

16 OTTOBRE 2019

Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019

di **Monica Bergo**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019^{*}

di Monica Bergo

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Sommario: 1. Premessa. – 2. La Corte dei conti come giudice *a quo* in sede di parifica. – 3. Equilibrio di bilancio e obbligo di copertura. – 4. Giuridicità della copertura e tutela dei diritti. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Premessa

Come noto, per una ormai costante giurisprudenza costituzionale, la Corte dei conti può sollevare questioni di legittimità costituzionale come giudice *a quo* in sede di giudizio di parifica nei riguardi di tutte le disposizioni di legge che determinino effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e da tutti gli altri precetti che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, Corte cost., sent. n. 181/2015)¹.

Nella giurisprudenza in materia di contabilità pubblica i parametri invocati in questi giudizi sono stati essenzialmente circoscritti agli artt. 81 e 119 Cost., anche in relazione a norme interposte specificamente emanate².

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sull'evoluzione del sistema dei controlli, *ex multis*, si vv. A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2019, pp.15-53; R. SCALIA, *La funzione di controllo della Corte dei conti. La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle Sezione regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in *Federalismi.it*, 13/2017; G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubblico*, 2/2017, p. 366, il quale osserva come l'accesso alla Consulta per la Corte dei conti nel giudizio di parifica fosse ammesso nel nostro ordinamento fin dagli anni '60, purché non fossero questioni relative a leggi di bilancio o a leggi di spesa, «atteso che, in tale giudizio, la Corte dei conti non applica né l'una né le altre, trattandosi, soprattutto in origine, di un raffronto non già tra atti e leggi, ma tra scritture contabili»; M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2008, spec. p. 158.

² Per un esame della giurisprudenza in materia, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018.

Con la sentenza n. 196 del 2018 qui in commento la Corte costituzionale ha giudicato ammissibile anche una questione in riferimento alla violazione di parametri relativi al riparto di competenze e pertanto non – apparentemente – riconducibili alle disposizioni di carattere finanziario/contabile.

In questa sede si propongono alcune riflessioni sulla magistratura contabile quale “Giudice della parificazione” e dei rapporti di tale funzione con i principi costituzionali di natura finanziaria, *in primis* quelli contenuti nell’art. 81 Cost.

2. La Corte dei conti come giudice a quo in sede di parifica

Con ricorso incidentale la Corte dei conti, Sezione regionale della Liguria, in sede di giudizio di parifica del Rendiconto generale della regione relativo al 2016, ha sollevato questione di legittimità costituzionale di due disposizioni di legge, l’art. 10, l. r. 10/2008, istitutiva della Vice dirigenza e l’art. 2 della l. r. n. 42 del 2008, che ne disciplinava la retribuzione, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost. e 81, terzo comma, Cost³.

La peculiarità del caso è rappresentata dal parametro richiamato dal giudice rimettente che ha ravvisato la violazione dell’obbligo di copertura come conseguenza di un’altra violazione, ossia l’invasione regionale di una competenza legislativa esclusiva statale.

La disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici rientra, infatti, nella materia “ordinamento civile”, che ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., compete unicamente al legislatore statale, il quale l’ha demandata alla contrattazione collettiva nazionale, da svolgersi sulla base di atti di indirizzo del Ministro per la funzione pubblica e diretti poi all’Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) per la parte relativa all’importo massimo delle risorse finanziarie da destinarvi⁴.

Alla luce di queste considerazioni, la Corte costituzionale con la sentenza n. 196 del 2018 ha riconosciuto che le disposizioni impugnate dalla Corte dei conti hanno violato il principio della copertura di cui all’art. 81, terzo comma, Cost. non in via diretta, ma in conseguenza della violazione di principi indefettibili ricavati dalla sfera di competenza legislativa statale cui la materia in questione afferisce.

Il Giudice delle leggi ha, infatti, precisato che la violazione dell’art. 117, secondo comma lett. *l*), Cost. ridonda sull’art. 81, terzo comma, Cost., ossia la lesione della sfera di competenza statale si riverbera a cascata sull’equilibrio della finanza pubblica. In altri termini, avendo il legislatore regionale istituito un

³ Il testo della sentenza n. 196 del 2018 fa riferimento all’art. 81, quarto comma, Cost., *ante riforma* costituzionale del 2012. Come noto, per effetto della legge cost. n. 1 del 2012 il principio sulla copertura è ora contenuto nel terzo comma dell’art. 81. Nel presente contributo si fa pertanto riferimento al testo del vigente art. 81 Cost.

⁴ Corte costituzionale, sent. n. 214 del 2016.

ruolo – quella della vice-dirigenza – in una materia al di fuori della propria competenza, è illegittima non solo tale disposizione, ma anche quella che ne riversa gli effetti sul bilancio della Regione.

Il vizio di costituzionalità quindi non afferisce intrinsecamente alla posta di spesa ove sono allocate le competenze a favore dei vice-dirigenti (Fondo per il trattamento accessorio del personale *ex art. 2* della legge regionale n. 42 del 2008) ma deriva dal fatto che l'istituzione e la retribuzione dei vice dirigenti stessi non trova copertura giuridica nell'ordinamento, e l'assenza di copertura giuridica si riflette inevitabilmente sulla imputabilità della spesa al bilancio regionale, poiché ne intacca la legittimità-regolarità di cui la Corte dei conti in sede di controllo sugli enti territoriali è custode (su cui *infra*).

Il Giudice delle leggi ha osservato che il parametro richiamato dal rimettente «*delinea settori nei quali l'intervento regionale produttivo di spesa si traduce immediatamente nell'alterazione dei principi di sana gestione della finanza pubblica allargata nonché degli equilibri economico-finanziari degli enti, che spetta alla Corte dei conti garantire proprio in sede di giudizio di parificazione*»⁵.

