EDITORIALE N.1/2020 BILANCIO DEMOCRAZIA DIRITTI E AUTONOMIE TERRITORIALI

Posted on 26 Giugno 2020 by Guido Rivosecchi

Category: Editoriali
Tags: bilancio, bilancio bene pubblico, comunità persona

1. Che il bilancio sia anzitutto strumento di controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica non è certo una novità. Sin dalle sue origini, l'approvazione di tale atto esprime l'effettiva distribuzione dei poteri circa le scelte impositive, allocative e redistributive a garanzia dei diritti. E poiché tutti i diritti "costano", come larga parte dei costituzionalisti italiani hanno messo in rilievo sin dagli anni Sessanta del secolo scorso, in tempi ben lontani dalle crisi, economiche e sanitarie, la decisione di bilancio interseca non soltanto il piano della forma di governo, chiamando in causa il rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, ma anche quello della forma di Stato, incidendo sui diritti e sui doveri dei cittadini. La decisione di bilancio assicura, pertanto, il controllo dell'effettivo esercizio della potestà impositiva, nonché della quantità e della qualità della spesa pubblica rivolta al finanziamento dei diritti costituzionali.

La questione, da sempre centrale nel rapporto tra poteri e diritti, è resa più complessa alla luce del pluralismo territoriale dello Stato costituzionale nella dimensione sovranazionale. Dal primo punto di vista, deve essere richiamato il valore costituzionale dell'autonomia e il suo nesso con il principio democratico poiché gli enti decentrati esprimono principi di autogoverno nell'ambito delle istituzioni territoriali al fine di accrescere il peso del cittadino nei processi decisionali pubblici, concorrendo, in tal modo, al perseguimento di ideali di matrice kelseniana quanto al rapporto tra democrazia e partecipazione dei membri dell'ordinamento alla sua creazione. In questo senso, Stati federali e Stati regionali hanno valorizzato l'autonomia finanziaria degli enti decentrati e, quindi, la centralità non più soltanto del *bilancio dello Stato*, ma di tutti i *bilanci pubblici*, quale strumento di indirizzo politico e di realizzazione di politiche pubbliche.

Dal secondo punto di vista, non possono non essere richiamati i processi di integrazione sovranazionale e, in particolare, l'Unione europea che ha concorso in maniera decisiva a modificare contenuti e procedure della decisione di bilancio e dei controlli sulla finanza pubblica sino alla costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche, segnata da clausole di autolimitazione della sovranità nel governo dei conti pubblici in favore del diritto dell'Unione europea (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), pur con tutti gli elementi di duttilità ad esse connessi che consentono – come ben dimostrano le vicende più recenti – deroghe alla regola dell'equilibrio in relazione all'andamento del ciclo economico e alle crisi.

2. In tale imprescindibile quadro di riferimento, particolare merito di questo numero di "*Bilancio Comunità Persona*" è quello di collocare la riflessione su temi classici della contabilità pubblica nella prospettiva propria del Diritto costituzionale, cogliendo i profondi nessi intercorrenti tra bilanci pubblici, principio democratico, diritti fondamentali e autonomie territoriali, e allargando al

contempo lo sguardo ai processi di integrazione sovranazionale che influiscono sulla decisione finanziaria.

In questa prospettiva, Gino Scaccia si sofferma sul bilancio quale strumento che concorre alla realizzazione del principio di responsabilità, mettendone in rilievo i profondi condizionamenti determinati dalla perdurante crisi economico-finanziaria, anche nei loro risvolti contraddittori: da un lato, la rigorosa interpretazione del principio dell'equilibrio da parte della giurisprudenza costituzionale nei suoi corollari della continuità, trasparenza e sincerità dei conti idonea a porsi quale "paradigma supremo della legittimazione democratica dell'autorità di governo nell'impiego delle risorse pubbliche"; dall'altro lato, l'ancora insufficiente circuito di legittimazione democratica sovranazionale, capace di imporre "condizionalità esterne" alla fiducia parlamentare e alla rappresentanza politica.

