

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 1 - 2019**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**LA DIMENSIONE COSTITUZIONALE DEL “DIRITTO DEL BILANCIO”. UN  
ITINERARIO DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE: DALLA SENTENZA N. 196  
DEL 2018 ALLE NN. 18 E 105 DEL 2019<sup>1</sup>**

*di Elisa Cavasino  
professore associato  
Università degli Studi di Palermo*

Sommario

- 1) Tre pronunce importanti su impulso del giudice contabile
- 2) Un problema ermeneutico di sistema
- 3) L’accesso al giudizio di legittimità costituzionale e la piena effettività degli articoli 81 e 97 comma primo della Costituzione: controllo contabile e nozioni di “giudice” e “giudizio”
- 4) Rilevanza della questione e parametro deducibile nei giudizi di parificazione
- 5) L’interpretazione delle *Costituzioni trasformatrici*: la Costituzione ed i concetti economici; il bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato.

**1. Tre pronunce importanti su impulso del giudice contabile.**

Con tre diverse ordinanze, tre diverse Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale in via incidentale che sono di grande interesse per chi osserva il complesso modello di garanzia giurisdizionale della Costituzione<sup>2</sup>.

Tali questioni sono state decise dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 196 del 2018 e nn. 18 e 105 del 2019<sup>3</sup>.

La prima questione ad essere decisa è stata quella sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Liguria.

Oggetto della questione di legittimità costituzionale erano alcune disposizioni di leggi regionali, fra cui quelle istitutive della vicedirigenza regionale<sup>4</sup>.

La questione viene formulata nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto regionale, giudizio sospeso dalla Sezione regionale di controllo della Regione Liguria onde evitare di dare

---

<sup>1</sup> Articolo pubblicato senza referaggio, per decisione del comitato di redazione.

<sup>2</sup> Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ordinanza 27 dicembre 2017, iscritta al Nr. 34/2018 Reg. Ord. della Corte costituzionale, in *G.U.R.I. I Serie Speciale - Corte Costituzionale*, n. 9 del 2018, 46; Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo di Campania, ordinanza del 28 febbraio 2018, iscritta al Nr. 70/2018 Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.R.I. I Serie speciale - Corte costituzionale* del 09/05/2018 n. 19, 17

Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo per la Regione siciliana, ordinanza 11 maggio 2018, iscritta al Nr. 132/2018 del Reg. ord., in *G.U.R.I. I Serie speciale - Corte costituzionale* del 3/10/2018 n. 39, 20, solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. art. 1, comma 1, d.l. n. 244 del 2016, n. 244 *Proroga e definizione di termini*, e dell’art. art. 5, comma 11 *septies* della l. n. 19 del 2017, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l’esercizio di deleghe legislative*; legge 27 febbraio 2017, n. 19 e deduce, invece, come parametri, fra gli altri gli articoli 3, 24 e 111, 117 c.° Cost. e 6 CEDU; 77 Cost. (la carenza dei presupposti costituzionali per il ricorso alla decretazione d’urgenza).

<sup>3</sup> Corte cost. n. 196 del 2018 ha deciso la questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Liguria; Corte cost. n. 18 del 2019 ha deciso quella sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania. Corte cost. n. 105 del 2019 ha deciso quella sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana.

<sup>4</sup> Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ordinanza 27 dicembre 2017, iscritta al Nr. 34/2018 Reg. Ord. della Corte costituzionale, in *G.U.R.I. I Serie Speciale - Corte Costituzionale*, n. 9 del 2018, 52: «Il quadro normativo delineato costituirebbe esplicitazione della competenza esclusiva dello Stato nella materia dell’ordinamento civile, in coerenza con il sistema delineato dal decreto legislativo n. 165 del 2001, anche nel testo vigente al momento dell’emanazione di entrambe le norme regionali in esame di cui si sospetta l’incostituzionalità, che rimetteva (e tuttora rimette) allo Stato la disciplina di principio in materia di organizzazione del lavoro rinviando, poi, alla contrattazione collettiva la definizione degli istituti contrattuali, con particolare riferimento al trattamento economico.».

*applicazione* ad una norma di legge regionale di dubbia costituzionalità perché ascrivibile a materie di competenza legislativa statale: l'ordinamento civile (art. 117 c. 2° lett. l) Cost.)<sup>5</sup>.

La peculiarità di tale questione di legittimità costituzionale consiste nella chiave di lettura offerta del presupposto della rilevanza della questione e nel parametro di costituzionalità che è dedotto dal giudice rimettente: la questione, infatti, presenta come parametro l'articolo 117 c. 2° lett. l) Cost. che disciplina la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile in modo anche autonomo rispetto all'art. 81 Cost., parametro di norma invocabile dal giudice contabile nei giudizi di parificazione laddove intenda sollevare questioni di legittimità costituzionale delle leggi.

Con la sentenza n. 196 del 2018, il Giudice costituzionale ha dichiarato fondata la questione sollevata dal Giudice contabile per violazione del suddetto parametro<sup>6</sup>.

La questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, invece, prende ad oggetto la modifica apportata dal Legislatore statale alla disciplina del piano di riequilibrio finanziario pluriennale applicabile ai comuni<sup>7</sup>, e deduce come parametri gli articoli 81 e 97 unitamente agli articoli 1, 2, 3, 41 Cost.; 24 117 c. 1° Cost. e 6 e 13 Cedu.

Le caratteristiche principali della questione riguardano sia la chiave di lettura prospettata dei presupposti processuali per sollevare la questione (la nozione di giudice e di giudizio di cui all'art. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e 23 l. n. 87 del 1953), sia il parametro di costituzionalità.

Anche in questo caso, il Giudice costituzionale ha pronunciato una sentenza di accoglimento, ritenendo ammissibile la questione e, dunque, condivisibile la ricostruzione del rimettente sulla legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci e i piani di riequilibrio finanziario dei Comuni a sollevare questioni di legittimità costituzionale, disciplina articolata nel Titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

La sentenza n. 18 del 2019, peraltro, appare di estremo interesse anche rispetto al parametro di costituzionalità, che si componeva di diverse disposizioni e non soltanto dell'art. 81 Cost.

Infine, La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della disciplina che prorogava termini ed inibiva l'applicazione

<sup>5</sup> Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ordinanza 27 dicembre 2017, iscritta al Nr. 34/2018 Reg. Ord. della Corte costituzionale, in *G.U.R.I. I Serie Speciale - Corte Costituzionale*, n. 9 del 2018, 53: «la Regione Liguria ha previsto la vice-dirigenza in ambito regionale, con l'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008, poi concretamente attuata con la DGR n. 1647 del 2009 (Istituto della vice-dirigenza) e con la DGR n. 1494 del 2010 (Criteri per l'istituzione e l'accesso alla vice-dirigenza).

Alla illegittima istituzione della vice-dirigenza si aggiunge, poi, l'illegittima copertura finanziaria della stessa (e delle posizioni organizzative).

La Regione Liguria, con l'art. 2 della legge n. 42 del 2008, ha incrementato i fondi per il trattamento accessorio del personale con risorse ulteriori e diverse rispetto a quelle tassativamente previste dai contratti collettivi nazionali (art. 15 del CCNL del 1° aprile 1999 e successive modifiche ed integrazioni), per un ammontare di euro 800.000,00.».

<sup>6</sup> Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ordinanza 27 dicembre 2017, iscritta al Nr. 34/2018 Reg. Ord. della Corte costituzionale, in *G.U.R.I. I Serie Speciale - Corte Costituzionale*, n. 9 del 2018, 49 ss., spec. 51-53: «La sospetta illegittimità costituzionale riguarderebbe: a) l'istituzione della vice-dirigenza, avvenuta con l'art. 10 della legge regionale n. 10 del 2008; b) la copertura finanziaria delle posizioni sopra richiamate (vice-dirigenza e posizioni organizzative) con risorse del fondo per il trattamento accessorio, all'uopo incrementate ex lege dalla Regione Liguria con l'art. 2 della legge n. 42 del 2008.

Entrambe le norme sopra evidenziate risulterebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera l) (giurisdizione e norme processuali ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa), nonché, per ciò che riguarda l'art. 2 della legge n. 42 del 2008, con l'art. 81, comma 4, concernente copertura finanziaria delle spese (nel testo antecedente alla modifica di cui all'art. 1 della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1).».

