre alla sanzione della improcedibilità.

In questo quadro, a partire dalla XVIII legislatura, è parsa consolidarsi una prassi consistente nell'espressione, da parte della Commissione bilancio, di un parere negativo su quelle iniziative legislative (e sulle proposte emendative) prive di una idonea quantificazione di oneri e coperture⁵⁴. Se tale prassi si colloca nella prospettiva di quelle trasformazioni procedimentali che muovono nella direzione della garanzia di una maggiore effettività della copertura finanziaria, non possono non mettersi in luce alcuni profili critici, peraltro già segnalati in passato dalla dottrina più avveduta⁵⁵. In particolare, questa prassi, incidendo sui rapporti tra Parlamento e Governo nell'esercizio del potere di spesa, esalterebbe il ruolo del Governo nella manovra di finanza pubblica, limitando il peso dell'iniziativa legislativa del singolo parlamentare. Quest'ultimo, infatti, per poter contare sul buon esito della propria proposta di spesa, sarebbe costretto a dotarsi di una relazione tecnica predisposta dall'Amministrazione competente per materia e bollinata dalla Ragioneria generale dello Stato; un procedimento, come è evidente, governato dall'Esecutivo⁵⁶.

Si segnala, infine, che i regolamenti parlamentari non hanno recepito, proceduralizzandola, la figura dell'Ufficio parlamentare di bilancio⁵⁷, "organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio", così come stabilito dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 243 del 2012. Questa legge prevede che le analisi e i rapporti dell'Ufficio possano essere predisposti "anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni di cui

⁵⁴ Per una analisi dettagliata, cfr. A. VERNATA, *Bilancio e leggi di spesa nella crisi del parlamentarismo*, in *costituzionalismo.it*, n. 1/2019, 75 e ss., il quale evidenzia che le Commissioni bilancio di Camera e Senato «hanno iniziato a esprimersi, con costanza e quasi sempre su impulso del rappresentante del Governo in commissione, in maniera contraria, "ai sensi dell'art. 81 della Costituzione", rispetto a quelle proposte onerose che risultavano sprovviste di uno specifico corredo tecnico – la relazione tecnica, appunto – che, però, viene predisposto dal Governo»; M. GLIATTA, *Questioni problematiche relative alla formazione delle leggi di spesa. Il ruolo delle commissioni filtro e i limiti alla sovranità parlamentare di bilancio*, in *Nomos*, 1/2020, 8 e ss.

⁵⁵ G. RIVOCCHI, *Il parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, 11.

⁵⁶ Sul tema, con una ricca casistica, si v. P. VICCHIARELLO, G. DE FILIO, *La strettoia. La copertura finanziaria come strumento di contenimento dell'attività legislativa di iniziativa parlamentare*, Jovene, Napoli, 2018. Ad esempio, con riferimento al disegno di legge n. 1110, presentato nell'ottobre 2013, riguardante il riordino dell'agenzia spaziale italiana, viene evidenziato quanto segue: «La vicenda della legge di riordino dell'Agenzia Spaziale Italiana dimostra come a volte la relazione tecnica e la relativa nota di verifica diventino esse stesse, prima ancora che il loro contenuto, uno strumento dilatorio e di forzatura delle procedure e delle dinamiche parlamentari».

⁵⁷ Su cui si v., almeno, V. TONTI, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Giappichelli, Torino, 2018.

al primo periodo”. In considerazioni di tali previsioni, pertanto, si sarebbe auspicata una valorizzazione del ruolo interpretato da questo Ufficio nelle procedure di spesa.

3.1 Il caso delle clausole di salvaguardia

Ponendo l’attenzione sulle novità che hanno interessato la disciplina concernente le leggi di spesa, dopo il 2012 sono riscontrabili alcuni elementi di rilievo che, seppur non di carattere sistematico, sembrano muoversi nella direzione di rendere più stringenti i vincoli di cui all’articolo 81 della Costituzione.

La legge n. 163 del 2016, insieme ai decreti legislativi nn. 90 e 93 dello stesso anno, ha modificato la legge n. 196 del 2009. Il legislatore è intervenuto sulla preesistente legge di contabilità e finanza pubblica con la tecnica della novella. In questo caso, trattandosi dell’introduzione di modifiche rilevanti (soprattutto per ciò che riguarda la manovra di bilancio), sarebbe stato preferibile adottare una nuova legge, in considerazione del rischio di un risultato finale poco chiaro e contraddittorio⁵⁸.

Con riguardo al procedimento delle leggi di spesa, la novità più considerevole sembra essere costituita dalla soppressione delle clausole di salvaguardia⁵⁹.

Questa categoria, che invero ricomprendeva una serie di congegni contabili anche diversi tra loro, si riferiva a quei meccanismi da attivare nel caso in cui la spesa effettiva si fosse rivelata maggiore rispetto alla quantificazione e alla copertura originariamente prevista⁶⁰. La funzione delle clausole, dunque, consisteva nel garantire l’effettività della copertura finanziaria nelle ipotesi in cui gli oneri associati al provvedimento «non siano configurati da una norma autorizzatoria entro un limite massimo, ma siano, piuttosto, oggetto di una valutazione o stima, in quanto connessi ad una spesa che non può essere

⁵⁸ Sul punto, si v. le indicazioni contenute nelle *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*, pubblicazione curata dal Servizio per la qualità degli atti normativi e dal Servizio dei Resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari, dell’archivio e delle pubblicazioni del Senato, Roma, ristampa 2019. Sul tema, diffusamente, cfr. L. DI MAJO, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019.

⁵⁹ Così in C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it*, n. 9/2017, 12, in cui l’autrice dà conto dell’intervista rilasciata dall’allora Presidente della V Commissione bilancio della Camera dei deputati, On. Boccia, secondo il quale «le clausole sono il contrario della programmazione. [...] il Governo deve decidere in anticipo gli obiettivi per ogni centro di spesa, a partire dai ministri, garantendo poi gli strumenti per poterli rispettare. Con gradualità, nelle prossime due o tre leggi di bilancio, cancelleremo per sempre le ultime clausole ereditate in questi anni di emergenza finanziaria».

⁶⁰ Per un inquadramento, D. CABRAS, *Tetti di spesa e clausole di salvaguardia nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 296)*, in *federalismi.it*, n. 5/2010.

puntualmente determinata»⁶¹. In altri termini, si trattava di una «norma di aggiustamento del bilancio»⁶², così da evitare sforamenti delle previsioni di spesa, attraverso la fissazione di automatismi correlati di riduzione di capitoli di spesa o, anche, di inasprimento fiscale, a presidio degli equilibri di finanza pubblica.

È il d.l. n. 194 del 2002 a disciplinare il meccanismo delle clausole di salvaguardia per i provvedimenti attributivi di diritti soggettivi, la cui efficacia non poteva essere sospesa al raggiungimento del “tetto di spesa”⁶³. Con la legge n. 196 del 2009, venivano poi puntualmente definiti i requisiti di tali clausole, che divenivano effettive e automatiche. La clausola di salvaguardia, pertanto, doveva garantire la corrispondenza, anche sotto il profilo temporale, tra l’onere e la relativa copertura finanziaria e doveva essere attivabile in via diretta, a partire da meccanismi prefigurati nelle clausole stesse. Tuttavia, soprattutto in tempo di crisi economico-finanziaria⁶⁴, questi strumenti si distinguevano, più che per la natura prevalentemente tecnica, per la connotazione politica: si trattava, di fatto, di un elemento strutturale di tutte le leggi di finanza pubblica.

Come anticipato, la legge n. 163 del 2016 è intervenuta su questi aspetti. La disciplina vigente, infatti, stabilisce che, nel caso si verificano nuove o maggiori spese rispetto alle previsioni, si procede alla compensazione dei relativi effetti finanziari⁶⁵. In luogo della clausola, viene disciplinata una puntuale forma di monitoraggio effettuata dal Ministero dell’economia e delle finanze, sulla base delle informazioni trasmesse dai Ministeri competenti. Questo monitoraggio ha lo scopo di prevenire il verificarsi di eventuali scostamenti dell’andamento degli oneri rispetto alle previsioni. Nel caso in cui gli andamenti non siano in linea con le previsioni, la normativa prevede un doppio binario, a seconda che gli scostamenti siano compensabili nello stesso esercizio in cui si realizzano o negli esercizi successivi.

Nella prima eventualità, il provvedimento di riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente viene disposto, previa delibera del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Al fine di non escludere il controllo democratico, gli schemi di questi decreti devono

⁶¹ P. CANAPARO, *Gli equilibri di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia*, *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF, Sapienza University of Rome, n. 13, in www.digef.uniroma1.it/publicazioni, 1.

⁶² G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, cit., 317.

⁶³ Per la distinzione tra leggi di spesa e leggi istitutive di automatismi di spesa, si v. A. BRANCASI, *Le “misure urgenti per il controllo, la trasparenza ed il contenimento della spesa pubblica”: a proposito di un seminario sul decreto “tagliaspese”*, cit., 961 ss.

⁶⁴ Così come evidenziato da G. LUCHENA, *La copertura finanziaria delle spese previste e la clausola di salvaguardia*, in *Amministrazione in cammino*, 15 maggio 2018.