Le tendenze divergenti rispetto al consolidamento del principio di responsabilità nella decisione di bilancio si spiegano alla luce delle perduranti asimmetrie che ancora attraversano il disegno di integrazione europea, quantomeno sul terreno della finanza e del fisco, caratterizzato da non sempre compiuti allineamenti tra politica monetaria, da tempo attratta ad un regime comune, e politica tributaria e di bilancio, ancora confinata agli strumenti della cooperazione intergovernativa talvolta vacillanti di fronte alle crisi.

In questo contesto, mentre sul versante interno la Corte costituzionale ha potuto edificare una vera e propria *dottrina* sul *principio dell'equilibrio* garantendo il bilanciamento sistemico con le norme costituzionali poste a presidio dell'autonomia politica degli enti sub-statali e dei diritti costituzionali, sul versante esterno è ancora perdurante l'interferenza di sistemi organizzativi e relazioni finanziarie non sempre pienamente riconducibili al circuito dell'*accountability* democratica dell'Unione europea, come dimostrano le vicende degli ultimi anni relative ai Fondi c.d. "salva Stati" e al Meccanismo europeo di stabilità, istituiti da trattati internazionali "esterni" al diritto dell'Unione e rivolti a rafforzare la stabilità della "zona euro", ma non sempre adeguatamente raccordati alle istituzioni rappresentative europee. Anche a prescindere dalle misure di stretta condizionalità che li accompagnano, i pur significativi strumenti di assistenza e salvataggio finanziario sono infatti lasciati nella diponibilità di appositi organi – il Consiglio dei governatori e il Consiglio di amministrazione – di difficile raccordo con il circuito democratico dell'Unione europea, fornendo l'impressione di limitarsi a perseguire il rafforzamento del principio di responsabilità dell'andamento dei conti pubblici di ciascuno Stato sottoscrittore.

Come ben dimostra il saggio di Kartik Ramanna, la carenza di legittimazione democratica delle istituzioni della globalizzazione economica sono acuite dalle difficoltà di catturare nella sfera della regolazione e del diritto pubblico l'internazionalizzazione dei mercati finanziari e i liberi movimenti degli interessi e dei capitali in arene sovranazionali piegate a logiche di tipo privatistico che sfruttano l'apporto di soggetti del tutto diversi dagli organi rappresentativi tradizionali.

Di qui, le prospettive almeno in parte divergenti circa l'affermazione, sul piano interno, del principio di veridicità e trasparenza dei conti quale strumento di verifica della responsabilità di mandato elettorale a cui non sempre corrisponde, sul piano esterno, un parallelo rafforzamento dell'*accountability* democratica dei soggetti che concorrono alla definizione delle regole e degli *standard* contabili internazionali capaci di conformare le politiche di bilancio nazionali.

Si può al riguardo aggiungere che la prospettiva colta da Scaccia risulta talvolta ulteriormente acuita

sul piano contabilità per effetto del perdurante disallineamento tra le regole europee di governo dei conti pubblici, incentrate sulla contabilità economica e su parametri statistici, e quelle della contabilità pubblica italiana, ancora largamente basate sulla competenza giuridica. Le prime garantiscono la rilevazione unitaria, anno per anno, dei fatti gestionali nei loro profili economico-patrimoniali, mentre le seconde assolvono a funzioni autorizzatorie e di rendicontazione dei risultati della gestione finanziaria. A seguire le regole europee, ad esempio, la gestione finanziaria dell'ente territoriale si tradurrebbe in un aggregato statistico ai fini del calcolo dell'indebitamento netto del settore amministrazioni locali, che, a sua volta, rientra nel più ampio aggregato rappresentato dal conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche di *Eurostat*, con la conseguenza che il risultato di amministrazione degli enti sub-statali non potrebbe essere incluso nel calcolo dell'equilibrio, trattandosi di un attivo frutto del differimento di una transazione finanziaria rispetto a un fatto economico preesistente che, per definizione, non attiene all'esercizio finanziario di riferimento, bensì a quelli precedenti. All'opposto, i principi della competenza giuridica consentono invece di tenere conto di tali fenomeni, in quanto i bilanci pubblici sono espressione della funzione autorizzatoria, sorretta, per gli enti territoriali, dalle norme costituzionali posti a presidio dell'autonomia politica. Ed è appunto per evitare improprie interferenze da parte di regole contabili e statistiche europee non sempre compatibili con i principi costituzionali sulle autonomie territoriali che la giurisprudenza costituzionale ha posto limiti alla pretesa del legislatore statale di far rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche l'avanzo di amministrazione e le risorse derivanti al Fondo pluriennale vincolato (non ancora impiegate, ma già finalizzate al pagamento dei debiti pregressi delle amministrazioni pubbliche). Pertanto, il principio del pareggio, per quanto discenda dal diritto dell'Unione europea, non consente di utilizzare le norme di contabilità per imporre limiti all'utilizzo degli elementi patrimoniali dell'ente territoriale, individuati secondo i principi costituzionali alla stregua dei quali devono essere interpretate le disposizioni della legge rinforzata sul calcolo dell'equilibrio degli enti sub-statali (sentt. n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018).

