

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 3 ottobre 2023

***Quantificazione e copertura degli oneri continuativi correnti delle leggi di spesa:
recenti orientamenti della Corte costituzionale di cui alle sentenze nn. 48, 57, 82,
84 e 110 del 2023****

*di Clemente Forte – Consigliere emerito della Corte dei conti e Marco Pieroni – Presidente di
sezione della Corte dei conti*

TITLE: Quantification and coverage of the continuous and current burden of spending laws: recent orientations of the Constitutional Court with respect of the sentences nn. 48, 57, 82, 84 and 110 of the year 2023

ABSTRACT: Si mette a punto la complessa normativa nella materia della quantificazione e della copertura degli oneri continuativi di natura corrente, specialmente se di natura obbligatoria, a livello di legislazione sia statale che regionale. Si ripercorrono i recenti orientamenti espressi in materia dalla Corte costituzionale in cinque sentenze del 2023 e si rileva che alla chiara impostazione e soluzione del problema a livello metodologico e di principi non sempre corrisponde, nella singola pronuncia, una coerente consequenzialità. Manca la corretta messa a fuoco, spesso, del punto preliminare circa il vincolo o meno che la singola legge pone sui bilanci, presenti e soprattutto futuri.

Man set up the complex legislation about the quantification and coverage of the continuous and current financial burden, especially when obligatory, both at state and regional level of the laws. It

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

is traced the recent orientation of the Constitutional Court in five sentences of the year 2023 and it is noted that to the clear setting and solution of the problem at methodological and principle level not always correspond, in the single sentence, a strict consequentiality. It lacks, frequently, the correct set up of the preliminary point concerning the constraint or not of the single laws on the presents and future balance sheets.

KEYWORDS: continuous and current burden of the laws; quantification and coverage; orientations of the Constitutional Court; oneri continuativi e correnti; quantificazione e copertura; orientamenti della Corte costituzionale

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’ordinamento contabile statale. – 3. L’ordinamento contabile regionale. – 4. Sentenze della Corte costituzionale del 2023: 4.1. n. 48; 4.2. n. 57; 4.3. n. 82; 4.4. n. 84; 4.5. n. 110. – 5. Osservazioni conclusive, anche alla luce della situazione della legislazione regionale in merito alla copertura degli oneri ultrannuali correnti.

1. Premessa

La copertura degli oneri pluriennali, o meglio, una soddisfacente metodologia di copertura di detti oneri, costituisce da decenni un problema di complessa risolvibilità, anche a livello di principi, un tempo per il bilancio dello Stato, oggi invece per la totalità della legislazione onerosa delle Regioni.

Al di là degli aspetti tecnici - legati, in estrema sintesi, alla difficoltà sia di individuare la sede e lo strumento con cui procede alla quantificazione nel tempo sia di disporre compensazioni per oneri variabili al fine di mantenere costante il raccordo tra spese e compensazioni, il che vale anche per il livello statale - sul versante delle Regioni la situazione è caratterizzata dal fatto che la legislazione onerosa ritiene il più delle volte di risolvere *tout court* il problema della copertura degli oneri pluriennali correnti facendo rinvio ai bilanci futuri e trascurando, così, completamente gli elementi basilari dell’obbligo di copertura. Solo negli ultimi tempi si è iniziato ad appuntare l’attenzione su questa legislazione e la giurisprudenza costituzionale sta faticosamente tentando di fare ordine e di fissare alcuni principi, a livello anzitutto di metodo.

Ed è in questo quadro che si inseriscono le recenti sentenze in titolo, di cui qui si tenta, nel prosieguo, di cogliere gli elementi metodologici, mettendo in luce aspetti positivi ed aspetti problematici.

Appare utile preliminarmente esporre le vigenti linee ordinamentali in materia, dando conto anzitutto della normativa statale, che funge da parametro di riferimento, e poi di quella regionale.

2. L'ordinamento contabile statale

Per la finanza statale la questione della copertura degli oneri pluriennali è risalente ed affonda le radici nelle numerose difficoltà interpretative dell'obbligo di copertura determinatesi sin dagli esordi dell'entrata in vigore della nostra Costituzione, all'interno di un contesto storico in cui, almeno per primi decenni dell'esperienza repubblicana, il Parlamento non si era ancora appropriato, di fatto, del potere di esercizio dell'iniziativa legislativa in materia di spesa e comunque la copertura sostanzialmente si limitava al primo anno anche per oneri pluriennali, sovente di carattere obbligatorio. Si dovette attendere dunque la storica sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 perchè la prospettiva cominciasse ad ampliarsi, sia pur con la timidezza dei tempi, verso una visione di carattere non meramente annuale, come prima era quasi sempre avvenuto¹.

E' dunque con la prima legge organica di contabilità n. 468 del 1978 che si inizia a porre il problema di un *iter* di finanza pubblica di carattere pluriennale, con la conseguenza – tra le altre – dell'apertura ad un percorso volto ad incanalare anche le coperture delle leggi ordinarie nell'alveo di una programmazione di bilancio di medio periodo, il che sarebbe dovuto avvenire con lo strumento dei fondi speciali (stanziamenti, cioè, preordinati alla copertura delle leggi future): questo era uno dei cardini del neonato istituto della legge finanziaria, attesi i vincoli sul bilancio a legislazione vigente di cui al previgente terzo comma dell'art. 81 Cost.

¹ Ricchissima la letteratura sul tema della “copertura finanziaria”, benchè raramente di qualità. Il riferimento “classico”, anche per le vicende ricostruttive degli orientamenti e delle prassi a partire dagli anni '50 con relativa bibliografia, rimane P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. BARETTONI ARLERI, Milano 1989, pp. 119-240. Con particolare riferimento agli “oneri pluriennali”, non sono, ad oggi, rinvenibili contributi dottrinali meritevoli di citazione (ad eccezione di quello indicato nella successiva nota 2); tra i precedenti giurisprudenziali, si segnalano: Corte dei conti, Sezione autonomie, delib. n. 10/SEZAUT/2023/FRG, punto 2.3; delib. n. 8/SEZAUT/2021/INPR, punto 4.11.

Attesa poi la poca brillante esperienza degli anni '80 sotto il profilo della tenuta delle coperture nell'alveo della legge finanziaria, anch'essa peraltro priva di controllo nei propri effetti finanziari, si è dovuto poi attendere il primo intervento di revisione della materia ad opera della legge n. 362 del 1988, per acquisire, tra l'altro, la metodologia di costruzione di limiti alla spesa ordinaria previa idonea copertura, in vista di una conformazione più precisa, che è poi quella in vigore oggi (art. 30, comma 6, della legge di contabilità n. 196 del 2009 s.m.i)².

Al momento, dunque, a livello di ordinamento statale, in base al detto comma 6, per l'obbligo di copertura relativo alle spese ultrannuali risulta fissato il principio secondo cui, anche per il caso legato alla spesa corrente, le leggi che prevedono oneri di carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale ed indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio. Nel caso in cui l'onere a regime sia superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere.

Pur trattandosi, a proposito della spesa permanente, nella quasi totalità dei casi e per sua natura, di una spesa corrente³, la normativa statale, comunque, non è del tutto chiara.

Infatti, un'altra disposizione, l'art. 30, comma 2, lettera a), parte interessata (sempre della legge n. 196), statuisce la possibilità, per la Sezione II della legge di bilancio (ossia, la parte a legislazione vigente), di effettuare la rimodulazione degli oneri al di là del primo triennio, per lo stesso caso delle spese permanenti.