<sup>7</sup> La disciplina di modifica dell'art. 243-*quater* d.lgs. n. 267 del 2000, ossia L'art. 1, comma 434 l. n. 232 del 2016 *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*, che consente agli enti locali, entro il 31 maggio 2017 e al ricorrere di determinate condizioni, la rimodulazione o la riformulazione di un precedente piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

della disciplina sulla dichiarazione del dissesto di cui all'art. 243-quater, comma 7, del TUEL<sup>8</sup>, mancando così di prevedere un limite temporale che ne circoscrivesse la portata applicativa ed essendo carente di una clausola di salvaguardia per i rapporti già accertati con provvedimenti giudiziari definitivi. Il giudice rimettente ha dedotto, come parametri, fra gli altri, gli articoli 3, 24 e 111, 117 c.° Cost. (integrando il parametro con l'art. 6 CEDU) e la carenza dei presupposti costituzionali per il ricorso alla decretazione d'urgenza di cui all'art. 77 Cost.

La sentenza n. 105 del 2019, che decide tale questione, è una pronuncia d'inammissibilità per carenza di rilevanza<sup>9</sup>. Al di là dell'interesse che essa presenta in tema di "controllo" sulla rilevanza o per la sua classificazione come pronuncia "mista" (qui, in particolare è incerta la linea di confine che separa le decisioni d'inammissibilità da quelle interpretative di rigetto), essa sollecita alcune riflessioni rispetto al rapporto che sussiste fra concetti propri della scienza economica e norme giuridiche. Laddove si afferma che «non può essere assolutamente configurata la compatibilità di un avanzo di amministrazione con un piano di riequilibrio finanziario pluriennale»<sup>10</sup>, poiché ciò significherebbe, in definitiva, «introdurre disposizioni in materia di bilancio costituzionalmente illegittime»<sup>11</sup>, si muove dal presupposto che il rapporto fra norme costituzionali e "categorie concettuali" proprie di altre scienze (nel caso specifico, della scienza economica)<sup>12</sup> non possa postulare la *neutralità* del diritto rispetto alla scienza ed alla tecnica<sup>13</sup>, considerando anche la complessità del rapporto fra scienza e realtà<sup>14</sup>. L'interprete della Costituzione ha qui accettato, dunque, di dover *prendere posizione* rispetto alla recezione di categorie e concetti di altre scienze nell'ordinamento giuridico operata dal Legislatore e di doverne valutare la compatibilità con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale (nella specie dell'equilibrio di bilancio, posto a presidio dei principi costituzionali di uguaglianza e personalista e a garanzia del rispetto del dovere di solidarietà).

<sup>8</sup> L'art. art. 1, comma 1, d.l. n. 244 del 2016, n. 244 *Proroga e definizione di termini*, e dell'art. 5, comma 11 *septies* della l. n. 19 del 2017, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, recante proroga e definizione di termini. Proroga del termine per l'esercizio di deleghe legislative*; legge 27 febbraio 2017, n. 19. L'art. 5, comma 11-*septies* D.L. 30 dicembre 2016, n. 244, conv. con mod. dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19 dispone che "Nelle more del termine di cui al primo periodo del presente comma e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243-quater, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con sospensione delle procedure eventualmente avviate in esecuzione del medesimo". L'art. 1, comma 849, l. 27 dicembre 2017, n. 205 ha successivamente disposto la riduzione della metà dei termini previsti dall'art. 243-*quater* d.lgs.n. 267 del 2000.

<sup>9</sup> Rispetto all'ammissibilità della questione sotto il profilo della sussistenza dei presupposti soggettivo ed oggettivo di cui alla l. cost. n. 1 del 1948 ed art. 23 l. n. 87 del 1953, questa decisione richiama *per relationem* la sentenza n. 18 del 2019. L'inammissibilità per carenza di rilevanza segue alla *individuazione* di norme vigenti *che sono affette* da un vizio di illegittimità costituzionale poiché violano il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio<sup>9</sup>. Queste norme illegittime ben possono essere desunte dalle disposizioni di legge indicate nella questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 23 comma 1° lett. a) l. n. 87 del 1953, ma poiché il giudice rimettente «non spiega adeguatamente per quale motivo dovrebbe fare applicazione» nel giudizio *a quo* (Corte cost. n. 105 del 2019, par. 4.3. *considerato in diritto*), la questione presenta così un carattere astratto, tale da indurre il giudice costituzionale a concludere nel senso della sua inammissibilità.

<sup>10</sup> Corte cost. n. 105 del 2019, par. 4.2. *considerato in diritto*.

<sup>11</sup> Corte cost. n. 105 del 2019, par. 4.2. *considerato in diritto*.

<sup>12</sup> Il tema è stato lungamente indagato, rispetto al rapporto fra diritto e mercato, ad esempio. Nella dottrina italiana, con ampi riferimenti al dibattito culturale originato dalle tesi di L. Von Hayek e C. Schmitt, e ripreso alla fine dello scorso secolo, in Italia, si rinvia, senza alcuna pretesa di completezza, a M. Luciani, (voce) *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, 1993, V, 373 ss., e a N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, I ed., Roma-Bari, 1998, spec. 13-14.

<sup>13</sup> Sul tema, di recente, anche per un quadro complessivo delle (nuove) questioni ad oggi ancora aperte a seguito del processo di integrazione europea e dell'evoluzione dell'ordinamento internazionale A. Iannuzzi, *Il diritto capovolto. Regolazione a contenuto tecnico-scientifico e costituzione*, Napoli, 2018.

<sup>14</sup> T. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, 1962, trad. it. di A. Carugo, *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, 1999.

## 2. Un problema ermeneutico di sistema

Tutte le questioni di legittimità costituzionale e le pronunce rese dalla Corte costituzionale, dunque, muovono da un quadro ordinamentale che pone l'interprete dinanzi all'esigenza di preservare la struttura portante della Costituzione italiana e di consentirne, al contempo le trasformazioni.

Il problema si pone, in particolare, rispetto agli effetti prodotti dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e nei seguenti termini: questa legge di revisione costituzionale può dare effetto ai vincoli internazionali ed europei in materia di pareggio di bilancio ed, al contempo, essere ritenuta coerente con i principi di struttura della Costituzione del 1948<sup>15</sup>?

Come è già accaduto, peraltro, in ogni momento in cui il legislatore ha dato avvio al processo di attuazione delle norme costituzionali, risultano cruciali, nella risoluzione di questo interrogativo, il contributo della Corte costituzionale e dei giudici<sup>16</sup>.

Peraltro, nel controllo di costituzionalità delle leggi, con riferimento alle norme poste dal legislatore, è inevitabile che si verifichi se ha colto nel segno chi ha sostenuto che sia possibile identificare leggi *di attuazione* della Costituzione<sup>17</sup> e quale posizione hanno le norme prodotte dal legislatore, dando corso all'obbligo di dare attuazione alla Costituzione, nel sindacato di ragionevolezza. Tali norme, ove sia possibile identificarle, saranno *tertium comparationis* nel giudizio di ragionevolezza o, dal punto di vista del legislatore, saranno *paradigmi* di riferimento perché strumento attraverso il quale, appunto, verrà esercitato il sindacato di ragionevolezza<sup>18</sup>.

Più precisamente, rispetto ai nuovi parametri costituzionali che riguardano il bilancio e la contabilità pubblica, introdotti nel 2012, il processo di attuazione della Costituzione – e dunque questo interrogativo sulla compatibilità della revisione costituzionale del 2012 con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale – avrà una risposta, da parte del legislatore, che sarà chiamato ad intervenire sulla posizione e le attribuzioni degli organi incaricati di *dare applicazione*

<sup>15</sup> Sul tema O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 455; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, spec. capitolo IV, 201; F. Bilancia, *Note critiche sul cd «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 3 in <http://www.rivistaaic.it/note-critiche-sul-c-d-pareggio-di-bilancio.html>; Id., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubblico*, 2014, 45 ss.; G. Pitruzzella, *Crisi economia e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 29 ss.; R- Ursi, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 42 (e 54 ss. dove dubita della possibilità di ricondurre all'originario modello costituzionale del 1948 il quadro costituzionale successivo alla revisione del 2012), e, con riferimento al dibattito parlamentare in corso prima dell'approvazione della revisione costituzionale del 2011, ancora, da G. Bognetti, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011, reperibile alla pagina web <http://www.rivistaaic.it/il-pareggio-del-bilancio-nella-carta-costituzionale.html>; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, paragrafo 6, reperibile alla pagina web <http://www.rivistaaic.it/pareggio-di-bilancio-e-stato-costituzionale.html>; T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51, spec. 56 ss.; A. Brancasi, (voce) *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2014, Annali VII, 170

<sup>16</sup> Per tutti V. Onida, *L'attuazione della costituzione fra magistratura e Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Le garanzie giurisdizionali e non giurisdizionali del diritto obiettivo*, IV, Milano, 1977, 501.

