

LOGICHE ARGOMENTATIVE E TECNICHE DI GIUDIZIO  
DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL SINDACATO  
SULL'OSSERVANZA DELL'OBBLIGO DI COPERTURA  
DELLE LEGGI DI SPESA

ALBERTO MENCARELLI \*

1. INTRODUZIONE

Qualunque tentativo di sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale sull'art. 81, quarto comma, Cost., con riguardo sia ai criteri argomentativi utilizzati dalla Corte sia agli aspetti più propriamente tecnico-processuali dei relativi giudizi, è costretto a misurarsi con la elevata eterogeneità degli spunti ricostruttivi del giudice delle leggi volti ad individuare la *ratio* dell'istituto dell'obbligo di copertura: eterogeneità derivante dal margine di indeterminatezza riscontrabile in un parametro su cui si è ampiamente esercitata l'opera integratrice delle pronunce della Corte costituzionale.

Se alla lacunosità del disposto costituzionale, suscettibile di molteplici e, per certi versi, opposte interpretazioni, si aggiunge, poi, la percezione da parte della stessa Corte della scottante attualità politico-istituzionale – anche nella sua proiezione su scala europea con riferimento alle tematiche dell'unione economica e monetaria – dei problemi inerenti al controllo della spesa pubblica in funzione di rientro dal disavanzo di bilancio, risulta più agevole comprendere le ragioni che stanno alla base della pluralità di moduli decisionali adottati dai giudici della Consulta, la cui giurisprudenza sul punto rappresenta, non a caso, uno specchio

---

\* Laureato in Giurisprudenza, dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e Diritto pubblico generale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma «La Sapienza».

abbastanza fedele delle potenzialità espansive del sindacato di costituzionalità delle leggi previsto nel nostro ordinamento.

È, comunque, possibile, pur in un simile contesto, individuare alcuni fondamentali motivi comuni che si ripetono con una certa regolarità nelle decisioni della Corte costituzionale nella materia in esame e che si sono tradotti in orientamenti giurisprudenziali facilmente riconoscibili.

Va, tuttavia, preliminarmente chiarito che nell'economia del presente studio si darà spazio soprattutto ai profili processuali che contraddistinguono i giudizi della Corte costituzionale in materia di obbligo di copertura delle leggi di spesa, senza, tuttavia, tralasciare di analizzare quei profili sostanziali (in primo luogo l'applicazione del principio di ragionevolezza nel controllo sulla copertura delle spese ricadenti sugli esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale) – che peraltro ricevono, a loro volta, una puntuale traduzione in termini processuali, come tenteremo di dimostrare più avanti – dall'esame dei quali più chiaramente traspare quella funzione di integrazione e/o di creazione della stessa fattispecie costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., su cui pure soffermeremo la nostra attenzione quando si farà cenno al peculiare ruolo della motivazione nelle decisioni della Corte in materia. Tratteremo, dunque, dapprima degli aspetti sostanziali, ovvero degli *iter* argomentativi seguiti dal giudice costituzionale nel sindacato sull'osservanza dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa, per poi passare ai profili inerenti alle tecniche processuali e alle tipologie decisorie adottate dalla Corte, in merito alle quali emergono, come vedremo, significative indicazioni circa la problematicità del controllo in esame.

### 1.1. *Le logiche argomentative della Corte costituzionale nel sindacato sull'osservanza dell'obbligo di copertura: il sindacato di ragionevolezza sulla copertura delle spese incidenti su esercizi successivi a quelli compresi nel bilancio pluriennale in corso*

Il dato certamente più rilevante sotto il profilo delle tecniche argomentative<sup>1</sup> utilizzate dal giudice costituzionale nel controllo sull'osservanza dell'obbligo

---

<sup>1</sup> Utilizziamo questa espressione per riferirci a quei moduli decisionali fondati prevalentemente su operazioni argomentative di tipo retorico e non logico-deduttivo, nelle quali, cioè, la persuasività del ragionamento giudiziale è affidata ad argomenti universalmente accettabili ma esterni alla *mens legis*, tali, cioè, da non consentire un rigido raffronto tra fattispecie-oggetto del giudizio e fattispecie-parametro secondo il principio di non contraddizione. Sulla distinzione tra argomentazioni interpretative e sindacato di ragionevolezza cfr., per tutti, A.

di copertura delle leggi di spesa o di minore entrata è rappresentato dal ricorso a quella particolare forma di scrutinio di costituzionalità che va sotto il nome di sindacato di ragionevolezza. In proposito occorre anzitutto sottolineare che l'esperienza di un controllo di legittimità costituzionale condotto alla stregua del principio di ragionevolezza con riferimento al parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost. acquista un rilievo del tutto specifico se si pone mente al fatto che essa è stata per molti versi anticipatrice di quell'allargamento della nozione e del conseguente uso del concetto di ragionevolezza delle leggi – al di là dell'aggancio testuale all'art. 3, primo comma, Cost. e fuori, dunque, da qualsiasi comparazione con una norma di raffronto all'interno del noto schema ternario – che è fenomeno tipico della più recente giurisprudenza costituzionale<sup>2</sup>. È accaduto, infatti, che la Corte costituzionale, fin dalla fondamentale sentenza n. 1 del 1966, abbia fatto costante riferimento al criterio di ragionevolezza (o adeguatezza, razionalità, non arbitrarietà, ecc.) nel controllare la copertura di spese incidenti su esercizi futuri rispetto a quelli considerati nei documenti di bilancio approvati dal Parlamento.

Già nella sentenza n. 1 del 1966 tale indirizzo giurisprudenziale emerge con nettezza<sup>3</sup>. Affrontando per la prima volta esplicitamente il problema della copertura delle spese gravanti su esercizi futuri, la Corte opta per l'interpretazione «estensiva» dell'art. 81, quarto comma, Cost., in base alla quale l'obbligo della copertura va osservato dal legislatore ordinario «anche nei confronti di spese nuove o maggiori che la legge preveda siano inserite negli stati di previsione della spesa di esercizi futuri», precisando, però, nel contempo, che tale obbligo «va osservato con puntualità rigorosa nei confronti di spese che incidano sopra un esercizio in corso, per il quale è stato consacrato con l'approvazione del Parlamento un equi-

---

CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1994, 189 ss. e ID., voce *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1995, 5-6, con ampi riferimenti bibliografici. Sulle esigenze del caso nell'interpretazione del diritto (da cui discende l'ammissibilità di un controllo di giustizia tutto esterno all'ordinamento legislativo) e sull'importanza degli strumenti valutativi dei casi elaborati dall'interprete attraverso «categorizzazioni di senso e di valore» in corrispondenza di «valori diffusi e quindi assistiti da elevata persuasività o riferibilità generale» cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 41 ss. e spec. 155.

<sup>2</sup> In dottrina, esprime forti dubbi sull'ammissibilità dell'orientamento giurisprudenziale in parola P. BARILE, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID., *Libertà, giustizia, costituzione*, Padova, 1993, 25 ss. (ed ora anche in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale - Riferimenti comparatistici*, atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994, 21 ss.).

<sup>3</sup> Più di recente, si vedano nello stesso senso le sentt. nn. 12/1987, 283/1991, 384/1991, 25/1993 e l'ord. n. 69/1989.

librio (che non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo) tra entrate e spese, nell'ambito di una visione generale dello sviluppo economico del Paese e della situazione finanziaria dello Stato», mentre «una puntualità altrettanto rigorosa per la natura stessa delle cose non è richiesta dalla *ratio* della norma per gli esercizi futuri». Da questa premessa la Corte fa discendere la conclusione che per la copertura di spese future è possibile ricorrere, oltre che ai mezzi consueti (nuovi tributi, inasprimento di tributi esistenti, riduzione di spese già autorizzate, accertamento formale di nuove entrate, emissione di prestiti, ecc.), «anche alla previsione di maggiori entrate, tutte le volte che essa si dimostri sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in un equilibrato rapporto con la spesa che s'intende effettuare negli esercizi futuri, e non in contraddizione con le previsioni del medesimo Governo, quali risultano dalla relazione sulla situazione economica del Paese e dal programma di sviluppo del Paese; sui quali punti la Corte potrà portare il suo esame nei limiti della sua competenza». Nella decisione di cui si sono appena citati i brani più significativi sono già presenti i caratteri tipici del giudizio di ragionevolezza così come individuati dalla più recente dottrina: in particolare, appare decisiva in tal senso l'attenzione prestata dalla Corte alla prassi legislativa<sup>4</sup> in materia di copertura delle spese incidenti su esercizi futuri, giudicata non costante ed univoca sul punto e, quindi, non in grado di sorreggere la tesi «restrittiva» circa la portata dell'obbligo di copertura<sup>5</sup>. Quel riferirsi della Corte ai pregressi orientamenti del legislatore per escludere un consolidamento a livello legislativo dell'interpretazione «restrittiva» dell'art. 81, quarto comma, Cost. implica un controllo di ragionevolezza della legge impugnata che interviene in funzione, per così dire, accessoria rispetto ad un privilegio interpretativo-attuativo del di-

---

<sup>4</sup> Cfr. il punto n. 4 del «considerato in diritto». Ma la Corte, nella sentenza n. 1 del 1966, dichiara di essersi avvalsa anche degli elementi derivanti dalla prassi parlamentare, costituita dalle relazioni, dai dibattiti e dagli studi avutisi fino a quel momento sul tema, dai quali, parimenti, il giudice costituzionale ritiene di non poter trarre alcuna utile indicazione in merito all'argomento trattato. Il ricorso a simili fonti di informazione parlamentare è sintomatico, come vedremo *infra*, par. 3, di un controllo di costituzionalità sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa in cui assume preminente valore il giudizio di fatto quale elemento caratterizzante, assieme al giudizio di valore ed inscindibilmente da esso, del sindacato di ragionevolezza.