Si tratta di una apertura interpretativa di non poco conto che merita di essere indagata.

Ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012 conv. in legge n. 213 del 2012, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti eseguono la parifica del rendiconto generale della regione⁶. Si tratta di un controllo dalla funzione di accertamento della conformità – in termini di regolarità e legittimità – dei “fatti” contabili rappresentati nel rendiconto rispetto ai parametri normativi vigenti⁷.

Compito precipuo della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto generale della Regione è perciò garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, attraverso un controllo preordinato massimamente alla verifica della tenuta complessiva del rendiconto (una sorta di *test* antecedente all'approvazione definitiva

⁵ Comunicato stampa alla sentenza n. 196 del 2018.

⁶ Sul d.l. 174 del 2012 e sulla legge di conversione n. 231 del 2012, si vvv., *ex plurimis*, B. CARAVITA DI TORITTO, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in *Federalismi.it*, n. 9/12; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013; N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2013, p. 28 ss.; T. TESSARO, *Il “decreto enti locali”*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2013; F. GUELLA, *Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali, in commento a Corte cost. 39/2014*, in *Rivista Aic*, aprile 2014; L. BUFFONI – A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 4/2014; B. CARAVITA – E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 5-6/2015; M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 19/2015; C. PAGLIARIN, *Note a margine del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della regione*, in *Il Diritto della Regione*, 2015; F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2019, p. 65 ss.

⁷ Cfr. V. PINTO, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2019, spec. pp. 220-228. Nonché F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI, M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, 2019, pp. 1021-1058.

dell'atto)⁸, in termini di veridicità e attendibilità dei saldi e di sostenibilità in concreto e in via prospettica degli equilibri rappresentati, con principale riferimento ai principi di cui agli artt. 81, 97 e 119, Cost⁹. Tali principi si pongono, infatti, come «coordinate giuridico-economiche “essenziali” ai fini della “parificabilità” dei rendiconti regionali, non solo in chiave di corrispondenza formale di poste contabili ma soprattutto in termini di veridicità, attendibilità e sostenibilità di tali risultanze rispetto al conseguimento dell’obiettivo primo, e cioè l’equilibrio effettivo e strutturale del bilancio regionale quale “bene della collettività”»¹⁰. Conseguentemente rientrano nel campo della parifica anche tutte le disposizioni di legge incidenti su fatti di gestione rappresentati nel rendiconto.

Nel caso di cui alla sentenza n. 196 del 2018, la Corte dei conti ha ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa in esame e ha sollevato la richiamata questione di legittimità costituzionale, sull’assunto che solo l’accoglimento della medesima questione avrebbe potuto impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata, della cui legittimità la magistratura rimettente dubitava.

Ove avesse applicato tali norme, la Corte dei conti «*si sarebbe trovata nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa [...] la cui copertura è stata individuata nell’incremento e nell’illegittima destinazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto*»¹¹.

Non si tratta di una pronuncia isolata, in quanto con una successiva decisione, la sentenza n. 138 del 2019, la Corte costituzionale è giunta a una soluzione analoga¹².

⁸ Dal punto di vista temporale, infatti, tale controllo si posiziona in una fase antecedente all’approvazione definitiva del rendiconto, poiché oggetto specifico della parifica è la proposta di rendiconto approvata dalla Giunta regionale, prima dell’approvazione della suddetta da parte del Consiglio regionale.

⁹ *Ibidem*. In questa sede peraltro l’A. richiama la Sez. reg. controllo per la Basilicata deliberazione n. 45/2016.

¹⁰ Sez. reg. controllo per la Basilicata, deliberazione n. 45/2016, come citata da V. PINTO, *loc. ult. cit.*

¹¹ Corte cost., sent. n. 196 del 2018, *Cons. dir.*, 2.1. In assenza di uno scrutinio volto ad accertare la sospettata legittimità costituzionale di leggi incidenti su fatti di gestione rappresentati nel rendiconto, quest’ultimo dovrebbe essere parificato anche se attuativo di norme ritenute costituzionalmente illegittime.

¹² Del tutto analoga rispetto alla sentenza n. 196 del 2018, è anche la sentenza n. 146 del 2019 in cui la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità di alcune norme della Regione Campania che prevedevano un nuovo trattamento economico accessorio per il personale regionale; trattamento che, oltre a non essere coerente con i criteri indicati dai contratti collettivi di comparto, era innanzi tutto in contrasto con la riserva di competenza esclusiva assegnata al legislatore statale dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile. Anche in questo caso il ricorso originava dalla Corte dei conti sezione regionale per la Campania in sede di parifica del rendiconto regionale. Il Giudice contabile adduceva l’illegittimità delle disposizioni di spesa per violazione dei parametri di cui all’art. 117, secondo comma, lett. l) Cost.. Il Giudice delle leggi ha riconosciuto che la violazione della competenza legislativa statale si riverbera in una violazione dell’obbligo di copertura: «[t]ale spesa, non autorizzata dal legislatore statale e dunque non divenuta oggetto di rinvio alla contrattazione di comparto, non può trovare per ciò stesso legittima copertura finanziaria. Essa incide negativamente sull’equilibrio dei bilanci e sulla sostenibilità del debito pubblico, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. Il nesso funzionale che connette la violazione della competenza statale in materia di «ordinamento civile» con la tutela del bilancio inteso quale bene pubblico viene in rilievo in modo netto nello specifico caso sottoposto al vaglio di questa Corte», *Cons. dir.* 5.

Quest'ultima fattispecie origina da un'ordinanza delle sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige della Corte dei conti nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'esercizio finanziario 2017, avente ad oggetto alcune disposizioni di leggi regionali in materia di trattamento economico dei dipendenti pubblici.