<sup>17</sup> V. Crisafulli, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. soc.*, 1982, 1, spec. 11-13, sulla distinzione fra leggi *di attuazione* e leggi *in attuazione* della Costituzione per cogliere in alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale come, anche rispetto al problema che qui ci si pone, si potranno isolare, all'interno del quadro legislativo, norme di legge *esecutive* di norme costituzionali e dirette a dar vita a istituti, organi, Enti che la Costituzione *dispone debbano esservi*. Ad esempio, questo è accaduto in modo molto evidente con riferimento alle norme costituzionali sui "diritti sociali", sul tema si vedano, per tutti, le considerazioni e le ricostruzioni di A. Baldassarre, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, XI, 1989, *ad vocem* e di G. Corso, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755 ss.

<sup>18</sup> Un esempio è ciò che è accaduto rispetto all'attuale art. 97, 2° comma Cost., e alla l. n. 241 del 1990. Si veda l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale su giusto procedimento ed altri principi espressi dalla l. n. 241 del 1990: Corte cost. n. 210 e 57 del 1995; 383 del 1996; 86 del 1998; 240 del 1997; 104 del 2006; 103 del 2007; 161 del 2008; 390 del 2008; 190 del 2010. Sia consentito rinviare a E. Cavasino, *La legge n. 241 del 1990 come paradigma di riferimento: indagine fra principi costituzionali, dell'unione europea, "livello legislativo", alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in A. Sandulli, G. Piperata (a cura di), *La legge sul procedimento amministrativo vent'anni dopo*, Napoli, 2011, 3 ss.

ai parametri costituzionali adottando non solo una legge rinforzata, come previsto dall'art. 81 Cost., ma una legge di attuazione dell'art. 119 Cost., garantendo però principi di struttura dell'ordinamento costituzionale come l'autonomia degli enti territoriali<sup>19</sup>.

Questo perché nella stessa Costituzione, in materia di bilancio e contabilità pubblica, si rintracciano sia norme costituzionali di carattere *materiale*, quali quelle recate dagli articoli 81 e 97 Cost., sia norme costituzionali di carattere *ordinamentale* relative a specifiche attribuzioni e competenze di Organi ed Enti, quali quelle recate dagli articoli 119, 103 (e 100 Cost.).

Ora, cosa è *realmente* accaduto nella nostra esperienza giuridica, dopo la revisione costituzionale del 2012?

Si può affermare che si è verificata una progressiva costituzionalizzazione del diritto del bilancio e della contabilità pubblica e l'individuazione, all'interno del quadro legislativo, di vere e proprie norme "paradigmatiche" in tema di bilancio e controlli sui bilanci degli Enti territoriali, quali sono state ritenute alcune fra quelle espresse dal legislatore con il d.lgs n. 118 del 2011, norme di riferimento per il sindacato di ragionevolezza reso dalla Corte costituzionale.

La natura paradigmatica di questa disciplina, secondo il Giudice costituzionale, emerge attraverso la sua capacità di far "corpo" con quanto dispone la legge rinforzata n. 243 del 2012, di attuazione delle norme costituzionali espresse dalle già citate disposizioni della Costituzione in tema di vincoli di bilancio, e, pertanto, è ritenuta idonea a costituire il paradigma normativo di riferimento in materia di bilancio<sup>20</sup>.

Si è dunque verificato ciò che ci si aspettava che accadesse in seguito ad una trasformazione del quadro costituzionale che presentava i caratteri che sono stati descritti.

In particolare, poiché la revisione costituzionale del 2012 incide sulla posizione, le attribuzioni di organi che trovano una loro disciplina costituzionale come la Corte dei conti e le competenze normative di Regioni e Stato, gli orientamenti del Giudice delle leggi che si sono sviluppati sia nella dialettica fra le Parti del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, sia su impulso della magistratura amministrativa e contabile nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, hanno prodotto degli effetti anche sulla struttura del sindacato di costituzionalità delle leggi (Corte cost. nn. 196 del 2018 e 18 del 2019): si sono manifestate (e non poteva non essere così) le conseguenze che ha l'esercizio la funzione di garanzia giurisdizionale della Costituzione sulle categorie del giudizio di costituzionalità delle leggi<sup>21</sup>.

Si muove dalla premessa concettuale che la Costituzione deve essere il perno intorno al quale far ruotare un'esperienza giuridica e che la Costituzione è norma giuridica cui va garantita piena effettività. La conseguenza di tali premesse è, allora, come peraltro è già accaduto rispetto ad altre disposizioni costituzionali di difficile giustiziabilità<sup>22</sup>, che la Corte costituzionale, seguendo il principio di costituzionalità – ossia la garanzia (costituzionale) dell'interesse alla piena *osservanza*

<sup>19</sup> Sul tema cfr. G. Verde, E. Salvago, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*, 2016, <https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?artid=31133&dpath=document&dfile=12012016114937.pdf&content=Riduzione%2Bdei%2Bcosti%2Bdella%2Bpolitica%2Bregionale%2Be%2Bcontrollo%2Bsulla%2Bgestione%2Bfinanziaria%2Bdelle%2BRegioni%2B-%2Bstato%2B-%2Bdottrina%2B-%2B>

<sup>20</sup> C. cost. n. 49 del 2018 che richiama (impropriamente) il concetto di *legge organica*.

<sup>21</sup> Sul tema con riferimento specifico all'accesso al sindacato in via incidentale in sede di controllo contabile sui bilanci G. Rivosecchi, *Controlli della Corte dei conti ed incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2017, 357 ss.; A. Oddi, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, 525 ss. Per possibili alternative alla lettura flessibile delle categorie del processo costituzionale (l'introduzione dell'accesso diretto al giudizio di costituzionalità per la Corte dei conti) A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 28/09/2011 sezione *Dibattiti*, <http://www.rivistaaic.it/pareggio-di-bilancio-qualcosa-si-pu-fare.html>

<sup>22</sup> Art. 48 Cost., su cui C. cost. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017.

della Costituzione<sup>23</sup> – assicurerà la massima ampiezza al suo sindacato e interverrà in modo da evitare che vi possano essere “spazi” o “aree” dell’ordinamento sottratte al sindacato di costituzionalità delle Leggi.

Ciò ha avuto delle conseguenze sull’interpretazione delle categorie del giudizio di costituzionalità delle leggi, che devono, appunto, essere rese coerenti con il principio di costituzionalità<sup>24</sup>.

### **3. L’accesso al giudizio di legittimità costituzionale e la piena effettività degli articoli 81 e 97 comma primo della Costituzione: controllo contabile e nozioni di “giudice” e “giudizio”**

È stato già mostrato, in passato, come le categorie della giustizia costituzionale, nel tempo, possano mostrare una loro flessibilità derivante dal mutamento del quadro normativo di riferimento rispetto alle sedi ed alle attribuzioni di Organi ed Enti che trovano una loro disciplina costituzionale e rispetto alle quali può originare o essere sollevato il dubbio d’incostituzionalità della legge<sup>25</sup>.

Ebbene, la giurisprudenza costituzionale che ha affrontato il nodo dell’interpretazione degli articoli 81, 97 e 119 Cost. è stata tutta orientata a dare piena effettività ai principi costituzionali sul bilancio.

Il Giudice delle leggi, in questa sede, ha osservato come il legislatore costituzionale – e la disciplina di rango legislativo di attuazione degli articoli 81, 97 e 119 Cost. – abbia collocato la Corte dei conti, oggi definita come organo dello Stato-ordinamento, in una posizione centrale nella garanzia dei vincoli costituzionali ed europei di bilancio e sostenibilità del debito pubblico (Corte cost. n. 60 del 2013).