<sup>5</sup> Critica tale espediente argomentativo utilizzato dalla Corte a sostegno della sua tesi V. ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, 13, secondo il quale «anche ammesso che la prassi legislativa fosse risultata univoca, non sembra che da essa potessero trarsi elementi decisivi per la soluzione del problema in esame, ove essa fosse stata in contrasto con la corretta interpretazione del precetto costituzionale». Per una esposizione sistematica dei rilievi critici alla tesi «restrittiva» cfr. ID., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 39 ss., 744 ss.

sposto costituzionale spettante in prima battuta al Parlamento<sup>6</sup>. In altri termini: la Corte esercita il sindacato di ragionevolezza sulla base delle risultanze dell'attività legislativa e parlamentare, alla quale riconosce il compito di porre le condizioni stesse in base alle quali ritenere o meno adempiuto l'obbligo di copertura, vale a dire la cui osservanza sia sufficiente a far ritenere non violato il precetto costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., incapace di per sé di esprimere una regola cogente ed effettivamente sanzionabile o che comunque la Corte interpreta come elastico sebbene il suo enunciato letterale non presenti una particolare elasticità<sup>7</sup>. Nella sentenza n. 1 del 1966 la Corte introduce il concetto che l'individuazione dei mezzi di copertura degli oneri gravanti sugli esercizi futuri deve essere collocata e valutata all'interno di un più generale quadro programmatico, costituito a quel tempo dallo strumento del programma di sviluppo del Paese. Tale asserzione rivela quel peculiare carattere del sindacato di ragionevolezza di cui si diceva sopra: oggetto del giudizio della Corte non è tanto la copertura delle spese future isolatamente considerata, quanto piuttosto il grado di compatibilità e di coerenza che intercorre tra quella e le grandezze fissate dagli strumenti di programmazione economica e finanziaria predisposti dal Governo ed approvati dal Parlamento, nell'ambito dei quali ricercare quegli elementi di riscontro necessari

---

<sup>6</sup> Per la ricostruzione di un siffatto modo argomentativo della Corte cfr. A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 217, ove l'Autore afferma che «è divenuto modulo costante del sindacato di costituzionalità quello di premettere una ricostruzione completa non solo del contenuto e della *ratio* della norma parametro, ma anche dei contenuti e delle *rationes* della legislazione ordinaria e ciò non solo al fine di favorire un raffronto esauriente fra le due norme, ma quasi interpretando, fino ai limiti del possibile, la norma superiore nel senso "rivelato" dalle *rationes* della legislazione ordinaria»; sullo stesso tema cfr. anche ID., *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 16, ove si pone in evidenza che il privilegio del legislatore di cui si tratta comporta un sindacato di costituzionalità esercitato «mediante una strumentazione prevalentemente indiretta, quale può esser data dal riscontro, attraverso i lavori preparatori, di una sufficiente valutazione sul punto in sede politica». Cfr. pure, in argomento, ID., voce *Sindacato di costituzionalità*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, 23. Secondo R. TOSI, *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 554 (ed ora anche in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 286), nei casi di giudizio di ragionevolezza «la Corte assume di condividere con il Parlamento il compito interpretativo-attuativo, lascia al Parlamento di collocare i pezzi del mosaico, salvo controllare che siano rispettate le condizioni che il Parlamento pone a se stesso nel momento in cui imbrocca una strada piuttosto che un'altra».

<sup>7</sup> Nel senso che l'art. 81, quarto comma, Cost., pur non essendo dotato di un particolare grado di elasticità, abbia, sia pure con minore frequenza rispetto ad altre disposizioni costituzionali, offerto occasione a giudizi di ragionevolezza cfr. R. TOSI, *Spunti per una riflessione*, cit., 549, nota 23. Criticano l'attitudine della Corte ad interpretare come elastiche disposizioni dalle quali è, invece, possibile ricavare autentiche regole A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 5 e A. PACE, *Diritti fondamentali al di là della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1993, 3 ss.

a suffragare l'attendibilità di previsioni concernenti la futura disponibilità di risorse finanziarie suscettibili di essere destinate a copertura delle spese ricadenti su esercizi successivi a quello in corso. Detto altrimenti, la copertura di tali spese future deve risultare ragionevole nel raffronto con gli obiettivi posti dallo stesso legislatore – che, dunque, è implicitamente invitato dalla Corte ad operare una sorta di auto-controllo sulle proprie deliberazioni di spesa (o di minore entrata) – in sede di programmazione economico-finanziaria.

Un analogo ragionamento è riscontrabile nella sentenza n. 22 del 1968, ove il controllo sull'attendibilità della copertura di spese future disposte con legge regionale è operato sulla base di dati desunti dal programma di sviluppo approvato dal legislatore statale: in questo caso la Corte dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti di una legge regionale siciliana, ritenendo assolto l'obbligo di copertura in forza della previsione di un aumento del gettito di un tributo fondata «su dati attendibili, quali l'incremento del volume degli affari in rapporto all'aumento del reddito nazionale, che il programma di sviluppo economico per il quinquennio 1966-1970 ... stima in ragione del 5 per cento all'anno», e precisando altresì che la copertura di spese ricadenti su esercizi futuri può avvenire anche con riferimento alla previsione di maggiori entrate, purché tale previsione non si ponga «in contraddizione con le valutazioni risultanti da indagini e ricerche aventi il carattere dell'ufficialità».

Nella sentenza n. 94 del 1968 si assiste ad un'ulteriore applicazione della logica argomentativa che si sta esaminando. Infatti, la Corte perviene, in questa occasione, ad un giudizio positivo di attendibilità della copertura della spesa prevista dalla legge impugnata – copertura consistente nel trasferimento ad un nuovo mutuo dei mezzi di copertura previsti per l'ammortamento di un mutuo precedente e non più impegnati dopo l'estinzione di questo – utilizzando a tal fine la *ratio* di una norma di un'altra legge ordinaria (nella fattispecie, si trattava di una legge regionale la quale prescriveva che le spese non potessero superare le entrate della Regione, in modo da assicurare il pareggio del bilancio, il che avrebbe dato sufficiente garanzia, a parere della Corte, che i mezzi previsti per l'ammortamento del precedente mutuo erano compresi fra le entrate ordinarie ed erano disponibili per nuove spese): tale ultima legge diventa, per questa via, fonte integrativa dello stesso parametro costituzionale di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., secondo l'accennato modello del privilegio interpretativo del legislatore<sup>8</sup>. In

---

<sup>8</sup> Si veda al riguardo A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, cit., 217: «Tutte le volte ... che una disposizione costituzionale risulta non arbitrariamente suscettibile di diverse letture, il modo in cui il legislatore ha inteso darvi esecuzione od adeguarvisi non è sindacabile ed anzi, in certo senso, si incorpora nel valore costituzionale, costituendone l'attuale svolgimento».

aggiunta a tale considerazione, la Corte osserva che «quando il legislatore fa una previsione dei mezzi occorrenti per le esigenze degli anni futuri e ritiene una economia di bilancio sicura ed idonea, il sindacato di costituzionalità non può essere fondato su siffatti schemi ma deve arrestarsi alla constatazione della sussistenza di una attendibilità di effettiva economia»: ciò a conferma dell'indirizzo sopra evidenziato, mirante sostanzialmente a rimettere al legislatore ordinario il completamento della fattispecie costituzionale dell'obbligo di copertura mediante una serie di atti legislativi e di operazioni interpretative immediatamente in grado di circoscrivere il campo materiale su cui andrà ad incidere il sindacato della Corte.

Il tipo di sindacato di ragionevolezza che si è cercato di ricostruire con riferimento alle decisioni sopra richiamate traspare ancora più chiaramente dalle recenti sentenze n. 384 del 1991 e n. 25 del 1993. Infatti, nella sentenza n. 384 del 1991 il giudice costituzionale si diffonde nella ricostruzione del quadro normativo contabile all'interno del quale definire l'obbligo di indicazione dei mezzi di copertura delle spese gravanti sugli esercizi successivi al triennio contemplato dal bilancio pluriennale: a tal proposito la Corte, richiamando le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988, mostra di riconoscere ad esse una funzione integrativa dell'art. 81, quarto comma, Cost. che va oltre la mera attuazione del disposto costituzionale, risultando idonea a garantire l'intima coerenza dei comportamenti del legislatore nei procedimenti decisionali di spesa. Sul punto è altamente significativa la risposta data dalla Corte all'obiezione avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo la quale l'art. 11-ter, legge n. 468 del 1978, così come modificato dall'art. 7, legge n. 362 del 1988, limiterebbe l'obbligo di indicazione della copertura finanziaria delle leggi pluriennali di spesa al solo triennio del bilancio pluriennale: la Corte replica affermando che l'art. 11-ter «non è esaustivo delle modalità di attuazione della norma costituzionale, ma, essendo inserito in un contesto normativo (quale le leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988) diretto essenzialmente a disciplinare la formazione degli strumenti di programmazione economico-finanziaria, del bilancio annuale e pluriennale, della legge finanziaria, si riferisce alle leggi pluriennali di spesa solo per stabilirne le modalità di collegamento con gli strumenti legislativi e contabili oggetto della disciplina, mentre non prende in considerazione i periodi ulteriori delle leggi di spesa». Sembra quasi di capire da tale argomentazione che la Corte consideri applicabile ai periodi successivi al triennio, se non l'art. 11-ter, riferibile ai soli esercizi del bilancio pluriennale, quantomeno la *ratio* del complessivo procedimento di quantificazione e copertura degli oneri nel quale quella disposizione va a collocarsi. È a questa *ratio* procedimentale, rispondente all'esigenza di garantire un sufficiente grado di compatibilità tra decisioni di spesa a cadenza pluriennale e indirizzo di politica economica e finanziaria, che la Corte pare volersi appigliare al fine di

esercitare un controllo di ragionevolezza sulla copertura delle spese gravanti su esercizi successivi a quelli del bilancio triennale<sup>9</sup>.

Sulla stessa scia si pone la sentenza n. 25 del 1993. In questa decisione la Corte ricorre alla convenzione di ritenere coperte quelle spese ultratriennali il cui onere maggiore ricada, e riceva copertura, all'interno del periodo considerato dal bilancio pluriennale<sup>10</sup>. Attraverso questa finzione, resa possibile «dal presupposto di un presumibile andamento non regressivo del flusso delle entrate, secondo dati confortati dall'esperienza», la Corte giunge ad individuare un rapporto di ragionevolezza tra oneri gravanti sugli esercizi successivi al triennio e mezzi di copertura, fondato su un elemento di natura formale, qual è l'equilibrio contabile tra onere coperto ed onere a regime, che avvalorà, in definitiva, la tesi dell'obbligo di copertura come vincolo esclusivamente procedurale<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Al riguardo si vedano le lucide osservazioni di P. DE IOANNA, *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.*, 1993, 468, secondo il quale esiste un corpus di norme contabili e dei regolamenti parlamentari che definisce un «percorso valutativo» dotato di «rilievo formale tale da consentire ... una sanzione anche a livello di giustizia costituzionale». Aggiunge l'Autore che, per potersi svolgere un controllo dell'organo di giustizia costituzionale in materia di copertura di spese pluriennali, occorre che alla Corte siano forniti, «sulla base delle disposizioni che regolano il ciclo della quantificazione degli oneri, e che impongono soprattutto al Governo precisi obblighi di documentazione e dimostrazione dei "percorsi" seguiti, elementi plausibili di riscontro che consentano di instaurare un rapporto di ragionevolezza, su base pluriennale, tra oneri e mezzi di copertura» (*op. cit.*, 469).