L'esempio appena richiamato dimostra come grande merito nell'affermazione dei principi di autonomia e responsabilità finanziaria, sotto la spinta dell'introduzione della regola dell'equilibrio, sia ascrivibile alla giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni che ha realizzato un costante e sinergico bilanciamento tra equilibro di bilancio, autonomie territoriali e dei diritti costituzionali. Da un lato, quindi, la Corte, valorizzando il principio di continuità dei conti, inteso quale corollario dell'equilibrio in "*senso dinamico*", che implica la "*ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche*" (sentt. n. 384 del 1991 e n. 213 del 2008), in forza del quale l'obbligo della previa copertura è inteso anche *tra* i diversi esercizi finanziari, ha sviluppato un incisivo sindacato sulle diverse forme di illegittimo ampiamento della capacità di spesa delle Regioni. Si pensi alle pronunce con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni di legge regionale che utilizzano a fini di copertura l'avanzo di amministrazione senza che sia approvato il relativo rendiconto (sin dalla sent. n. 70 del 2012); o dispongono l'iscrizione in bilancio di fittizie partite di entrata non giuridicamente accertate (sentt. n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013); o determinano l'ampliamento della facoltà di spesa mediante la riprogrammazione di "economie vincolate" (sent. n. 89 del 2017); o attestano quote di avanzo "libero" a fronte di un risultato di amministrazione negativo (sent. n. 274 del 2017). O, ancora, si pensi a quando l'organo di giustizia costituzionale stigmatizza pratiche contabili non rigorose delle Regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario, con riguardo all'accertamento dei residui o dei crediti sulla base dei quali sono stati approvati bilanci di

previsione o rendiconti (sent. n. 107 del 2016); o, infine, a quando i Giudici costituzionali censurano il mancato riaccertamento dei residui che viene ad inficiare la determinazione dell'avanzo di amministrazione e, conseguentemente, del disavanzo finanziario. In tutti questi casi, la Corte censura vizi della legge regionale di bilancio o di approvazione del rendiconto rispetto ai quali, come ben dimostra il saggio di Carlo Chiappinelli, la giurisprudenza della Corte dei conti ha elaborato indici sintomatici che vengono poi fatti valere nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali di bilancio e di approvazione dei rendiconti. Basti pensare, ad esempio, che la tardiva approvazione del rendiconto di per sé si traduce in sospetta violazione dell'art. 81 Cost. a fronte di termini di legge precedentemente considerati ordinatori.

In questa prospettiva, come argomentano Valeria Caroli e Susanna Fornaciari, con un'analisi che si lascia apprezzare anche sotto il profilo del raffronto tra i diversi orientamenti delle Sezioni regionali, si spiega anche il rilevante incremento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione. Tale legittimazione risulta ormai ampliata sia "per oggetto", poiché riguarda tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio (sentt. n. 244 del 1995 e n. 213 del 2008), sia "per parametro", non essendo più limitata soltanto alle violazioni dell'art. 81 Cost., ma estesa ai parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni, sia pure alle condizioni precisate dalla giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 196 del 2018; n. 138 e n. 146 del 2019).

Al contempo, però, in maniera speculare e coerente con il suesposto orientamento, il Giudice delle leggi ha assicurato un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme sulla determinazione dell'equilibrio degli enti territoriali, sintonica con il principio autonomistico, pur senza aggravare i saldi di bilancio. Si pensi alle già richiamate sentenze interpretative di rigetto di questioni promosse in relazione alle norme sul calcolo dell'equilibrio degli enti territoriali (sent. n. 247 del 2017); o alle pronunce di accoglimento, quando il legislatore statale persiste nella sua pretesa di non includere nel calcolo stesso l'avanzo di amministrazione giuridicamente accertato e le risorse derivanti dal Fondo pluriennale vincolato al fine di farle rifluire nel conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (sent. n. 101 del 2018).