⁶⁵ La disciplina è contenuta nei commi 12, 12-bis, 12-ter, 12-quater e 13 dell’articolo 17 della legge n. 196 del 2009.

comunque essere trasmessi alle Camere, per far sì che le Commissioni bilancio possano esprimere un parere entro sette giorni dalla data della trasmissione. Occorre evidenziare che anche questi decreti sono corredati di apposita relazione, attraverso la quale si dà conto della causa degli scostamenti, anche al fine della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine stabilito (che, a questo punto, deve considerarsi perentorio), i decreti sono adottati in via definitiva. Nel secondo caso, ossia nell'eventualità in cui gli scostamenti siano compensabili negli esercizi successivi, si interviene con la legge di bilancio, adottando in via prioritaria misure normative correttive della maggiore spesa⁶⁶. Ciò precisato, il comma 13 dell'articolo 17 prevede che, quando l'attuazione di leggi rechi pregiudizio agli equilibri di finanza pubblica, il Ministro dell'economia e delle finanze "assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione".

La nuova disciplina, a ben vedere, manifesta la volontà del legislatore di gestire in maniera più rigorosa il fenomeno degli scostamenti, nella prospettiva di bilanciare l'esigenza di equilibrio di bilancio con la garanzia delle posizioni giuridiche soggettive. Ciò, si aggiunga, evitando l'aumento della pressione fiscale dovuto alle emergenze di breve periodo e agendo, invece, sul profilo della riduzione delle spese⁶⁷.

4. L'apporto della giurisprudenza costituzionale

L'effettività delle norme che governano il ciclo della copertura finanziaria delle leggi di spesa dipende, in larga parte, dagli strumenti che l'ordinamento prevede per il controllo dell'assolvimento di questo onere⁶⁸.

⁶⁶ A tal proposito, la disciplina richiama l'articolo 21, comma 1-ter, lett. f), della legge n. 196 del 2009, che disciplina il contenuto del disegno di legge di previsione con riguardo a "eventuali norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, commi 12 e 13, e, qualora si rendano necessarie a garanzia dei saldi di finanza pubblica, misure correttive degli effetti finanziari derivanti dalle sentenze definitive di cui al medesimo comma 13 dell'articolo 17".

⁶⁷ Su questo profilo, cfr. C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., 17.

⁶⁸ Per ciò che attiene alla fase del controllo di gestione, si segnalano le Relazioni quadrimestrali della Corte dei conti, che, ai sensi dell'articolo 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009, devono essere trasmesse alle Camere, ogni quattro mesi, sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella relazione, la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega. Queste relazioni, nel corso del tempo, hanno registrato una maggiore puntualità e analiticità nel modo in cui gli effetti finanziari da ascrivere a ciascuna legge vengono riportati nelle singole schede concernenti la quantificazione degli oneri e le relative modalità di copertura. Eppure, viene ancora segnalata la scarsa collaborazione con le amministrazioni interessate e la brevità dei tempi in cui matura la decisione legislativa. A livello esemplificativo, si consideri la legge n. 27 del 2020, legge di conversione del d.l. n. 18 dello stesso anno

Tra questi strumenti, di particolare rilievo appare, almeno in via potenziale, il ruolo della Corte costituzionale, quale garante della Costituzione e, dunque, anche dell'osservanza dell'articolo 81⁶⁹. Ciò, a ben vedere, pur nella consapevolezza che le scelte di finanza pubblica si collochino in un tradizionale «cono d'ombra di giustiziabilità costituzionale»⁷⁰, sia per la carenza, come anticipato, di chiari limiti procedurali e di contenuto caratterizzanti la categoria delle leggi di spesa nel suo complesso, sia per la discrezionalità inevitabilmente rimessa in materia agli organi di indirizzo politico⁷¹.

L'introduzione nel 2012 del principio di equilibrio di bilancio (e il complesso sistema normativo che ne è derivato) ha riportato in primo piano la questione della problematica giustiziabilità della legge di bilancio⁷² rispetto al parametro di cui all'art. 81 della Costituzione⁷³. Una giustiziabilità tradizionalmente «dimidiata»⁷⁴, che sembra trovare conferma anche alla luce delle

(contenente misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica), che, nella prospettazione della Corte dei conti, presenta clausole di coperture di oneri riferiti alla somma degli effetti di numerosi articoli. Quest'ultimo fenomeno, oltre a comportare uno scarso livello di trasparenza nelle scelte relative all'utilizzo e al reperimento delle risorse pubbliche di cui alla decisione legislativa, appare non propriamente conforme alla legge di contabilità, che prevede singole ipotesi di copertura finanziaria ciascuna delle quali riferita ad un onere.

⁶⁹ L'apporto della giustizia costituzionale è da ascrivere alle «sanzioni di tipo giuridico», da distinguere dalle sanzioni di tipo politico, quali quelle irrogate dal corpo elettorale, a fronte di gestioni non ponderate del bilancio dello Stato, e la mozione di sfiducia, ipotesi sostanzialmente scolastica, così in S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, cit., 212-213. Sul tema, criticamente, già F. GASTALDI, *Ruolo della Corte costituzionale*, in G. SALVEMINI (a cura di), *I guardiani del bilancio*, cit., 103 e ss.,

⁷⁰ P. F. LOTITO, *La manovra di bilancio: atti di finanza pubblica, rapporti tra organi e ruolo della Corte costituzionale*, in V. COCOZZA, S. STAIANO (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 226; nonché, di recente, E. CAVASINO, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Consulta OnLine*, 23 marzo 2020. In senso analogo, già S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Giuffrè, Milano, 1971, 204 e ss.

⁷¹ Sulla «irresistibile politicità del diritto del bilancio», cfr., diffusamente, E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, 86 e ss.

⁷² Ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 243 del 2012, la legge di bilancio è ora articolata in due sezioni: la prima reca disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziari; la seconda attiene alle previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente.

⁷³ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 3/2012, in cui si sostiene, in prospettiva storica, che «l'esigenza di un "tendenziale" equilibrio di bilancio [...] è stata sempre considerata come un obiettivo politico, piuttosto che come un'obbligazione giuridica in senso proprio», 2.

⁷⁴ C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2015, 269.

modifiche introdotte nel 2012, sia per quanto riguarda la norma di principio che prevede che lo Stato assicuri l'equilibrio tra le entrate e le spese, sia per ciò che attiene alla regola del generale divieto di indebitamento, derogabile solo "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

La difficile sindacabilità delle nuove regole di bilancio va imputata, in primo luogo, alla loro asserita indeterminatezza⁷⁵, questione invero superabile se si considera che la vaghezza o la politicità del parametro non rappresenta un ostacolo assoluto per il sindacato costituzionale (basti pensare alla vicenda dei presupposti dei decreti legge)⁷⁶, anche se, probabilmente, ne aumenta la componente discrezionale. Certo, la definizione normativa di nozioni quali quella di equilibrio di bilancio, indebitamento, saldo strutturale - nozioni che peraltro implicano un rinvio mobile a quanto previsto dall'ordinamento dell'Unione europea⁷⁷ - richiede un particolare sforzo da parte del Giudice costituzionale, trattandosi di questioni di elevata complessità tecnica. A tal riguardo, sembra utile segnalare l'apporto che in tale campo potrebbe derivare dall'implementazione dell'attività istruttoria della Corte, anche nella prospettiva di un dialogo più strutturato con l'Ufficio parlamentare di bilancio, che, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012, effettua, anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, analisi, verifiche e valutazioni sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo.

In secondo luogo, la problematica giustiziabilità delle regole in questione pare da ascrivere ai modi di accesso al giudizio costituzionale⁷⁸, soprattutto in

⁷⁵ In questo senso, cfr. N. D'AMICO, *Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più*, in *IBL Briefing Paper*, 11 dicembre 2011, il quale, dopo aver ricordato che era stata cassata la previsione, contenuta nel testo originariamente approvato dalle competenti Commissioni riunite della Camera, secondo cui veniva riconosciuta alla Corte dei conti una generale facoltà di accesso diretto alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 81, si chiede «di cosa mai potrebbe giudicare la stessa Corte costituzionale, considerata la indeterminatezza delle nuove regole», 4.

⁷⁶ M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Aa. Vv., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Giuffrè, Milano, 2014, 26-27.

⁷⁷ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2014, 4. Sul tema, cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid*, marzo 2020, secondo il quale l'intera sessione di bilancio si colloca nell'ambito del calendario comune di bilancio, facendone un «procedimento euro-nazionale», 4. Per le autonomie territoriali, il riferimento all'ordinamento dell'Unione europea è precisato nel riformato art. 119 Cost., su cui si v. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista Aic*, n. 3/2019. Sull'articolo 81 della Costituzione, quale «clausola di trasformazione permanente dei vincoli esterni europei in vincoli interni alle decisioni di bilancio», già G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, cit., 359 e ss.