Richiamando il ruolo arbitrale che la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti nell’esercizio della funzione di controllo, da ultimo, le sentenze n. 196 del 2018 e n. 18 del 2019 hanno arricchito la precedente giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione dei presupposti oggettivi e soggettivi delle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed in tema di parametro deducibile in questioni sollevate in sede di controllo contabile sui bilanci ed i rendiconti degli Enti territoriali.

La sentenza n. 18 del 2019 prospetta l’iscrizione alle categorie concettuali di giudice e giudizio, proprie del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e la funzione di controllo sui bilanci dei Comuni ai sensi dell’art. 243-*quater* d.lgs. n. 267 del 2000.

La sentenza n. 196 del 2018 stabilisce, invece, che il giudice contabile, nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, possa sollevare questioni di legittimità costituzionale che presentano come parametro anche norme differenti da quelle strettamente connesse ai vincoli costituzionali in materia di contabilità e finanza pubblica.

<sup>23</sup> C. cost. n. 129 del 1957.

<sup>24</sup> Sul tema, in generale, si vedano L. Paladin, *La giustizia costituzionale nel 1985*, in *Giur. cost.*, 1986, 285, spec. 287; F. Saja, *Introduzione*, in AA.VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989, 2-3; G. Bognetti, *La Corte costituzionale tra procedura e politica*, in *Giudizio «a quo» e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 224; S.P. Panunzio, *Qualche riflessione sulla «elasticità» delle regole procedurali nel processo costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990, 259. V. Crisafulli, *La Corte costituzionale tra Magistratura e Parlamento*, in *Scritti giuridici in memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1958, IV, 273, spec. 27; L. Elia, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (a cura di), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515; C. Mezzanotte, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984, 136; F. Modugno, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, 1985, I, 527, spec. 528;

<sup>25</sup> AA.VV. *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990.

Entrambe le decisioni richiamano la nota tesi di Aldo Sandulli sulle funzioni pubbliche neutrali<sup>26</sup> al fine di ricondurre la funzione di controllo del giudice contabile nell'alveo delle funzioni di garanzia che consentono di assicurare piena normatività alla Costituzione e che attribuisce, agli organi che ne sono dotati, il potere di attivare il controllo di costituzionalità delle leggi in via incidentale.

Il richiamo alle funzioni pubbliche neutrali, che peraltro aveva già trovato una eco nella giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 226 del 1976, proprio con riferimento alla Corte dei conti – ma lì con riguardo all'esercizio della funzione di controllo sugli atti normativi del Governo – viene collocato, oggi, in un ordinamento costituzionale che, in effetti, impone di valorizzarla ancor di più con riferimento ai controlli sui bilanci degli Enti territoriali<sup>27</sup>.

La ragione di tutto ciò è da rintracciare nella trasformazione dei controlli sugli Enti territoriali prodotta a seguito del d.l. n. 174 del 2012 che già con le sentenze nn. 60 del 2013, 39 e 40 del 2014, ma, soprattutto, con la sentenza n. 228 del 2017, aveva portato la Corte costituzionale a ricomprendere nella «categoria del controllo di legittimità» il «sindacato sui bilanci degli enti territoriali»<sup>28</sup>.

È il caso di richiamare quei passaggi della sentenza n. 18 del 2019, in tema di presupposti oggettivi e soggettivi delle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, che riguardano la disciplina del controllo sui bilanci degli enti territoriali. La Corte costituzionale afferma che la disciplina costituzionale e di attuazione costituzionale sul controllo dei bilanci degli enti locali: «risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97 primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa»<sup>29</sup>.

Inoltre, rispetto al modello legislativo di controllo, si afferma che le norme di riferimento sul controllo sui bilanci degli enti territoriali determinano «un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile»<sup>30</sup>.

Ci si trova, quindi, dinanzi ad una giurisprudenza costituzionale che si appoggia sugli argomenti di Crisafulli in tema di *attuazione della Costituzione* e, che ha come effetto quello di determinare più precisamente quale sia l'esatta ampiezza della riserva di legge di cui all'articolo 103 Cost. In altre parole, la Corte costituzionale ha riempito di significato normativo il concetto di controllo contabile alla luce del nuovo testo dell'articolo 97 Cost.

<sup>26</sup> A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200, spec. 205-206 (n.d.r. articolo ripubblicato in questa rivista).

<sup>27</sup> Su cui G. Amato, *Il Parlamento e le sue Corti*, nota a margine della C. cost. n. 226 del 1976 in *Giur. cost.*, 1976, 1985; R. Chieppa, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*, in *Giur. cost.*, 1976, 2010; S. Pergameno, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, 2031.

<sup>28</sup> C. cost. n. 18 del 2019, par. 3 *cons. in dir.*, corsivo aggiunto.

<sup>29</sup> C. cost. n. 18 del 2019, par. 3 *cons. in dir.*, corsivo aggiunto.

<sup>30</sup> La disciplina recata dal legislatore cui si riferisce la Corte cost. e costituita dagli artt. 11 c. 6, lett. a) ed e) ed 172 ss d.lgs. n. 174 del 2016 e dall'art. 243-*quater* c. 5 TUEL.



Al contempo, si produce così l'effetto di espansione della portata pratica, applicativa, della tesi di Sandulli, sulle funzioni pubbliche neutrali e sul concetto di funzione di garanzia, che si riflette sulla Corte dei conti e sull'accesso al giudizio in via incidentale.

Ciò si realizza, nella giurisprudenza costituzionale, accertando la “strutturale” – perché imposta dall'attuale quadro costituzionale – imputazione alla Corte dei conti di una platea di attribuzioni in tema di controlli sugli enti territoriali che vedono *la necessaria* integrazione fra giurisdizione e controllo in modo da svelare anche un significato diverso da attribuire alla funzione ausiliaria nel diritto costituzionale<sup>31</sup>.

La Corte costituzionale, come si è detto, fa leva, poi, sulla pregressa giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione delle nozioni di *giudice* e di *giudizio* “ai limitati fini” del controllo di costituzionalità delle leggi<sup>32</sup>.

Qui l'applicazione dei *tests* sulla natura giurisdizionale di una attribuzione e sulla posizione del soggetto che la esercita, nel senso già prospettato da Aldo Maria Sandulli, ossia non al fine di individuare una nozione unitaria di giudice e giudizio, ma per individuare fra i soggetti che danno applicazione alla legge, gli organi che esercitano attribuzioni di *garanzia, neutrali, pubbliche* e che hanno dunque il potere di instaurare un dialogo con il giudice delle leggi per contribuire a realizzare, appunto, il principio di legittimità costituzionale.

Rispetto ai parametri costituzionali rilevanti in materia di bilancio e contabilità pubblica il principio di legittimità costituzionale investe una disciplina – quella del bilancio e della contabilità pubblica – «ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile»<sup>33</sup>.

In questo passaggio, proprio in risposta alla struttura della questione di legittimità costituzionale sollevata dal giudice contabile, nella parte in cui si analizza la nozione di giudice e di giudizio, il Giudice costituzionale coglie un problema fondamentale: giudice e giudizio, nella giustizia costituzionale italiana, non possono essere soltanto definiti facendo leva su un unico paradigma, ma giudice e giudizio sono “organi” e “procedure” chiamati a rendere *giustiziabili* norme costituzionali che proteggono non soltanto situazioni giuridiche soggettive di rango costituzionale definite poi in modo puntuale dalla legge, che ne individua i titolari, ma altresì beni e interessi di rilevanza costituzionale che non presentano il carattere di poter essere “attribuiti” alla titolarità di soggetti determinati.

Questo è un contributo importante rispetto alla ricostruzione della *topografia* delle sedi attraverso le quali si attivano i *controlli costituzionali* nel quadro normativo successivo alla revisione costituzionale del 2012.

#### **4. Rilevanza della questione e parametro deducibile nei giudizi di parificazione**

Quella appena prospettata è la chiave di lettura delle due categorie concettuali della giustizia costituzionale italiana descritte dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dall'art. 23 l. n.