Si tratta di due disposizioni non armonizzate, con tutta evidenza. Per la stessa tipologia di leggi (oneri permanenti) risulta disposto, per un verso, che è la legge di bilancio a provvedere alla modulazione dell'onere nel corso del tempo (art. 30, comma 2, lettera a)), ma, per altro verso, che ciò è possibile solo se l'onere non è obbligatorio (art. 30, comma 6), laddove, per il caso contrario (onere obbligatorio), in base a tale comma 6, è la stessa legge istitutiva a dover provvedere a

² Cfr. al riguardo, per le evoluzioni normative di quegli anni, che poi hanno posto le basi dell'assetto oggi in vigore, C. FORTE, *La riforma del bilancio in Parlamento: strumenti e procedure*, Napoli 1992, pp. 96 e ss. e soprattutto l'Appendice, pp. 308 ss., sul tema qui in esame.

³ Per le spese d'investimento, lo schema è completamente diverso ed è dettato dai commi 1 e 2, lettera a), del medesimo art. 30 della legge di contabilità n. 196 del 2009, incentrandosi, esso, sul fatto che la legge sostanziale deve indicare un anno terminale e l'ammontare complessivo delle risorse, rinviando poi alle leggi di bilancio annuali le modulazioni all'interno di tale ammontare complessivo, tenuto conto dei fattori in gioco (cassa, equilibri di bilancio, ma anche stato di avanzamento dei lavori etc.).

quantificare sia l'onere per i primi tre anni che quello a regime. Le due disposizioni possono armonizzarsi partendo dall'assunto che la seconda disposizione (comma 6) rappresenta una *lex specialis* rispetto alla prima (comma 2, lettera a)), per cui la rimodulabilità con la legge di bilancio di una legge permanente può avvenire alla condizione che non si tratti di onere obbligatorio, fermo restando che, in caso di onere obbligatorio, provvede a ciò la relativa legge istitutiva anche per il *quantum* a regime. Il discrimine tra i due assetti circa la sede della quantificazione dell'onere è costituito, dunque, dalla natura dell'onere, se obbligatorio o meno.

Pur potendosi armonizzare, le due disposizioni, nel senso indicato, rimane pur sempre una differenza: se l'onere è obbligatorio, la quantificazione avviene *ex ante* nella legge istitutiva, mentre, se è discrezionale, la quantificazione avviene anno per anno con la legge di bilancio. Ciò ha una chiara valenza sul regime delle coperture.

Occorre premettere che nulla è disposto, in via esplicita, circa il regime della coperture, che risultano rimesse, in un caso (spesa corrente permanente non obbligatoria), agli equilibri di bilancio, ossia ai saldi programmatici come vincolo generale sul bilancio, ovvero, nell'altro caso (spese corrente permanente obbligatoria), alla specifica copertura *ex ante* della singola legge istitutiva (anche al di là del triennio). Questo regime di copertura può essere desunto dal fatto che il citato comma 6, terzo periodo, richiama l'obbligo di apprestare una copertura *ex ante* tale da seguire "il profilo temporale dell'onere", se quello a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento. Il che implica ragionevolmente il richiamo alla normativa generale di cui alla copertura (art. 17 della legge 196), anche perché la quantificazione è pur sempre prodromica alla compensazione.

Poiché la citata norma di cui all'art. 30, comma 2, lettera a), parte interessata, funge da *lex generalis*, anche perché risalente, è stata anche la prassi a contribuire a sistematizzare la materia, nel senso che la legislazione non ha più varato norme di spesa permanenti correnti con oneri da quantificare limitandosi a definire oneri permanenti correnti costanti nel *quantum* (con la formula "a decorrere"). Inoltre, quando si è voluto sottolineare che non si tratta di un onere obbligatorio, si è previsto espressamente - nella legge istitutiva - la sola possibilità di sostenere l'onere, non imponendosi dunque obblighi per i futuri bilanci né vincoli di copertura, di conseguenza. Laddove si è sostanzialmente preso atto della differenza del circuito quantificazione-copertura a seconda se si tratti di onere continuativo corrente di natura obbligatoria o meno.

En passant, dato il legame automatico tra quantificazione e copertura, si rileva qui come emerga - ancora una volta - il punto di fondo nella soluzione del problema della copertura finanziaria, ossia il vincolo o meno da parte di una legge onerosa sul bilancio circa l'obbligo di apprestare risorse. In caso positivo, la copertura va trovata nella legge che prevede l'onere, mentre, in caso negativo, è il singolo bilancio che decide, senza alcun obbligo per la legge istitutiva del beneficio, né per la stessa, singola legge di bilancio.

Si è in presenza dunque di un quadro normativo disomogeneo nella forma, ma che, solo in base ad una prassi ormai più che decennale di rinuncia a spese correnti permanenti modulabili nel tempo ad opera della legge di bilancio e di un'interpretazione di fatto conforme allo spirito delle norme, è stato reso più o meno coerente con la *ratio* dell'obbligo di copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost.. Si ricorda che si tratta di un quadro normativo tra l'altro ritenuto immediatamente applicabile alle Regioni in base non solo all'art. 19 della citata legge di contabilità n. 196⁴, come confermato dalla costante giurisprudenza costituzionale al riguardo (*ex plurimis*, Corte cost. sentt. n. 163/2020; n. 307/2013).

3. L'ordinamento contabile regionale

Passando ora al livello del sottosettore riferito alle Regioni, quanto ai principi, la giurisprudenza costituzionale (che più, frequentemente rispetto a quella dello Stato, sottopone a vaglio la legislazione regionale onerosa) è chiara nei suoi approdi: “ai sensi del combinato disposto degli artt. 17 e 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – disposizioni specificative dell'art. 81, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenze n. 147 e n. 5 del 2018) – le Regioni sono tenute a indicare la copertura finanziaria delle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza, utilizzando le metodologie di copertura specificamente previste. Quello di tener conto di tali oneri è un corollario del principio secondo cui l'«art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via

⁴ Il cui comma 2 recita: “ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17”.

ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (sentenza n. 307 del 2013) (così, Corte cost., sent. n. 163/2020, punto 4 del “*Considerato in diritto*”; ma, di recente, anche: sentt. nn. 110, 109, 84, 82, 57, 48/2023).

Con riferimento all’ordinamento contabile regionale, la disciplina degli oneri pluriennali, simmetricamente al citato art. 30 del d.lgs. n. 118/2011, è contenuta nell’art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, che, al comma 1, prevede che “le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l’onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l’onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell’onere annuo alla legge di bilancio”.

Come confermato dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte dei conti⁵, la disciplina della copertura degli oneri pluriennali per le Regioni è affidata, dunque, all’operare congiunto del citato art. 30 della legge n. 196 del 2009 (direttamente applicabile all’ordinamento regionale in base alla richiamata giurisprudenza costituzionale) e del citato art. 38, comma 1, del d.lgs. 118/2011. *Ictu oculi*, si evidenzia l’assenza a livello regionale della norma statale di cui all’art. 30, comma 2, lettera a), richiamata, lacuna, questa, che si può ritenere però colmata dall’estensione (operata a livello sistematico dall’art. 19 della legge n. 196) al livello regionale della normativa statale prima riassunta, sicchè si può ritenere che il sistema si chiuda, per le Regioni, nel senso prima indicato, con il discrimine costituito dalla natura dell’onere ai fini della sede della rimodulazione (leggi di bilancio o legge istitutiva).

Anche in questo caso, legando la quantificazione alla copertura, nel senso che la prima è prodromica alla seconda, ne discende che le due operazioni per oneri pluriennali correnti debbono essere effettuate nella legge istitutiva dell’onere e non già nelle varie leggi di bilancio (Corte cost., sentenza n. 244 del 2020), a meno che (anche per la legislazione regionale) non si tratti di oneri non obbligatori, in ragione del fatto che questi ultimi non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse: in tal caso è dunque consentito il riferimento alle leggi di bilancio.