⁷⁸ C. FASONE, *La giustiziabilità della clausola sul pareggio di bilancio in Spagna. Quali indicazioni per il caso italiano?*, in C. DECARO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *La "manutenzione" della*

considerazione della fisiologica carenza di soggetti direttamente interessati all'impugnazione della legge di bilancio e della circostanza che l'asserita violazione della regola dell'equilibrio richiede il congiunto operare di tutte le previsioni della legge di bilancio, considerate nell'unità dei loro effetti finanziari⁷⁹. Eppure, margini di sindacabilità sono rinvenibili nelle pronunce della Corte adita in via principale, in cui la stessa ha avuto modo di precisare che lo Stato, nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata⁸⁰, «deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica». Dunque, «la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all'art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata, in relazione ai quali la situazione delle singole amministrazioni assume la veste di fattore determinante degli equilibri stessi»⁸¹. Inoltre, la valorizzazione del ruolo della Corte dei conti quale giudice *a quo* apre nuovi potenziali scenari, proprio con particolare riguardo al rapporto tra giudizio di parifica e sindacabilità della legge di bilancio, laddove prevede saldi incompatibili con i vincoli finanziari⁸². Nella direzione di una più agevole giustiziabilità del principio di equilibrio di bilancio, invece, sembra doversi considerare limitato l'apporto che può derivare dall'utilizzo del conflitto di attribuzione. È pur vero che, in questa sede, la

giustizia costituzionale. Il giudizio sulle leggi in Italia, Spagna e Francia. Atti del Seminario svoltosi a Roma, alla Luiss Guido Carli, il 18 novembre 2011, Giappichelli, Torino, 2012, 221 e ss.; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 157 e ss.;

⁷⁹ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 4.

⁸⁰ Sulla materia del «coordinamento finanziario» nella giurisprudenza costituzionale, G. M. SALLERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2012, 565, in cui l'autore afferma che «il coordinamento rimane una sorta di parola magica che, anche all'interno del nuovo quadro dei rapporti tra Stato e autonomie territoriali, consente di mantenere l'unitarietà del sistema di finanza pubblica rispetto alla tutela di interessi di rilievo nazionale».

⁸¹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 107 del 2016, punto 3 del considerato in diritto. In senso analogo, si v. già Corte costituzionale, sentt. nn. 36 del 2004 e 138 del 2013. Sul coordinamento della finanza pubblica, quale «funzione dalla quale discendono responsabilità, rispetto alle quali un orientamento non continuativo e trascurato da parte dello Stato produce effetti deleteri sull'intero sistema di finanza pubblica, di cui lo Stato stesso viene definito il “custode”», si v. C. BUZZACCHI, *Il «custode della finanza pubblica allargata» e gli oneri della potestà di coordinamento*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 12 ottobre 2016; sul tema, diffusamente, si v. A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2016, 916 e ss.; nonché, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Giappichelli, Torino, 2016, 27 e ss.

⁸² Sul punto, si v. M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 28 e ss.

Corte si è espressa, in alcune recenti pronunce⁸³, in merito alle modalità di svolgimento dei lavori parlamentari sul disegno di legge di bilancio dello Stato, stigmatizzando la prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia⁸⁴; ma, nei casi in questione, la supposta violazione dell'articolo 81 non appare dirimente, rivelandosi invece tale l'inosservanza degli articoli 67, 70 e 72 della Costituzione.

Nel quadro così tracciato, lo statuto delle leggi di spesa si rivela peculiare. Come anticipato, infatti, la vigente formulazione dell'articolo 81 conserva, al terzo comma, l'obbligo di copertura finanziaria. Si tratta, evidentemente, di una regola immediatamente prescrittiva⁸⁵ e, dunque, potenzialmente giustiziabile⁸⁶, sia di per sé, sia (come d'altronde sembra sostenere la giurisprudenza costituzionale a partire dal 2012) quale presidio degli equilibri di finanza pubblica⁸⁷.

4.1 Questioni di carattere “processuale”

Prima di soffermarsi sugli aspetti di carattere “sostanziale” ricavabili dalla disamina della giurisprudenza sulla portata dell'obbligo di copertura, occorre mettere in luce le perduranti difficoltà di ordine “processuale” riscontrabili nel sistema di giustizia costituzionale nel garantire il sindacato della Corte, difficoltà derivanti dal rapporto tra natura delle leggi di spesa e modalità di accesso ai giudizi costituzionali.

Sono i numeri ricavabili dall'esame della giurisprudenza costituzionale in materia a fornire un primo quadro sul quale poi innestare riflessioni di più ampio respiro.

⁸³ Ci si riferisce a ord. nn. 17 del 2019 e 60 del 2020. In quest'ultima, la Corte afferma che «il conflitto non è volto a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, quanto piuttosto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente previste».

⁸⁴ Su cui, con specifica attenzione ai profili di interesse, N. LUPO, *Un'ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *federalismi.it*, n. 4/2019; L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019, 10 e ss.; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e «soglia di evidenza»*. *Notazioni a margine dell'ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista Aic*, n. 1/2019; F. FABRIZZI, *Il conflitto tra poteri quale strumento a tutela del procedimento legislativo?*, in *Osservatorio Aic*, n. 5/2019.

⁸⁵ G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 3.

⁸⁶ Si parla del sindacato per violazione dell'obbligo di copertura quale «ipotesi più realistica, la quale ha infatti dato origine a una pur scarna giurisprudenza in materia», in E. MOSTACCI, L. TESTA, *La decisione di bilancio pubblico nelle dinamiche della forma di governo*, in G. F. FERRARI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Giuffrè, Milano, 2019, 252.

⁸⁷ Su tale aspetto, C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista Aic*, n. 4/2012; A. CRISMANI, *Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio*, in *Giurisprudenza italiana*, maggio 2014, 1177; M. PIERONI, *La giurisprudenza costituzionale 2012 e 2013 in tema di obbligo di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.)*, in *www.cortecostituzionale.it*, aprile 2013.

Se si analizzano le pronunce della Corte costituzionale in cui il parametro invocato è l'articolo 81, nella parte in cui lo stesso si riferisce alla copertura finanziaria delle leggi (il comma 4 della formulazione originaria, il comma 3 di quella attuale), i dati raccolti suscitano particolare interesse⁸⁸.

Nell'arco temporale che va dal 1956 al 2013, il parametro di cui all'articolo 81.4 è stato invocato in 186 pronunce. Dal 2014, sono 37 le decisioni in cui si è stato richiamato il nuovo articolo 81.3. Questi dati, anche considerati in valori assoluti, sembrano attestare uno scarso coinvolgimento del Giudice costituzionale nella verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa. Tuttavia, a ben vedere, si registra un leggero incremento (in proporzione) del numero di volte in cui la questione della copertura perviene all'attenzione della Corte costituzionale. Si passa, infatti, da una media di 3,2 decisioni all'anno nel primo periodo individuato, a una media di 5,3 pronunce nel periodo in cui opera la nuova disciplina. Si potrebbe sostenere, pertanto, che la giustiziabilità e, di conseguenza, l'effettiva capacità deontica del parametro costituzionale considerato siano state valorizzate dopo la riforma del 2012, in ragione di un maggior rigore nell'interpretazione della disciplina normativa del ciclo della quantificazione nel suo complesso⁸⁹ e di alcune significative aperture riconosciute alla Corte dei conti quale giudice *a quo*⁹⁰. Inoltre, nella medesima direzione, sembra deporre l'incremento dei casi in cui la Corte addivene a una dichiarazione di illegittimità delle disposizioni impugnate per violazione del parametro considerato⁹¹, talvolta affiancato ad altri parametri come gli articoli 117, comma 3, o 119, primo e quarto comma⁹².

Per quanto riguarda i modi di accesso ai giudizi costituzionali, la via principale costituisce, senza ombra di dubbio, la modalità attraverso la quale, più frequentemente, le questioni di legittimità in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa arrivano alla Corte. L'accesso in via d'azione, infatti, copre

⁸⁸ La disamina è stata compiuta utilizzando il motore di ricerca presente sul sito della Corte costituzionale. Sono stati individuati due periodi: uno anteriore alla riforma del 2012 (1956-2013), uno successivo (2014-2020). Per distinguere i due periodi, si è scelto convenzionalmente il 1° gennaio 2014, data in cui è entrata in vigore la nuova disciplina di bilancio. Sullo spostamento temporale degli effetti conformativi delle prescrizioni poste a livello costituzionale, si v. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., 125, nella parte in cui afferma che tale spostamento «non deve meravigliare, considerata la vastità e la profondità delle novità apportate dalla riforma costituzionale in ordine ai vincoli di ordine economico-finanziario che sono apposti alle modalità di organizzazione e di funzionamento degli apparati pubblici tutti».

⁸⁹ Su tale profilo, a livello esemplificativo, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 5 e 199 del 2018, 227 e 287 del 2019.

⁹⁰ Sul punto, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 196 del 2018, 18, 105, 138 e 146 del 2019, 112 e 189 del 2020.

⁹¹ Solo tra le ultime, Corte costituzionale, sentt. nn. 199 del 2018, 197, 205, 227, 287 del 2019.

⁹² Ad esempio, Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2018.

quasi il 70 per cento dell'introduzione del giudizio costituzionale nel primo periodo considerato (1956-2013) e circa l'85 per cento nel secondo (2014-2020). Questi rilievi necessitano di opportuni chiarimenti.

Le leggi di spesa sono, almeno tendenzialmente, leggi di favore⁹³. La loro applicazione, nella maggior parte dei casi, non comporta controversie giudiziarie. La regola costituzionale sull'obbligo di copertura, infatti, si ripercuote soprattutto sui rapporti tra poteri, e non sui rapporti intersoggettivi: si può dunque sostenere, ancora oggi, che si tratta di «questioni che tendono ad attirare meno l'attenzione dei giudici e delle parti nell'ambito dei giudizi concreti»⁹⁴. Detto in altri termini, non appare così semplice immaginare l'instaurazione di un giudizio principale innanzi a un giudice comune in cui far valere un interesse concreto e rilevante.