In altre parole, al sindacato rigoroso sulle leggi regionali con riguardo al principio di continuità dei conti, che si traduce in puntuale accertamento della composizione del risultato di amministrazione (in quanto quest'ultimo può inficiare i successivi bilanci in cui confluisce, qualora una partita che lo compone risponda a un risultato infedele), corrisponde l'interpretazione adeguatrice delle regole sulla determinazione dell'equilibrio di bilancio favorevole all'autonomia (sentt. n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018).

La sent. n. 4 del 2020, una delle più recenti pronunce di questi ormai articolati "filoni" della giurisprudenza costituzionale, è presa in esame in tutte le sue rilevanti implicazioni dall'accurato contributo di Rita Pescatore che vi individua un significativo contemperamento tra autonomia, sana gestione finanziaria e solidarietà (quest'ultima con riguardo alla parte monitoria finale, rivolta a favorire una legislazione finanziaria idonea ad attenuare i divari territoriali per garantire i servizi essenziali degli enti locali). Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali che consentivano l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità con l'effetto di violare l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo la quale l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento. La Corte ha affermato rilevanti principi: a) le anticipazioni di

liquidità sono utilizzabili dagli enti locali soltanto per pagare passività pregresse iscritte in bilancio, trattandosi di "*prestiti di carattere eccezionale finalizzati unicamente a rafforzare la cassa quando l'ente non riesce a onorare le obbligazioni passive secondo la fisiologica scansione dei tempi di pagamento*"; b) ogni tentativo del legislatore di utilizzare tali anticipazioni per rimuovere situazioni di *deficit* strutturale si pone conseguentemente in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost., che fissa limiti all'indebitamento degli enti territoriali, nonché con "*dati elementari dell'esperienza, secondo cui solo un investimento efficace può compensare in positivo l'onere debitorio sotteso alla sua realizzazione*"; c) le anticipazioni di cassa si configurano, pertanto, "*come rimedio contingente, non riproducibile serialmente nel tempo e inidoneo a risanare bilanci strutturalmente in perdita*".

In disparte ulteriori e significativi principi di diritto affermati dalla pronuncia da ultimo richiamata, ben messi in rilievo anche da Pescatore, mediante i quali la Corte costituzionale, tra l'altro, ha precisato la distinzione tra le funzioni affidate rispettivamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (a cui spetta stabilire i criteri per uniformare l'attività consultiva) e alle Sezioni riunite in speciale composizione (a cui spetta il sindacato giurisdizionale sugli esiti dei controlli di legittimità-regolarità), preme qui sottolineare come i Giudici costituzionali abbiano limitato il ricorso alle anticipazioni di cassa collegandolo alle esigenze di investimento a garanzia dell'autonomia degli enti sub-statali.

Tale orientamento appare tanto più convincente in un sistema a finanza largamente derivata e quindi ancora inidoneo a garantire ambiti di autonomia impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste, come dimostra il contributo di Claudio Sciancalepore in relazione alle contraddittorie vicende dei vincoli di destinazione delle imposte turistiche locali.

3. Intrecciata a quella delle autonomie territoriali, la garanzia dell'effettività dei diritti costituzionali costituisce il più delicato versante del difficile bilanciamento a cui sono chiamati legislatore e Corte costituzionale in tempo di crisi economica e di emergenza sanitaria.

Il tema è affrontato dal saggio di Barbara Pezzini che coglie nel segno quando individua, dietro ai tecnicismi delle procedure di bilancio, la questione centrale dell'effettività dei diritti sociali, resa oggi ancor più drammatica da un'emergenza pandemica senza precedenti che impone ripetute e consistenti deroghe ai vincoli europei, collocando il bilanciamento tra diritti e precetto dell'equilibrio in una prospettiva saldamente ancorata alla centralità della persona, poiché, come significativamente affermato dalla Corte costituzionale, dopo anni di giurisprudenza sui diritti finanziariamente condizionati e ben prima dell'emergenza sanitaria, "*è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*" (sent. n. 275 del 2016).