Merita di essere evidenziato che, in materia, il Giudice delle leggi ha voluto rimarcare che le norme statali di attuazione della medesima disposizione costituzionale di copertura, quali sono da considerare gli artt. 30 della legge n. 196 del 2009 e 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, hanno «individuato modalità procedurali più penetranti di garanzia del precetto costituzionale [...]». Dal

⁵ Sezione autonomie, delib. n. 08/SEZAUT/2021/INPR.

che chiaramente discende, in base al mutato ordinamento contabile, il non più consentito utilizzo, a copertura di nuovi oneri anche se continuativi e ricorrenti e soprattutto di natura obbligatoria, dei mezzi di bilancio. Il rinvio alle varie leggi di bilancio annuali e triennali è dunque legittimo solo nel momento in cui esse prevedano un onere discrezionale, come non è accaduto nella prassi per la quasi totalità dei casi afferenti alla legislazione regionale, con ciò collocandosi però al di fuori dell'art. 81, terzo comma, Cost.

Se, sotto il profilo dei principi in base sia alla lettera della norma che alla giurisprudenza costituzionale, risulta, dunque, facilmente decifrabile la disciplina alla quale il legislatore regionale è chiamato ad attenersi nella formulazione delle tecniche di quantificazione e di apprestamento delle clausole di copertura finanziaria per la spesa ultratriennale corrente, più complessa si rivela la ricostruzione del quadro normativo di riferimento desumibile dal d.lgs. n. 118 del 2009, applicabile alle Regioni⁶ per quanto attiene alla spesa in conto capitale.

In nota, per ragioni sistematiche, vi viene fatto solo un cenno, poiché il tema non è direttamente affrontato dalle sentenze oggetto di esame⁷.

⁶ Va ricordato che, sul piano della possibile interferenza tra il principio di copertura e la portata normativa dei decreti ministeriali c.d. correttivi del d.lgs. n. 118 del 2011 in tema di armonizzazione contabile, la Corte si è espressa con la sentenza n. 199/2021, il cui impianto motivazionale non è apparso in tutto convincente (FORTE C., PIERONI M., *Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 199 del 2021: la disciplina dell'armonizzazione contabile condiziona l'applicazione dell'obbligo di copertura?*, in *contabilità-pubblica.it*, 2022).

⁷ La disciplina della copertura degli oneri da investimento è particolarmente articolata: la disciplina dell'art. 38, comma 2, citato trova completamento anche in altre disposizioni del d.lgs. n. 118 del 2011, in particolare, dal principio contabile generale n. 16, allegato n. 1 al d.lgs. n. 118 del 2011, e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (punti dal 5.3.3 al 5.3.10, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, così come modificati e integrati dal d.m. 30 marzo 2016, dal d.m. 1° marzo 2019 e dal d.m. 1° agosto 2019). Mentre a livello statale il problema è risolto con le modulazioni - dopo il primo triennio, da sottoporre a normale copertura - da parte della legge di bilancio all'interno dell'ammontare complessivo stanziato dalla legge istitutiva dell'onere (di cui al citato artt. 30, commi 1 e 2, lettera b), parte interessata, della ripetuta legge n. 196 del 2009), a livello regionale è previsto anche l'utilizzo del saldo corrente (cosiddetto margine corrente) dell'esercizio cui è imputata la spesa, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, con le limitazioni relativamente all'importo massimo impegnabile. Al fine di garantire che la suddetta copertura sia credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, come stabilito dal principio contabile n. 16, l'utilizzo del margine corrente è sottoposto a una particolare disciplina con riferimento sia all'esercizio di imputazione della spesa, distinguendo tra investimenti imputati all'esercizio in corso di gestione e investimenti imputati a esercizi successivi, sia con riferimento all'ordinamento delle Regioni, distinguendo tra Regioni ad autonomia speciale e Regioni a Statuto ordinario. Si tratta della possibilità, per le Regioni, di dare copertura alle spese di investimento utilizzando il saldo corrente (cosiddetto margine corrente), nelle tre declinazioni previste dal citato punto 5.3.3: - margine corrente consolidato (si veda anche il punto 5.3.5.); - quota del margine corrente derivante da maggiori entrate non comprese nella quota del margine consolidato; - quota del margine corrente costituita da riduzioni permanenti della spesa corrente dell'esercizio cui è imputata la spesa, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, con delle limitazioni relativamente all'importo massimo impegnabile.

E' evidente che, alla luce della giurisprudenza costituzionale che si passerà in rassegna, l'applicazione del principio contabile n. 16 di cui al punto 5.3.6 non può che riferirsi ad oneri flessibili e comunque non obbligatori; infatti, la quota del saldo positivo di parte corrente (a) risultante dal prospetto degli equilibri di importo non superiore alla media dei

4. Sentenze della Corte costituzionale del 2023

Cinque sono le più recenti sentenze della Corte costituzionale che hanno affrontato, su ricorso in via principale del Presidente del Consiglio dei ministri, questioni di legittimità costituzionale di norme regionali recanti oneri finanziari pluriennali, di cui due recano un dispositivo di illegittimità costituzionale (sentt. nn. 84 e 110).

Tutte le pronunce, che si passa sinteticamente ad esaminare, muovono da sicure premesse ordinamentali fondate sulla giurisprudenza che, nell'ultimo decennio, va consolidandosi nella materia⁸, anche se la declinazione, in concreto, dei principi in tema copertura finanziaria, e cioè in relazione alle diverse fattispecie affrontate dalle singole pronunce, non di rado fa emergere asperità motivazionali che attendono ulteriori affinamenti.

saldi di parte corrente in termini di competenza registrati negli ultimi tre esercizi rendicontati rimane per definizione condizionata dai numerosi e contingenti fattori che concorrono a determinare anno per anno l'avanzo di amministrazione; sicché, in considerazione dell'ontologica aleatorietà della replicabilità nel tempo del saldo positivo corrente, esso non può per ciò stesso definirsi quale "credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale" mezzo di copertura da ritenersi in equilibrato rapporto con la spesa obbligatoria pluriennale che si intenda effettuare in esercizi futuri (sentenze n. 75 del 2012, n. 213 del 2008; v. anche, *ex plurimis*: sentenze n. 49 del 2018, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

⁸ Si veda, per tutte, la sentenza n. 48/2023, che al pnto 8.3. del *Considerato in diritto*, così si esprime: "8.3.– Questa Corte ha costantemente affermato che «le leggi istitutive di nuove spese devono contenere un'esplicita indicazione del relativo mezzo di copertura e che a tale obbligo non sfuggono le norme regionali» (sentenza n. 244 del 2020), sottolineando che «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira» (sentenza n. 307 del 2013), e che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (*ex multis*, sentenze n. 307 del 2013 e n. 131 del 2012; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2016). Si è altresì precisato che il canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. «opera direttamente, a prescindere dall'esistenza di norme interposte» (*ex plurimis*, sentenze n. 200 del 2022, n. 26 del 2013 e, nello stesso senso, n. 124 del 2022). Nondimeno, si è anche riconosciuto che sussistono plurime disposizioni «puntualmente attuative del precetto costituzionale» (sentenza n. 235 del 2020) fra le quali devono essere annoverati non solo l'art. 19 della legge n. 196 del 2009, evocato dal ricorrente quale parametro interposto, ma anche l'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, richiamato invece dalla difesa regionale (ancora, sentenza n. 235 del 2020). Quest'ultimo dispone che «[l]e leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio»".