<sup>10</sup> In realtà, come rileva A. BRANCASI, *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprendione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giur. cost.*, 1993, 152-153, la Corte introduce nel suo ragionamento una doppia convenzione, ritenendo coperte le spese ultratriennali mediante la sola copertura delle spese infratriennali non soltanto quando le prime «non siano superiori, ma addirittura anche nel caso in cui esse siano lievemente superiori». L'Autore critica questa seconda finzione adottata dalla Corte in quanto «rischia di contraddire sul piano concettuale il criterio della ragionevolezza e risulta inoltre abbastanza pericolosa a livello applicativo». A tale proposito, una recente proposta di legge modificativa di alcune disposizioni della legge 5 agosto 1978, n. 468, prevedeva, al fine di restringere gli spazi di convenzionalità nella indicazione della copertura degli oneri a regime, che le leggi di spesa a carattere permanente riguardanti spese obbligatorie indicassero altresì l'onere a regime, il quale non avrebbe potuto in ogni caso eccedere del 10 per cento l'onere previsto per l'ultimo degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale, disponendo che, ove tale differenza fosse risultato maggiore, la stessa legge di spesa a carattere permanente avrebbe dovuto stabilire meccanismi integrativi idonei a garantire la copertura dell'onere a regime (cfr. *Atti Camera*, XII legislatura - pdl n. 2479).

<sup>11</sup> In questo senso cfr., ad es., P.F. LOTITO, *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in Parlamento ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 552-553, per il quale l'obbligo di copertura «va interpretato ... come obbligo di rispettare una procedura di decisione razionale e trasparente, attraverso cui applicare alcuni criteri di buona condotta finan-



L'ascrivibilità di un sindacato del genere alla famiglia dei giudizi di ragionevolezza discende dal fatto che anche nel caso da ultimo citato il controllo del giudice costituzionale non si accentra direttamente sulla legge bensì «sulle operazioni effettuate dal legislatore nel porre in essere le norme impugnate»<sup>12</sup>. Concludendo su questo punto, non sembra, pertanto, azzardato ritenere che il sindacato di ragionevolezza sulla copertura delle spese ultratriennali rientri senza troppe difficoltà nella definizione di giudizio di ragionevolezza che la stessa Corte costituzionale si è incaricata di formulare nella sentenza n. 1130 del 1988, allorché ha affermato che «il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» e che il giudizio di ragionevolezza rimane un giudizio di legittimità, e non di merito, quantunque sia caratterizzato dall'«impossibilità di fissare in astratto un punto oltre il quale scelte di ordine quantitativo divengono manifestamente arbitrarie e, come tali, costituzionalmente illegittime».

### 1.2. *Brevi cenni sulle altre principali tecniche argomentative della Corte costituzionale nel sindacato sull'osservanza dell'obbligo di copertura*

Giova, ora, dare conto, in estrema sintesi, di alcune ulteriori argomentazioni cui il giudice costituzionale si affida nell'esperire il controllo sul rispetto dell'obbligo di copertura. In gran parte esse sono riconducibili all'uso pervasivo che la Corte fa del criterio di ragionevolezza, rappresentandone altrettanti corollari.

---

ziaria» e «la ragionevolezza della copertura va verificata, allora, nel rispetto della procedura». Per A. PIZZORUSSO, *Comunicazione*, 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, Milano, 1993, 348, l'art. 81, quarto comma, Cost. è una «norma sulla produzione giuridica», in quanto stabilisce soltanto «una condizione di carattere procedurale perché il progetto possa essere validamente approvato»; *contra* G. CARBONE, *Intervento*, *ivi*, 175, nel senso che l'art. 81 Cost. «non è soltanto una norma strumentale o di procedimento», contenendo essa anche un criterio ed un valore che deve servire «a correlare norme, a stabilire una relazione, una prevalenza fra una regola e l'altra ai fini del giudizio di costituzionalità».

<sup>12</sup> Così, A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 5.

1.2.1. *Utilizzazione da parte della Corte costituzionale del criterio dell'emergenza finanziaria come clausola interpretativa dell'art. 81, quarto comma, Cost.*

È questo il caso, ad esempio, del rilievo dato negli ultimi anni dal giudice costituzionale al criterio dell'emergenza finanziaria quale presupposto giustificativo delle deroghe apportate a norme costituzionali e statutarie sull'autonomia regionale e come clausola interpretativa dell'art. 81, quarto comma, Cost. all'interno di un quadro di riferimento costituito da politiche di contenimento della spesa pubblica a tutti i livelli (statale, regionale, locale, ecc.)<sup>13</sup>. L'elemento caratterizzante di tale giurisprudenza è che le argomentazioni ruotanti attorno al criterio dell'emergenza finanziaria giocano tutte a favore delle leggi impugnate<sup>14</sup>, le quali sono giudicate ragionevoli in un'ottica di politica finanziaria improntata al rigore e non sindacabile in sede di giudizio di costituzionalità.

1.2.2. *Interpretazione dell'obbligo di copertura nel quadro delle esigenze di riequilibrio finanziario in ambito comunitario*

In relazione al modo argomentativo di cui al punto precedente, occorre soggiungere, per la verità, che il riferimento a situazioni di emergenza è quasi sempre abbinato al richiamo, fatto dalla Corte, agli impegni di riequilibrio finanziario assunti in sede comunitaria<sup>15</sup>: con la particolarità che, in questo caso, il ricorso ad un giudizio di ragionevolezza così strutturato produce il risultato di un'in-

---

<sup>13</sup> Cfr., ad es., sentt. nn. 381/1990, 356/1992, 369/1992, 362/1993, 52/1994, 222/1994 (quest'ultima di particolare interesse, avendo la Corte precisato che non è la copertura finanziaria che va verificata alla luce dell'art. 81, quarto comma, Cost. «sul presupposto del mantenimento dello stesso livello di spesa», poichè si tratta, al contrario, di perseguire «il contenimento complessivo della spesa pubblica, quindi anche di quella regionale, attraverso una riduzione dell'entrata, tale da non alterare gravemente l'equilibrio tra bisogni e risorse ma da indurre ad una riduzione, percentualmente modesta, della spesa stessa»), sent. n. 355 del 1994. In dottrina, sull'emergenza come criterio interpretativo o come sospensione della Costituzione cfr. A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, 108 ss.; P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, 592 ss.; ID., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, 134 ss.; M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 190 ss.; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 262 ss.; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, 3007 ss.

<sup>14</sup> Su questo aspetto del sindacato di ragionevolezza cfr. A. CERRI, voce *Ragionevolezza delle leggi*, cit., 22, il quale osserva che l'emergenza, servendo a giustificare una certa normativa di legge, muove «nel senso di un "alleggerimento" del sindacato di ragionevolezza».

<sup>15</sup> Cfr. in tal senso le sentt. nn. 356/1992, 369/1992, 362/1993, 222/1994 e 355/1994.

tegrazione e di una ridefinizione del dettato normativo dell'art. 81, quarto comma, Cost. proveniente non più, però, dal legislatore ordinario, bensì direttamente da un ordinamento sovranazionale che si pone come fonte specificativa, quando non addirittura sostitutiva, di ben individuate disposizioni costituzionali nazionali. Il processo di denazionalizzazione delle politiche finanziarie comporta, a conti fatti, un parallelo processo di decostituzionalizzazione delle medesime che si salda, nel nostro ordinamento, con il carattere meramente procedurale del vincolo posto dall'art. 81, quarto comma, Cost., secondo quanto si è detto in precedenza.

### 1.2.3. *Sindacato sull'obbligo di copertura a garanzia dell'autonomia finanziaria regionale*

In questa rapidissima disamina è opportuno, infine, rammentare uno dei profili sotto cui più spesso si è esercitato il sindacato della Corte costituzionale sull'osservanza dell'obbligo di copertura: si allude al rispetto dell'obbligo di copertura come garanzia dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost.<sup>16</sup>. Se ne fa menzione a mero titolo indicativo, trattandosi di un aspetto anch'esso inquadrabile nella vasta tematica dei controlli di ragionevolezza: si noti, infatti, come in questo filone giurisprudenziale ricorra sovente l'argomento che l'autonomia finanziaria regionale non è quantitativamente definita dalla Costituzione e che essa, pertanto, non è intaccata da determinazioni del legislatore statale le quali, non irragionevolmente, rimodulino l'entità dei trasferimenti alle Regioni o il livello di compartecipazione di queste alla spesa pubblica in modo da non alterare il necessario equilibrio tra risorse disponibili ed esercizio delle funzioni normali ad esse spettanti. Il collegamento tra questi profili argomentativi e l'art. 81, quarto comma, Cost. è realizzato mediante la tecnica dell'assorbimento dell'un parametro nell'altro, con conseguente subordinazione della decisione della prima questione alla seconda<sup>17</sup>. Basti osservare, sul punto, che tale tecnica proces-

<sup>16</sup> Sulla garanzia dell'autonomia regionale derivante dall'obbligo, per il legislatore statale, di indicare i mezzi di copertura ove imponga alle Regioni stesse nuove spese cfr. le sentt. nn. 307/1983, 245/1984, 64/1987, 381/1990, 283/1991 e 355/1993.

<sup>17</sup> In relazione a ciò, è interessante notare come la Corte sia venuta allargando nel tempo i motivi di impugnazione ammissibili nei ricorsi in via principale delle Regioni, con riferimento non più soltanto alle norme di competenza in senso stretto ma anche a concrete lesioni di interessi costituzionalmente protetti delle Regioni, tra cui anche le lesioni all'autonomia finanziaria regionale perpetrate attraverso violazioni dell'art. 81, quarto comma, Cost.: cfr., sul punto, V. ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, atti del convegno di Trieste, 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 187-189.

suale ha rappresentato, nella giurisprudenza della Corte, l'espedito attraverso cui usare l'obbligo di copertura come succedaneo di quel coordinamento tra finanza statale, finanza regionale e finanza degli enti locali voluto dall'art. 119, primo comma, Cost. ma mai pienamente realizzato su basi di effettiva autonomia<sup>18</sup>.