Le disposizioni impugnate dal giudice rimettente prevedevano la corresponsione ai dirigenti provinciali e regionali, a titolo di assegno personale pensionabile, di emolumenti corrispondenti a indennità di direzione e di coordinamento, anche in assenza di formale incarico e di espletamento di alcuna funzione¹³. Come nel caso della sentenza n. 196 del 2018, disciplinando un aspetto della retribuzione dei dipendenti provinciali, tali norme risultavano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché incidenti sulla materia «ordinamento civile», riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la cui regolamentazione dovrebbe essere uniforme su tutto il territorio nazionale. Inoltre, tali norme risultano illegittime in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., invadendo la materia pensionistica di competenza esclusiva dello Stato per effetto della prescrizione che conferiva a dette indennità la natura di assegno personale pensionabile.

La Corte costituzionale ha così ammesso il ricorso delle sezioni riunite della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige per un parametro diverso rispetto all'art. 81 Cost., che incide anche in questo caso sull'*an* della spesa.

In definitiva, le violazioni dell'art. 117, secondo comma, lett. l) e lett. o) determinano una ridondanza sull'art. 81 Cost., poiché generano una indebita alterazione sulla spesa del personale e sul conseguente risultato di amministrazione. Le disposizioni censurate incidono, insomma, sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo 2017, sul *quantum* della stessa, sulla determinazione del risultato di amministrazione e su profili retributivi espressamente esclusi dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva.

Attenta dottrina ha messo in evidenza come l'allargamento dei parametri ammessi rischia di creare un varco potenzialmente illimitato alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, per un numero indefinito di possibili ricorsi avverso tutte le disposizioni regionali passibili di violare anche indirettamente le disposizioni sulla tutela dell'equilibrio dei bilanci¹⁴.

¹³ Le norme che hanno superato il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale sono le seguenti: artt. 1, comma 3, 2 e 17, comma 2, legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; art. 1 legge prov. Bolzano n. 1 del 2018; art. 4, comma 1, terzo periodo, e comma 3, legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017.

¹⁴ Cfr. F. S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *Federalismi.it* 13/2019.

Peraltro, non appare condivisibile l'osservazione secondo cui si potrebbe far valere il vizio di incompetenza *sine die*, ogni qualvolta si manifesti un impatto negativo sulla spesa, tale da pregiudicare il saldo di equilibrio¹⁵; infatti, nella sentenza n. 138 del 2019 il Giudice delle leggi ha espressamente circoscritto il sindacato di costituzionalità alle disposizioni che risultano «eziologicamente collegate alla decisione di parificazione», considerando ammissibili solo le questioni inerenti a disposizioni che «impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica»¹⁶.

Coerentemente con tale assunto, la sentenza n. 138 del 2019 determina espressamente l'inammissibilità di ogni questione che non riguardi la funzione di parificazione, ovvero di tutto ciò che non spiega «alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione»¹⁷. Vengono così escluse questioni, pur astrattamente fondate, che non riguardano le spese oggetto di parifica¹⁸.

¹⁵ P. SANTORO, *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione*, (Corte costituzionale Sentenza n. 196/2018), in www.contabilità-pubblica.it, 3/2019.

¹⁶ Sentenza n. 138 del 2019, *Cons. dir.*, 4.

¹⁷ Sentenza n. 138 del 2019, *Cons. dir.*, 5.

¹⁸ Sentenza n. 138 del 2019, *Cons. dir.*, 4: «Prima di procedere all'esame della rilevanza delle questioni sollevate con le ordinanze in esame, occorre, tuttavia, individuare il *petitum sostanziale* delle predette, dal momento che non tutte le disposizioni censurate risultano eziologicamente collegate alla decisione di parificazione. Il percorso argomentativo dei giudici a quibus evidenzia come, ai fini della parificazione, le disposizioni rilevanti siano quelle provinciali e regionali – sopravvenute dopo la precedente disapplicazione, da parte della medesima Corte dei conti, dei contratti collettivi nelle parti contemplanti le contestate erogazioni – che impongono di validare, ai fini della determinazione del risultato di amministrazione e del sindacato di legittimità della spesa, le partite che contengono le somme inerenti alla elargizione delle indennità prive del requisito sinallagmatico e ai conseguenti oneri di natura pensionistica. Ed è proprio questo profilo eziologico della rilevanza che deve essere scrutinato. In concreto, le norme che rivestono tale pregiudizialità sono le seguenti: a) art. 1, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; b) art. 2 della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; c) art. 17, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017; d) art. 1 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018; e) art. 4, comma 1, terzo periodo e comma 3, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017. Per quanto si dirà espressamente in prosieguo, analogo diretto collegamento non si riscontra per altre disposizioni impugnate. Evidenti ragioni sistematiche inducono, pertanto, a circoscrivere il *petitum* a quella parte della legislazione in grado di condizionare direttamente la decisione delle sezioni riunite della Corte dei conti. 5.– Alla luce di quanto premesso, sono, invece, inammissibili le questioni sollevate nei confronti delle disposizioni della Provincia autonoma di Bolzano antecedenti alla stipula del primo contratto collettivo provinciale disciplinante il rapporto di lavoro dei dirigenti provinciali e quelle che non riguardano la copertura legislativa delle spese contestate. Le disposizioni antecedenti sono quelle contenute nell'art. 28 della legge prov. Bolzano n. 10 del 1992. Tali disposizioni non erano vigenti al momento in cui il giudice contabile è stato chiamato ad assumere la decisione circa la parificazione delle contestate partite di spesa. Infatti, l'art. 2, comma 1, lettera o), della legge n. 421 del 1992 – disposizione imperativa e inderogabile ascrivibile alla materia di competenza esclusiva statale «ordinamento civile» – stabilisce che la privatizzazione del pubblico impiego deve essere caratterizzata dalla «abrogazione delle disposizioni che prevedono automatismi che influenzano il trattamento economico fondamentale ed accessorio, e di quelle che prevedono trattamenti economici accessori, settoriali, comunque denominati, a favore di pubblici dipendenti sostituendole contemporaneamente con corrispondenti disposizioni di accordi contrattuali anche al fine di collegare direttamente tali trattamenti alla produttività individuale e a quella collettiva ancorché non generalizzata ma correlata all'apporto partecipativo». L'art. 69 del d.lgs. n. 165 del 2001 – norma di analogo tenore della precedente – prevede che le disposizioni antecedenti alla sottoscrizione dei contratti collettivi del quadriennio 1998-2001, cessano in ogni caso di produrre effetti dal momento della sottoscrizione stessa (in tal senso, sentenza n. 196 del 2018). [...] Da quanto evidenziato deriva inequivocabilmente l'inammissibilità delle questioni sollevate nei riguardi di disposizioni antecedenti all'ultimo contratto collettivo di comparto, poiché esse non spiegano alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione. Esulano inoltre dall'odierno giudizio le questioni di legittimità costituzionale sollevate sulle disposizioni che trovano applicazione «a far data dal 1° giugno 2018» e, quindi, sull'art. 1, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017, sull'art. 3 della legge prov. Bolzano n. 1 del 2018 e sull'art.