<sup>31</sup> Superando dunque quanto prospettato da G. Carbone, *Art. 100*, in G. Branca – A. Pizzorusso (dir. da), *Commentario della Costituzione*, 64, spec. 97 ss.

<sup>32</sup> AA.VV. *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990; E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*. Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D'Orazio, Torino, 2002.

<sup>33</sup> Corte cost. n. 18 del 2019, par. 3 *cons. in dir.*. Sul tema F. Sucameli, La “*iurisdiction*” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione “domestica” del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, in *Federalismi.it*, 21/2017

87 del 1953 che più si lega alla prospettiva in cui il Giudice delle leggi viene chiamato a dar effetto al principio di legittimità costituzionale.

A cascata, ciò si riflette sull'interpretazione da offrire al concetto di *rilevanza* della questione, perché anch'esso strettamente collegato alle diversità di soggetti, forme e procedure nelle quali si svolge l'applicazione della Costituzione e della legge, ossia in cui *oggetto* e *parametro* di costituzionalità s'incontrano, nel momento della loro applicazione.

Qui appare di estremo interesse la sentenza n. 196 del 2018.

Uno degli aspetti d'interesse di questa decisione riguarda l'interpretazione che il giudice contabile offre della rilevanza della questione e, specificamente, del concetto di "applicazione" della legge nel giudizio di parificazione, con riferimento alla disciplina del controllo di costituzionalità.

È noto che la pregressa giurisprudenza costituzionale aveva già ammesso, sul piano della legittimazione processuale, che la Corte dei conti potesse sollevare questioni di legittimità costituzionale nei giudizi di parificazione<sup>34</sup>, «in riferimento all'art. 81 della Costituzione [...] avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio»<sup>35</sup>.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei giudizi di parificazione possono essere distinte in questioni relative a norme di spesa (contenute nella legge di bilancio di previsione, di assestamento, di variazione del bilancio, di leggi recanti la provvista finanziaria per l'attuazione di misure definite in altre leggi) e questioni relative a norme di carattere ordinamentale (regole di contabilità pubblica; disciplina del controllo contabile)<sup>36</sup>. Rispetto a queste ultime, è con la sentenza n. 244 del 1995 che la Corte costituzionale «ha cambiato il proprio indirizzo ed ha diversamente impostato il profilo della rilevanza, sostenendo che, a seguito del rilievo dato dalle riforme della contabilità pubblica al sistema dei saldi finanziari, il giudizio di parificazione deve operare anche il riscontro circa il rispetto di questi saldi, per cui diventa rilevante, ai fini del giudizio, l'eventuale incostituzionalità di leggi che incidano sulle grandezze che concorrono a formare tali saldi»<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Da Corte cost. n. 142 del 1968. Sul punto, inizialmente molto critica gran parte della dottrina: si veda C. Chimenti, *Appunti sul rinvio delle leggi alla Corte Costituzionale da parte della Corte dei conti in sede di parificazione*, in *Dem. dir.*, 1968, 51; V. Onida, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice "a quo" nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, 1968, IV, 232 ss.; G. Amato, *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967, 782. In senso differente G. Anelli, *Legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti e in sede di parificazione di bilanci*, in *Foro amm.*, 1964, 63.

<sup>35</sup> Corte cost. n. 213 del 2008, par. 4 *cons. in dir.*

<sup>36</sup> Corte cost. n. 143 del 1968. È stata spesso riconosciuta la rilevanza delle questioni aventi ad oggetto norme di natura ordinamentale, ma queste sono poi state dichiarate infondate se l'effetto di tali questioni sarebbe stato quello di pregiudicare la posizione di ausiliarità (art. 100 Cost.) della Corte dei conti rispetto agli organi d'indirizzo politico (con speciale attenzione alle relazioni ausiliarie con le Assemblee rappresentative). Nei casi in cui, invece, le questioni di costituzionalità riguardavano norme di spesa, la più risalente giurisprudenza costituzionale ne ha dichiarato la manifesta irrilevanza (Corte cost. n. 142 del 1968) o la manifesta inammissibilità (Corte cost. ord. n. 139 del 1969) facendo leva non solo sulla lettura della posizione costituzionale di ausiliarità della Corte dei conti, ma anche sul concetto di applicazione della legge nel giudizio di parificazione del rendiconto, sulla natura di quest'ultimo, sugli effetti delle decisioni della Corte costituzionale (C. cost. n. 142 del 1968 par. 2 *considerato in diritto*).

<sup>37</sup> A. Brancasi, *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria*, in *Le Regioni*, 2008, 976 ss., spec. 978. Paradigmatica la stessa sentenza n. 244 del 1995, par. 4 *considerato in diritto*, in cui ha riscontrato la carenza della rilevanza e parr. 5 e 6 per l'infondatezza; C. cost. n. 142 del 1968 in cui si dichiara la manifesta irrilevanza delle questioni sollevate nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato (e ord. n. 139 del 1969); C. cost. n. 143 del 1968 in cui invece venne dichiarata sussistente la rilevanza (ma la questione venne dichiarata poi non fondata); C. cost. n. 165 del 1963 in cui si dichiara l'ammissibilità della questione (sussistendone la rilevanza) ma non la fondatezza. Tuttavia, per rintracciare una decisione di accoglimento su norme di spesa bisognerà attendere la sentenza n. 213 del 2008. Qui, rispetto al parametro di costituzionalità, va sottolineato che si dichiara la fondatezza delle censure prospettate con riferimento all'art. 81 c. 4° Cost. mosse rispetto a norme di spesa, mentre risultano inammissibili per difetto di rilevanza le censure spiegate avverso disposizioni di carattere ordinamentale che deducevano la violazione dell'art. 117 c. 3° Cost. unitamente all'art. 81 c. 4° Cost.. Nelle

La revisione costituzionale del 2012 ed il principio di legittimità costituzionale si *riflettono* così, «sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni»<sup>38</sup> ed, in specie, sull'interpretazione del requisito della rilevanza nelle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei giudizi di parificazione.

La prima premessa logica da cui si muove è dunque che l'attuale quadro ordinamentale presenta una platea di norme di rango costituzionale – che pongono il principio dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico per Stato, Regioni e Pubblica amministrazione – che si traducono in una rete di vincoli per il legislatore regionale differente rispetto a quanto disponeva il precedente articolo 81 Cost.

Ciò ha un effetto immediato sul tipo di controllo che la Corte dei conti svolge nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali, poiché in tale sede sarà necessario valutare se la Regione mancato di osservare norme sulla *spesa*, determinando così «un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di *violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa [...] e delle dinamiche alla stessa legate*»<sup>39</sup>.

In particolare, sarà «rilevante» una questione di costituzionalità che riguardi la violazione di norme costituzionali relative al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni se tale violazione abbia «determinato una dinamica espansiva della spesa» regionale determinata dal mancato rispetto, da parte della Regione, appunto, delle *procedure* che miravano a sottoporre a «verifica, in termini di *an* e *quantum* [...] i presupposti» della spesa regionale<sup>40</sup>.

Per la prima volta, con riferimento a questioni sollevate nei giudizi di parificazione, il parametro di costituzionalità deducibile dal giudice contabile potrà eccedere quelli strettamente legati ai «vincoli» costituzionali di finanza pubblica. Nel terzo *considerato in diritto* della sentenza n. 196 del 2018, nel rappresentare la peculiarità di questa questione di costituzionalità la si descrive – rispetto al parametro dedotto nell'ordinanza di rimessione – utilizzando il concetto della ridondanza: vi sarebbe un riflesso della violazione delle norme costituzionali sulle competenze legislative rispetto alla copertura delle poste di bilancio<sup>41</sup>.

Rispetto a tale problematica, ossia al controllo di costituzionalità rispetto a norme di spesa, allora si avverte la necessità di segnare la linea di confine fra discrezionalità legislativa e sindacato del Giudice delle leggi. Il confine sarà segnato operando una precisazione, in punto di rilevanza della questione: «il giudizio si presenta, pertanto, circoscritto dai parametri che attengono all'*an* della spesa, non al *quomodo* della stessa.