2. ALCUNI ASPETTI PARTICOLARI DELLE TECNICHE PROCESSUALI DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEL SINDACATO SULL'OSSERVANZA DELL'OBBLIGO DI COPERTURA: GLI ACCERTAMENTI ISTRUTTORI E LE ALTRE MODALITÀ INFORMALI DI RACCOLTA DI DATI ED INFORMAZIONI UTILI AI FINI DELLA DECISIONE (ATTI PARLAMENTARI E LAVORI PREPARATORI DELLA LEGGE IMPUGNATA, RELAZIONI TECNICHE AI DISEGNI DI LEGGE DI INIZIATIVA GOVERNATIVA COMPORNTANTI NUOVE O MAGGIORI SPESE, ECC.). RILEVANZA DELL'UTILIZZAZIONE DI TALI MATERIALI INFORMATIVI AI FINI DI UN CONTROLLO DI RAGIONEVOLEZZA SULLA COPERTURA DELLE SPESE ULTRATRIENNALI

Venendo, ora, alla parte della presente ricerca riguardante più strettamente profili di diritto processuale costituzionale, va anzitutto fatta una premessa di ordine metodologico: il campo dell'indagine che si condurrà nei prossimi due paragrafi sarà inevitabilmente circoscritto a quei soli aspetti che più degli altri appaiono idonei a configurare in maniera originale il tipo di sindacato di costituzionalità di cui ci stiamo occupando. Concentreremo, pertanto, la nostra attenzione, in questo paragrafo, sui poteri istruttori e conoscitivi della Corte nel controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa e, nel successivo, sulle tipologie decisorie del giudice costituzionale in questa materia. Le ragioni di tale selezione degli argomenti da trattare risulteranno, crediamo, chiare nel corso dell'esposizione, allorché si tratterà di mettere in evidenza, laddove è possibile, gli stessi profondi collegamenti rinvenibili tra la natura di controllo di ragionevolezza del sindacato della Corte (così come si è cercato di delinearli nei paragrafi precedenti) e le modalità processuali attraverso le quali quel controllo è effettuato.

Cominciamo, dunque, dall'analisi del modo in cui si atteggiavano i poteri conoscitivi del giudice costituzionale nel riscontro della copertura delle leggi che prevedano nuove o maggiori spese o riduzione di entrate. La problematica che qui si

---

<sup>18</sup> Accenna all'uso surrettizio dell'obbligo di copertura come succedaneo del coordinamento finanziario tra gli enti del c.d. settore pubblico allargato P. DE IOANNA, *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 212-213.

affronta è riassumibile nei due seguenti quesiti: qual è il ruolo dei fatti nel sindacato di costituzionalità mirante a verificare il rispetto da parte del legislatore dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa e quali sono i canali attraverso cui quei fatti trovano ingresso nel giudizio dinanzi alla Corte? In relazione al primo quesito occorre, poi, procedere, in via preliminare, alla individuazione dei fatti suscettibili di essere presi in considerazione dalla Corte nei giudizi in questione.

Va subito detto che le peculiarità del sindacato di costituzionalità sul rispetto dell'obbligo di copertura si riflettono sui modi e sulle forme in cui la Corte compie gli accertamenti di fatto necessari alla definizione delle singole questioni involgenti il parametro dell'art. 81, quarto comma, Cost. In particolare, dato il carattere di vincolo eminentemente procedurale dell'obbligo di copertura, si tratta di esaminare il rilievo che assumono i singoli passaggi dell'*iter* decisionale della legge impugnata, considerati alla stregua di meri accadimenti fattuali e risolvendosi, in ultima analisi, in quella pluralità di fasi ed atti della procedura parlamentare destinata a sfociare nell'approvazione di una legge comportante nuovi oneri finanziari a carico dell'erario. I fatti rilevanti per la Corte sono, dunque, in primo luogo, se non esclusivamente, i lavori parlamentari, la cui rilevazione è di ausilio al giudice costituzionale nel momento in cui questo si appresta a valutare non tanto il contenuto della legge quanto la logicità, la non arbitrarietà, la non contraddittorietà, ecc. delle operazioni effettuate dagli organi legislativi per arrivare a stabilire quel contenuto (nel nostro caso, per formulare la previsione dei mezzi di copertura delle spese che si sono deliberate).

Senza distinguere, per il momento, tra spese incidenti su esercizi compresi nel bilancio pluriennale e spese incidenti su esercizi successivi, ad un primo esame della giurisprudenza costituzionale in materia balza subito agli occhi l'uso massiccio che la Corte fa di documenti, dati, relazioni ed ogni altro genere di informazioni provenienti dalla sede parlamentare. Il ricorso a tali strumenti conoscitivi si compie, evidentemente, senza che vi sia alcuna necessità di disporre indagini istruttorie formali ai sensi dell'art. 13 della legge n. 87 del 1953 (nonché degli artt. 12, 13 e 14 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale), in quanto il contenuto degli atti parlamentari deve ritenersi rientrante nella categoria dei c.d. «fatti notori»<sup>19</sup>, ovvero deve considerarsi dotato dei ca-

---

<sup>19</sup> Per questa osservazione cfr. A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, 1350. In generale, sull'argomento, cfr. C. ESPOSITO, voce *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 77 ss., per il quale è preferibile la tesi secondo cui gli atti parlamentari sono «meri strumenti materiali giuridicamente ordinati al fine di dare pubblicità materiale ai lavori delle Camere nella loro realtà storica e fenomenica».

ratteri della pubblicità e dell'ufficialità e, quindi, direttamente accessibile da parte della Corte come da parte di qualunque altro soggetto pubblico o privato<sup>20</sup>. Ma in che modo questi documenti di provenienza parlamentare si rivelano utili alla Corte nel sindacare la copertura delle leggi di spesa? Si è detto che il rispetto dell'obbligo di copertura si risolve nel rispetto di una serie di vincoli procedurali gravanti sul legislatore di spesa in forza di disposizioni legislative e di norme dei regolamenti parlamentari poste a disciplina di quello che è stato definito il ciclo della quantificazione degli oneri e delle relative coperture<sup>21</sup>. Il problema della utilizzabilità dei documenti parlamentari in sede di giudizio di costituzionalità per pretesa violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. si presenta in modo particolare nel caso del controllo su spese ricadenti sugli esercizi successivi al bilancio pluriennale, perché è con riferimento a queste che la Corte esercita, come si è visto, un sindacato sulla ragionevolezza della copertura finanziaria, all'uopo servendosi di quelle fonti di informazione parlamentare costituite dai lavori preparatori, dai documenti dei Servizi del bilancio di Camera e Senato ed ora anche dalle relazioni tecniche che, a norma dell'art. 11-ter, secondo, terzo, quarto e quinto comma e della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, sono predisposte dalle amministrazioni competenti e verificate dal ministero del tesoro e debbono accompagnare i disegni di legge e gli emendamenti di iniziativa governativa ed i disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL, nonché le proposte legislative e gli emendamenti di iniziativa parlamentare qualora vi sia al riguardo un'apposita richiesta al Governo da parte delle competenti commissioni parlamentari, i quali comportino nuove o maggiori spese ovvero diminuzioni di entrate<sup>22</sup>. Tali relazioni tecniche, infatti, quantifi-

---

<sup>20</sup> È questo il caso, ad esempio, della recente sentenza n. 25 del 1993, giunta a conclusione di un giudizio nel quale sono state acquisite dalla Corte le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa impugnate in quell'occasione (la presentazione di tali relazioni in Parlamento è prevista dall'art. 15 della legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 362 del 1988). Tale circostanza (di cui non si fa neppure cenno nella motivazione della sentenza citata) risulta a chi scrive in seguito ad un colloquio avuto con un assistente di studio del giudice relatore Vincenzo Caianiello. Si tratta, del resto, di una prassi già sottolineata da M. LUCIANI *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, 1068 (ed in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 521 ss.), secondo il quale «la Corte ... ben potrebbe acquisire i dati che le interessano in via informale, ed è anzi da ritenere sia tutt'altro che infrequente il caso di "istruttorie" officiose condotte personalmente dal relatore senza far ricorso a richieste ufficiali».

<sup>21</sup> Cfr. P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993, 111 ss.

<sup>22</sup> Sul punto, si veda, la già citata proposta di legge, d'iniziativa dei senatori Boroli, Rocchi, Roveda, Fardin, Curto, Cavazzuti ed altri, contenente modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, approvata dalla commissione bilancio del Senato in sede deliberante nel corso della XII

cando, per le spese correnti e per le minori entrate, gli oneri annuali e le relative coperture fino alla completa attuazione delle norme e specificando, per le spese in conto capitale, la modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e l'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti (art. 11-ter, secondo comma), consentono oggi alla Corte un controllo più ravvicinato e consapevole delle disposizioni di copertura, specie con riguardo alle spese ricadenti su esercizi successivi, rispetto alle quali le previsioni contenute nella relazione tecnica rappresentano per il giudice costituzionale gli unici potenziali elementi di conoscenza in grado di suffragare ovvero escludere un'attestazione di ragionevolezza dei mezzi previsti a copertura delle spese deliberate<sup>23</sup>.

Come si vede, dunque, il discorso sui poteri conoscitivi della Corte ci riporta al tema del giudizio di ragionevolezza, e ad esso si aggancia fino a formare un'unica problematica<sup>24</sup>. In effetti, l'uso di un variegato materiale probatorio di origine

---

legislatura, il cui art. 1 comma 3 introduceva l'obbligo per il Governo di corredare di relazione tecnica anche gli schemi di decreto legislativo (cfr. *Atti Camera*, XII legislatura - pdl n. 2479).

<sup>23</sup> Cfr. V. ONIDA, voce *Leggi di spesa*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993, 6, per il quale la disciplina delle relazioni tecniche contenuta nell'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978 come modificata dalla legge n. 362 del 1988 tende, assieme ad altre disposizioni della medesima legge, «ad assicurare una previsione delle spese e una adeguata indicazione della copertura finanziaria anche al di là dell'orizzonte del bilancio pluriennale». Sempre secondo 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*, cit., 26, la difficoltà tecnica nel valutare l'attendibilità sia delle stime di spesa sia delle indicazioni di copertura può essere superata dalla Corte, oltre che con il ricorso agli ampi poteri istruttori di cui dispone, anche utilizzando le relazioni tecniche, «che dovrebbero costituire la base per queste valutazioni».

<sup>24</sup> Il nesso apparirà più chiaro ove si rifletta sulla circostanza che il sindacato di ragionevolezza è un sindacato sulla congruità della norma al fatto (non, dunque, della norma ad un'altra norma di rango superiore, che nella fattispecie manca oppure è insufficiente a costituire il parametro del controllo), il che determina la rilevanza ai fini del decidere dei fatti sottesi al giudizio di costituzionalità e la loro conseguente emersione attraverso accertamenti istruttori o altre modalità informali di raccolta di dati rilevanti per la soluzione della questione. Nella giurisprudenza della Corte, un esempio abbastanza illuminante del rapporto intercorrente tra controllo di ragionevolezza sulla copertura degli oneri nascenti da leggi di spesa e rilevanza degli elementi di fatto all'interno del giudizio di costituzionalità è fornito dalla sentenza n. 22 del 1968, nella quale si afferma significativamente che un'entrata costituisce valido mezzo di copertura se, «essendo stata sul piano giuridico autorizzata nelle forme prescritte, si presenti su quello economico-finanziario come realizzabile, in una previsione fondata su dati di fatto da ritenere sufficientemente sicuri nel quadro dei fenomeni economici del momento» (nella citata decisione si riconosce esplicitamente, tra l'altro, il valore delle allegazioni di parte e la loro idoneità a far penetrare nel giudizio dinanzi alla Corte i fatti la cui conoscenza si riveli necessaria ai fini del controllo sulla ragionevolezza della copertura indicata: vi si legge, infatti,

parlamentare (vedremo di qui a poco quale sia il reale grado di incidenza di questi strumenti acquisitivi di informazioni nella giurisprudenza della Corte) sta a dimostrare che il giudice costituzionale, nella materia in esame, si limita a valutare la intrinseca coerenza delle operazioni effettuate dal legislatore, richiamando, ad esempio, i lavori preparatori come argomento retorico capace di persuadere della legittimità e della ragionevolezza delle disposizioni impugnate<sup>25</sup>.