In tal modo, l'assenza di diretta ricaduta sulla parificazione funge da filtro atto a circoscrivere le questioni ammissibili.

Nelle richiamate pronunce è senza dubbio dominante la preoccupazione della Consulta di ridurre le c.d. zone d'ombra, ossia quelle questioni inerenti alla tutela di interessi adespoti, cioè prive di un "padrone processuale" in grado di portarle davanti al Giudice delle leggi.

Giova ricordare, in proposito, che ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., il Governo può impugnare una legge regionale che ecceda la sua competenza solo entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione. Non sempre però tale azione di controllo governativo è caratterizzata dal rispetto dei canoni di imparzialità, malgrado il Giudice delle leggi abbia richiamato più volte lo Stato a farsi interprete del ruolo di custode della finanza pubblica allargata¹⁹.

In questo scenario, la scelta del Giudice delle leggi di ammettere al vaglio di costituzionalità i ricorsi in sede di parifica della Corte dei conti anche per criteri che incidono solo in via mediata sull'equilibrio dei bilanci può essere salutata con favore.

Già da tempo peraltro autorevole e concorde dottrina segnala che proprio per evitare le così dette "zone d'ombra" o piuttosto ritardi nell'accertamento delle violazioni dei principi posti a tutela della sana gestione finanziaria, sarebbe auspicabile un intervento del legislatore costituzionale a disciplinare il potere della Corte dei conti di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica²⁰.

4, comma 1, primo e secondo periodo della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 11 del 2017, oltre a quelle che evidentemente non riguardano le tematiche oggetto del giudizio (art. 1, comma 2, e art. 17 comma 1, della legge prov. Bolzano n. 9 del 2017)».

¹⁹ Oltre alle sentenze qui in commento, altrettanto significative al riguardo sono le considerazioni della Corte costituzionale nelle sentenze n. 19 del 2015 e 107 del 2016, dove si legge che «nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. In proposito, questa Corte ha già precisato che il coordinamento degli enti territoriali deve essere improntato a canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra (sentenza n. 19 del 2015)» (Considerato diritto, 3), su cui si v. L. MOLLICA POETA, *L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione per violazione dell'art. 81 Cost. Riflessioni a margine di Corte cost., sent. n. 107 del 2016*, in *Osservatorio costituzionale Rivista Aic*, 1/2017. Su questo fenomeno, descritto anche in termini di "federalismo clientelare", si v., in particolare, i vari contributi di L. ANTONINI, *L'ultimo regalo di Renzi a Chiamparino*, in *Panorama*, 22.12.2016; ID., *Il segno dei tempi: dal Veneto al Molise*, in *Federalismi*, Editoriale, n. 4/2017; nonché ID., *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista Aic*, 1/2018, p. 18.

²⁰ Così A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011; A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, op. cit., p. 46; F. S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, cit., p. 14; nonché G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Questa Rivista*, n. 15/2019, spec. p. 22.

Occorre, infine, sottolineare come la complessità insita nelle norme tecnico-contabili trova nella Corte dei conti, e in particolare nel giudizio in sede di parificazione, un Giudice specializzato idoneo a individuare le violazioni di parametri costituzionali (come è evidente nel caso della sentenza n. 138 del 2019)²¹.

In questo senso, nella citata sentenza, la Corte costituzionale ha espressamente indicato le cause che concorrono a creare zone d'ombra nell'ordinamento, precisando come spesso «*gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche ... non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto*»; ovvero le disposizioni contestate non sempre vengono impugnate nei termini dal Governo, che di fatto è l'«*unico soggetto abilitato a far valere direttamente l'invasione di materie di competenza legislativa statale, divenendo intangibili per effetto della decorrenza dei predetti termini e della decadenza conseguentemente maturata*»²².

3. Equilibrio di bilancio e obbligo di copertura

Secondo qualche isolata opinione non si potrebbe far discendere dalla violazione delle norme sul riparto di competenze una violazione dell'obbligo di copertura, obbligo che peraltro non sarebbe applicabile alle leggi di bilancio²³.