Tanto più di fronte alla crisi epidemiologica, deve ritenersi ampliata l'area delle prestazioni (sanitarie e non) a beneficio della collettività. Le garanzie costituzionali non possono essere sospese neppure di fronte all'emergenza che stiamo vivendo ed anzi i pubblici poteri, statali, regionali e locali, sono chiamati a realizzare l'effettività dei diritti. Le relazioni tra Stato e autonomie territoriali, come dimostrano le vicende di questi mesi, sono legate a doppio filo al tema del finanziamento delle prestazioni poiché nei sistemi policentrici l'erogazione di larga parte di esse è affidata agli enti decentrati che devono quindi essere dotati di risorse necessarie.

In un cotesto come quello italiano, in cui la finanza territoriale è ancora in larga parte di carattere derivato, l'entità e il modo in cui le risorse giungono agli enti territoriali non è certamente

indifferente rispetto all'effettività dei diritti a prestazione. La prospettiva è particolarmente evidente, come ben ricorda Pezzini, per la tutela del diritto alla salute, rispetto alla quale i livelli essenziali, una volta determinati, rappresentano la soglia di eguaglianza che deve essere garantita su tutto il territorio della Repubblica. È vero – aggiungerei – che la loro determinazione da parte del legislatore statale costituisce atto di indirizzo politico, con il quale viene fissata la soglia di eguaglianza da garantire su tutto il territorio, e quindi non ha nulla di costituzionalmente necessario. Nondimeno, assunto dalla prospettiva in cui è stato introdotto, e quando l'individuazione dei livelli essenziali riguarda le funzioni regionali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali), il titolo di competenza in parola costituisce una garanzia per l'autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte stessa individua nei livelli essenziali la misura per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle prestazioni essenziali (tra le altre, sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018).

In questa prospettiva, dal punto di vista regionale la determinazione dei livelli stessi è diventata uno dei pochi presidi, nella disponibilità delle Regioni, per ottenere risorse "certe" e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi territoriali di governo in ordine alle prestazioni da assicurare. È per questo che la capacità di erogare i livelli essenziali, tanto più in periodo di crisi, diviene il parametro su cui misurare, quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei "tagli lineari" dei finanziamenti e delle misure di contenimento della spesa, che non possono scendere, appunto, al di sotto di tale livello (sentt. n. 65 del 2016; n. 154 del 2017; n. 103 del 2018) e, quanto alle leggi regionali, la proporzionalità e la ragionevolezza delle scelte allocative delle Regioni a tutela dei diritti a prestazione, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compressa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento dei diritti (sentt. n. 169 del 2017; n. 117 del 2018; n. 103 del 2018).

Assumendo questa prospettiva, valorizzata dal saggio di Barbara Pezzini, è a mio parere possibile tentare di delineare una sorta di "statuto giuridico" delle risorse nel bilanciamento dei diritti a prestazione con il precetto dell'equilibrio onde evitare che, in periodo di crisi, i condizionamenti finanziari rischino di rendere meno chiaramente identificabile il "nucleo essenziale" dei diritti sociali. Le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale dei diritti devono ritenersi indisponibili al legislatore, mentre quelle destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali possono ritenersi costituzionalmente vincolate. La differenza tra le prime (destinate al finanziamento del "contenuto essenziale" del diritto) e le seconde (destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali) può essere così riassunta: il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate.

Quanto detto permette di individuare la soglia di spesa costituzionalmente necessaria nel finanziamento dei diritti che possa consentire, pur senza ammettere alcuna gerarchia di valori costituzionali, di individuare le priorità allocative per Governo e Parlamento valevoli in tempo di crisi economica e di emergenza sanitaria.

Resta il decisivo problema di quanto tali scelte siano sindacabili in sede di controllo di costituzionalità poiché la legge di bilancio costituisce la più tecnica ma, al contempo, la più politica delle decisioni, esprimendo le scelte impositive, allocative e redistributive.