Pur senza aver compiuto un'analisi statistica delle decisioni sull'art. 81, quarto comma, Cost. nelle quali la Corte ricorre ai lavori preparatori e ai dibattiti parlamentari come dati fattuali *lato sensu* probatori, inserendoli in funzione argomentativa tra i motivi del decidere, è possibile, in base ad una prima lettura della giurisprudenza, concludere nel senso che quello in parola è il mezzo cui più di frequente la Corte ricorre per attingere i fatti la cui conoscenza consenta di valutare con maggior ponderatezza gli itinerari attraverso i quali il legislatore è pervenuto alla decisione di spesa o di minore entrata. Quanto alle relazioni tecniche governative, è auspicabile che la Corte ne faccia uso correntemente, al fine soprattutto di esercitare su basi più solide ed entro un quadro che fornisca alcuni dati informativi sicuri quel controllo di ragionevolezza sulla previsione dei mezzi di copertura delle spese ultratriennali che, altrimenti, rischierebbe di consegnare alla Corte un ingiustificato potere di influire sulle scelte discrezionali di Governo e Parlamento in materia finanziaria<sup>26</sup>. Ciò detto, per verificare quando ed in che

---

che «la difesa della Regione ha fornito le indicazioni di cui non è traccia nella legge, allegando anche una documentazione concernente le entrate patrimoniali ...» e che, pertanto, «può ritenersi appagante il complesso delle indicazioni fornite dalla Regione quanto alle maggiori entrate destinate a copertura dell'incremento di spesa»).

<sup>25</sup> Cfr. in tal senso le sentt. nn. 381/1990 (punto n. 5 del «considerato in diritto»), 283/1991 (punto n. 5 del «considerato in diritto»), 356/1992 (punto n. 3 del «considerato in diritto»), 25/1993 (punto n. 6.2 del «considerato in diritto»), 357/1993 (punto n. 2 del «considerato in diritto»), 222/1994 (punto n. 2 del «considerato in diritto»). In dottrina, l'uso dei lavori preparatori da parte della Corte costituzionale nel sindacato di ragionevolezza, cfr. L. PEGORARO, *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, 1441 ss. e spec. 1458-1491.

<sup>26</sup> In questo senso, cfr., da ultimo, la sentenza n. 384 del 1991, in cui la Corte afferma che «l'attenuazione dell'obbligo di puntuale indicazione dei mezzi per far fronte alle spese che andranno a gravare sui bilanci non ancora approvati, è legata alla discrezionalità con cui il Governo, con l'approvazione del Parlamento, esercita il potere di predisposizione del bilancio, il che consente di ridurre o addirittura di non iscrivere spese già deliberate in leggi precedenti nei capitoli degli stati di previsione quante volte ciò possa essere imposto da una diversa visione dell'equilibrio economico finanziario e dal concreto sviluppo economico-sociale del Paese» (punto n. 4.3 del «considerato in diritto»). Nel senso della discrezionalità politica delle scelte di bilancio e della loro insindacabilità da parte del giudice costituzionale cfr. anche la sentenza n. 260 del 1990 (punto n. 3 del «considerato in diritto»). In dottrina, esprime per-



modo il giudice costituzionale si avvale dei dati emergenti dalle relazioni tecniche occorre affidarsi alla eventuale menzione che se ne faccia in motivazione, con la finalità di rendere più convincente la decisione adottata<sup>27</sup>. Un cenno esplicito all'avvenuta utilizzazione della relazione tecnica si trova nella sentenza n. 384 del 1991, ove si dice che «nella legge impugnata e nella relazione tecnica manca ... qualsiasi indicazione del genere che possa consentire il sindacato sulla sua concreta idoneità a soddisfare l'osservanza dell'art. 81, quarto comma, come interpretato dalla costante giurisprudenza» (punto n. 4.3 del «considerato in diritto»). Da ultimo, nella sentenza n. 244 del 1995<sup>28</sup>, la Corte richiama in motivazione la relazione tecnica di accompagnamento del disegno di legge di conversione del decreto-legge denunciato: nella fattispecie, il giudice costituzionale ricorre alla presunzione di ritenere coperto il maggiore onere finanziario gravante sul Tesoro a seguito della trasformazione in trasferimenti definitivi delle anticipazioni concesse dallo Stato all'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni, in quanto dalla relazione tecnica risulta che i tempi e le modalità di rimborso del

---

plexità su tale orientamento giurisprudenziale V. ONIDA, *Giudizio di costituzionalità delle leggi*, cit., 24-25, secondo il quale la discrezionalità di cui godrebbe il Governo nel formare i bilanci degli esercizi futuri, «se fosse davvero tale, comporterebbe addirittura il venir meno dell'obbligo di copertura, perché se il Governo e il Parlamento fossero del tutto liberi di stanziare o non stanziare nel bilancio la spesa, ciò significherebbe che la legge non ha vincolato il bilancio, e quindi non vi sarebbe obbligo di copertura». A giudizio di Onida, «più che di attenuazione dell'obbligo di copertura, si dovrebbe forse parlare di *modalità diverse* di osservanza dell'obbligo di copertura», essendo in ogni caso richiesta dalla Corte (tanto per le spese infratriennali quanto per quelle ultratriennali) una «ragionevole e credibile indicazione» dei mezzi di copertura (l'Autore richiama, peraltro, la sent. n. 283/1991 come esempio di mancato rispetto dell'orientamento in parola: infatti, in quell'occasione la Corte ha giudicato sufficiente l'indicazione dei mezzi con cui far fronte ai disavanzi delle unità sanitarie locali quantunque la clausola di copertura si limitasse «a porre gli oneri di ammortamento di mutui per il ripiano dei disavanzi a carico di una quota del fondo sanitario nazionale, a partire dal 1993»).

<sup>27</sup> Sul punto cfr. A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1499, il quale rileva l'incidenza dell'attività conoscitiva della Corte anche a livello della motivazione del giudizio di costituzionalità, attraverso quegli elementi (apprezzamenti ideologici, enunciazioni di principi, asserzioni di fatto, ecc.) che, pur non fondando il giudizio «in quanto o estranei al raffronto fra le norme in questione o, com'è il caso delle asserzioni di fatto, inidonei a porsi come criteri normativi, svolgono la funzione di convincere della bontà della decisione adottata» e «se pure non rientrano nella parte essenziale della motivazione, cooperano tuttavia alla sua efficacia, essendo diretti a corroborarne il significato propriamente giuridico».

<sup>28</sup> Per un commento alla quale si veda, da ultimo, per gli aspetti che qui interessano, P. BILANCIA, *Privatizzazioni e risvolti di copertura finanziaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1995, n. 3, 225 ss. e spec. 253-255.

capitale non hanno mai trovato applicazione (così come, invece, richiedevano le convenzioni con le quali erano state concesse le anticipazioni), cosicché è ragionevole presumere, a parere della Corte, che quelle anticipazioni «abbiano a suo tempo trovato copertura negli esercizi in cui furono concesse, essendo comprese nella manovra di bilancio e negli equilibri definiti per ciascun esercizio» (punto n. 4 del «considerato in diritto»). Nella sentenza n. 244 del 1995 è contenuto un ulteriore accenno all'uso della relazione tecnica (con riferimento ad una distinta questione di legittimità costituzionale) laddove si dice, peraltro assai sbrigativamente, che la minore entrata, derivante dal venir meno degli interessi versati al Tesoro per le anticipazioni in parola, trova copertura «all'interno del trasferimento del Tesoro a pareggio del disavanzo dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni» (punto n. 5 del «considerato in diritto»). Ad ogni modo, anche sulla scorta di tali esempi, è evidente come la rilevanza esterna delle relazioni tecniche in sede di giudizio di legittimità costituzionale non appaia, in via di principio, contestabile<sup>29</sup>: essa può valere, infatti, a circoscrivere il sindacato della Corte, ad allontanarlo da sempre possibili sconfinamenti nel campo del merito delle scelte legislative e ad assegnargli la specifica funzione di valutare se la quantificazione degli oneri e la previsione della relativa copertura finanziaria siano state realizzate alla stregua di metodi e tecniche attendibili, secondo quanto è possibile ricavare da un'attenta considerazione sia del dato normativo sia di quello fattuale.

Viceversa, la Corte non mostra, nella soluzione delle questioni sollevate con riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., di possedere una particolare propensione per lo strumento delle ordinanze istruttorie, in ciò rispecchiandosi una generale scarsa attitudine a far uso di tale mezzo di prova. A quanto risulta, la Corte ha disposto accertamenti istruttori in questioni coinvolgenti profili di copertura di leggi di spesa soltanto in occasione della sentenza n. 92 del 1981 e, peraltro, in forma alquanto anomala, essendo stata pronunciata, in data 16 maggio 1979, un'ordinanza per fini istruttori direttamente nel corso dell'udienza dibattimentale e non in camera di consiglio (come è richiesto, per tutte le decisioni del-

---

<sup>29</sup> Sembra, invece, esprimere un certo scetticismo sull'importanza assegnata dalla Corte all'uso delle relazioni tecniche come parametro integrativo nei giudizi sul rispetto dell'art. 81, quarto comma, Cost. P. DE IOANNA, *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme, di contabilità e di procedura parlamentare, del 1988-1989*, in F. BASSANINI-S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, 384, il quale paventa il rischio che il richiamo alle relazioni tecniche avvenga all'interno di enunciazioni troppo astratte, solo apparentemente rigorose e in realtà sganciate dal dato normativo positivo, di per sé sufficiente a fornire un fondamento al sindacato di costituzionalità sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa.