Per tali ragioni, è la via principale a rappresentare la sede privilegiata attraverso cui le leggi di spesa pervengono al sindacato della Corte, anche in considerazione del carattere astratto del ricorso in via d'azione.

Su tale piano, occorre tener conto dell'asimmetria che nel giudizio in via principale permane tra la posizione dello Stato e delle Regioni⁹⁵. Come noto, lo Stato può impugnare le leggi regionali per qualsiasi tipo di violazione, invocando qualunque parametro costituzionale⁹⁶ e, dunque, anche l'articolo 81. Le Regioni, invece, possono richiamare parametri di legittimità diversi da quelli che sono posti a presidio delle proprie attribuzioni «solo se la lamentata violazione determini una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite o ridondi sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni»⁹⁷. In quest'ultima eventualità, ossia nel caso di asserita ridondanza, la cognizione della Corte costituzionale si estenderebbe a questioni non direttamente attinenti al riparto di competenza⁹⁸. In relazione al tema che qui

⁹³ Su questa considerazione, poi ripresa da ampia parte della dottrina sul tema, già V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, in Aa. Vv., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma, palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Giuffrè, Milano, 1993, 20.

⁹⁴ Ivi, 21.

⁹⁵ Sul punto, per i profili di interesse, cfr., diffusamente, C. PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 2005, 256 e ss.; sulla «asimmetria parametrica» e sulla differente legittimazione ad agire di Stato e Regioni, si v. C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, il Mulino, Bologna, 2020, 247 e ss.

⁹⁶ Si parla di una «generale funzione tutoria» dello Stato sulla legislazione regionale in G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, 600.

⁹⁷ Così in Corte costituzionale, sent. n. 33 del 2011, punto 5.4 del considerato in diritto. In senso analogo, Corte costituzionale sentt. nn. 22 e 80 del 2012, 198 del 2018.

⁹⁸ C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale: un giudizio in trasformazione?*, in *Le Regioni*, n. 3/2019, 636. Nella decisione n. 181 del 2018, ad esempio, si legge che «le questioni proposte dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Provincia autonoma di Trento nei

interessa, occorre evidenziare, tuttavia, che non è agevole per le Regioni dimostrare che l'inosservanza delle norme costituzionali sul bilancio da parte di una legge dello Stato si rifletta negativamente sulle attribuzioni regionali. In tal senso, sembrano deporre anche alcune recenti statuizioni della Corte in tema di ridondanza e, segnatamente, dell'onere motivazionale⁹⁹ che grava sulle Regioni che vogliano denunciare vizi estranei al riparto di competenza. Il Giudice costituzionale, nella decisione n. 194 del 2019, decidendo in merito ai ricorsi proposti da cinque Regioni contro il c.d. decreto sicurezza (d.l. 113/2018), chiarisce che «grava sulla Regione ricorrente un onere motivazionale particolare, ossia quello di dimostrare, in concreto, ragioni e consistenza della lesione indiretta delle proprie competenze, non essendo sufficiente l'indicazione in termini meramente generici o congetturali di conseguenze negative per l'esercizio delle attribuzioni regionali»¹⁰⁰.

Ciò spiega perché la giurisprudenza costituzionale in materia di leggi di spesa e di copertura degli oneri finanziari abbia ad oggetto, soprattutto, le leggi regionali¹⁰¹. Con riguardo alla legislazione regionale, va aggiunto che valutazioni di ordine politico, insite nella natura stessa dell'accesso in via d'azione¹⁰², possono influenzare le scelte dello Stato in materia di impugnazione¹⁰³. Il ricorso in via d'azione è infatti connotato da un forte grado di discrezionalità

confronti dell'art. 1, comma 466, primo, secondo e quarto periodo, della legge n. 232 del 2016, in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., sono anzitutto ammissibili, in quanto è correttamente prospettata la ridondanza della pretesa violazione sulla loro autonomia», punto 6.2.2 del considerato in diritto. Nel caso di specie, la Corte afferma che la disposizione che prevede l'inclusione del fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa, finanziato dalle entrate finali, tra le entrate e le spese finali degli enti locali viola gli articoli 81 e 97 della Costituzione, in quanto determinante una riduzione *ex lege* di risorse necessarie per l'attuazione del piano pluriennale degli interventi, pregiudicando così la sana gestione finanziaria degli enti locali e impedendo il finanziamento adeguato delle rispettive funzioni.

⁹⁹ C. PADULA, *Le decisioni della Corte costituzionale del 2019 sul decreto sicurezza*, in *Consulta OnLine*, 24 agosto 2019, 390; si parla di «forte aggravio dell'onere probatorio» in C. MASCIOTTA, *La "ridondanza" nel giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione*, in *federalismi.it.*, n. 16/2020, 240.

¹⁰⁰ Corte costituzionale, sent. n. 194 del 2019, punto 9.2 del considerato in diritto.

¹⁰¹ Come emerge dalla disamina giurisprudenziale compiuta, per i primi dieci anni di attività della Corte non vi sono state pronunce su leggi statali in relazione al parametro di cui all'allora vigente articolo 81, comma 4, della Costituzione. Si ritiene che la prima decisione in cui la Corte utilizzi tale parametro sia la sent. n. 9 del 1958, riguardante una legge della Regione Sicilia. In questa pronuncia, la Corte, dopo avere chiarito che la disposizione dell'ultimo comma dell'art. 81 debba 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», dichiara la illegittimità della legge impugnata.

¹⁰² Sul punto, criticamente, T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 2018, 314.

¹⁰³ A tal proposito, risulta paradigmatico il caso della Regione Molise che, costituendosi nel giudizio definito con la pronuncia n. 107 del 2016, lamentava che lo Stato, che aveva impugnato varie disposizioni della propria legge n. 25 del 2014 (in materia di assestamento di bilancio di previsione), non avesse riservato un analogo trattamento nei confronti di una legge della Regione Piemonte. Così in Corte costituzionale, sent. n. 107 del 2016, punto 2 del ritenuto in fatto.

politica, che ne consente la piena disponibilità da parte dei soggetti ricorrenti e resistenti¹⁰⁴. Da qui, le perplessità in ordine alla effettività di questa forma di accesso¹⁰⁵. Nonostante tutto ciò, proprio in riferimento alla categoria delle leggi spesa, la Corte ha richiamato lo Stato a porre in essere comportamenti improntati alla «assoluta imparzialità, trasparenza e coerenza»¹⁰⁶, non tanto per incidere sull'interesse delle parti alla parità di trattamento, quanto per assicurare che gestioni patologiche dei bilanci da parte delle autonomie territoriali non si riverberino in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. La discrezionalità dello Stato, dunque, dovrebbe considerarsi limitata proprio quando viene in rilievo il parametro di cui all'articolo 81¹⁰⁷.

Per quanto riguarda la via incidentale, ferme restando le menzionate difficoltà in ordine all'instaurazione di giudizi principali e all'individuazione di soggetti interessati a che siano sollevate questioni di costituzionalità per asserita violazione dell'articolo 81, comma 3¹⁰⁸, nella fase più recente si rinvergono novità rilevanti in relazione al ruolo della Corte dei conti¹⁰⁹. Si riscontra, infatti, un importante filone giurisprudenziale che ha posto in rilievo le funzioni della Corte dei conti quale organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario e della sana gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento¹¹⁰. Questo approccio pare rispondere a un'esigenza che la

¹⁰⁴ In relazione a tale aspetto, si parla di «federalismo clientelare» in 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.*, n. 1/2018, 4; nonché, già ID., *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *federalismi.it*, n. 4/2017.

¹⁰⁵ Sulla natura «politica» del ricorso governativo, cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2014-2016)*, Giappichelli, Torino, 2017, 183 e ss.

¹⁰⁶ Così in Corte costituzionale, sent. n. 107 del 2016, punto 3 del considerato in diritto. Sul tema, con riferimento alla dimensione complessiva della manovra di finanza pubblica, già Corte costituzionale, sent. n. 19 del 2015.

¹⁰⁷ L. M. POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2017.

¹⁰⁸ Sul punto, cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale*, cit., 228, la quale evidenzia le potenzialità della clausola costituzionale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, che, codificando la dimensione prestazionale dei diritti, «dà contemporaneamente rilievo sia al loro tratto organizzativo, sia a quello finanziario, ossia relativo alle adeguate risorse pubbliche destinate alla loro effettiva garanzia».

¹⁰⁹ Più in generale, per una disamina delle nuove tendenze in merito all'accesso ai giudizi costituzionali, si v. S. STAIANO, *Vecchi e nuovi strumenti di dominio sull'accesso ai giudizi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 13/2019; nonché, R. ROMBOLI, *Il sistema di costituzionalità tra «momenti di accentrato» e momenti di «diffusione»*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2020. Sull'ipotesi di un riaccentramento del sistema di giustizia costituzionale italiano, cfr. D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di ri-accentramento della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

¹¹⁰ Sul punto, cfr., *ex plurimis*, Corte costituzionale, sentt. nn. 60 del 2013, 39 del 2014, 228 del 2017 e 18 del 2019. Sull'apporto fornito dalla Corte dei conti nella prospettiva di valorizzazione

Corte costituzionale ha evidenziato a più riprese: ammettere al suo sindacato leggi che «più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte»¹¹¹, anche con riferimento alla auspicata giustiziabilità dell'articolo 81 della Costituzione. Le novità, da un lato, concernono la legittimazione a sollevare questioni di legittimità; dall'altro, riguardano il parametro di costituzionalità invocabile e la rilevanza delle questioni.