4.1 La sentenza n. 48

La sentenza dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi da 2 a 5, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, promosse, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Secondo la Corte (punto 8 del “Considerato in diritto”), gli oneri derivanti dalle azioni di comunicazione volte a favorire la diffusione delle CER⁹ e il sostegno finanziario alla fase di attivazione o costituzione delle stesse previste dall'art. 6, comma 1, lettere c) e d), sono correttamente sostenuti, ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 11 della medesima legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, da un primo stanziamento pari a euro 40.000 per l'anno 2022, mentre il comma 4, correttamente, rinvia la quantificazione e la copertura degli oneri per gli anni successivi alle rispettive leggi di bilancio.

Ad avviso della Corte, infatti, gli oneri sottesi alle lettere c) e d) del citato articolo 6 della legge regionale, non presentando carattere obbligatorio, legittimano la quantificazione e la copertura delle spese alle future leggi di bilancio; e ciò, in coerenza con l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, nonché con i principi desumibili dall'art. 81, terzo comma, Cost., risultando conforme a quanto consentito allo stesso legislatore regionale dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Analoga soluzione di non fondatezza è stata affermata in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5, della medesima legge regionale, sollevata con riferimento ai medesimi parametri costituzionali, trattandosi di oneri non obbligatori.

La motivazione della pronuncia, come anche altre oggetto della rassegna, conclude come segue: “da un lato la disposizione non è immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, e dall'altro non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio, restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura”.

⁹ Le comunità di energia rinnovabile (CER) trovano specifica disciplina nell'art. 22 della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione). Dopo una prima fase sperimentale in cui, «nelle more del completo recepimento» della citata direttiva, si è consentita la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dall'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, la normativa europea è stata recepita dal d.lgs. n. 199 del 2021, che disciplina le CER e i consumatori di energie rinnovabili che agiscono collettivamente, «dettando in tal senso i principi fondamentali della materia anche in ossequio ad un'esigenza di uniformità di regolamentazione sul territorio».

Due sono i rilievi qui da formulare in via preliminare:

- a) il primo di carattere problematico, nel senso cioè che l'onere di euro 40.000 per l'anno 2022, viene coperto con un mezzo non idoneo, e cioè le disponibilità di bilancio a legislazione vigente;
- b) il secondo, che attiene agli oneri pluriennali, ancora non attuali, dovrà, correttamente, "essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura".

Per il punto b), la precisazione collocata a chiusura della motivazione assume particolare rilievo e serve a gettare lumi sull'esegesi delle altre pronunce di seguito esaminate.

Infatti, in linea con i principi costituzionali desumibili dall'art. 81, terzo comma, Cost., la previsione degli oneri futuri, evocati dalla legge regionale esaminata, attenderebbe, secondo la sentenza, l'approvazione di una previa e specifica legge regionale che rechi: a) una puntuale quantificazione e b) la relativa copertura di oneri (trattandosi, appunto, di oneri non ancora attuali)¹⁰.

Al riguardo, si rileva anzitutto che la legge impugnata non subordina la propria attuazione ad una previa legge di copertura, come indica la sentenza, ma anzi rinvia alle future leggi di bilancio. In secondo luogo, la soluzione dello sdoppiamento della copertura in due atti legislativi, come suppone la sentenza, appare fuori asse rispetto al dettato costituzionale in materia, che si impernia invece sulla contestualità delle due operazioni di quantificazione e copertura dell'onere, da un lato, e di previsione della provvidenza, dall'altro. Ciò non solo in quanto si tratterebbe (altrimenti) di una superflua duplicazione di procedure, ma anche per mantenere l'essenziale contestualità della valutazione tra portata finanziaria dell'intervento e relativa ricaduta sui bilanci (c.d. contestualità in senso stretto, su cui v. *infra*): con l'approvazione preliminare di una copertura, la procedura si risolverebbe in una mera approvazione *ex ante* di un limite massimo di spesa entro cui deve necessariamente rimanere la correlata e successiva legge che detta l'intervento, laddove non

¹⁰ Va peraltro evidenziato che la formula impiegata dalla Corte per ribadire il necessario rispetto dei principi costituzionali in materia esige un'ulteriore precisazione: la stessa previsione e configurazione dell'onere da coprire non può che essere riservata alla legge (c.d. riserva assoluta di legge), non potendosi ammettere, in considerazione della previsione costituzionale ("Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte"), che il legislatore possa delegare, ad esempio, la Giunta nella previsione dell'onere (si vedano le sentt. n. 57 e 109, che sembrano, invece, consentire la configurazione delegata dell'onere finanziario, cui il legislatore sarebbe chiamato a dare copertura).

esistono garanzie che tale contenimento avvenga puntualmente in sede di approvazione della legge successiva.

Nello specifico del punto 8.4 del *Considerato in diritto*, la sentenza esprime osservazioni da un lato contraddittorie, dall'altro, tali da suscitare perplessità sul piano della logica finanziaria. Essa infatti afferma che “attesa la natura degli interventi in esame, che sono finalizzati a promuovere la diffusione e costituzione delle CER, la scelta della Regione è stata quella di impegnare sin da subito 40.000 euro per favorire la prima istituzione delle CER, e di riservare alla successiva valutazione compiuta in sede di legge annuale di bilancio, come previsto dall'art. 11, comma 4, ogni decisione relativa alla prosecuzione di tali attività, anche alla luce dei risultati conseguiti dai primi interventi e dell'evoluzione della diffusione delle CER. Le spese funzionali all'eventuale prosecuzione oltre il 2022 delle attività indicate nelle lettere c) e d) dell'art. 6, comma 1, non possono dunque essere ritenute di carattere obbligatorio. Conseguentemente, la scelta del legislatore regionale di rinviare la quantificazione e la copertura di quelle spese alle future leggi di bilancio non viola l'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, né – più in generale – i principi desumibili dall'art. 81, terzo comma, Cost., risultando conforme a quanto consentito allo stesso legislatore regionale dall'art. 38, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011”.

La contraddittorietà sta nel fatto che, da un lato, si riconosce l'intento della Regione di impegnare subito le spese di primo avvio, ma, dall'altro, non si valutano dette spese come obbligatorie (nel senso di non eludibili). L'insufficienza dell'*iter* logico rispetto alle norme dell'ordinamento contabile emerge poi nel ritenere legittimo il rinvio alle future leggi di bilancio per la soluzione dei problemi di quantificazione e di copertura, il che si rivela incoerente rispetto alla norma costituzionale.

Anche il successivo punto 8.5 non si sottrae ad un giudizio improntato a perplessità. Vi si afferma infatti che “neppure è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 5. La disposizione impugnata stabilisce che per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'art. 6, comma 1, lettera e) – ossia i contributi per la realizzazione degli impianti – si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato “Contributi per impianti a comunità energetiche e gruppi di autoconsumo”, istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 17, Programma 01, Titolo 2, annualmente determinato ed iscritto, nel rispetto degli equilibri di bilancio, con la legge di bilancio ai sensi dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011. La disposizione impugnata, nello stabilire che la spesa per gli interventi di cui alla

lettera e) dell'art. 6, comma 1, dovrà gravare dal 2023 sul capitolo di bilancio indicato, senza provvedere ad alcuna quantificazione, non istituisce tuttavia per l'anno in corso alcun impegno di spesa a titolo di contributo per le CER. Come osserva la difesa regionale, gli interventi di cui alla indicata lettera e) presuppongono infatti l'avvenuta costituzione delle CER e si collocano, pertanto, in una fase successiva a quelli di cui alle lettere c) e d) del medesimo art. 6, comma 1. D'altra parte, la loro effettuazione resta comunque subordinata a una valutazione da compiersi con le successive leggi di bilancio. Conseguentemente, da un lato la disposizione non è immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione, e dall'altro non istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio, restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura.”