la Corte, dall'art. 16, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 18 delle Norme integrative)<sup>30</sup>, nella quale si ordinava al Presidente del Consiglio dei ministri ed al ministro del tesoro di depositare presso la cancelleria della Corte costituzionale, nel termine di novanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza medesima, una dettagliata relazione dalla quale risultassero la reale entità e la reale incidenza degli oneri che gli enti del settore pubblico allargato avevano già sostenuto o avrebbero dovuto sostenere in conseguenza della applicazione delle leggi n. 336 del 1970 e n. 824 del 1971, sui benefici economici e pensionistici agli ex-combattenti dipendenti dallo Stato e dagli enti appartenenti al settore della finanza pubblica allargata. Si può forse azzardare l'ipotesi che la rilevante («ingentissima», nel linguaggio del giudice costituzionale) entità degli oneri finanziari derivanti dall'applicazione della legge impugnata abbia in quella circostanza spinto la Corte a dare ancor più pubblicità ad una attività di raccolta di dati che presumibilmente avrebbero fortemente interessato l'opinione pubblica, utilizzando a tal fine l'espedito di disporre un'istruttoria direttamente in udienza pubblica in modo da caricarla di un significato che travalicasse l'ambito dell'interesse delle parti costituite in giudizio (interesse che ben avrebbe potuto ritenersi soddisfatto con l'emanazione di una ordinanza istruttoria nelle forme rituali prescritte dalla legge) per assumere una valenza in un certo senso extra-processuale<sup>31</sup>, quasi che la Corte fosse alla ricerca di una legittimazione «politica» della successiva decisione di accoglimento tale da porre quest'ultima al riparo dall'impopolarità che avrebbe potuto facilmente investirla (non si dimentichi, infatti, che si andava ad incidere su disposizioni premiali introdotte nell'ordinamento a vantaggio di categorie di cittadini in particolari condizioni di disagio umano e sociale)<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> La particolarità del problema sollevato dall'ordinanza istruttoria in esame è sottolineata da M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1069, nota 68, il quale si chiede se quella ordinanza dibattimentale fosse da considerarsi perfettamente equivalente ad una comune ordinanza interlocutoria.

<sup>31</sup> Sembra condividere questa lettura A. BARDUSCO, *Leggi di spesa carenti di copertura ed enti del settore pubblico allargato*, in *Giur. cost.*, 1981, 1064, quando, a commento della sentenza n. 92 del 1981, osserva che «l'aver disposto previamente una indagine istruttoria per conoscere l'entità del debito (cosa non frequente nella prassi della Corte) dimostra che il dato di fatto (cioè il volume impressionante della spesa), più che le considerazioni di principio, ha dato la spinta determinante alla decisione della Corte». Sul tema più generale della «funzione pubblicitaria» delle ordinanze istruttorie si veda, per tutti, M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1067-1069.

<sup>32</sup> Sulla legittimazione della Corte davanti all'opinione pubblica e all'interno del complessivo sistema politico-istituzionale cfr. C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione*

Quest'ultima osservazione ci consente di allacciare il discorso ad un profilo che esamineremo nel prossimo paragrafo. In particolare, è di estremo interesse indagare sul possibile nesso esistente tra la tipologia decisoria adottata dal giudice costituzionale in occasione della sentenza n. 92 del 1981 ed il carattere socialmente e politicamente delicato della materia sulla quale la Corte era chiamata a decidere: la scelta di un dispositivo di accoglimento parziale, che formalmente non intaccava le situazioni di diritto acquisite dagli ex-combattenti in forza della normativa impugnata, limitandosi a dichiarare l'illegittimità costituzionale della omessa copertura finanziaria degli oneri da essa nascenti, solleva, infatti, più di un interrogativo sull'efficacia di siffatte pronunce a sanzionare adeguatamente le violazioni dell'obbligo di copertura da parte di leggi di spesa. Ma, come si è detto, si rinvia per questo aspetto all'ultima parte del presente lavoro.

Tornando, in conclusione, ai poteri istruttori della Corte, resta soltanto da osservare che la sottoutilizzazione (per non dire la mancata utilizzazione) di essi in un controllo di costituzionalità ad alto contenuto di tecnicità qual è quello sul rispetto dell'obbligo di copertura è tanto più censurabile se si considera che in materia di programmazione economico-finanziaria l'esclusiva delle fonti di informazione in capo al complesso Governo-Pubblica amministrazione tende ancor più ad accentuarsi, cosicché sarebbe quanto meno opportuno che, per scalfire quel monopolio, la Corte facesse un uso meno parsimonioso dello strumento delle ordinanze istruttorie. L'esercizio di poteri istruttori potrebbe, ad esempio, essere rivolto proficuamente in direzione della Corte dei conti alla quale, in ragione del ruolo che tale organo sta assumendo soprattutto all'indomani della riforma del 1994 – ispirata all'idea del passaggio dalla tipologia dei controlli preventivi di legittimità su singoli atti a quella dei controlli successivi sulla gestione finanziaria di interi comparti della Pubblica amministrazione – ed in virtù della posizione di «garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico» che le è riconosciuta dallo stesso giudice costituzionale in alcune recenti pronunce<sup>33</sup>, potrebbe chiedersi una sorta di consulenza tecnica finalizzata ad un più avveduto esercizio del sin-

---

*politica*, Roma, 1984 e E. BETTINELLI, *Corte costituzionale e opinione pubblica (in un sistema politico debole)*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1991, 39 ss. Sulla necessità per la Corte di sottoporre le proprie decisioni al controllo dell'opinione pubblica mediante il supporto di solidi argomenti desumibili, all'occorrenza, da un uso in funzione «retorica» delle istruttorie cfr. A. CERRI, *I poteri istruttori*, cit., 1341; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte*, cit., 1051; F. SORRENTINO, *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985, 801; A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 156 ss. ma *passim*.

<sup>33</sup> Cfr. in particolar modo le sentt. nn. 29/1995 e 244/1995.

dacato di costituzionalità avente ad oggetto profili di copertura finanziaria delle leggi di spesa. La prospettiva indicata appare, del resto, in piena sintonia con la funzione che già oggi la legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988, assegna alla Corte dei conti: l'art. 11-ter, sesto comma della legge n. 468 prevede, infatti, che la Corte dei conti trasmetta al Parlamento ogni quattro mesi una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. L'immissione della Corte costituzionale in questo circuito informativo, di volta in volta realizzata attraverso l'esperimento di accertamenti istruttori disposti dal giudice costituzionale nei confronti della Corte dei conti (e finalizzati evidentemente all'acquisizione di dati ulteriori rispetto a quelli già contenuti nelle relazioni trasmesse al Parlamento, per le quali, essendo esse acquisite agli atti parlamentari e, in quanto tali, direttamente consultabili, non v'è alcuna necessità di procedere a formali istruttorie), rappresenterebbe la naturale evoluzione di un processo di ridislocazione a livello sub-costituzionale (cioè senza porre mano ad una riforma dell'art. 81 Cost.) delle funzioni di controllo della spesa pubblica e della connessa copertura finanziaria iniziato con la legge n. 468 del 1978 e proseguito negli anni successivi.

3. ALCUNI PROFILI PROBLEMATICI CON RIFERIMENTO ALLE TECNICHE DECISORIE ADOTTATE DALLA CORTE IN MATERIA: L'ADOZIONE DI SENTENZE DI ACCOGLIMENTO PARZIALE CHE ANNULLANO LA SOLA NORMA DI COPERTURA LASCIANDO IN VITA LA CORRISPONDENTE NORMA DI SPESA, IN LUOGO DI UNA CORRETTA APPLICAZIONE DELL'ISTITUTO DELLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE CONSEGUENZIALE EX ART. 27, LEGGE N. 87 DEL 1953; IL RICORSO A SENTENZE INTERPRETATIVE DI RIGETTO CHE ESALTANO LA FUNZIONE ARGOMENTATIVA ED IL RUOLO DELLA MOTIVAZIONE NELLE DECISIONI IN MATERIA

Come preannunciato, l'ultima parte di questo studio è dedicata alle tecniche decisorie di cui si avvale il giudice costituzionale nel controllo sulla copertura delle leggi di spesa. Più che procedere ad una descrizione delle varie tipologie in cui possono farsi rientrare le decisioni della Corte in materia – descrizione che, data l'eterogeneità del materiale giurisprudenziale disponibile, rischierebbe di risultare viziata da un mero intento classificatorio – si tratterà di sviluppare alcuni profili problematici ricavabili da un'analisi della giurisprudenza, servendoci allo scopo di singole pronunce idonee a porre in evidenza i principali ordini di problemi relativi alle tecniche di decisione, sollevati o potenzialmente sollevabili nel corso del concreto esercizio del sindacato di legittimità costituzionale che forma oggetto delle presenti riflessioni.

La lettura della giurisprudenza costituzionale sull'art. 81, quarto comma, Cost. pare confermare l'assenza di modelli prevalenti sotto il profilo delle tipologie decisorie adottate dalla Corte: si rinvengono, infatti, decisioni di puro rigetto e di puro accoglimento, decisioni di accoglimento parziale, decisioni interpretative di rigetto, in un continuo avvicinarsi tale da non consentire apparentemente alcun tipo di ricostruzione unitaria per mezzo della quale evidenziare eventuali costanti nel modo in cui la Corte elabora e struttura le proprie decisioni nella materia *de qua*. Di estremo interesse è, invece, l'analisi di alcune specifiche soluzioni escogitate dal giudice costituzionale, nelle quali si manifesta la peculiarità del controllo di costituzionalità sull'osservanza da parte del legislatore di spesa dell'obbligo di copertura.

È questo il caso, ad esempio, di quelle sentenze che contengono dispositivi di accoglimento parziale volti a caducare le sole norme di copertura – ovvero le omissioni normative in tema di copertura<sup>34</sup> – ritenute in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost. Emblematica al riguardo è la sentenza n. 92 del 1981, con la quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge 9 ottobre 1971 n. 824 (sui benefici agli ex-combattenti), nella parte in cui non indica con quali mezzi i Comuni, le aziende municipalizzate e relativi consorzi, faranno fronte agli oneri finanziari posti a loro carico. In questa decisione, la dichiarazione di incostituzionalità viene riferita esclusivamente alla mancata previsione della copertura finanziaria degli oneri addossati sugli enti del settore pubblico allargato, facendo in tal modo salva la disposizione di spesa: più nel dettaglio, la pronuncia, censurando non una disposizione bensì una sua porzione normativa (costituita dall'implicita esclusione della copertura finanziaria degli oneri nascenti dalla legge), lascia intatta la previsione di spesa contenuta nello stesso art. 6, legge n. 824 del 1971, in combinato disposto con l'art. 4, legge n. 336 del 1970 (secondo cui le norme sui benefici combattentistici si applicano anche al personale delle Regioni, degli enti locali e delle loro aziende, e in genere di tutti gli enti del settore pubblico allargato).