Con riferimento al primo profilo, si segnalano le pronunce n. 18 e 105 del 2019, in cui la Corte ha riconosciuto la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di verifica sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale¹¹². In particolare, nella decisione n. 18, la Corte, dopo aver compiuto una accurata ricognizione delle modalità di svolgimento di questa funzione, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto¹¹³, ritiene che tale forma di verifica vada assimilata al controllo preventivo di legittimità sugli atti¹¹⁴. Anche in questo caso, si tratterebbe di un controllo ascrivibile al novero dei controlli di legittimità-regolarità e, dunque, idoneo “giudizio ai limitati fini” di cui all'articolo 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948. La Corte, d'altronde, evidenzia che, soprattutto con riguardo all'osservanza di norme a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, sono gli stessi meccanismi di accesso al giudizio costituzionale a dover essere «arricchiti». La principale finalità del Giudice delle Leggi, infatti, pare essere quella di non rendere «sfuggente»¹¹⁵ il parametro di cui all'articolo 81. Infatti, con riguardo alla effettiva praticabilità di un accesso in via incidentale alla Corte, occorre precisare che, qualora non sia riconosciuto lo statuto di “giudice *a quo*” alla Sezione regionale di controllo,

dell'asse giurisdizionale, si v. P. COSTANZO, *La copertura finanziaria delle leggi nel network delle giurisdizioni*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007, 105 e ss.

¹¹¹ Argomento già presente in Corte costituzionale, sent. n. 226 del 1976, punto 3 del considerato in diritto.

¹¹² La disciplina di riferimento è contenuta nell'articolo 243-*quater* del TUEL, rubricato “Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione”. Le questioni sono state sollevate, rispettivamente, dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Campania con ordinanza del 28 febbraio del 2018 e dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Sicilia con ordinanza dell'11 maggio 2018.

¹¹³ Su tale procedura, da ultimo, cfr. G. VERDE, *Il Dissesto finanziario e il riequilibrio pluriennale degli enti locali dopo il d.l. n. 174/2012*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 143 e ss.

¹¹⁴ Sul punto, si v. F. M. LONGAVITA, *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in *Diritto e conti. Bilancio, comunità, persona*, n. 2/2020, 69, secondo il quale «si tratta di un reinquadramento del tutto coerente con le analisi e le valutazioni dogmatico-giurisprudenziali maturate sulle nuove disposizioni che hanno riguardato o controlli della Corte dei conti dal primo decennio del nuovo secolo ad oggi, delle quali ne costituiscono semplicemente un logico sviluppo».

¹¹⁵ P. CARNEVALE, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato fra legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed evocazione della “zona franca”*, in *federalismi.it*, n. 17/2018, 7.

la stessa dovrebbe limitarsi ad approvare o meno il piano presentato dall'ente, senza poter dubitare della legittimità della legge su cui il piano si fonda. In questo caso, solo le Sezioni riunite in speciale composizione¹¹⁶, nella forma di un giudizio che (si evidenzia) risulta a istanza di parte, potrebbero sollevare la suddetta questione di legittimità. L'articolo 243 *quater* del TUEL, comma 5, stabilisce che "la delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso". Tuttavia, presumibilmente, l'ente non avrebbe nessun interesse a impugnare una delibera di approvazione di un piano che si basa su una legge favorevole, pur se (in ipotesi) di dubbia costituzionalità.

Per ciò che concerne il secondo ordine di novità, ossia quelle riguardanti l'ampliamento del parametro di costituzionalità invocabile, si va consolidando un orientamento affermato nella decisione n. 196 del 2018 e ripreso anche nel 2020, con le pronunce n. 112 e 189¹¹⁷: la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione per vizio di competenza ridondante su parametri finanziari. A tal proposito, occorre ricordare che l'articolo 1 del d.l. n. 174 del 2012, poi convertito con la legge n. 213 del 2012, ha esteso il giudizio di parifica delle Sezioni regionali della Corte dei conti anche alle Regioni ordinarie¹¹⁸.

Nella decisione n. 196 del 2018, la Corte ha ammesso che la Corte dei conti potesse sollevare questioni di legittimità riguardanti leggi regionali che importino spese a carico del bilancio dell'ente, anche per qualsiasi vizio di competenza *ex art.* 117 della Costituzione, e non solo per la violazione dei parametri di cui agli articoli 81 e 119, comma 6. Questa eventualità risulta praticabile qualora l'intervento regionale produttivo di spesa alteri i «criteri dettati

¹¹⁶ Così come viene stabilito dal codice di giustizia contabile, che, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, lett. a), prevede che le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali.

¹¹⁷ In tema, cfr., anche, Corte costituzionale, sentt. nn. 138 e 146 del 2019.

¹¹⁸ In una prima fase, il giudizio di parifica era previsto solamente per i bilanci dello Stato e delle Regioni speciali. Sul punto, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 244 del 1995 e 213 del 2008. Per un inquadramento, si v. G. RIVOSACCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2019. Sul punto, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 181 del 2015, 279 del 2016, 89 e 274 del 2017.

dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»¹¹⁹, in considerazione del fatto che, nelle materie di competenza legislativa esclusiva allo Stato, la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse. Anche in questo caso, d'altronde, «la legislazione impugnata, che destina nuove risorse senza che peraltro siano ravvisabili diretti controinteressati, non potrebbe agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione»¹²⁰. Nella prospettiva del Giudice costituzionale, viene così profilata la sussistenza di una ulteriore zona d'ombra (almeno) «di fatto», che si riverbera sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni da sindacare.

Si potrebbe sostenere che questa nuova forma di impugnazione apra un varco «potenzialmente illimitato» per la Corte dei conti nel giudizio di costituzionalità, immettendo nel sistema una sorta di vaglio generalizzato del giudice contabile su tutte le leggi di spesa, che rappresentano la quasi totalità delle leggi vigenti¹²¹. In particolare, il vizio di incompetenza potrebbe essere invocato *sine die* quando si manifestano conseguenze negative sulla spesa, rendendo così precarie quelle norme regionali a grande impatto finanziario, già divenute definitive per decorrenza dei termini per la proposizione di una questione in via principale da parte del Governo¹²². Si aggiunga, però, che, in relazione a questo ultimo profilo, la Corte costituzionale stessa ha mostrato di avere cura dell'impatto del proprio *decisum*¹²³, anche nel settore della gestione contabile degli enti locali¹²⁴.

¹¹⁹ Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del considerato in diritto. Sulla decisione, si v. M. BERGO, *Le funzioni della parifica della Corte dei conti alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *La Rivista della Corte dei conti*, n. 4/2019, 45 ss.

¹²⁰ Corte costituzionale, sent. n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del considerato in diritto.

¹²¹ F. S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *federalismi.it*, n. 13/2019, 13. Parla di una nuova via di impugnazione delle leggi regionali, quale «sottospecie tutta speciale del giudizio incidentale»¹²¹, in cui il giudice *a quo* non avrebbe valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza, entrambe provate dall'evidenza contabile, R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 15-18.

¹²² P. SANTORO, *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2019. In senso analogo, si v. E. DI GREGORIO, *La legittimazione della Corte dei conti a rilevare l'incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parifica*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2019, secondo il quale i parametri azionabili sono tutte le norme costituzionali suscettibili di apprestare tutela, anche indiretta, alle risorse pubbliche e alla loro corretta allocazione secondo i criteri dettati dall'ordinamento nella materia della finanza pubblica.

¹²³ Sull'impatto del *decisum* costituzionale, con particolare riguardo alla materia finanziaria, cfr., *ex aliis*, R. PINARDI, *Diritti e risorse finanziarie: il ruolo della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, n. 2/2019.

¹²⁴ Da ultimo, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 4 del 2020, punto 5 del considerato in diritto, su cui si v. F. GUELLA, *Illegittimità dei meccanismi di estinzione fittizia di debito con debito: la*

L'aspetto che pare rivelarsi più debole è, invece, proprio quello legato alla asserita rilevanza delle questioni sollevate. Con riguardo a tale profilo, la Corte afferma che il compito della Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, consiste nell'accertamento di eventuali irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti (art. 1, comma 3, del d.l. n. 174 del 2012); e, nella prospettazione della autorità remittente, solo l'accoglimento della questione di legittimità sollevata potrebbe impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata. Non può non rilevarsi come, nel caso di specie, la Corte abbia prima individuato i parametri invocabili e poi stabilito la rilevanza delle questioni. Si assiste così a «un'inversione logica» dell'argomentazione del Giudice costituzionale, che influenza la soluzione prospettata¹²⁵. Le categorie del diritto processuale costituzionale, dunque, sembrano porsi al servizio dell'esigenza, sostanziale, di favorire la sindacabilità delle leggi di spesa.