Questa affermazione non appare condivisibile poiché la teoria labandiana del bilancio²⁴ – cui sembrano fare riferimento tali nostalgiche opinioni – risulta pacificamente superata non solo dalla più autorevole e

²¹ Il tema della complessità delle norme tecniche di contabilità pubblica si intreccia a un argomento ricorrente della giustizia costituzionale, relativo ai poteri istruttori della Corte costituzionale e alla loro disciplina, su cui la dottrina è molto ampia. *Ex multis*, si v. A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 1497 ss.; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, pp. 1335 ss.; M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale nei giudizi sulle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1987, pp. 556 ss.; T. GROPPI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Milano, Giuffrè, 1997; R. BIN, *La Corte e la scienza*, in A. D'Aloia (a cura di), *Bio-tecnologie e valori costituzionali: il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 1 ss.; Q. Camerlengo, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso agli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, in A. D'Aloia (a cura di), *op. cit.*, pp. 166 ss.; G. A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, Milano 2012; G. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, pp. 225-263; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018; V. MARCENÒ, *La solitudine della Corte costituzionale dinanzi alle questioni tecniche*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2019.

²² Sentenza n. 138 del 2019, *Considerato diritto*, 6.

²³ Il riferimento è a C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, spec. pp. 10-11.

²⁴ Sul problema della natura della legge di bilancio, oltre agli studi classici di P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, Berlin - New York, De Gruyter, 1971, rist. dell'ed. 1871, trad. it. di C. FORTE, *Il diritto del bilancio*, Milano, Giuffrè, 2007; si v., specie per l'interpretazione dell'art. 81 Cost., V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, spec. 466 sgg.; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, La Formazione delle Leggi*, Tomo II – Artt. 76-82, Bologna-Roma, Zanichelli – Foro It., 1979; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, Giuffrè, 1985; N. LUPO, *Art. 81*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Comm. Cost.*, cit.; ID., *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e*

concorde dottrina, ma dalla stessa giurisprudenza costituzionale, già antecedentemente all'approvazione della modifica dell'art. 81 Cost., il cui nuovo terzo comma prevede che ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri – *ivi* inclusa la legge di bilancio – deve provvedere ai mezzi per farvi fronte²⁵.

Numerose pronunce della Corte costituzionale fin dal 2012 hanno affermato il superamento della concezione della legge di bilancio quale legge formale:

Può essere utile al riguardo ricordare che nel 1990 vi era stata un'anticipazione isolata di questo approdo, con la sentenza n. 260, in cui la Corte aveva affermato che sebbene «dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato [...] da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (Considerato diritto, 3).

Questa posizione è stata recuperata dalla Corte dapprima implicitamente, con le sentenze nn. 70 e 192 del 2012, e in seguito in modo espresso, con la sentenza n. 188 del 2015 (Considerato diritto, 2), per legittimare l'ammissibilità delle questioni rivolte contro disposizioni di bilancio.

Questo *excursus* viene ripreso e confermato nella successiva sentenza n. 10 del 2016, in cui la Corte ha ribadito che la definizione di legge di bilancio come atto sostanziale si deve alla sentenza n. 260 del 1990, con la quale è stata superata «la risalente concezione dottrinarica, [...] secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge

aggiramento, Roma, Luiss University Press, 2007; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Convegno tenutosi a Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, Giuffrè, 2014; ID., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Tomo III, pp. 1673 ss. Nonché, di recente, M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale*, in *Rivista AIC*, 2/2019.

²⁵ A differenza quindi dell'originario art. 81 Cost., che invece individuava nella legge di bilancio un atto dalla natura duplice, di approvazione del "conto" predisposto dal Governo, e di autorizzazione, attraverso l'attribuzione di un «fondamento normativo a qualsiasi voce di entrata e di spesa», alla «gestione delle risorse stanziare su ciascun capitolo», la nuova versione sembra dotata di maggiore cogenza, cfr. G. RIVOSECCHI, *Leggi di bilancio e leggi di spesa nel quadro del nuovo articolo 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Milano, 2013, pp. 386-387. Sul rapporto fra il documento che incorpora il bilancio e il bilancio strettamente inteso, si v. le autorevoli considerazioni di S. BUSCEMA, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, il quale osserva che «il bilancio assume la sua rilevanza giuridica in quanto fa parte integrante del provvedimento approvativo», così in A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in cit., p. 33.

meramente formale priva di prescrizioni normative»²⁶. La Corte ha così osservato che «l'evoluzione legislativa in materia finanziaria ha presentato sovente fattispecie (ad esempio quella decisa con sentenza n. 188 del 2015) in cui anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti novativi dell'ordinamento. Questi ultimi costituiscono scelte allocative di risorse, suscettibili di sindacato in quanto rientranti «nella tavola complessiva dei valori costituzionali»²⁷.

Ma anche la Ragioneria generale dello Stato ha avuto modo di precisare la natura sostanziale della legge di bilancio, in tal modo risolvendo definitivamente una questione che per troppo tempo è rimasta offuscata dall'ossequio a elaborazioni concettuali risalenti al passato e a forme di governo diverse²⁸: «la legge di bilancio conterrà [...] anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese. [...] Il bilancio – nella nuova veste sostanziale – è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione sulla allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento della verifica dei risultati delle politiche pubbliche»²⁹. Quand'anche fosse esatta la tesi della legge formale, non si potrebbe sottrarre al giudizio della Corte costituzionale una legge di bilancio che innovasse la legislazione vigente, come più volte accaduto prima della riforma costituzionale del 2012³⁰.