Nella fase più recente, la Corte è ad esempio arrivata a combinare diverse tecniche decisorie per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, con esso, il finanziamento delle prestazioni sociali, a partire dalla c.d. "doppia pronuncia", richiamata da Barbara Pezzini nella scia di Massimo Luciani. Basti pensare che a decisioni di inammissibilità e a sentenze interpretative di rigetto possono fare seguito pronunce additive di principio, al fine di assicurare l'adeguato finanziamento delle funzioni e dei diritti. Esemplificativa, al riguardo, la vicenda dei "tagli" ai finanziamenti delle Province disposti, a invarianza delle funzioni, dalla legislazione finanziaria statale degli ultimi anni, ripetutamente fatti "salvi" dalla Corte sino alla sent. n. 137 del 2018 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale nella parte in cui non disponeva la riassegnazione delle risorse alle Regioni e agli enti locali subentrati nell'esercizio di funzioni provinciali non fondamentali al fine di garantire l'erogazione delle prestazioni. In tale occasione, la Corte ha fatto ricorso a una pronuncia additiva di principio che, di fronte alla lacuna normativa, ha reso esplicito quanto era stato dedotto in via interpretativa dalle precedenti sentenze (sentt. n. 205 del 2016 e n. 84 del 2018). O, ancora, si pensi alle pronunce sulle leggi regionali di bilancio piemontesi dichiarate incostituzionali perché non garantivano il finanziamento dei servizi sociali (sentt. n. 188 del 2015 e n. 10 del 2016), che possono essere ritenute *particolari additive di principio* perché la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di unità previsionali di base dei bilanci regionali, nella parte in cui non stanziavano risorse sufficienti per il finanziamento dei diritti sociali, rimettendo al legislatore regionale la determinazione delle cifre da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie.

Alla stregua di quanto detto, ci si dovrebbe chiedere, come fa Barbara Pezzini, sino a che punto la Corte costituzionale possa utilizzare tecniche decisorie di questo tipo, sino a quella ulteriormente innovativa sperimentata nel c.d. caso Cappato, per estendere il proprio sindacato sulle scelte allocative del legislatore nei casi di inadeguato finanziamento del nucleo incomprimibile dei diritti, arrivando quindi a limitare, pur senza sostituirsi ad esse, le scelte discrezionali che si esprimono nella decisione massimamente politica costituita dall'approvazione della legge di bilancio.

4. Quanto al versante giurisdizionale delle funzioni della Corte dei conti, il contributo di Giovanni Guida è dedicato al tema della responsabilità contabile nelle sue radici storiche e in alcuni dei suoi più recenti sviluppi alla luce della giurisprudenza della Corte dei conti e di quella di legittimità. L'articolo offre molteplici e interessanti prospettive di analisi sulle origini e sull'ampliamento della nozione di agente contabile e sulla conseguente estensione del giudizio di conto in relazione ad ogni forma di maneggio di denaro o di beni materiali pubblici.

Non è certamente un caso che, sotto diverso profilo, la fase più recente della crisi economica e dell'emergenza sanitaria veda rafforzare il controllo giurisdizionale sull'impiego delle risorse, di cui vi è traccia anche nella più recente giurisprudenza della Corte di cassazione sul c.d. danno erariale, in parte favorevole ad un maggior ampliamento della giurisdizione contabile sulle "materie di contabilità pubblica" di cui all'art. 103 Cost. (cfr. sent. Cass., Sez. Un., 4 ottobre 2019, n. 24858, che ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti di un privato che concorra a realizzare il danno erariale mettendo a disposizione il proprio conto corrente bancario, determinando lo sviamento dell'erogazione di fondi pubblici dalle loro finalità istituzionali in

relazione all'impiego di fondi comunitari).

La tendenza che definirei alla giurisdizionalizzazione dei controlli sull'andamento della finanza pubblica si manifesta con particolare evidenza con riguardo, come già detto, ai procedimenti di parificazione dei rendiconti regionali, nonché ai controlli di legittimità-regolarità dei conti, sempre più assimilati, quantomeno nei moduli procedimentali, alla funzione giurisdizionale, sino a costituire sede legittimata a sollevare questioni di costituzionalità in alcuni segmenti delle procedure di controllo, come quelle relative al c.d. "predissesto" o "dissesto guidato" degli enti locali. In tali casi, infatti, gli atti adottati dalle Sezioni regionali, chiamate a controllare il percorso di rientro dal disavanzo mediante più pronunce successive suscettibili di sanzione, sono connotati dai caratteri della definitività e dell'inoppugnabilità ritenuti necessari ai fini della legittimazione a provocare l'incidente di costituzionalità (sentt. n. 18 del 2019; nonché n. 105 del 2019, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibile la sollevata questione avente ad oggetto norme sul piano di riequilibrio finanziario degli enti locali, ma non già per carenza di legittimazione della rimettente Sezione regionale siciliana, bensì perché non era stata adeguatamente dimostrata la sussistenza dell'avanzo primario del comune interessato dal procedimento).