La stessa Corte costituzionale ha tentato di circoscrivere le problematiche conseguenze di questo allargamento delle vie di accesso al sindacato di costituzionalità. Nella decisione n. 138 del 2019, vengono richiamate le peculiarità caratterizzanti la categoria delle leggi di spesa: in primo luogo, gli interessi erariali al corretto impiego delle risorse pubbliche non hanno, abitualmente, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto; in secondo luogo, nel caso di specie, le disposizioni contestate non erano state impugnate nei termini dall'Esecutivo, unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione della competenza legislativa statale, divenendo così intangibili per effetto della decorrenza dei termini e della conseguente decadenza¹²⁶. Alla Corte dei conti, proprio per questo motivo, viene attribuito una sorta di ruolo di supplenza rispetto alla mancata impugnazione da parte del Governo. L'ammissibilità dell'accesso in via incidentale dell'autorità contabile viene però limitato alle disposizioni che sono «eziologicamente collegate alla decisione di parificazione», così da considerare rilevanti solo le questioni che afferiscono a disposizioni che «impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità

sterilizzazione delle anticipazioni di liquidità come meccanismo costituzionalmente necessario, in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 2/2020.

¹²⁵ C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2019, 6; di tenore analogo, IID., ... *Ancora sulla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *La Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2019, 102-103, laddove gli autori ipotizzano che una più corretta messa a fuoco della finalità del giudizio di parificazione avrebbe condotto a ritenere la questione irrilevante, perché l'ambito di detto giudizio risulta «strettamente calibrato in ordine al riscontro della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa e alla verifica del rispetto dell'equilibrio di bilancio».

¹²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 138 del 2019, punto 6 del considerato in diritto.

prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica»¹²⁷. Proprio lo scrutinio di rilevanza, dunque, dovrebbe garantire che l'accesso della Corte dei conti resti incidentale e concreto e non diventi, surrettiziamente, diretto. Ciò, evidentemente, se per concretezza del controllo incidentale non si intende solamente la tutela di posizioni soggettive, ma anche la necessità di garantire le dinamiche concernenti l'effettiva applicazione delle leggi impugnate, in ragione dell'interesse generale alla legalità costituzionale dell'ordinamento¹²⁸. In tale quadro, dunque, sembrano collocarsi anche le decisioni n. 112 e 189 del 2020, in cui la Corte non ritiene condivisibile l'assunto secondo il quale, in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti debba limitarsi alla verifica della corrispondenza tra i fatti gestionali esposti nelle scritture contabili e il rendiconto generale: la stessa deve svolgere anche un controllo delle possibili illegittimità di voci di spesa connesse alla dedotta illegittimità costituzionale delle leggi che le hanno autorizzate¹²⁹.

4.2 Indicazioni di natura “sostanziale”

Passando alla disamina delle linee della giurisprudenza costituzionale più propriamente riferibili ai profili “sostanziali” dello statuto delle leggi di spesa, la Corte, sin dalle prime decisioni in cui è stato invocato l'articolo 81 (allora comma 4), ha avuto cura di precisare che l'adempimento dell'onere di copertura finanziaria necessitasse di due operazioni: una prima, concernente la quantificazione chiara delle maggiori spese o delle minori entrate; una seconda, consistente nella previsione di risorse coerenti con la stima effettuata.

Eppure, soprattutto in una prima fase, la Corte aveva ritenuto che esulasse dal suo sindacato valutare l'entità della copertura finanziaria delle leggi di spesa, valutazione da effettuare sì con «puntualità rigorosa», ma rimessa al giudizio del Parlamento in sede di approvazione della legge¹³⁰. Nel tempo, però, il Giudice costituzionale ha manifestato una progressiva apertura in relazione a tale profilo¹³¹. Nella decisione n. 5 del 2000, ad esempio, pur dichiarando infondate le questioni di legittimità sollevate, la Corte richiama quel «giudizio di attendibilità» in tema di copertura degli oneri pluriennali a cui la stessa è tenuta¹³².

¹²⁷ Ivi, punto 4 del considerato in diritto.

¹²⁸ Così in G. RIVOSCECHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2017, 397, e la bibliografia ivi richiamata.

¹²⁹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 189 del 2020, punto 3 del considerato in diritto.

¹³⁰ Corte costituzionale, ord. n. 69 del 1989.

¹³¹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 260 del 1990, punto 3 del considerato in diritto.

¹³² Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2000, punto 10 del considerato in diritto. La questione aveva ad oggetto una legge statale che prevedeva dei benefici, da far valere ai fini delle prestazioni pensionistiche, per i lavoratori che fossero stati esposti all'amianto per un periodo superiore a dieci anni.

Nella stessa direzione, sin dalla pronuncia n. 70 del 2012 (e, dunque, ben prima che la legge cost. n. 1 del 2012 trovasse applicazione)¹³³, il Giudice costituzionale sembra aver fornito una interpretazione più rigorosa del vincolo di bilancio e, segnatamente, delle modalità attraverso le quali garantire l'obbligo di copertura¹³⁴.

È quanto emerge in diverse pronunce adottate nel biennio 2012-2013: nella decisione n. 192 del 2012, ad esempio, la Corte si pronuncia sull'utilizzo di economie realizzate in esercizi precedenti per la copertura di nuove e maggiori spese dell'esercizio di competenza¹³⁵ e sulla illegittima duplicazione della medesima posta finanziaria a copertura di plurime voci di spesa¹³⁶; nella decisione n. 115 dello stesso anno, il Giudice costituzionale, circa l'onere della prova in materia di copertura, ricorda che «Ove la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile»¹³⁷; nel 2013, con la pronuncia n. 307, la Corte dichiara illegittima una norma che, pur in presenza di clausola di invarianza finanziaria, è giudicata tale da comportare oneri, seppur in via potenziale o ipotetica. Anche in questo caso, dunque, risulta necessario che siano indicati i mezzi per far fronte alle spese implicate dall'attuazione della norma¹³⁸.

¹³³ Su tale aspetto, si v. G. RIVOSECCHI, *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*, n. 3/2012; nonché, D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, cit.; C. FORTE, *La recente giurisprudenza costituzionale in tema di art. 81 Cost. (aggiornamento in base all'ultimo trimestre)*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2014, 177 e ss., in cui l'autore afferma che «Negli ultimi tempi la Consulta sta iniziando ad ampliare la prospettiva da cui inquadrare i problemi di contabilità pubblica».

¹³⁴ Così in Corte costituzionale, sent. n. 70 del 2012, punto 2.1 del considerato in diritto.

¹³⁵ La questione aveva ad oggetto l'art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011, riguardante lo sviluppo turistico dell'Aeroporto d'Abruzzo. Profili analoghi si manifestano nella (di poco) successiva sentenza n. 241 del 2013.

¹³⁶ La questione aveva ad oggetto l'art. 11 della legge della Regione Abruzzo n. 35 del 2011, in materia di interventi di sostegno regionale alle imprese nel settore del turismo.

¹³⁷ Corte costituzionale, sent. n. 115 del 2012, punto 4 del considerato in diritto, corsivo non testuale. La questione aveva a oggetto una legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la n. 10 del 2011, su interventi per garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore.

¹³⁸ Così in Corte costituzionale, sent. 307 del 2013, punto 9.2 del considerato in diritto. La questione aveva ad oggetto la legge della Regione Puglia n. 25 del 2012, istitutiva dell'archivio delle imprese che esercitano in ambito regionale impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili. Sul punto, si v. la risalente sent. n. 30 del 1959, punto 9 del considerato in diritto, in cui la Corte affermava che «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. La mancanza o l'esistenza di un onere si desume dall'oggetto della legge e dal contenuto di essa». In senso

In seguito alle novità introdotte nel sistema a partire dal 2012, la Corte costituzionale attribuisce una maggiore enfasi alla dimensione sostanziale, e non meramente contabile, dell'equilibrio di bilancio¹³⁹, con conseguenze di rilievo anche in ordine alla natura della copertura finanziaria delle leggi di spesa. Lo stesso principio della copertura finanziaria viene considerato alla stregua di «una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale»¹⁴⁰: detto in altri termini, la forza espansiva dell'articolo 81, terzo comma, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola di portata generale in grado di travolgere quelle disposizioni che possono determinare effetti tali da perturbare la sana gestione finanziaria e contabile¹⁴¹. Si sostiene, dunque, che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio siano «due facce della stessa medaglia»¹⁴², in ragione del fatto che la stessa nozione di equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle risorse pertinenti.

In particolare, pur nella consapevolezza delle criticità del sindacato sulle coperture¹⁴³, la Corte costituzionale pare affrontare le questioni di legittimità legate alle spese con maggiore analiticità, non mancando di esaminare profili precipuamente tecnici.

Nel 2015, con la decisione n. 181, sentenza che è illegittimo utilizzare le anticipazioni di liquidità per migliorare il risultato di amministrazione della Regione; ciò con riguardo sia all'equilibrio di bilancio (che verrebbe pregiudicato), sia alla natura giuridica dell'operazione, che appare diversa dalla finalità

critico sul tale aspetto, a partire dalle considerazioni contenute nella sent. 224 del 2014, A. BRANCASI, *Sull'obbligo della copertura finanziaria vengono accantonate certezze consolidate (nota alla sentenza della Corte costituzionale 2014 n. 224)*, in *Le Regioni*, n. 2/2015, in particolare 443. Sull'utilizzo di un approccio «sostanzialistico» da parte della Corte, si v. G. FARES, *L'obbligo di copertura finanziaria delle leggi che costano: qualche spunto alla luce del contributo offerto dalla Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, n. 1/2020, 54.