---

argomentazioni della Corte non compare, però, il tema dell'ausiliarietà e le argomentazioni in punto di ammissibilità sono centrate sul concetto di applicazione della legge nei giudizi di parificazione e sulla natura delle parifiche regionali. A commento della sentenza anche G. D'Auria, *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Foro it.*, 2009, I, c. 591 ss; S. Scagliarini, *La "finanza creativa" e i suoi limiti: un opportuno intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, 2667 ss.

<sup>38</sup> Corte cost. n. 196 del 2018, par. 2.1.2. *Considerato in diritto*.

<sup>39</sup> Corte dei conti Sez. Reg. Controllo Liguria, Ord. p. 62.

<sup>40</sup> Corte dei conti Sez. Reg. Controllo Liguria, Ord. p. 62.

<sup>41</sup> Corte cost. n. 196 del 2018, par. 3 *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto): «Pertanto, la denunciata violazione della sfera di competenza legislativa statale *ridonderebbe* – stante la già evidenziata connessione e la peculiarità della fattispecie – in una violazione del principio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'illegittima istituzione del ruolo della vice-dirigenza regionale ha determinato un incremento della spesa regionale, connessa al pagamento delle indennità di vice-dirigenza, la cui copertura è stata illegittimamente individuata nella destinazione a tale fine dell'aumento del Fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto. 3.1. – Le questioni sono fondate.».

Deve dunque riconoscersi l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza indicata in epigrafe, in ordine sia alla legittimazione dell'organo rimettente, sia alla rilevanza delle questioni proposte ai fini del giudizio principale»<sup>42</sup>.

Questa precisazione, come è evidente, interviene rispetto a quanto affermato dal giudice rimettente sulle *procedure di verifica di an e quantum* della spesa regionale per rimarcare che, in effetti il giudice contabile riscontra – nella fattispecie – una violazione delle norme sulle competenze legislative in cui è dunque assente la discrezionalità del legislatore e si può dunque entra nella sfera del sindacato di costituzionalità delle leggi, di competenza della Corte costituzionale. Il vizio da incompetenza legislativa, in altri termini, è un vizio che riguarda l'*an* dell'intervento del legislatore e che presenta caratteristiche tali da poter essere prospettato dal giudice contabile, nel giudizio di parificazione dei rendiconti, ed accertato dal Giudice delle leggi, senza tema di invasione del dominio del legislatore.

Il vizio d'incompetenza legislativa di norme ordinamentali collegate a norme di spesa determina, infatti, una *automatica ridondanza sui vincoli costituzionali di bilancio e, dunque, l'automatica rilevanza della questione*, trattandosi, in casi di questo genere, di «spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost.»<sup>43</sup> (art. 81 c. 3° Cost. nel testo successivo alla entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012).

Questo passaggio della sentenza n. 196 del 2018 consente dunque di ritenere che la carenza assoluta di competenze legislative (nella specie, l'intervento del legislatore regionale in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato) implichi la corrispondente carenza della *prerogativa di allocare risorse*: «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»<sup>44</sup>.

Per concludere, quindi, sulla rilevanza come ridondanza: nel vaglio di ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali, la Corte costituzionale non assumerà un'accezione di rilevanza che la collega al concetto di applicabilità delle norme impugnate in giudizi cui è in discussione la struttura, la titolarità, l'esercizio di situazioni giuridiche soggettive dei singoli o che la lega alla sussistenza dell'effetto della decisione d'incostituzionalità sulla condizione giuridica dei singoli, poiché questa particolare specie di questioni non presenta i “normali” caratteri dei casi concreti da cui originano, solitamente, le questioni di legittimità costituzionale<sup>45</sup>.

Inoltre, se viene dedotta una violazione delle norme relative al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, *questa questione sarà automaticamente rilevante: il vizio di incompetenza legislativa ridonderà sempre nella violazione delle norme costituzionali sui vincoli di bilancio*.

Questo consentirà, dunque, più di frequente, di entrare nel merito di questioni che hanno ad oggetto sia norme ordinamentali in materia di contabilità e bilancio, sia di questioni che hanno ad oggetto norme di spesa e norme ordinamentali in materie diverse dalla contabilità o dal bilancio pubblico (ma purché siano *collegate* a norme di spesa).

La *ridondanza*, dovrebbe quindi tendere a risolversi nella dimostrazione di un *collegamento* – anche non troppo stretto – con i parametri legislativi di spesa, anche perché esprime piuttosto l'attitudine del Giudice contabile ad interpretare e a far uso delle norme di legge nella sua attività di

<sup>42</sup> Corte cost. n. 196 del 2018, par. 2.1. *Considerato in diritto*, ultimi due capoversi.

<sup>43</sup> C. cost. n. 196 del 2018, par. 3.1. quart'ultimo capoverso.

<sup>44</sup> C. cost. n. 196 del 2018 par. 2.1.2. *considerato in diritto*, 3° capoverso.

<sup>45</sup> Il tema della rilevanza come collegata agli effetti delle decisioni merita una trattazione separata e verrà esaminato nel paragrafo seguente. Si rinvia sin da subito, per l'inquadramento del tema a S. Catalano, *Valutazione della rilevanza*, cit., 375-377.

controllo e l'esigenza che nello svolgimento di tale attività, poiché essa costituisce esercizio di una funzione pubblica neutrale, non si faccia uso di norme viziate da illegittimità costituzionale<sup>46</sup>.

Il ragionamento condotto dalla Corte costituzionale – su impulso del rimettente – è il seguente: 1) il legislatore regionale non poteva esercitare la funzione legislativa, poiché era privo di *competenza* ad intervenire su una data materia; 2) data l'*incompetenza* del legislatore, si postula l'*assenza* di discrezionalità del legislatore nell'allocare risorse pubbliche; 3) si può esercitare in tali casi il controllo di costituzionalità sull'*an* della legge di spesa. Appare, così, tutta la peculiarità di tali tipologie di questioni e, soprattutto, tutta l'importanza della scelta sul piano dell'evoluzione dei controlli sulle leggi nel nostro ordinamento.

I passaggi della decisione del Giudice costituzionale che sono dedicati al parametro di costituzionalità sono, peraltro, di estremo interesse perché mostrano come un consolidamento della dialettica fra giudice contabile e giudice delle leggi, attraverso il giudizio in via incidentale, non metta a rischio la posizione di ausiliarità del giudice contabile, che pure è un problema che è stato sollevato, in passato. Anzi, questo approdo della giurisprudenza costituzionale sul dialogo in sede di sindacato in via incidentale con la Corte dei conti, sembra diventare un tratto caratterizzante del modello italiano di garanzia giurisdizionale della Costituzione, perché trae origine dalla posizione che ha assunto il giudice contabile nell'ordinamento costituzionale, successivamente all'attuazione delle riforme costituzionali del 2001 e del 2012<sup>47</sup>.

Quest'aspetto della decisione consente così di approfondire anche il nesso fra le funzioni costituzionalmente riservate al giudice contabile, che tende, secondo la recente giurisprudenza costituzionale – come si è visto anche nella sentenza n. 18 del 2019, a valorizzare una genetica inscindibilità fra giurisdizione e controllo, una connessione strutturale che porta l'*ausiliarità* di cui all'articolo 100 Cost. verso la giurisdizione di cui all'articolo 102 Cost.

Il giudice contabile è dunque *naturalmente* chiamato ad interrogarsi sulla costituzionalità delle leggi nell'esercizio delle funzioni di controllo, in quanto è oggi un organo al servizio dello Stato-comunità<sup>48</sup> ed è dunque in questo senso che va declinata la funzione di ausiliarità che gli attribuisce l'articolo 100 della Costituzione. Il passaggio logico ulteriore, è che si tratta di una funzione garanzia, nell'esercizio della quale assume rilievo anche la necessità di dare applicazione – e prevalenza – alle norme costituzionali, attraverso l'attività interpretativa e, in caso di contrasto insanabile per via interpretativa fra Costituzione e legge, è pure possibile attivare il controllo di costituzionalità in tutte le ipotesi in cui la funzione di controllo è configurata, dal legislatore, in attuazione degli articoli 100 e 102 Cost., come funzione pubblica neutrale<sup>49</sup> perché al servizio dello Stato-ordinamento<sup>50</sup>.