Ci si è già soffermati, in precedenza, sulle ragioni politiche che possono aver indotto il giudice costituzionale a propendere per una soluzione che sanzionasse la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. salvaguardando, ad un tempo, le situazioni di diritto venutesi a creare in capo ai beneficiari della normativa contestata. Quelle ragioni non valgono, tuttavia, a giustificare un tipo di decisione

---

<sup>34</sup> Sulla duplice forma delle sentenze di accoglimento parziale «a seconda che la parzialità si riferisca a una previsione della legge (dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge *nella parte in cui prevede*) o alla mancata previsione (dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge *nella parte in cui non prevede*)» cfr., per tutti, P. FALZEA, *In tema di sentenze di accoglimento parziale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 498.

che, lungi dal contemperare le esigenze suddette, ha prodotto l'effetto perverso di lasciare deliberatamente in vita un'autorizzazione di spesa priva di copertura finanziaria e di frustrare, per questa via, le stesse finalità cui è preordinato il sindacato di costituzionalità sull'osservanza dell'art. 81, quarto comma, Cost. (per non parlare dell'anomalia della posizione degli aventi diritto, ai quali, in virtù del fatto che le disposizioni di spesa non sono toccate dalla censura di incostituzionalità, si continua a riconoscere la qualità di creditori, con riferimento, però, a prestazioni che i soggetti debitori non sono in grado di eseguire)<sup>35</sup>. Sul piano teorico, le difficoltà ricordate nascevano da una superficiale considerazione da parte della Corte del necessario rapporto di complementarità che intercorre tra disposizioni di spesa e disposizioni di copertura, le quali formano un'unica fattispecie complessa attributiva del potere di spesa<sup>36</sup>, al punto che l'illegittimità costituzionale delle seconde non può non ripercuotersi sulle prime. È di tutta evidenza, infatti, che, in ipotesi del genere, un annullamento della sola disposizione di copertura finirebbe per perpetuare la violazione dell'obbligo di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., svuotando, così, di concreta efficacia il sindacato della Corte. Di qui deriva l'inammissibilità di dispositivi di accoglimento parziale che mirino a scindere dal precetto legislativo di spesa la parte relativa alla copertura per dichiararne l'incostituzionalità: tale tecnica decisoria presuppone, infatti, che la parte del precetto legislativo rimasta in vita sia in grado di perseguire uno scopo autonomo e distinto rispetto a quello della parte di cui si accerta l'illegittimità costituzionale<sup>37</sup>, il che, per le ragioni anzidette, non si verifica nel caso delle previsioni di spesa rispetto all'indicazione dei mezzi con cui farvi fronte. Premesso che per problemi del tipo di quelli di cui si sta discorrendo potrebbe valere, in astratto, la misura dissuasiva rappresentata da ordinanze di rimessione o ricorsi in via principale che operino una esatta determinazione del *thema decidendum*, mediante un'indicazione dei termini della questione (art. 23, legge n. 87 del 1953) tale da ricomprendere, tra le disposizioni di legge ordinaria che si assumono contrarie a Costituzione, tanto la norma di spesa quanto la norma di copertura e da costringere, per tale via, la Corte a pronunciarsi su entrambe<sup>38</sup> (in appli-

---

<sup>35</sup> Sui paradossali effetti della sent. n. 92/1981 cfr. A. BARDUSCO, *Leggi di spesa carenti di copertura*, cit., 1064-1065.

<sup>36</sup> Per tale ricostruzione cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, 442 ss., il quale scrive che «la presenza di entrambi i tipi di disposizioni è condizione, non solo necessaria, ma anche sufficiente a che il potere di spesa sia legittimamente conferito all'amministrazione».

<sup>37</sup> Cfr. P. FALZEA, *In tema di sentenze di accoglimento parziale*, cit., 498-499.

<sup>38</sup> Ciò che, invece, non è avvenuto, ad esempio, nel caso della sentenza n. 16 del 1961, al-

cazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato *ex art. 27*, primo periodo, legge n. 87 del 1953), è il caso di chiedersi quale dovesse essere, nella sentenza n. 92 del 1981, la soluzione che, in luogo di una sentenza di accoglimento parziale, concretasse un controllo di costituzionalità aderente alla particolare natura della fattispecie normativa oggetto di sindacato. A tale proposito, non par dubbio che in quell'occasione si versasse in una classica ipotesi di illegittimità costituzionale conseguenziale ai sensi dell'art. 27, secondo periodo, della legge n. 87 del 1953. A norma di tale articolo, infatti, la Corte «dichiara altresì quali sono le altre disposizioni legislative, la cui illegittimità deriva come conseguenza dalla decisione adottata»: nel giudizio concluso con la sentenza n. 92 del 1981 la Corte avrebbe, quindi, dovuto invalidare in via conseguenziale l'intero art. 6, legge n. 824 del 1971 nonché l'art. 4, legge n. 336 del 1970, poiché entrambe tali disposizioni erano da interpretare come elementi costitutivi della fattispecie complessa attributiva del potere di spesa. In dottrina è, infatti, opinione pacifica che, a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma che prevede la copertura finanziaria di determinati oneri, debba essere dichiarata l'invalidità conseguenziale della norma di spesa che vi corrisponde, essendo questo un caso «di norma collegata a quella oggetto della censura con un nesso costituzionalmente rilevante»<sup>39</sup>, ovvero di norma necessariamente connessa, rispetto alla quale «sarebbe assurdo immaginare che un vizio d'incostituzionalità possa essere determinato proprio da una decisione della Corte costituzionale»<sup>40</sup>. Se, dunque, l'istituto dell'illegittimità costituzionale derivata<sup>41</sup> è lo stru-

---

lorquando la Corte, investita di un ricorso avverso una legge regionale siciliana dai cui motivi l'Avvocatura dello Stato escludeva esplicitamente quelli attinenti alla «regolarità costituzionale della ripartizione in sei esercizi della spesa deliberata dalla Regione con copertura dei rispettivi esercizi» (cfr. punto n. 4 del «ritenuto in fatto»), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della sola norma, rilevante in punto di copertura, che autorizzava l'assessore regionale del bilancio ad anticipare gli stanziamenti la cui iscrizione era prevista negli esercizi successivi. In tal modo, infatti, la Corte, facendo leva sull'indicazione dei motivi di ricorso contenuti nell'impugnativa statale, ha fatto salve le disposizioni di spesa e ha censurato esclusivamente una norma considerata di per sè elusiva dell'obbligo di copertura. Viceversa, per un'ipotesi nella quale, pur in presenza di un'ordinanza di rimessione prospettante l'illegittimità costituzionale della sola disposizione di spesa, la Corte ha integrato i termini normativi della questione sottoposta, nel senso di ritenere necessario il riferimento anche alla disposizione di copertura, si veda, da ultimo, la sent. n. 244/1995 (punto n. 6 del «considerato in diritto»). Infine, per ipotesi nelle quali la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'intera legge di spesa per inosservanza dell'obbligo di copertura cfr., ad es., sentt. nn. 34/1961, 36/1961, 41/1966, 47/1967, 49/1967, 17/1968, 135/1968, 140/1976, 150/1976, 54/1983, 13/1987.

<sup>39</sup> Così A. CERRI, *Corso*, cit., 109. Cfr. anche ID., voce *Sindacato di costituzionalità*, cit., 18.

<sup>40</sup> Così G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, cit., 212.

<sup>41</sup> Su tale istituto cfr., di recente, R. ROMBOLI, *Illegittimità costituzionale conseguenziale e*



mento di cui il giudice costituzionale è chiamato a far uso in occasione di declaratorie di incostituzionalità aventi ad oggetto norme di copertura finanziaria – in quanto tali inscindibilmente collegate a norme che dispongono una spesa – v'è tuttavia da osservare che la prassi giurisprudenziale della Corte ha, a quanto risulta, dato luogo a decisioni di incostituzionalità derivata del tipo di quelle che il modello summenzionato richiede solo in pochissime occasioni<sup>42</sup>, mostrando talora una insufficiente consapevolezza del fatto che la legittimità costituzionale della indicazione della copertura è condizione indefettibile della legittimità costituzionale della stessa autorizzazione di spesa<sup>43</sup>. Così è avvenuto, per fare solo un altro esempio, nella sentenza n. 307 del 1983, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata nella parte in cui prevede che agli oneri di spesa posti a loro carico (in materia di risanamento delle gestioni delle aziende locali di trasporto) le Regioni facciano necessariamente fronte con il maggior gettito dei tributi propri: anche in tale occasione si è fatto ricorso da parte della Corte ad un dispositivo di accoglimento parziale, utilizzato

---

*formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giur. cost.*, 1992, 4368 ss., il quale compie una classificazione dei casi in cui la Corte costituzionale è ricorsa alla dichiarazione di illegittimità costituzionale conseguenziale, tra i quali non figurano peraltro esempi di norme di spesa dichiarate costituzionalmente illegittime a seguito di caducazione di norme di copertura. In argomento, cfr. anche, tra gli altri, A.M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967, 69 ss.; A. CERRI, *Inapplicabilità e invalidità conseguenziale*, in *Giur. cost.*, 1967, 216 ss.; E. ROSSI-R.TARCHI, *La dichiarazione di illegittimità conseguenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1987, I, 344 ss.

<sup>42</sup> Si veda il caso della sentenza n. 34 del 1961, in cui, dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge regionale siciliana che, eccedendo i limiti della potestà normativa tributaria della Regione, prevedeva un'addizionale sulle imposte dirette erariali a carico di determinate categorie di imprese, destinando il relativo gettito a copertura degli oneri derivanti dall'applicazione della legge medesima, la Corte dichiarò costituzionalmente illegittima l'intera legge in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost. In quella circostanza la norma di copertura era stata censurata dal giudice costituzionale per violazione dell'art. 36 Statuto spec. Reg. sic. e non direttamente dell'art. 81, quarto comma, Cost., ma tale profilo di contrasto era stato prospettato nel ricorso statale e la Corte si limitò a ritenerlo assorbito dall'accoglimento del primo motivo di impugnativa. Si osservi come, a dimostrazione della scarsa consapevolezza sull'uso dell'istituto dell'invalidità conseguenziale nel sindacato sull'obbligo di copertura delle leggi di spesa, la Corte non faccia affatto menzione, in dispositivo, dell'applicazione dell'art. 27, legge n. 87 del 1953, che pure nei fatti è innegabilmente avvenuta (cfr. il punto n. 4 del «considerato in diritto»).