In sintesi, la Corte ritiene, dunque, legittimo prevedere un'attività non eventuale e, ciò nonostante, rinviare la quantificazione e la copertura alle successive leggi di bilancio. Si tratta di una posizione che non coglie, come prima già illustrato sul piano metodologico ed emeneutico, il fatto che, se una legge utilizza il modo verbale indicativo al tempo presente nel prevedere un determinato intervento, sia pur rinviandone l'attuazione alle future leggi di bilancio, non è in dubbio l'*an* della prestazione, ma solo il *quantum* e la relativa ripartizione in quote negli anni, risolvendosi il tutto in un mero rinvio ai futuri bilanci e quindi ad una metodologia di copertura che consiste invece, costituzionalmente, nella stretta contestualità tra previsione dell'onere e relativa compensazione. Il punto è dunque che, quando una legge non prevede, circa la sostenibilità dell'onere, una mera facoltà di spesa, ma un intervento, essa non può rinviare alle leggi di bilancio quantificazione e copertura, secondo quanto prima illustrato, pena la violazione del parametro costituzionale in tema di copertura, incentrato, come si è visto, sul legame di “contestualità stretta” tra onere e la sua copertura.

4.2 La sentenza n. 57

Con la sentenza n. 57, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge reg. Sardegna n. 6 del 2022, promossa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., (nonché al disposto di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 118/2011).

Dopo avere ribadito in premessa, il quadro costituzionale ed ordinamentale contabile regionale (punto 6.2.1. del *Considerato in diritto*), richiamando l'esaminato precedente di cui alla sentenza n.

48, la Corte è pervenuta alla predetta conclusione ritenendo che l'onere recato dalla legge regionale della Sardegna (iniziative di mera promozione della coltivazione della cannabis, ma senza autorizzare in via immediata alcuna spesa a titolo di erogazione di contributi) non si fonda su presupposti di carattere obbligatorio delle spese concernenti gli eventuali contributi, subordinando di conseguenza ad una successiva valutazione da compiersi con le leggi annuali di bilancio l'attuazione di tali previsioni.

La Corte giunge alla conclusione della non attualità dell'onere argomentando anche dalla previsione di cui all'art. 2, comma 4, della legge regionale, che assegna alla Giunta il compito di stabilire le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato¹¹. La citata previsione, secondo la Corte, non attiene alla quantificazione dell'onere, ma si riferisce solo all'individuazione di criteri distributivi, che hanno una valenza meramente astratta e non sono indicativi di un impegno immediato.

La Corte conclude nel senso che la disposizione impugnata non è «immediatamente foriera di nuovi oneri a carico della Regione», né «istituisce per il futuro spese di carattere obbligatorio» (sentenza n. 48 del 2023), restando fermo che, allorquando la Regione deciderà di dare seguito alle linee di intervento riferite alla possibile erogazione di contributi, tale determinazione «dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (ancora sentenza 48 del 2023).

La conclusione cui perviene la Corte non è tecnicamente corretta, rimanendo irrisolta la questione già adombrata a proposito della precedente sentenza n. 48, e cioè la determinazione dell'onere finanziario a cui è immediatamente riconnessa la relativa quantificazione e copertura, determinazione che rimane formalmente rimessa agli eventuali spazi finanziari che si dovessero palesare nelle successive leggi di bilancio. Non solo manca quindi l'indicazione del *quantum* dell'intervento nella legge istitutiva, ma l'obbligo di copertura viene risolto rinviando ai successivi bilanci.

¹¹ 4. Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con propria deliberazione, adottata su proposta dell'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale, determina le modalità, i criteri e le priorità per l'erogazione dei contributi, compatibilmente con la normativa dell'Unione europea vigente in materia di aiuti di Stato, dando priorità: a) ad imprese agricole condotte da giovani agricoltori; b) agli interventi di fitodepurazione finalizzati alla bonifica dei siti inquinati; c) agli interventi attuati da soggetti aggregati in filiera; d) alla realizzazione di impianti di lavorazione e di trasformazione.

Circa l'obbligatorietà o meno dell'iscrizione di stanziamenti per far fronte all'intervento, che costituisce il punto di fondo da sciogliere in via preliminare, il testo della legge non prevede la possibilità dell'intervento, ma fa impiego (anche in questo caso) dell'indicativo presente circa i vari interventi previsti, creando quindi un vincolo a provvedere, sia pur nei limiti delle risorse che saranno disponibili. Lo attesta la stessa clausola di copertura di cui all'art. 9, comma 1, ("ai sensi dell'articolo 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), la Regione attua la presente legge nei limiti delle risorse finanziarie stanziata annualmente con legge di bilancio per tali finalità"), in base alla quale la Regione è chiamata a dare esecuzione al dettato normativo, non essendo prevista nel testo una mera possibilità.

Non risulta inquadrato con chiarezza, dunque, dalla sentenza, il problema preliminare del vincolo sul bilancio che la legge impugnata crea: vincolo da escludere solo se la legge preveda esplicitamente una mera possibilità. Che non è il caso in questione, con la conseguenza del non consentito rinvio di quantificazione e copertura ai bilanci futuri.

4.3 La sentenza n. 82

La pronuncia affronta due questioni, come si desume dal "*Considerato in diritto*", rispettivamente punti 6 e 7-11, in riferimento alla legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, art. 6.

Vengono in evidenza, da un lato, il comma 1, sotto il profilo della mancata redazione da parte della Regione di una relazione tecnica attestante la sostenibilità della riportata clausola di neutralità circa la regolazione degli effetti finanziari delle norme di riferimento di cui alla stessa legge (promozione dell'attività mototuristica), e, dall'altro, il comma 2, che, per le modalità di finanziamento della spesa prevista dal precedente art. 4 della medesima legge¹² "non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale".

¹² Dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozze o *sidecar*, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

Si esamina qui questo secondo profilo (punti 7-11 del *Considerato in diritto*), per attinenza con l'unitario tema in titolo, concernente la quantificazione e la copertura finanziaria degli oneri pluriennali. Come recita la pronuncia, "l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge regionale impugnata è dedotta in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19 della legge n. 196 del 2009 che prescrive la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali".

Al riguardo, la sentenza dichiara la questione sollevata dal ricorso non fondata, in quanto essenzialmente, la legge regionale, secondo la pronuncia, "fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi" ed "il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività" (punto 9). Prosegue la sentenza facendo presente che "gli interventi previsti dall'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili." (punto 10). Pertanto, "in applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 [...], la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse. In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 dispone che: «[l']autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost., di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021). L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque

fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023). Pertanto, va dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., dell'art. 6, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022, stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.» (punto 11). Fin qui il testo della pronuncia, per l'aspetto qui considerato.

È chiaro, a questo punto, che la sostenibilità della tesi della sentenza dipende dall'interpretazione della legge regionale impugnata. Da questo punto di vista va rilevato che l'art. 4 in questione di detta legge¹³, che costituisce la norma che fissa il vincolo della disposizione primaria sulla legge di bilancio, non sembra indicare letteralmente una facoltà da parte della Regione in ordine agli adempimenti previsti dalla norma stessa, non disponendo, infatti, formalmente la sola possibilità in tal senso, come la legislazione statale si premura di indicare per evitare che ne nascano obblighi per i futuri bilanci (secondo quanto prima riportato). Infatti, per evitare equivoci, come già evidenziato nel par. 1, le leggi statali utilizzano in tali casi il consueto “può”, il che vale anche ad escludere, per converso, pretese da parte dei beneficiari. Nella fattispecie, invece, la legge regionale utilizza l'indicativo presente, che, nell'usuale ermeneutica giuridica, non indica un'eventualità, bensì impone un vincolo di spesa per l'amministrazione.