La discrezionalità del legislatore nell'allocazione delle risorse incontra perciò non solo limiti quantitativi, ma anche qualitativi. Lo stesso vincolo di copertura finanziaria delle spese – come ha precisato la Corte nelle sentenze n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019 – ha una valenza innanzitutto giuridica. È dunque la giuridicità della copertura – che non è solo copertura economico-finanziaria, ma anche normativa – che ne consente la giustiziabilità.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2016, *Considerato diritto*, 2, dove la Corte peraltro non manca di rilevare il proprio precedente che aveva alimentato il dibattito sulla natura formale della legge di bilancio, ossia la sentenza n. 7 del 1959, in cui veniva affermato che «La legge del bilancio – che si tratti dello Stato o che si tratti della Regione – è una legge formale che non può portare nessun innovazione nell'ordine legislativo, sì che da essa non possono derivare né impegni, né diritti della Regione diversi da quelli preesistenti alla legge stessa», *Considerato in diritto*.

²⁷ Sentenza n. 10 del 2016, *Considerato diritto*, 2. Nello stesso senso si v. anche sentenza n. 275 del 2016, in cui la Corte ha ricordato che «nella materia finanziaria non esiste “un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi”. Al contrario, ritenere che il sindacato sulla materia sia riconosciuto in Costituzione “non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali”, cosicché “non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale” (sentenza n. 260 del 1990)», *Considerato diritto*, 14.

²⁸ M. LAZE, *ibidem*, il quale sottolinea come le tesi di Laband erano assolutamente strumentali alle esigenze governative del re di Prussia.

²⁹ Audizione del 14 luglio 2015 del Ragioniere generale dello Stato.

³⁰ Con riferimento alla giustiziabilità delle nuove disposizioni sull'equilibrio di bilancio, si vv. G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 3/2012; e G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

4. Giuridicità della copertura e tutela dei diritti

La giurisprudenza richiamata sembra rivelare che lungo l'asse di attuazione delle nuove regole riconducibili al principio dell'equilibrio di bilancio si sta affermando una più nitida difesa della portata sistematica delle regole di finanza pubblica.

In questo senso, nella sentenza n. 138 del 2019 il Giudice delle leggi ha ricordato che l'avanzo di amministrazione «non può essere inteso come una sorta di utile di esercizio, il cui impiego sarebbe nell'assoluta discrezionalità dell'amministrazione. Anzi, l'avanzo di amministrazione "libero" delle autonomie territoriali è soggetto a un impiego tipizzato, in cui non rientrano dazioni retributive e previdenziali non contemplate dalla legge»³¹.

Se l'avanzo di amministrazione non può essere utilizzato arbitrariamente, vi sono altri profili di costituzionalità che in qualche modo risultano collegati al tema oggetto delle sentenze n. 196 e n. 138. Si allude al fatto che, in un periodo di penuria di risorse accentuato dalla lunga crisi economica, le scelte in materia finanziaria debbano essere valutate secondo una scala di priorità e di proporzionalità³².

Utilizzando un termine comune – e forse inflazionato, probabilmente a causa della sua debole carica imperativa – si può sostenere che la spesa pubblica dovrebbe orientarsi a spesa "etica"³³, ossia dovrebbe essere ispirata alla tutela dell'intera collettività amministrata.

La fisionomia di questa "spesa etica" può essere rintracciata sempre nella giurisprudenza costituzionale che specie negli ultimi anni ha elaborato una serie di principi che concorrono alla edificazione del "diritto del bilancio"³⁴ e possono rappresentare una sorta di bussola per il legislatore al fine di orientare in modo "virtuoso" l'impiego delle risorse pubbliche. Si pensi, solo per fare qualche esempio, ai principi di equità intra e inter-generazionale, di trasparenza e di veridicità, nonché di giuridicità della copertura.

Paradigmatica in proposito è la sentenza n. 169 del 2017, in cui il Giudice delle leggi ha espressamente indicato che esistono delle priorità di spesa, ammonendo le Regioni «all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria»³⁵.

³¹ Corte cost., sent. n. 138 del 2019, *Cons. dir.*, 7.1, [enf. nst].

³² Sul punto, *ex plurimis*, si vv. quantomeno L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015, p. 142; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016; A. CAROSI, nonché L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza accende il faro della Corte*, in *Federalismi.it*, 22/2017 e bibliografia ivi richiamata; nonché A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017.

³³ Sul concetto di etica nella pubblica amministrazione, si v. A. CAROSI, *Ethics in public administration and in auditing*, Lezione presso la "2019 Summer School in public auditing and accountability", Pisa, 8-12 luglio 2019, in corso di pubblicazione.

³⁴ Su questo, si v. C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l'annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Le Regioni*, 2018.

³⁵ Sentenza n. 169 del 2017, *Cons. dir.* 9.3.2, [enfasi nst].

Dello stesso tenore appare la sentenza n. 275 del 2016 nella quale si afferma che «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»³⁶ e ha per esempio censurato la scelta regionale di condizionare la destinazione di fondi all'istruzione dei disabili alla disponibilità finanziaria determinata dalle leggi di bilancio.

Nella sentenza n. 6 del 2019, parimenti, il Giudice delle leggi ha richiamato il principio della «*priorità dell'impiego delle risorse disponibili*»³⁷, e lo ha definito come un “meccanismo” in grado di «*connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto contemperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'art. 81 Cost., la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività dei vincoli costituzionali*»³⁸.

In questa prospettiva, la discrezionalità del legislatore regionale – ma altrettanto vale per il legislatore statale – nell'allocare le risorse pubbliche deve perciò esercitarsi nel rispetto dei principi dell'equilibrio dei bilanci e della copertura giuridica delle spese, principi teleologicamente orientati a garantire una allocazione delle risorse che non pregiudichi il nucleo fondamentale dei diritti.