¹³⁹ C. BUZZACCHI, *L'«armonia logica e matematica dell'equilibrio del bilancio» e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 3032.

¹⁴⁰ Così in Corte costituzionale, sent. 184 del 2016, punto 8 del considerato in diritto.

¹⁴¹ In senso analogo, invero, già Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2012.

¹⁴² Sul punto, da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 274 del 2017, punto 4 del considerato in diritto.

¹⁴³ Da ultimo, su questo profilo, si v. Corte costituzionale, sent. 5 del 2018, punto 9.2.3 del considerato in diritto, in cui si afferma che «la quantificazione dei maggiori oneri conseguenti all'applicazione delle nuove norme è oggettivamente difficile, tenuto conto del numero, della varietà e delle peculiarità dei fattori: primo fra tutti, il tasso di adempimento spontaneo (o, invertendo la prospettiva, l'eventuale permanenza di un certo tasso di assenteismo) da parte della popolazione. In questa situazione, anche a voler applicare canoni prudenziali, qualsiasi previsione presenterebbe margini di incertezza ineliminabili». Questa difficoltà, in ogni caso, non esonera il legislatore dall'indicare la copertura finanziaria della legge, finanche quando essa introduca automatismi di spesa: così in S. SCAGLIARINI, *La clausola di copertura finanziaria delle leggi. Problemi chiusi e problemi aperti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2007, 116 e ss.

di investimento di cui alla regola aurea codificata nell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione¹⁴⁴. Con la decisione n. 279 del 2016, viene precisato che l'avanzo di amministrazione presunto non può essere utilizzato al fine di allargare indebitamente la possibilità di spesa oltre le risorse già disponibili. Nel 2017, con le pronunce nn. 6, 80 e 89, i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 (in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi) sono riconosciuti quale parametro costituzionale, sia come norma interposta rispetto all'art. 117, primo comma, lett. e), sia come espressione diretta dell'art. 81, a garanzia dei principi della copertura finanziaria e dell'equilibrio di bilancio. Richiamando i principi contabili per specificare la natura dell'obbligo di copertura finanziaria, con la decisione n. 138 del 2018, la Corte chiarisce che non risulta illegittimo coprire, attraverso l'utilizzazione del fondo di riserva, la spesa relativa a un esercizio successivo rispetto a quello in cui si effettua il prelievo da questo fondo. Nel corso dell'ultimo biennio, sono molteplici gli interventi della Corte che meritano di essere segnalati. Tra questi, la già citata decisione n. 18 del 2019, in cui è dichiarata incostituzionale la disposizione che consente agli enti locali in stato di predissesto il rientro dal disavanzo in un periodo trentennale, per la lesione anche dei principi di equità intergenerazionale e di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica. Nella stessa prospettiva, sembra muoversi anche la decisione n. 4 del 2020, con cui il Giudice costituzionale ribadisce il divieto di utilizzare le anticipazioni di liquidità per incidere sul risultato di amministrazione, consentendo la copertura giuridica alle spese.

Dal punto di vista generale, si registrano tre tendenze di rilievo: l'asserita esigenza di maggiore chiarezza e attendibilità nell'adempimento dell'onere di copertura finanziaria da parte del legislatore; la valorizzazione del ruolo delle relazioni tecniche nelle pronunce costituzionali; l'utilizzo dei poteri istruttori della Corte per comprendere la portata dei dati tecnici di carattere finanziario.

In relazione al primo profilo, anche nella giurisprudenza più recente, la Corte chiarisce che «la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»¹⁴⁵. D'altronde, se è vero che la variazione indotta

¹⁴⁴ Secondo la quale è possibile ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

¹⁴⁵ Così in Corte costituzionale, sent. n. 213 del 2008, punto 6.1 del considerato in diritto. Su questa pronuncia, per i profili di interesse, A. BRANCASI, *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 4/2008, 976 e ss.; nonché, S. SCAGLIARINI, *La "finanza creativa" e i suoi limiti: un opportuno intervento della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 12/2008, 2667 e ss. Questo assunto, declinato in modi simili, compare poi in Corte costituzionale, sentt. nn. 100 e 141 del 2010; sentt. nn. 68, 106,

da una norma onerosa sull'equilibrio di bilancio in essere deve avere un risultato pari a zero, «questo risultato può essere conseguito solo imponendo alla norma onerosa l'obbligo di una sua integrale copertura finanziaria»¹⁴⁶. Tale copertura deve essere prevista in modo puntuale e scrupoloso. In questa prospettiva, desta interesse la pronuncia n. 227 del 2019, con cui la Corte dichiara l'illegittimità di una legge della Regione Abruzzo, che prevedeva una serie di investimenti strategici per la promozione della città de L'Aquila quale città capoluogo¹⁴⁷, con riguardo al difetto di copertura delle spese. Nella prospettazione della Corte, infatti, la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dalla «armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa [...], ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio»¹⁴⁸. In definitiva, si ritiene che gli interventi e la relativa copertura finanziaria siano stati individuati dal legislatore regionale genericamente, risultando così privi «di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all'art. 81 Cost. nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inadeguate al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori»¹⁴⁹. Ragionevolmente, dunque, la Corte opera nel tentativo di responsabilizzare il legislatore regionale, così che sia evitata l'adozione di leggi-

272 e ord. n. 316 del 2011, sentt. nn. 70, 115, 131, 192 e ord. n. 157 del 2012, sentt. n. 18, 237, 250, 266 e 307 del 2013, sent. n. 183 del 2016, sent. n. 89 del 2017, sentt. nn. 5, 49 e 147 del 2018, sent. n. 227 del 2019 e, da ultimo, sent. n. 235 del 2020.

¹⁴⁶ C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, cit., 14.

¹⁴⁷ La questione aveva ad oggetto le legge della Regione Abruzzo n. 28 del 2018, rubricata «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)», impugnata in via principale dal Governo.

¹⁴⁸ Corte costituzionale, sent. n. 227 del 2019, punto 2 del considerato in diritto. Sul tema, si v. già Corte costituzionale, sentt. nn. 6 e 197 del 2019. In quest'ultima, punto 4 del considerato in diritto, viene affermato che «le risorse stanziare in entrata devono essere congrue e attendibili, poiché dalla loro effettiva realizzazione dipende la tutela dell'equilibrio il cui canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte»».

¹⁴⁹ Corte costituzionale, sent. n. 227 del 2019, punto 2 del considerato in diritto. Sulla necessità che siano tutti i livelli di governo a dover assolvere la imprescindibile necessità di chiarezza ed equilibrio di bilancio, si v. A. FONZI, *L'obbligo di copertura finanziaria e l'equilibrio di bilancio. La prevalenza dell'interesse finanziario nelle leggi regionali - proclama*, in *Diritti fondamentali*, 3 febbraio 2020.

proclama¹⁵⁰ che, di fatto, si traducono in mera propaganda politica¹⁵¹. D'altronde, viene messo in rilievo come, nel caso di specie, la legge non era stata supportata nemmeno da una schematica relazione tecnica. E, da qui, il secondo profilo individuato.

Benché la dottrina auspicasse già da tempo una maggiore valorizzazione delle relazioni tecnico-finanziarie nei giudizi costituzionali¹⁵², proprio a partire dal 2012 si registra un incremento delle ipotesi in cui è la stessa Corte a richiamare nelle proprie pronunce tale strumento. D'altronde, non appare un caso il fatto che gli adempimenti procedimentali di cui alla legge di contabilità e finanza pubblica, primo fra tutti l'obbligo di una istruttoria legislativa di carattere tecnico, siano stati considerati consustanziali al rispetto del principio di copertura in una pronuncia del 2013¹⁵³. Questa tendenza, che è da imputare anche al fatto che in questi anni il sindacato costituzionale involga leggi volte a fronteggiare una crisi economica oramai strutturale, rappresenta, evidentemente, un indicatore della maggiore attenzione del Giudice delle Leggi nei confronti della effettività del vincolo di copertura. Sono diverse le funzioni ascritte dalla Corte alla relazione tecnica: tra queste, proprio il controllo sull'adeguatezza della copertura finanziaria e la ricostruzione della *ratio* della legge per pervenire alla decisione finale¹⁵⁴. Tra i casi in cui questo approccio

¹⁵⁰ In relazione a tale aspetto, parla di «leggi-fake» G. DI PLINIO, *Leggi-fake di spesa e razionalità finanziaria al tempo dei vincoli quantitativi di bilancio*, in *federalismi.it*, n. 21/2019, secondo il quale si potrebbe parlare di leggi-fake «per tutti quegli atti di natura legislativa che deliberatamente promettono ciò che i loro 'legislatori' non possono mantenere in termini di sostenibilità finanziaria, a fronte di un mutamento costituzionale, ora anche formale, che espunge Keynes dai bilanci pubblici». Si parlava di «leggi manifesto» e della necessità di una «copertura amministrativa», con riguardo all'aspetto organizzativo del diritto, nel senso che al precetto deve seguire l'indicazione di come fare per applicarlo e farlo eseguire, da parte della pubblica amministrazione, in R. BETTINI, «*Leggi manifesto*» e crisi delle istituzioni, in *Giustizia e Costituzione*, 1978, fasc. 6.