## **5. L'interpretazione delle *Costituzioni trasformatrici*: la Costituzione ed i concetti economici; il bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato.**

Il rapporto fra diritto costituzionale ed altre scienze segue anche quello fra Costituzione e diritti, ossia, si può declinare in modo differente a seconda del «tipo» di Costituzione proprio di una data esperienza giuridica: le norme giuridiche, ed in particolare quelle costituzionali, infatti, ambiscono ad avere degli effetti di trasformazione della realtà in cui operano e, dunque, non sono *neutrali*, ma *prendono posizione* rispetto ad un dato ordine – non giuridico – inquadrato anche

<sup>46</sup> Questa esigenza si colloca sullo sfondo di Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, Ord. n. 70 del 2018 e di Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, Ord. n. 132 del 2018.

<sup>47</sup> Corte cost. n. 60 del 2013 e, successivamente alla entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001.

<sup>48</sup> Espressione emersa nella giurisprudenza costituzionale a partire da C. cost. n. 29 del 1995.

<sup>49</sup> Corte cost. n. 181 del 2015 (e conformemente C. cost. 89 del 2017).

<sup>50</sup> Corte cost. nn. 198 del 2012, 37 del 2011, 179 del 2007 e 267 del 2006.

secondo le categorie concettuali proprie di altre scienze<sup>51</sup>, categorie che poi devono essere ulteriormente *tradotte* dall'interprete che è pure chiamato a valutarne la compatibilità con le norme di struttura del proprio ordinamento<sup>52</sup>. Considerando la matrice personalista della Costituzione italiana e prendendo spunto dalla distinzione fra costituzioni conservatrici e costituzioni trasformatrici<sup>53</sup>, infatti, è stato ritenuto che è prioritario sciogliere il dilemma sulla natura trasformatrice o conservatrice di una Costituzione. Una Costituzione è trasformatrice proprio rispetto alla disciplina che reca dei diritti e delle libertà, posto che i diritti «sono strumenti pratici, con propositi concreti»<sup>54</sup> che compongono quella *parte* del diritto costituzionale che maggiormente riflette la pressione del cambiamento sociale: i diritti come istituzioni<sup>55</sup>. Ma, ci si chiede, la disciplina costituzionale dei diritti, che viene strutturata proprio per *superare* l'ordine costituzionale preesistente, come deve essere interpretata?

L'originaria matrice trasformatrice, che è propria della struttura della Costituzione italiana, ha animato il dibattito sulle tecniche di interpretazione ed applicazione che sono idonee a renderne effettive le norme<sup>56</sup>.

A distanza di più di 70 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, e come è accaduto in altre esperienze costituzionali, il dibattito sull'interpretazione dei diritti costituzionali si snoda ancora lungo l'asse che oppone l'interpretazione originalista, quella che mira a custodire la “tradizione” e la critica al tradizionalismo, volta a rendere una interpretazione evolutiva dei diritti costituzionali<sup>57</sup>.

C'è chi ritiene che «quando le corti riflettono su ciò che richiede una Costituzione dovrebbero essere caute nel distruggere pratiche consolidate, ma anche che, a partire da questa semplice precauzione, il tradizionalismo ha poco da offrire a quanti riflettono su quale sia il contenuto appropriato dei diritti o il mandato costituzionale»<sup>58</sup>.

Così ci si chiede se una interpretazione letterale, ancorata alla ricerca di disposizioni di riferimento per rintracciarvi espressamente un principio o un diritto costituzionale sia quella più

<sup>51</sup> Il riferimento è alle considerazioni di Natalino Irti sull'ordine giuridico del mercato, in N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 14.

<sup>52</sup> Il concetto di *traduzione* è utilizzato da T. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, cit., 240 ss. per spiegare le “interruzioni di comunicazioni” interne alla “scienza normale” e, dunque, come avvengono le “rivoluzioni scientifiche” e, qui viene utilizzato per rappresentare il tipo di rapporto che può realizzarsi fra mondo del diritto e concetti di altre scienze.

<sup>53</sup> C.R. Sunstein, *Designing Democracy*, New York, 2001, trad. it. *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, 2009, cap. 3, che muove da L. Lessig, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999.

<sup>54</sup> C.R. Sunstein, *Designing Democracy*, cit., 105.

<sup>55</sup> A. Barbera, *Art. 2 Cost.*, in G. Branca (dir. da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 50.

<sup>56</sup> Rispetto alla matrice anti-fascista della Costituzione italiana e, dunque, alla natura trasformatrice della Costituzione del 1948 la letteratura è talmente sterminata da rendere impossibile una selezione della dottrina di riferimento. Basti pensare al volume che raccoglie i commenti agli articoli 1-12 del *Commentario alla Costituzione* diretto da Branca e Pizzorusso del 1975 (spec. A. Barbera, *Art. 2 Cost.*, cit.; Id., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss.; S. Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004); cfr. pure il commento all'art. 22 Cost. nel medesimo *Commentario* scritto da U. De Siervo, *Art. 22*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978) Ma, si veda, soprattutto a cosa miravano V. Crisafulli, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; C. Mortati, (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 214, M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982; C. Pinelli, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. Ruggeri (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994; .

C. Mortati, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 157; P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953.

<sup>57</sup> Si richiamano ancora, nella dottrina statunitense, le belle pagine di C.R. Sunstein, *Designing Democracy*, cit., cap. III e le belle pagine di J.M. Balkin, *Living Originalism*, Cambridge – London, 2011.

<sup>58</sup> C.R. Sunstein, *Designing Democracy*, cit., 97-98.

idonea ad assicurare piena effettività alla Costituzione perché la più adatta a rispettare il significato della Costituzione e la posizione della Corte costituzionale<sup>59</sup>.

Non è questa la sede per riflettere sulla validità generale di una affermazione di questo tipo, ma il passaggio prima citato indica la via da percorrere in un quadro costituzionale in cui si ritiene che vi sia uno stretto nesso fra organizzazione costituzionale, articolazione territoriale del potere politico e diritti<sup>60</sup> e che presenti una Costituzione scritta, rigida e garantita.

La premessa di fondo da cui si muove è che garanzia giurisdizionale della Costituzione ed attuazione costituzionale sono due *processi* differenti.

In tali condizioni di contesto, una revisione costituzionale che incide su aspetti dell'organizzazione costituzionale e sulla distribuzione del potere politico su diversi "livelli" di governo può determinare un effetto sulla struttura e l'effettività dei diritti costituzionali<sup>61</sup>. Questo effetto trasformatore non intaccherà comunque alcuni «"punti fermi" che non si possono rifiutare»<sup>62</sup> e che sono costituiti dai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale, ma dovrà tener conto di come si trasforma l'organizzazione costituzionale e della presenza, nel testo costituzionale di una disciplina sui diritti rispetto alla quale sono stati spesi solidi argomenti per sostenere che è a fattispecie aperta<sup>63</sup>.

In particolare, in questo contesto ordinamentale, come si vedrà, rileverà la capacità di orientamento dell'interprete determinata dal principio di uguaglianza-ragionevolezza, dalla tutela costituzionale dei diritti inviolabili e del dovere di solidarietà (articoli 2 e 3 Cost.)<sup>64</sup>.

La Corte costituzionale italiana è dunque impegnata nell'offrire una interpretazione della revisione costituzionale del 2012 che deve prestare attenzione alla matrice trasformativa della esperienza costituzionale repubblicana<sup>65</sup> ed a questo stretto nesso fra organizzazione costituzionale, distribuzione del potere politico su vari livelli di governo e tutela dei diritti costituzionali attraverso anche il dovere di solidarietà<sup>66</sup>.

Dunque, nello scrutinio di costituzionalità si mirerà ad assicurare la proporzione fra funzioni pubbliche strumentali alla tutela dei diritti costituzionali e risorse ad esse destinate, secondo il dovere di solidarietà, e in questo contesto si renderà una valutazione della costituzionalità del diritto del bilancio e della contabilità pubblica<sup>67</sup> e, dunque, *prendendo posizione* anche sulla *posizione presa dal*

<sup>59</sup> Sul tema, rispetto a Corte cost. n. 18 del 2019, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Riv. Corte conti*, 1/2019, 220 ss.

<sup>60</sup> Per tutti, le considerazioni di C. Mortati, (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

<sup>61</sup> Basta ricordare il dibattito seguito alla revisione costituzionale del 2001 rispetto alla disposizione di cui all'art. 117 c. 2° lett. m) Cost., su cui, per tutti A. D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico: il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 1064.