5. Riflessioni conclusive

Volendo tracciare una rotta che raccolga le coordinate essenziali delle sentenze qui in commento, si può individuare come punto di partenza il ricorso incidentale della Corte dei conti in sede di parifica per parametri che ineriscono alla “giuridicità della copertura”, includendo parametri – relativi al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni – solo indirettamente riconducibili alla tutela degli equilibri di bilancio. Questa apertura consente di dare voce a specifici interessi diversamente destinati al “silenzio processuale”³⁹.

³⁶ Sentenza n. 275 del 2016, *Cons. dir.*, 11, su cui, *ex multis*, si v. E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *ConsultaOnline*, 1/2017.

³⁷ Elaborato dalla Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 250 del 2013, il principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili vincola la discrezionalità del legislatore al rispetto di precise priorità da accordare «per le *spese obbligatorie* e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute», *Cons. dir.*, 3.2 [enfasi nst].

³⁸ Sentenza n. 6 del 2019, *Cons. dir.*, 4.1.3.1, in cui la Corte costituzionale ha precisato che «in presenza di un difetto di copertura di spese obbligatorie accertato in sede di giudizio costituzionale, è stato statuito che la doverosità dell'adozione di appropriate misure da parte della Regione – pur rimanendo ferma la discrezionalità della stessa nell'adozione della propria programmazione economico-finanziaria – viene a costituire un limite nella determinazione delle politiche di bilancio di futuri esercizi, circoscrivendone la portata attraverso il “rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili” (sentenza n. 266 del 2013) per coprire le spese derivanti dalle pronunce del giudice costituzionale (in tal senso anche sentenze n. 188 del 2016 e n. 250 del 2013)».

³⁹ Cfr. A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., p. 50, il quale ricorda che la Corte dei conti nel controllo di legittimità-regolarità di fatto contribuisce ad illuminare il cono d'ombra in cui verrebbero a trovarsi le disposizioni normative in contrasto con i principi posti a tutela dell'equilibrio dei bilanci e della sana gestione finanziaria. Sul ruolo della Corte dei conti rispetto al controllo sugli equilibri dei bilanci, si vv. anche V. CERULLI IRELLI, *Sulla funzione di controllo della Corte dei conti*, in G. Farneti, S. Pozzoli (coordinato da), *Enti locali e sistema dei controlli. Riflessioni e proposte*, Giuffrè, 2007, p. 41 ss.; G. DE SANCTIS, *Linee guida e strumenti per lo svolgimento dell'attività delle sezioni regionali di controllo*

La diretta conseguenza di questa scelta è l'estensione del controllo di costituzionalità nei confronti di disposizioni normative difficilmente giustiziabili, perché poste in particolari conii d'ombra dell'ordinamento, creati non solo dalla complessità intrinseca delle norme contabili, ma dalla stessa discrezionalità che connota i giudizi in via d'azione. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, alla vicenda delle leggi di bilancio del Molise, oggetto di una "trilogia" di pronunce del Giudice delle leggi, dove la Corte ha da ultimo messo in relazione il concetto di equilibrio dinamico con precisi oneri in capo non solo alle Regioni ma anche allo Stato, in quanto custode della finanza pubblica allargata⁴⁰. Nella sentenza n. 107 del 2016, infatti, la Corte ha constatato che se da un lato la Regione Molise non aveva ottemperato ai due precedenti giudicati costituzionali (sentt. nn. 138 e 266 del 2013), e aveva così ancora una volta emanato una legge di approvazione del bilancio di previsione in cui impiegava un avanzo di amministrazione presunto, dall'altro lato lo Stato non aveva impugnato tale legge, «*così consentendo alla Regione Molise non solo la spesa di tutte le risorse disponibili, senza il riequilibrio tendenziale del pregresso, ma anche l'ulteriore ampliamento della spesa per la quota dell'avanzo di amministrazione presunto. Veniva così a riprodursi, anzi, ad incrementarsi, un ulteriore pregiudizio all'equilibrio complessivo del bilancio regionale*»⁴¹. Probabilmente – ha concluso la Corte – «*una più tempestiva vigilanza nei confronti delle consolidate prassi patologiche di alcuni enti territoriali avrebbe evitato le situazioni di obiettiva emergenza che il legislatore nazionale è stato costretto a fronteggiare con mezzi eccezionali*»⁴².

Ad integrare la valenza delle pronunce qui in commento, peraltro, va rilevato che l'accoglimento del ricorso ha consentito di evitare la parifica – e quindi l'inserimento nel Rendiconto – di quelle poste che avrebbero utilizzato risorse pubbliche in modo illegittimo, perché impiegate senza copertura giuridica. Va ricordato in proposito che «*copertura economica delle spese ed equilibrio di bilancio sono due facce della stessa medaglia*»⁴³ ed è proprio a tutela del principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) che la Consulta ha respinto le eccezioni della Provincia autonoma di Bolzano (sentenza n. 138 del 2019) attraverso le quali la Provincia argomentava che le retribuzioni *contra legem* trovavano comunque copertura nell'avanzo di amministrazione realizzato dall'ente territoriale.

della Corte dei conti, in *Riv. Corte Conti*, 2006, VI, p. 330 ss.; P. MALTESE, *I controlli della Corte dei conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, VI, p. 372 ss.; M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, IV, p. 188 ss.

⁴⁰ Il riferimento è alle sentenze n. 138 del 2013, n. 266 del 2013 e n. 107 del 2016. Su questa peculiare vicenda, sia consentito un rinvio a M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, op. cit., pp. 159-160.

⁴¹ Sentenza n. 107 del 2016, *Cons. dir.*, 2.

⁴² Sentenza n. 107 del 2016, *Cons. dir.*, 4.1.

⁴³ Sentenza n. 274 del 2017, *Cons. dir.*, 4.