In definitiva, mentre in passato la nozione di contabilità pubblica e quella di finanza pubblica avevano seguito itinerari non sempre convergenti nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale, perché le "materie di contabilità pubblica" erano riferite soltanto al perimetro della giurisdizione della Corte dei conti *ex* art. 103 Cost. e quindi rimesse alle scelte discrezionali del legislatore (e pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale più risalente, difficilmente sindacabili), oggi, invece, le nozioni di "contabilità pubblica" e di "finanza pubblica" tendono a convergere in relazione al plesso delle funzioni affidate alla Corte dei conti: sia sul piano della funzione giurisdizionale nell'accertamento della responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo della natura delle risorse pubbliche su cui incide la condotta produttiva del danno erariale (ad esempio: sent. Cass., Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19667), sia sul piano dei controlli della Corte dei conti mediante la stessa valorizzazione della natura pubblica delle risorse che derivano in larga parte dall'imposizione tributaria e, quindi, dal prelievo coattivo della ricchezza privata, il cui impiego deve pertanto essere sottoposto a controllo. Esemplificativo, come ben argomenta Carlo Chiappinelli, l'ampliamento della giurisdizione della Corte dei conti in ordine ai c.d. interessi adespoti, inerenti a servizi pubblici indivisibili, che, non trovando immediata tutela, soltanto la magistratura contabile può essere chiamata a garantire assicurando le risorse necessarie.

Si tratta di processi che concorrono a trasformare l'ausiliarietà della Corte dei conti, sempre più incentrata sulla valorizzazione della *iurisdictio* contabile, intesa quale funzione rivolta all'accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria e dei principi costituzionali.

Più in generale, non può sottacersi che alcuni dei processi sopra richiamati, riconducibili a una sorta di giurisdizionalizzazione dei controlli sulla finanza pubblica – perseguita *anzitutto* dal *legislatore* che ha collegato taluni segmenti delle procedure di controllo *ex* art. 100 Cost. alla funzione giurisdizionale prevista dall'art. 103 Cost. (ord. Cass., Sez. Un., 13 marzo 2014 n. 5805) –, abbiano trovato terreno fertile anche nella debolezza del Parlamento nazionale nell'assicurare la diversa ma costituzionalmente irrinunciabile funzione di controllo che si esprime nell'approvazione della legge di bilancio, nonché nei controlli parlamentari sulla copertura e sull'impiego delle risorse nella

realizzazione delle politiche pubbliche. Basti pensare, a tacere d'altro, alla perdurante inattuazione dell'art. 5, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che affida alle Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, la funzione di controllo sull'equilibrio di bilancio e sulla qualità e sull'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni. Accettando, invece, prassi ai limiti dell'incostituzionalità come il maxi-emendamento governativo che riscrive l'intera legge di bilancio su cui viene posta la questione di fiducia, è anzitutto il Parlamento ad abdicare al proprio ruolo. Quanto più le sedi rappresentative rivelano limiti nelle funzioni di indirizzo e di controllo della finanza pubblica tanto più Corte costituzionale, Corte dei conti e giudici comuni si trovano costretti a compensare in via successiva le inadeguatezze e le carenze della legislazione finanziaria e delle prassi della contabilità pubblica.

È quindi anzitutto la rappresentanza politica, ora come in origine e tanto più nella crisi economica e nell'emergenza sanitaria, a essere chiamata a svolgere il suo imprescindibile ruolo nella decisione finanziaria tracciando l'indirizzo delle scelte impositive, allocative e redistributive che spetta al Governo realizzare e ai poteri giurisdizionali controllare, in base alle rispettive competenze, con riguardo tanto alle relazioni tra Stato e autonomie territoriali quanto al finanziamento dei diritti costituzionali.