Vero è pure però che al successivo art. 6, comma 3, della medesima legge regionale impugnata è disposto che “l'autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli

¹³ Il cui testo, a fronte del titolo “interventi a favore delle persone con disabilità, della mobilità sostenibile e della guida con prudenza”, così si esprime:

“1. La Regione promuove e sostiene quelle attività di mototurismo effettuate con particolari mezzi che possano essere condotti da soggetti diversamente abili o che possano portare, oltre al conducente, anche i soggetti diversamente abili.

2. Per le finalità di cui al comma 1, la Giunta regionale disciplina la concessione di finanziamenti specifici per favorire tali tipi di attività o per l'abbattimento delle barriere architettoniche, l'accesso e la fruibilità della rete mototuristica anche, ad esempio, a particolari tipologie di moto come, ad esempio, motocarrozzette o sidecar.

3. La Regione promuove e sostiene le attività di mototurismo effettuate con mezzi ecologici come, a titolo esemplificativo, i motocicli elettrici, o quelli a ridotte emissioni inquinanti atmosferiche e di rumore.

4. La Regione promuove una campagna di sensibilizzazione al mototurismo in sicurezza mediante cartellonistica stradale da posizionare nelle principali direttrici utilizzate negli itinerari moto turistici per richiamare alla guida prudente ed al rispetto del codice della strada.

5. Per le finalità di cui ai commi 3 e 4, la Giunta regionale disciplina la concessione di finanziamenti specifici per favorire tali tipi di attività”.

stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale”. Il che effettivamente sembrerebbe subordinare l’adempimento di cui all’art. 4 alla sussistenza di risorse nei vari bilanci.

Il punto di fondo da sciogliere, allora, una volta chiarito che l’adempimento della norma di cui all’art. 4 è subordinata alle risorse che i bilanci individueranno al riguardo (in base all’art. 6, comma 2), consiste - ancora una volta - nell’interpretare, nella fattispecie, il collegamento tra legge sostanziale e bilancio in termini di vincolo o di discrezionalità. Il quesito è dunque sempre lo stesso: i bilanci, sulla base delle norme in questione, dovranno o meno indicare stanziamenti (a prescindere dal *quantum*)?

Da questo punto di vista la normativa oggetto di ricorso presenta profili di ambiguità. E’ vero che l’attuazione della disposizione, come prima rilevato, dipende esplicitamente dal *quantum* appostato nei bilanci (art. 16, comma 3), ma è pur vero che, per intanto, l’art. 6, comma 2, comunque istituisce uno stanziamento di spesa *ad hoc*¹⁴ e, come prima ricordato, la prescrizione di cui all’art. 4, in ordine alle attività da porre in essere, in base alla sua formulazione letterale non sembra lasciare margini di ipoteticità sull’*an*, ossia se effettuare o meno l’intervento. Ne consegue, anche per l’uso del verbo all’indicativo, che il raccordo tra implementazione della norma ed entità delle risorse finanziarie appostate sembra di natura vincolata, essendo in dubbio solo il *quantum*, ossia i limiti finanziari dell’intervento medesimo, ma non la possibilità o meno di effettuarlo.

Neanche la pronuncia in titolo, dunque, nel respingere la questione posta, sembra cogliere la problematicità di questo punto, sul piano sia metodologico che di fatto nella fattispecie, e scioglierlo in modo conferente, non afferrando la contraddittoria configurazione del testo della legge regionale (da un lato, si indica un *facere*, dall’altro, se ne subordina l’adempimento alla condizione della futura disponibilità di fondi) ed enfatizzando solo una delle due disposizioni, quella che subordina l’attuazione della legge agli stanziamenti presenti e futuri, senza affrontare il vero nodo della questione, ossia la priorità del carattere prescrittivo dell’art. 4 della legge regionale oggetto del giudizio.

¹⁴ “Per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all’articolo 4 si fa fronte, a decorrere dall’anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato “Risorse per interventi a favore del mototurismo”, istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 07 “Turismo”, Programma 01, “Sviluppo e valorizzazione del turismo”, Titolo 01, annualmente determinato nel rispetto degli equilibri di bilancio, ed iscritto con la legge di bilancio ai sensi dell’articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)”.

Tra l'altro, un elemento indicatore della reale portata di tale legge poteva e può consistere nel fatto che gli interventi previsti dall'art. 4 hanno carattere continuativo e dunque non episodico né *una tantum*: si tratta infatti di interventi che, una volta avviati, è da ritenere che non possano essere interrotti, come testimonia il fatto che, prevedendosi anche la possibilità di concedere, da parte della Giunta regionale, finanziamenti specifici per favorire le attività previste o per l'abbattimento delle barriere architettoniche ovvero per l'accesso e la fruibilità della rete mototuristica, si configurano così adempimenti che non si sostanziano in interventi limitati nel tempo, una volta avviati. Tutt'al più si può concedere sul piano logico che l'*an* circa l'attuazione della norma, ove ammissibile pur a fronte di una formulazione letterale che va considerata come precettiva, può essere riferito solo alla decisione circa l'avvio o meno dell'attuazione della legge, ma proprio ciò conferma che, una volta assunta la decisione in senso affermativo, si viene a costituire di conseguenza un vincolo di medio periodo (almeno) per il bilancio, come riconosce anche la stessa difesa regionale nell'ammettere il carattere continuativo dell'intervento, ancorché di natura facoltativa (punto 7 del "*Considerato in diritto*").

Tutti elementi, questi, che avrebbero, se adeguatamente soppesati, portato a sciogliere l'ambiguità del testo della legge impugnata in senso diverso rispetto a quanto è stato operato nella pronuncia.

Incidentalmente, va anche notato che la sentenza esprime poi, come prima indicato in riferimento al punto 11 del "*Considerato in diritto*", due argomentazioni non del tutto coerenti se non in base ad un presupposto che però non risulta esplicitato nel testo. Da un lato, infatti, si afferma che "in applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 [...], la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse. In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 della legge reg. Abruzzo n. 4 del 2022 dispone che: «[l']autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021). Dall'altro, si fa presente che "l'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante

adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023)».

Secondo la sentenza, dunque, alla copertura si provvede con la legge di bilancio, ferma rimanendo, in caso di attuazione, la necessità di “idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura”, evidentemente con la stessa legge di bilancio. Secondo la sentenza dunque – il che ne costituisce il passaggio più infelice sul piano sistematico ed anche ordinamentale – la legge di bilancio costituisce sede per il reperimento della copertura, essendo essa in grado, evidentemente, di rappresentare l’”idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura”. Il che, beninteso, come prima rilevato *ad abundantiam*, non è escluso nel solo caso di oneri puramente facoltativi, che non sembra essere però quello in questione, in base alla ricostruzione qui proposta.

4.4 La sentenza n. 84

Sono stati impugnati, tra gli altri, gli artt. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, 4, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 29 del 2021, 2, comma 5, 3, commi 3 e 4, della legge reg. Siciliana n. 35 del 2021 e 13, comma 22, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost. con riguardo al principio dell’obbligo di copertura della spesa.

Nelle sintesi di cui alla pronuncia (punto 9 del “*Considerato in diritto*”), la sentenza, nell’accogliere il ricorso, afferma che “la stabilizzazione prevista dall’art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 comporta, infatti, oneri obbligatori per la retribuzione del personale assunto con contratto a tempo indeterminato che si riflettono sull’iscrizione in bilancio delle relative spese per l’intera durata del rapporto lavorativo dei soggetti interessati. Una previsione di risorse finanziarie limitate nel tempo costituisce una lesione dell’equilibrio strutturale del bilancio nel medio e lungo periodo degli enti utilizzatori”. Inoltre, “oltre all’assunzione a tempo indeterminato dei predetti lavoratori l’art. 36 della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 [...] le novelle legislative regionali che incidono su di esso prevedono anche plurimi interventi non chiaramente definiti, né con riferimento al novero dei soggetti coinvolti, né con riguardo alla determinazione dell’entità delle risorse necessarie alla loro concreta attuazione e alla relativa disponibilità nel bilancio”.