La Corte costituzionale ha poi fornito un'importante precisazione, laddove ha indicato che un risultato positivo di amministrazione non può essere impiegato con la libertà di una plusvalenza societaria ma deve essere gestito secondo le norme poste a tutela della sana gestione finanziaria⁴⁴.

Fra le righe delle sentenze in commento si possono allora ritrovare delle indicazioni “di metodo” al legislatore nell’allocazione virtuosa delle risorse pubbliche che, soprattutto in un momento di scarsità quale quello attuale⁴⁵, occorre adeguatamente modulare secondo specifiche direttive legislative e – quando ne ricorrono i presupposti – per la cura prioritaria dei diritti fondamentali degli individui. La discrezionalità del legislatore nell’allocazione delle risorse pubbliche incontra, infatti, il limite dell’“impiego tipizzato”, dovendo rispettare la priorità delle spese c.d. incomprimibili, afferenti al nucleo essenziale dei diritti⁴⁶. Il margine che la giurisprudenza costituzionale lascia al legislatore «rimane comunque

⁴⁴ Corollario di questo passaggio non ben compreso da alcuni autori è la vincolatività del principio di unità del bilancio degli enti territoriali il quale comporta che il complesso unitario delle entrate finanzia la totalità delle spese dell’amministrazione (mentre le entrate in conto capitale sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento) cosicché un avanzo di amministrazione emergente proprio nel corso della procedura di approvazione del rendiconto non può essere estrapolato per giustificare la copertura di una spesa illegittima. Sarebbe come dire: siccome ho realizzato delle economie attraverso una gestione virtuosa, ne destino una parte ad una spesa illegittima.

⁴⁵ Il riferimento è, oltre al crescente contributo delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica, anche alla riduzione dei trasferimenti statali alle autonomie territoriali che non sono stati compensati da adeguati incrementi degli spazi di autonomia impositiva. Ai sensi dell’art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) è stata, infatti, sospesa per il triennio 2016-2018 la possibilità di aumento delle aliquote dell’IRAP e delle addizionali dell’IRPEF per le Regioni e gli Enti locali. Dal 2019 tale congelamento viene rimosso e gli enti territoriali potranno così ricorrere alla leva fiscale per aumentare le entrate. Va comunque rilevato che ad oggi le Regioni non hanno ancora ricorso all’aumento della pressione fiscale territoriale. Si v. in questo senso, CORTE DEI CONTI, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2019*, pp. 72-73.

⁴⁶ Sui vincoli alla spesa e il loro impatto sui diritti sociali la dottrina è vastissima, si v., *ex plurimis*, L. ANTONINI, *I vincoli costituzionali al pareggio di bilancio tra (indebiti) condizionamenti delle dottrine economiche e (possibili) prospettive*, in ID. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, pp. 296, ss.; A. Baldassarre, *I diritti sociali nella Costituzione*, in AA. VV., *Quale futuro per i diritti sociali?*, Convegno di studio, 23 marzo 1996, Centro Studi “G. Martelletto”, p. 37 ss.; D. BIFULCO, *L’invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, 20; I. CIOLLI, *I diritti sociali*, in F. Angelini e M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012; L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in www.costituzionalismo.it, 1/2015, p. 142; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, 1996; F. GALLO, *Le ragioni del fisco*, Bologna, 2007; PS. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The cost of rights. Why Liberty Depends on Taxes* (1999), trad. it.: *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Il Mulino, Bologna, 2000, spec. pp. 45-51; C. PINELLI, *Diritti costituzionalmente condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte Costituzionale*, Torino, 1994, p. 548; F. POLINI, *Il “costo” delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004, 1753; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista Aic*, 4/2013; A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo modello sociale europeo: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista Aic*, 4/2011; F. VERTOVA, *Cittadinanza liberale, identità collettiva, diritti sociali*, in AA. VV., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma- Bari, 1994, p. 197; sia consentito poi un rinvio a M. BERGO, *Il diritto sociale frammentato. Principio di sussidiarietà e assistenza sociale*, Cedam, 2013, spec. pp. 194-196.

dentro il concetto di discrezionalità (...) non certamente in quello di “libertà”. E la legislazione appare così, anche sotto questo profilo, controllabile»⁴⁷.

Il punto di approdo del presente *excursus* si avvista allora al levarsi della nebbia che affligge certe concezioni isolazionistiche dei principi finanziari inseriti Carta⁴⁸, e si raggiunge nel momento in cui tali principi vengono correttamente intesi come funzionali alla realizzazione dei principi fondamentali dell’ordinamento, primi fra tutti quelli contenuti negli articoli 2 e 3, secondo comma, Cost.

Alla luce di questa ricostruzione, la decisione del Giudice delle leggi di ammettere al vaglio di costituzionalità i ricorsi della Corte dei conti in sede di parifica per parametri che solo apparentemente esulano dalla tutela degli equilibri di bilancio, se da un lato supplisce per via pretoria ad una latitanza normativa⁴⁹, al contempo illumina le zone d’ombra dell’ordinamento, collocandosi nell’alveo di questo filone giurisprudenziale, che àncora la tutela della sana gestione finanziaria alla garanzia del nucleo fondamentale dei diritti.

⁴⁷ L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, I, 1995, p. 38 ss. secondo cui, se così non fosse, «ogni riferimento all’invulnerabilità dei diritti sociali come pure alla loro essenzialità per la qualificazione della forma di Stato, andrebbe espunto in toto».

⁴⁸ Illuminante in proposito è la sentenza n. 85 del 2013 dove la Corte costituzionale ha ricordato che: «*[t]utti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro” (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona»*, Cons. dir., 9.

⁴⁹ Cfr. F. S. MARINI, *op. cit.*, p. 14.