<sup>43</sup> Ma si veda, in senso opposto, la già citata sentenza n. 244 del 1995, in cui la Corte mostra una maggiore consapevolezza del nesso di dipendenza che lega le disposizioni di spesa alle disposizioni di copertura, al punto da integrare i termini della questione così come prospettata dal giudice *a quo*, arricchendola con la indicazione della disposizione di copertura, omessa nell'ordinanza di rinvio.

in modo da rendere immuni dalla dichiarazione di incostituzionalità determinate misure legislative di spesa comportanti un trasferimento di oneri aggiuntivi a carico della finanza regionale, secondo un ragionamento che sembra scontare, in verità, una certa subalternità del giudice costituzionale alle contingenti scelte del legislatore statale in materia di coordinamento finanziario: scelte di cui si finisce, in tal modo, con il presupporre l'intangibilità, salvo sanzionarne i profili di copertura finanziaria, per la regolarizzazione dei quali, peraltro, la Corte si affida implicitamente di nuovo al legislatore. A ben vedere, simili decisioni di accoglimento parziale esasperano, sul piano processuale, gli effetti propri del sindacato di ragionevolezza sull'obbligo di copertura: esse, infatti, riconoscono la prerogativa del legislatore di vedere comunque confermato il contenuto della propria decisione di spesa, limitandosi a rinviare ad esso il compito di adeguare le indicazioni di copertura, giudicate costituzionalmente illegittime nella loro originaria formulazione. Il risultato che può derivarne – e che una corretta lettura del sindacato di costituzionalità sull'obbligo di copertura non pare poter tollerare – è che, in attesa di una successiva determinazione legislativa che ponga riparo alla situazione di incostituzionalità (per mancanza di qualunque copertura) venutasi a creare a seguito della pronuncia della Corte, si determini uno stato di grave incertezza derivante dalla contemporanea esistenza nell'ordinamento di autorizzazioni di spesa formalmente vigenti e statuizioni di rango costituzionale (quali, appunto, sono le decisioni di accoglimento parziale della Corte del tipo di quelle che si sono esaminate) che esplicitamente intendono far salve le prime, recidendo, però, qualunque loro legame con profili di copertura finanziaria e relegandole, così, in una condizione di sostanziale inoperatività.

Al canone della ragionevolezza possono ricondursi, infine, quelle sentenze interpretative di rigetto che la Corte, soprattutto negli ultimi anni e in concomitanza con l'aggravarsi della situazione della finanza pubblica, ha adottato in particolare modo per giustificare tagli ai trasferimenti di risorse finanziarie alle Regioni (o alle Province autonome di Trento e di Bolzano). In alcune recenti pronunce<sup>44</sup> le argomentazioni interpretative del giudice costituzionale sviluppate in motivazione – tutte vertenti sulla necessità di un miglioramento della situazione del debito pubblico in un quadro di emergenza finanziaria e di un riequilibrio del bilancio in adempimento degli impegni comunitari assunti dall'Italia – assumono un ruolo formalmente rilevante ai fini del *decisum* (e non semplicemente giustificativo di una decisione della quale non entrano a far parte in senso formale), secondo lo schema classico delle sentenze interpretative di rigetto posto in risalto dalla dot-

---

<sup>44</sup> Cfr., ad es., le sentt. nn. 369/1992, 357/1993, 52/1994, 355/1994.

trina<sup>45</sup>. Si comprenderà il valore paradigmatico di tale tipologia decisoria nella materia oggetto di questo studio se si considera che l'esigenza di una adeguata motivazione delle decisioni<sup>46</sup> è particolarmente avvertita nei giudizi di ragionevolezza<sup>47</sup>, quali, appunto, quelli aventi per parametro l'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto è in essi che spesso prende corpo una vera e propria attività creativa o ricostruttiva di norme costituzionali<sup>48</sup>. Se, infatti, tale attività creativa si svolge attraverso operazioni argomentative che trovano la loro sede naturale nella motivazione, quest'ultima dovrà necessariamente contenere una serie di indicazioni, di richiami e di strumenti retorici che, soli, potranno giustificare la decisione e fornirle una veste di credibilità e di ragionevolezza – essendo richiesta una ragionevolezza del decidere non meno che una ragionevolezza dell'oggetto normativo della decisione<sup>49</sup> – su un duplice versante: interno – affinché la pronuncia sia dotata di un sufficiente grado di coerenza con i precedenti orientamenti giurisprudenziali affermatasi in materia – ed esterno – in funzione di legittimazione dell'operato della Corte agli occhi dell'opinione pubblica –. L'esaltazione del ruolo della motivazione nelle sentenze interpretative di rigetto<sup>50</sup> comporta, in definitiva, una coincidenza tra scelta della particolare tecnica di giudizio da utilizzare e sottostanti logiche argomentative della Corte, che riassume al massimo grado la specificità del controllo di costituzionalità sul rispetto dell'art. 81, quar-

---

<sup>45</sup> Cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 396 ss.; ID., *Le sentenze «interpretative» della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Tullio Ascarelli*, V, Milano, 1969, 2871 ss.; ID., *Ancora delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1965, 91 ss.

<sup>46</sup> Tale esigenza è stata richiamata, da ultimo, dall'ex Presidente della Corte costituzionale A. Baldassarre in un'intervista a *Il Sole - 24 Ore* del 27 maggio 1995 (pag. 5), in cui osserva che l'eshaustività della motivazione «è l'unico modo con cui la Corte risponde all'opinione pubblica».

<sup>47</sup> Cfr., in argomento, R. ROMBOLI, *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 229 ss.

<sup>48</sup> Cfr., in argomento, A. SPADARO, *Le motivazioni delle sentenze della Corte come «tecniche» di creazione di norme costituzionali*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, a cura di A. RUGGERI, Torino, 1994, 356 ss.

<sup>49</sup> Sul punto, cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni*, cit., 23-24.

<sup>50</sup> Sulla funzione retorica della motivazione nelle sentenze interpretative di rigetto cfr., da ultimo, A. SAIITA, *Logica e retorica*, cit., 235 ss.

to comma, Cost., all'interno del quale i profili sostanziali e i profili processuali si intrecciano e si condizionano vicendevolmente più di quanto non sia dato constatare in altri tipi di giurisdizione costituzionale.

## BIBLIOGRAFIA

- ANGIOLINI V., *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986.
- BARILE P., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in ID., *Libertà, giustizia, costituzione*, Padova, 1993, 25 ss. ed in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale - Riferimenti comparatistici*, atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 ottobre 1992, Milano, 1994.
- BALDASSARRE A., *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1497 ss.
- BARDUSCO A., *Leggi di spesa carenti di copertura ed enti del settore pubblico allargato*, in *Giur. cost.*, 1981, 1050 ss.
- BETTINELLI E., *Corte costituzionale e opinione pubblica (in un sistema politico debole)*, in AA.VV., *La giustizia costituzionale a una svolta*, atti del seminario di Pisa del 5 maggio 1990, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 1991, 39 ss.
- BILANCIA F., *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 1993, 3007 ss.
- BILANCIA P., *Privatizzazioni e risvolti di copertura finanziaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Rass. parl.*, 1995, n. 3, 235 ss.
- BRANCASI A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985.
- BRANCASI A., *Tra Corte dei conti e Corte costituzionale una incomprendione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*, in *Giur. cost.*, 1993, 149 ss.
- CARBONE G., *Intervento*, 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, Milano, 1993, 173 ss.
- CERRI A., *Inapplicabilità e invalidità consequenziale*, in *Giur. cost.*, 1967, 216 ss.
- CERRI A., *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*, 1978, 1335 ss.
- CERRI A., *Sindacato di costituzionalità*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992.
- CERRI A., *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 1994.
- CERRI A., *Ragionevolezza delle leggi*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, 1995.
- CRISAFULLI V., *Ancora delle sentenze interpretative di rigetto della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1965, 91 ss.
- CRISAFULLI V., *Le sentenze «interpretative», della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Studi in memoria di Tullio Ascarelli*, V, Milano, 1969, 2871 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984.

- DE IOANNA P., *Copertura delle leggi di spesa*, in A. BARETTONI ARLERI (a cura di), *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989, 119 ss.
- DE IOANNA P., *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993.
- DE IOANNA P., *Decisione di bilancio e obbligo di copertura*, in *Quad. cost.*, 1993, 459 ss.
- DE IOANNA P., *Il problema della copertura delle leggi di spesa dopo le riforme, di contabilità e di procedura parlamentare, del 1988-1989*, in F. BASSANINI-S. MERLINI (a cura di), *Crisi fiscale e indirizzo politico*, Bologna, 1995, 355 ss.
- ESPOSITO C., voce *Atti parlamentari*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 77 ss.
- FALZEA P., *In tema di sentenze di accoglimento parziale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, atti del convegno di Trieste, 26-28 maggio 1986, Milano, 1988, 477 ss.
- LOTITO P.F., *L'obbligo di copertura della legge finanziaria in Parlamento ed il ruolo della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1993.
- LUCIANI M., *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984.
- LUCIANI M., *I fatti e la Corte. Sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giur. cost.*, 1987, 1045 ss. ed in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 521 ss.
- MEZZANOTTE C., *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984.
- ONIDA V., *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della «copertura» finanziaria nelle leggi che importano «nuove o maggiori spese»*, in *Giur. cost.*, 1966, 4 ss.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.
- ONIDA V., *I giudizi sulle leggi nei rapporti fra Stato e Regione. Profili processuali*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio*, cit., 181 ss.
- ONIDA V., *Leggi di spesa*, in *Enc. giur.*, vol. XXX, Roma, 1993.
- ONIDA V., *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*, cit., 19 ss.
- PACE A., *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, 108 ss.
- PACE A., *Diritti fondamentali al di là della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1993, 3 ss.
- PEGORARO L., *Lavori preparatori della legge e sindacato di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1988, 1441 ss.
- PINNA P., *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, 592 ss.
- PINNA P., *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988.
- PIZZORUSSO A., *Comunicazione*, in AA.VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u. c., della Costituzione*, cit., 347 ss.
- ROMBOLI R., *Illegittimità costituzionale consequenziale e formazione «giurisprudenziale» delle disposizioni processuali*, in *Giur. cost.*, 1992, 4368 ss.
- ROMBOLI R., *Ragionevolezza, motivazione delle decisioni ed ampliamento del contraddittorio nei giudizi costituzionali*, in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 229 ss.
- ROSSI E.-TARCHI R., *La dichiarazione di illegittimità consequenziale nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro it.*, 1987, I, 344 ss.

- RUGGERI A., *Note introduttive allo studio della motivazione delle decisioni della Corte costituzionale (ordini tematici e profili problematici)*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, atti del seminario di Messina, 7-8 maggio 1993, a cura di A. Ruggeri, Torino, 1994, 1 ss.
- SAITTA A., *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996.
- SANDULLI A.M., *Il giudizio sulle leggi*, Milano, 1967.
- SORRENTINO F., *Strumenti tecnici e indirizzi politici nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, I, Padova, 1985.
- SPADARO A., *Le motivazioni delle sentenze della Corte come «tecniche» di creazione di norme costituzionali*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni*, cit., 356 ss.
- TOSI R., *Spunti per una riflessione sui criteri di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1993, 545 ss. ed in AA.VV., *Il principio di ragionevolezza*, cit., 277 ss.