Come precisa in più passaggi la pronuncia, si è dunque in presenza del problema classico, afferente al fatto che “la copertura delle spese del personale a tempo indeterminato è una delle

fattispecie tipiche e indefettibili di spesa obbligatoria continuativa e pluriennale in ragione del collegamento con la vita lavorativa del dipendente” e che “si tratta di spese obbligatorie a carattere pluriennale, che andranno a gravare sulla già difficile situazione finanziaria degli enti territoriali”. Conviene ricordare al riguardo che l’art. 36 della legge reg. Siciliana, al comma 7, ultimo periodo, prevede che “a decorrere dall’esercizio finanziario 2024 si provvede ai sensi del comma 1 dell’art. 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni”, cioè con i futuri bilanci (a tacere della copertura per il primo anno).

La Corte, nella pronuncia, conferisce molta importanza all’aspetto relativo all’indeterminatezza della platea dei beneficiari, il che si ripercuote inevitabilmente sugli oneri e sulle relative coperture: infatti, vi si ricorda che “questa Corte è costante nell’affermare che devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime quelle leggi in cui «l’individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria è stata effettuata dal legislatore regionale modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza di questa Corte in riferimento all’art. 81 Cost.» (*ex multis*, sentenza n. 227 del 2019). Infatti, l’equilibrio finanziario “presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio ‘integrano una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l’antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale’ [...]” (sentenza n. 274 del 2017)» (sentenza n. 155 del 2022)” e che “l’art. 81, terzo comma, Cost., per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, «impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorr[e] sempre indicare i mezzi per farvi fronte» (*ex multis*, sentenze n. 155 del 2022, n. 163 del 2020 e n. 307 del 2013). È stato, difatti, chiarito che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l’equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse» (sentenza n. 274 del 2017)”, conclude dunque rilevando che “le disposizioni regionali in esame sono costituzionalmente illegittime per violazione del principio dell’obbligo di copertura della spesa sancito dall’art. 81, terzo comma, Cost.”.

A ben vedere, si tratta di una fattispecie simile a quella di cui alle altre sentenze esaminate, ossia la copertura delle spese pluriennali correnti, con l’aggravante che, in materia di personale, può essere ancor più difficilmente in dubbio l’an, a fronte di posizioni giuridiche soggettive in capo agli

interessati, il che comporta un obbligo a provvedere a fronte di un diritto soggettivo di quanti si trovino nella condizione prevista dalla norma precettiva (nel caso in esame, l'art. 36, comma 1, della legge oggetto del ricorso) ad essere interessati dalla disposizione. La sentenza coglie pertanto nel segno nell'accogliere il ricorso e va qui menzionata come decisione di rilievo metodologico per la fattispecie riferita ad un onere certo nell'*an*, anche nel *quantum* nel corso del tempo, una volta individuata la platea dei beneficiari, il che costituisce un'aggravante, dal momento che i futuri bilanci non potranno che fungere da copertura delle relative spese rigide, quasi a pie' di lista, trattandosi di spesa obbligatoria corrente.

Per converso ciò significa - come avrebbe dovuto rilevare la sentenza, essendo di accoglimento - che si sarebbe dovuto dunque apprestare una copertura *ad hoc* nella stessa legge istitutiva dell'intervento, con la difficoltà, nel caso in esame, di una compensazione tale da coprire anche l'onere a regime, eventualmente diverso da quello del terzo anno, trattandosi di oneri obbligatori, nel senso dianzi riportato: si tratta dunque della problematica oggetto di analisi, per i risvolti ordinamentali, nei precedenti par. 1 e 2. La sentenza, invece, affronta in particolare l'argomento dell'indeterminatezza della platea dei beneficiari, punto, questo, rilevante, ma dalle forti implicazioni sul piano delle coperture e sul piano sistematico.

Merita solo di essere sottolineato che il menzionato passaggio della pronuncia circa l'obbligo di copertura anche nel caso si determinino da una disposizione oneri "anche solo in via ipotetica" (sempre nel "*Considerato in diritto*", punto 9) rappresenta una decisione giurisprudenziale da rimarcare con un giudizio positivo, ma che configura più una categoria intellettuale, che una fattispecie concreta. Ciò nondimeno è difficile sfuggire alla convinzione per cui si sia di fronte ad una sorta di "eccesso di zelo" della Corte costituzionale nel perseguire l'obiettivo di garantire una corretta copertura degli oneri. Il presupposto di ciò, infatti, è un'esatta quantificazione degli oneri, come si desume, peraltro, tanto per rimanere alle sentenze qui commentate, dal "*Considerato in diritto*", punti 1-4, della esaminata sentenza n. 82 sotto il profilo della essenzialità della relazione tecnica ai fini della individuazione degli oneri o, in assenza, della sostenibilità della clausola di neutralità.

Ebbene, proprio questa premessa serve a gettare un'ombra sulla sottoposizione a copertura, sostenuta dalla pronuncia n. 84, degli oneri che si prospettano come tali anche "solo in via ipotetica". Ne manca infatti il presupposto, legato non solo all'*an*, ma, quand'anche si sciogliesse

tale riserva in senso positivo, soprattutto al *quantum*, in assenza di un importo da sottoporre a copertura.

4.5 La sentenza n. 110

Unitamente alla sentenza n. 84, anche la sentenza in esame conclude per la declaratoria di illegittimità costituzionale dei commi da 5 a 14 dell'art. 7 della legge regionale Molise n. 8 del 2022, con i quali si stabilisce che la Regione «promuove, organizza e indirizza la formazione e la diffusione della cultura di protezione civile» nel territorio regionale (comma 5), e – in particolare – si istituisce la «Scuola regionale di protezione civile» (comma 6), della quale vengono disciplinate la sede (comma 7), il comitato tecnico scientifico (commi da 8 a 12) e i compiti (commi 13 e 14), nei termini più estesamente riferiti al punto 3 del *Ritenuto in fatto*.

Infatti, secondo la Corte (punto 3.3. del *Considerato in diritto*), che l'intero spettro dei compiti affidati alla Scuola – effettivamente «istituita», e non meramente programmata, dall'impugnato comma 6 – possa essere svolto a “costo zero” per la Regione appare del tutto inverosimile, sol che si esamini, ad esempio, la disposizione di cui al comma 13, in cui si prevede l'organizzazione di «percorsi formativi per la preparazione, l'aggiornamento, l'addestramento, la formazione specialistica nelle materie della protezione civile e dell'emergenza»: attività, tutte, che presuppongono impegni di docenza e assieme di coordinamento amministrativo e logistico, i quali «non poss[o]no realizzarsi se non per mezzo di una spesa» (sentenza n. 10 del 2016, punto 6.1. del *Considerato in diritto*, e precedenti ivi richiamati). Ciò che determina l'obbligo, cui il legislatore regionale è venuto meno, di indicare i mezzi finanziari per farvi fronte.

Con la medesima sentenza, la Corte ha dichiarato illegittimo l'art. 11 della stessa legge reg. Molise n. 8 del 2022, che testualmente recita: «[i]n virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale».

Infatti, in base ai punti 5.4 e 5.5 del *Considerato in diritto*, detta norma, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., comporta, all'evidenza, oneri finanziari per la Regione, che non sono in

alcun modo quantificati, e per i quali non è prevista conseguentemente alcuna copertura. Si tratta dunque di una sentenza che coglie positivamente il punto del rapporto tra legge e bilancio.