<sup>62</sup> C.R. Sunstein, *Designing Democracy*, cit., 108. Sui limiti alla revisione costituzionale in Italia C. Mortati, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, 1952, 322.

<sup>63</sup> A. Barbera, *Art. 2*, cit.

<sup>64</sup> Sui doveri costituzionali in generale si rinvia a G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1964.

<sup>65</sup> Peraltro, messa in luce chiaramente già all'indomani dell'entrata in vigore della revisione costituzionale da M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità - Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012" - Corte costituzionale, 22 novembre 2013*, reperibile alla pagina web [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/Seminario2013\\_Luciani.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Luciani.pdf)

<sup>66</sup> Si veda G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in *Osservatorio AIC*, 3/2018 reperibile alla pagina web [https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/42-Arconzo\\_definitivo.pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/42-Arconzo_definitivo.pdf)

<sup>67</sup> Sul punto A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017, reperibile alla pagina web <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/aldo-carosi/la-corte-costituzionale-tra-autonomie-territoriali-coordinamento-finanziario-e-garanzia-dei-diritti>

*Legislature* laddove abbia scelto di *normare* in materia di contabilità e bilancio utilizzando categorie e concetti propri della scienza economica<sup>68</sup>, come è accaduto nella pronuncia n. 105 del 2019, proprio al fine di assicurare effettività ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Più precisamente, il Giudice costituzionale, su impulso dei rimettenti ha elaborato una giurisprudenza sulla *contabilità di mandato*. Una delle declinazioni di questo concetto la rintracciamo nella sentenza n. 18 del 2019<sup>69</sup>.

La contabilità di mandato costituisce il precipitato di una interpretazione costituzionale attenta ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale e alla crisi fra questi e quelli introdotti con le revisioni costituzionali del 2001 e del 2012.

Il principio democratico, nel modello della democrazia rappresentativa, che è un principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano (articoli 1 e 139 Cost.), impone la definizione di meccanismi di attribuzione della responsabilità politica ai titolari di cariche *elettive* e di *governo* degli Enti territoriali, e deve essere oggi posto accanto al principio dell'equilibrio di bilancio.

D'altro canto, le disposizioni costituzionali sull'equilibrio di bilancio (articoli 81, 97 comma 1° e 119 Cost.) vanno collocate accanto ad un altro principio supremo: il principio di uguaglianza nella declinazione di cui al secondo comma dell'articolo 3 Cost. e i doveri di solidarietà di cui all'articolo 2 Cost., per tale ragione, va ad esse attribuito il significato di principio dell'*equilibrio dinamico* di bilancio (e non di principio del *pareggio formale* di bilancio)<sup>70</sup>.

La sintesi fra i due principi, democratico e di equilibrio di bilancio, sotto il profilo della responsabilità politica, determina una declinazione nel senso della trasparenza dei bilanci pubblici e come principio di *responsabilità inter-generazionale ed intra-generazionale*<sup>71</sup>.

Tale prospettiva ermeneutica era già emersa nella giurisprudenza costituzionale recente e, specialmente, nella sentenza n. 6 del 2017, le cui argomentazioni si pongono come premessa logica e giuridica rispetto alla sentenza n. 18 del 2019.

Nella sentenza n. 6 del 2017<sup>72</sup>, infatti, rispetto al “disavanzo tecnico” la Corte costituzionale affermò che, sul piano del giudizio di ragionevolezza, quella eccezione alla regola dell'equilibrio dinamico di bilancio, era giustificabile e di stretta interpretazione, ma che: «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, sentenza n. 107 del 2016)»<sup>73</sup>.

Entrambi i principi (equilibrio dinamico di bilancio e responsabilità politica) trovano la loro sintesi nel concetto del *bilancio come bene pubblico*. Il bilancio degli enti territoriali, in particolare, è funzionale a «sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere

<sup>68</sup> L'uso della espressione “prendendo posizione” rimanda alle già richiamate considerazioni di N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, loc. ult. cit.

<sup>69</sup> Cfr. Corte cost. nn. 184 del 2016 e 228 del 2017.

<sup>70</sup> Corte cost. n. 18 del 2019 par. 5 *considerato in diritto*.

<sup>71</sup> Corte cost. n. 18 del 2019 parr. 5.2, 5.3 e 6 *considerato in diritto*. Il tema è emerso di recente nella dottrina italiana. Si veda per tutti R. Bifulco, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008. Rispetto alla revisione costituzionale del 2012 si veda N. Lupo, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Note sparse*, in *Amministrazione in cammino*, reperibile alla pagina web <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2011/05/25/costituzione-europea-pareggio-di-bilancio-ed-equita-tra-le-generazioni-notazioni-sparse/>

<sup>72</sup> Ndr la sentenza citata è oggetto di commento in altro articolo su questo numero della rivista

<sup>73</sup> Corte cost. n. 6 del 2017 par. 5 *considerato in diritto*, ultimo capoverso.



inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»<sup>74</sup>.

Da qui l'esigenza che le norme che disciplinano il bilancio e la contabilità pubblica siano sottoposte ad un peculiare controllo di ragionevolezza, necessario per rendere effettivi i citati principi costituzionali (democratico, sotto il profilo della responsabilità politica, e dell'equilibrio dinamico di bilancio).

Dunque, rispetto alla responsabilità politica, la disciplina sub-costituzionale deve assicurare la trasparenza dei bilanci e dei conti pubblici<sup>75</sup>; rispetto all'equilibrio dinamico di bilancio, deve assicurare, in particolare, la *sana gestione finanziaria e contabile*<sup>76</sup>, sana ossia mirata alla «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»<sup>77</sup>.

Ecco, dunque che lo scrutinio di costituzionalità della disciplina di rango sub-costituzionale va condotto utilizzando – seppur in modo non espresso, ma evidente – il giudizio di ragionevolezza, per assicurare coerenza interna alle norme sul bilancio e di contabilità pubblica<sup>78</sup>.

Dopo l'individuazione dei parametri costituzionali di riferimento, definiti nella giurisprudenza costituzionale sull'equilibrio di bilancio come «clausole generali», si scenderà quindi sul livello legislativo per *colpire* «l'antinomia di norme asistematiche»<sup>79</sup> rispetto alle norme di attuazione dei principi costituzionali che definiscono «l'ordinario regime» mediante il quale le «clausole generali» sono «in grado di operare»<sup>80</sup>.

Cosa significa tutto questo se non collocare in modo coerente con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale (quello democratico, in particolare), la revisione costituzionale del 2012? Attraverso la giurisprudenza costituzionale sulla contabilità di mandato – e quindi sul bilancio come bene pubblico – si offre una risposta ai timori di Costantino Mortati sulla funzionalità della parte *organizzativa* della Costituzione italiana rispetto alla parte che riconosceva e garantiva i diritti. Il diritto costituzionale sul bilancio e la contabilità pubblica, nella giurisprudenza costituzionale recente si fa strumento di realizzazione della responsabilità politica.

Necessiterà, tuttavia, di ulteriori riflessioni, l'analisi degli effetti delle decisioni della Corte costituzionale in materia di bilancio e contabilità pubblica e del seguito della giurisprudenza costituzionale sul bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato.

<sup>74</sup> Corte cost. n. 184 del 2016.

<sup>75</sup> A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018, reperibile alla pagina web [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3\\_2018\\_Carosi.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Carosi.pdf)

<sup>76</sup> Corte cost. n. 18 del 2019 che richiama Corte cost. nn. 184 del 2016 e 192 del 2012.

<sup>77</sup> Corte cost. nn. 250 del 2013, 6 del 2017. Da ultimo, sul principio di proporzione fra risorse e funzioni Corte cost. n. 6 del 2019.

<sup>78</sup> Cfr. L. Paladin, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento I*, Milano, 1997, 898 ss.; J. Luther, (voce) *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1997, XII, 341;

<sup>79</sup> Corte cost. n. 18 del 2019 par. 5.1 *cons. in diritto*, ultimo capoverso.

<sup>80</sup> Corte cost. n. 18 del 2019 par. 5.1 *cons. in diritto*, ultimo capoverso.