¹⁵¹ Evidenziano la necessità di trasparenza dell'azione politica, C. FORTE, M. PIERONI, *Osservazioni sulla sentenza n. 227 del 2019*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020, 9 giugno 2020, 567. Sul principio di trasparenza, diffusamente, si v. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018.

¹⁵² Così V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi e responsabilità finanziaria del Parlamento*, cit., 26, secondo il quale «le leggi debbono essere accompagnate in Parlamento da relazioni tecniche, che dovrebbero costituire la base [...]» per le valutazioni in ordine alla «attendibilità, la credibilità della copertura»; nonché, G. SALVEMINI, *Introduzione, sommario e conclusioni*, in ID. (a cura di), *I guardiani del bilancio*, cit., 25, per cui «La relazione tecnica costituisce uno strumento fondamentale per la formazione del giudizio sulla copertura finanziaria».

¹⁵³ Ci si riferisce a Corte costituzionale, sent. n. 26 del 2013, punto 4 del considerato in diritto, in cui si afferma che «il legislatore prevede (art. 17 della legge n. 196 del 2009) l'obbligo di una relazione tecnica giustificativa degli stanziamenti di bilancio ed illustrativa delle modalità dinamiche attraverso le quali qualsiasi sopravvenienza possa essere gestita in ossequio al principio dell'equilibrio del bilancio». Ciò comporta che, talvolta, la stessa legge n. 196 del 2009 sia evocata quale parametro interposto. Da ultimo, si v., a livello esemplificativo, Corte costituzionale, sent. n. 287 del 2019.

¹⁵⁴ Sul punto, diffusamente, S. SCAGLIARINI, *La Relazione tecnico-finanziaria delle leggi nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/2016, 1589 e ss. Ad oggi,

appare più rigoroso, occorre richiamare la pronuncia n. 188 del 2015, in cui viene stigmatizzata l'assenza stessa della relazione. Viene affermato, infatti, che «ferma restando la discrezionalità del legislatore nelle scelte allocative delle risorse, quando queste ultime producono rilevanti effetti innovativi nelle relazioni finanziarie tra enti territoriali e nel consolidato delle loro risultanze non possono limitarsi alla mera indicazione dell'entità finanziaria non accompagnata da *adeguata* relazione tecnica»¹⁵⁵. La carenza o l'assenza di relazione rappresenta così un «indice sintomatico» dell'irragionevolezza del bilanciamento di volta in volta attuato dal legislatore¹⁵⁶. Nella decisione n. 5 del 2018, ad esempio, conseguente all'impugnazione da parte della Regione Veneto di un decreto legge in materia di prevenzione vaccinale, il riferimento alla relazione tecnica si rivela dirimente ai fini della risoluzione della questione nel senso della sua infondatezza. La Regione aveva lamentato l'illegittimità della clausola di invarianza finanziaria contenuta nella disposizione statale. Quest'ultima, nella prospettiva regionale, avrebbe comportato spese e responsabilità nuove in capo alle amministrazioni sanitarie regionali e alle istituzioni scolastiche ed educative senza la previsione di alcun maggiore onere finanziario. In relazione a tale aspetto, la Corte ribadisce che il principio di copertura abbia una portata sostanziale e, in particolare, richieda una apposita istruttoria circa gli effetti previsti da ogni disposizione che comporta conseguenze finanziarie. Nel caso di specie, tuttavia, la disamina dell'istruttoria parlamentare compiuta, anche per via della relazione tecnica che accompagna il provvedimento, convince la Corte a considerare non implausibile il bilanciamento posto in essere dal legislatore statale¹⁵⁷.

Pervenendo alla terza e ultima linea di tendenza riscontrata, ossia l'utilizzo dei poteri istruttori della Corte per avere contezza della portata delle questioni economico-finanziarie, l'analisi della dottrina ha ormai da qualche tempo messo in luce, allo stesso tempo, la scarsità del numero di ordinanze istruttorie adottate dal Giudice costituzionale e le potenzialità di questo strumento¹⁵⁸. Ai fini del discorso in atto, occorre evidenziare, con riguardo al periodo più

considerando l'arco temporale che va dal 2014 al 2020, sono circa trenta le decisioni in cui sono presenti riferimenti alla relazione tecnico-finanziaria. Tra le ultime, si segnalano Corte costituzionale, sentt. nn. 124 del 2017, 5 e 20 del 2018, 227 del 2019.

¹⁵⁵ Corte costituzionale, sent. n. 188 del 2015, punto 5.2 del considerato in diritto.

¹⁵⁶ Così in Corte costituzionale, sent. n. 20 del 2018, punto 3.2.1 del considerato in diritto. In senso analogo, già Corte costituzionale, sentt. n. 70 del 2015 e 124 del 2017.

¹⁵⁷ Ai fini del nostro studio, questa pronuncia appare rilevante anche per un altro motivo: la Corte estende il criterio di giudizio riguardante il sindacato sulla clausola di invarianza finanziaria, tradizionalmente utilizzato per le leggi regionali, a una normativa statale. Si potrebbe dedurre, quindi, la riferibilità delle considerazioni in materia di leggi di spesa regionali anche alle disposizioni statali.

¹⁵⁸ Sul tema, sia consentito rinviare a M. TROISI, *Le pronunce che costano. Poteri istruttori della Corte costituzionale e modulazione delle conseguenze finanziarie delle decisioni*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020, e, soprattutto, alla bibliografia ivi richiamata.

recente, l'attivazione di istruttorie formali in giudizi in via principale¹⁵⁹. In questi casi, la Corte rivolge puntuali richieste alle parti del giudizio, così da ottenere dati contabili e finanziari che le consentano di avere un quadro esaustivo, formato nel contraddittorio tra Stato e Regioni, in merito alla copertura finanziaria delle spese delle cui legittimità si dubita¹⁶⁰.

5. Spunti per una costruzione della categoria delle leggi di spesa nel quadro della finanza pubblica allargata

La disamina proposta conferma l'utilità di quell'approccio teorico che ritiene le leggi di spesa, latamente considerate, quale categoria caratterizzata da un proprio statuto. Di rilievo centrale per la individuazione della stessa si rivela la nozione di copertura finanziaria, così come evocata dall'articolo 81, comma terzo, della Costituzione. Da tale nozione deriva un onere per il legislatore, che consiste nella corretta quantificazione delle spese previste e, allo stesso tempo, nella predisposizione di idonee risorse per farvi fronte. Il legislatore, dunque, è chiamato a effettuare scelte responsabili, a garanzia delle quali si pone il rispetto dei vincoli procedurali contenuti nella disciplina di riferimento.

A partire dalla riforma che ha introdotto il principio di equilibrio di bilancio in Costituzione, i suddetti vincoli si colorano di sfumature di natura "sostanziale". Ciò si desume sia da come la disciplina è stata modificata dopo il 2012 e da come ha trovato applicazione; sia, e soprattutto, dal modo in cui l'onere di copertura finanziaria è stato considerato nella giurisprudenza della Corte. Questo risultato, ancora privo di definitiva acquisizione, viene raggiunto attraverso un allargamento delle porte dei giudizi costituzionali, che involge tanto la legittimazione delle autorità rimettenti a sollevare le questioni di legittimità, quanto la sfera dei parametri invocabili. In relazione a questo secondo aspetto, in particolare, occorre precisare che l'introduzione dell'equilibrio di bilancio connota di una maggiore rigidità le pronunce della Corte, che mostra di gestire con più rigore e puntualità i dati contabili e finanziari, manifestando la volontà di comprenderli e di porli alla base delle proprie decisioni. Ciò fa sì che, ad oggi, non si possa prescindere dalla considerazione della giurisprudenza costituzionale per costruire la categoria delle leggi di spesa, in quanto è lo stesso Giudice delle Leggi a produrre una serie di regole che ne conformano lo statuto.

¹⁵⁹ Ci si riferisce a Corte costituzionale, sentt. n. 188 del 2016, 197 del 2019 e 62 del 2020 e alle ordinanze istruttorie del 26 novembre del 2015 e del 24 luglio del 2019, quest'ultima pubblicata in calce alla decisione n. 197 del 2019. La pubblicità delle ordinanze istruttorie è da tempo auspicata. Sul punto, già M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1045.

¹⁶⁰ Su questo profilo, in particolare, M. D'AMICO, *Le incertezze dell'istruttoria nel giudizio costituzionale*, in *Diritto e società*, n. 3/2019, 321 e ss.; nonché, E. MALFATTI, *Giurisprudenza costituzionale e "questioni tecniche": i poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Consulta OnLine*, 27 gennaio 2020.

In tale scenario, in una prospettiva che considera la Corte quale giudice dei diritti, la “finanziarizzazione” delle sue decisioni potrebbe apparire non auspicabile. Tuttavia, proprio sul campo dell’articolo 81 si gioca la partita della effettività dei diritti: come ricordato da ultimo nella decisione n. 62 del 2020, con specifico riferimento ai livelli essenziali di assistenza in ambito sanitario, occorre programmare il fabbisogno finanziario, monitorare la sufficienza delle risorse e verificare la resa delle prestazioni, nel quadro del principio di leale cooperazione, che deve ispirare necessariamente le relazioni tra Stato e Regioni. Solo in tale modo, si può porre realmente al centro «la tutela costituzionale della persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nell’organizzazione delle comunità di appartenenza»¹⁶¹.

¹⁶¹ Così in Corte costituzionale, sent. n. 62 del 2020, punto 4.5 del considerato in diritto.