5. Considerazioni conclusive, anche alla luce della situazione della legislazione regionale in merito alla copertura degli oneri ultrannuali correnti

L'analisi delle cinque sentenze della Corte costituzionale prima esaminate consente di mettere a fuoco il (positivo) sforzo della Corte costituzionale per convergere su una convincente linea interpretativa circa il delicato tema di un soddisfacente assolvimento dell'obbligo di copertura per gli oneri pluriennali di parte corrente (essenzialmente), in un contesto coerente con lo spirito e con la lettera dell'ordinamento in vigore. Ciò nell'implicito assunto che la soluzione del problema della copertura implichi quella di una corretta quantificazione dell'onere.

A fronte di detto sforzo, che si traduce in osservazioni di principio di sicuro apprezzabili, si registrano però oscillazioni e riserve nella soluzione del singolo caso, come dimostrano le conclusioni non sempre coerenti, pur a parità di fattispecie, sostanzialmente.

Nello specifico, il tema più rilevante è persino pre-contabile ed attiene, nella materia, all'interpretazione dell'uso dell'indicativo verbale nella formulazione delle leggi. Se si parte dal fatto che la legge usa l'indicativo presente per indicare un impegno, che non costituisce una mera possibilità, bensì un obbligo *a facere*, ne consegue che il problema della quantificazione e della copertura dei conseguenti oneri non può essere ritenuto ipotetico e quindi rinviabile alle future leggi di bilancio. Questo è il punto-chiave.

Infatti, sulla base delle indicazioni fornite nei precedenti par. 1 e 2, la ricostruzione sistematica dell'attuale normativa ordinamentale consente di delineare un assetto in base al quale, a fronte di previsioni di un *facere* e dunque di oneri (ove del caso) di carattere permanente (o continuativo) e di natura corrente, l'alternativa sembrerebbe porsi in questi termini: se l'onere è obbligatorio (nella duplice e speculare accezione della creazione di diritti e dell'imposizione di vincoli per il bilancio a provvedere), alla quantificazione e alla relativa copertura provvede la legge istitutiva, mentre, se si tratta di un intervento eventuale, allora è ammesso il rinvio alle future leggi di bilancio. Questa dovrebbe essere la linea interpretativa in materia (come peraltro fissato quasi sempre in modo chiaro ed ineccepibile nella ricostruzione dell'assetto normativo e giurisprudenziale di riferimento

nelle varie sentenze), rispetto alla quale, però, non rado si registrano incertezze, segnatamente concettuali, sul piano applicativo dei principi correttamente predicati, con riferimento alle mutevoli normative regionali oggetto di scrutinio da parte delle sentenze esaminate.

E che sul piano metodologico il quadro di partenza sia quello illustrato discende semplicemente dal tipo di ordinamento del nostro paese, che continua a presentare un assetto imperniato sulla differenza tra andamenti tendenziali e modifiche normative delle quali cui va valutato l'impatto su quegli andamenti tendenziali, impatto il cui azzeramento costituisce l'essenza dell'obbligo di quantificazione e conseguentemente di copertura. Ciò nonostante, l'avvenuta e non pienamente meditata soppressione del precedente comma terzo dell'art. 81 Cost. è resa del tutto inutile – come era inevitabile, d'altra parte – dalla presenza di una Sezione II della legge di bilancio, che altro non è che il vecchio bilancio a legislazione vigente (se non per una marginale componente di manovra in tema di rimodulazione delle spese pluriennali).

Comunque, il (tutto sommato, positivo) sforzo, certamente nel metodo, della Corte sull'argomento delle spese pluriennali correnti e delle relative coperture a salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica appare un'operazione imprescindibile non solo per ragioni sistematiche e di rispetto della sostanza della normativa costituzionale in materia, ma anche (e forse soprattutto) per iniziare a trasmettere un chiara indicazione soprattutto agli organi decisori in ambito regionale nel senso della progressiva impercorribilità della ormai risalente prassi di rinviare semplicemente ai futuri bilanci l'indicazione delle risorse occorrenti per finanziare anche oneri obbligatori continuativi di natura corrente. Laddove tutto ciò continua ad avvenire senza considerare lo sforzo compiuto a livello statale per impedire tale prassi legislativa, come messo in luce nel par. 1., nonostante l'avvenuto allineamento, anche sul piano dei principi costituzionali, tra i due ordinamenti, statale e regionale, per le questioni qui oggetto di esame.

Come rilevato nella recente Relazione della Corte dei conti - Sezione autonomie¹⁵, l'esame dei referti delle Sezioni regionali di controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel 2021 e sulle tecniche di quantificazione degli oneri evidenzia, infatti, il permanere di due più ricorrenti e rilevanti criticità.

La prima concerne l'omesso o insufficiente contenuto delle Relazioni tecniche illustrative riguardo alle leggi regionali circa la natura e la quantificazione degli oneri dalle stesse introdotte

¹⁵ Cfr. la citata deliberazione n. 10/SEZAUT/2023/FRG della Corte dei conti, Sezione autonomie.

nell'ordinamento: è intuitivo, infatti, come la più elastica e sostenibile copertura non eviti conseguenze negative sui bilanci a fronte di oneri sottostimati. La seconda, ma non meno rilevante (che si sostanzia nel tema in titolo e che lega le cinque sentenze prima esaminate), è costituita dal perdurante ricorso del legislatore regionale, come già evidenziato, quale mezzo di copertura di nuovi o maggiori oneri, alle future risorse di bilancio.

Si tratta di due gravi potenziali *vulnera* del principio costituzionale custodito dall'art. 81, terzo comma, Cost., con potenziali e negative ricadute sugli equilibri dei bilanci delle Regioni e dunque della finanza pubblica *tout-court* (art. 97, primo comma, Cost.).

D'altro canto, l'esposizione chiara ed esaustiva delle conseguenze finanziarie delle leggi e dei mezzi per farvi fronte costituisce fondamentale garanzia del rispetto del principio di fiducia che lega i cittadini alle istituzioni democratiche; sicché, non si può non auspicare una piena rispondenza del procedimento della formazione delle leggi al principio costituzionale della copertura finanziaria degli oneri (art. 81, terzo comma, Cost.), come ricorda più volte la Corte dei conti.

Al di fuori del tema qui esaminato (quantificazione e copertura degli oneri correnti continuativi), va segnalata poi la meritoria opera della giurisprudenza costituzionale anche circa le clausole di neutralità, una cui mancata certificazione in termini di sostenibilità ad opera delle relazioni tecniche è stata di recente giustamente equiparata ad un'assente o insufficiente copertura finanziaria (cfr. la richiamata sentenza n. 82 del 2023, punti 4-6 del *Considerato in diritto*).

Il cammino verso una rigorosa attuazione sistematica della materia non può dirsi però ancora compiuto. In definitiva, i profili che attendono una più matura definizione nella giurisprudenza costituzionale riguardano:

a) l'esatta individuazione, caso per caso, del rapporto giuridico che si instaura tra singola legge e bilancio e quindi la perdurante incertezza circa il fatto di poter rinviare alle risorse dei bilanci futuri la copertura degli oneri (soprattutto se di natura corrente ed obbligatoria, di tal chè i bilanci non potranno sottrarsi all'obbligo di indicare stanziamenti congrui);

b) la ancora perdurante incertezza sull'entità effettiva di tali oneri nel corso del tempo¹⁶.

¹⁶ Per le pronunce qui esaminate, si può aggiungere l'affiorare (sentt. nn. 57 e 109) di un'ulteriore, anomala fattispecie, quella della c.d. delegificazione della determinazione dell'onere, in cui il rapporto tra il potere legislativo e il potere esecutivo viene capovolto; sicché, in palese violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., l'Assemblea legislativa diviene mero esecutore delle decisioni della Giunta che va assurgendo le funzioni proprie di *dominus* della conformazione dell'onere.