

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2019

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

LA SENTENZA DI SAN VALENTINO. LA CORTE COSTITUZIONALE E IL CONTROLLO “NEOCAVOURIANO” DELLA CORTE DEI CONTI, A TUTELA DEL BILANCIO “BENE PUBBLICO” E DELLE GENERAZIONI FUTURE¹

di Federico Svevo Altavilla
Dottore di ricerca
Università degli studi di Palermo

La Corte costituzionale, con la sentenza ormai nota come “sentenza di San Valentino” (Corte cost. n. 18/2019, e pubblicata, appunto, il 14 febbraio 2019) ha chiuso il cerchio del lungo percorso interpretativo che ha visto al centro, sul piano sostanziale, l’elaborazione del concetto del bilancio quale bene pubblico costituzionale e, sul piano processuale, la riscoperta del ruolo della centralità della Corte dei conti nel sistema delle giurisdizioni.

La sentenza è scaturita da una questione incidentale sollevata dalla Sezione regionale di controllo campana, con ordinanza n. 19/2018/PRSP e si segnala per due profili: uno processuale, l’altro sostanziale.

Sotto il primo profilo, la pronuncia si pone in piena continuità e nel solco della dottrina sandulliana della “neutralità”², nel senso che addirittura la supera, giungendo ad equiparare del tutto

¹ Articolo sottoposto a referaggio a doppio cieco.

² Il concetto di neutralità ricorre in numerose sentenze che hanno sancito la legittimazione della Corte a sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale, tanto in sede di parifica (Corte cost. n. 121/1968, Est. Sandulli, poi ripresa in Corte cost. n. 142/1968, Est. Crisafulli), quanto in sede di controllo preventivo di legittimità (Corte cost. n. 226/1976, Est. Crisafulli e poi in anni più recenti cfr. Corte cost. n. 384/1991), in buona sostanza affermando la “sufficienza” di tale caratteristica per affermare la sussistenza del carattere della giurisdizione necessario per sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 1 della l. cost 9 febbraio 1948, n. 1 e dell’art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87. In buona sostanza il giudizio effettuato dalle Sezioni di controllo «si risolve nel valutarne “la conformità [...] alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell’ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo”». Infatti, «Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, [...] che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell’interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell’organo cui è affidato» (Corte cost. n. 226/1976 e n. 384/1991).

La dottrina ed il concetto della neutralità, invero, sono un prodotto sandulliano, elaborato per evidenziare che esistono poteri che svolgono funzioni paragiurisdizionali che legittimano all’accesso in Corte costituzionale, cfr. A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 210 (ripubblicato anche in questa rivista ndr). Questo concetto venne elaborato, invero, principalmente al controllo della Corte dei conti che, al tempo, era essenzialmente quello preventivo di legittimità, essendo il controllo successivo “giudiziario” per definizione, con il giudizio di conto ed il giudizio di parificazione.

Occorre distinguere tra mera “imparzialità” che è tipica e necessaria di tutta la pubblica amministrazione e “neutralità”. L’imparzialità è quel dovere che si incardina sull’intestatario di una funzione per il perseguimento di un particolare interesse pubblico, segnatamente il dovere di valutare paritariamente (imparzialità positiva), senza discriminazioni (imparzialità negativa) tutti gli interessi secondari, pubblici o privati, rispetto a quello primario intestato al plesso decidente. L’imparzialità è ovviamente rinforzata quando sussistono condizioni organizzative di indipendenza dal Governo che, tuttavia, non intaccano il primo dovere di un’ autorità amministrativa e cioè quello di bilanciare gli interessi in relazione all’interesse pubblico di cui è intestataria, cfr. U. Allegretti, *L’imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965, 20 ss.; M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1970, 85; S. Cassese, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, Giuffrè, 1973, 85 ss.

Nella neutralità «si è sempre riscontrata la presenza di due condizioni. La prima è rappresentata dalla provenienza dell’attività da un organo in posizione di indipendenza - e cioè da un organo non sottoposto (gerarchicamente o altrimenti), né condizionato (giuridicamente o di fatto) da altri soggetti o altri organi in grado di influenzarne in alcun modo l’operato, in base ai poteri discrezionali che siano in grado di esercitare in favore o in danno del suo titolare o dei suoi titolari. La seconda condizione - collegata immediatamente con la prima - è rappresentata dalla collocazione dell’attività stessa in una posizione di estraneità e di indifferenza assoluta rispetto agli interessi al cui regolamento è diretta», A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche*, cit., 210.

controlli processuali (giudizio di parifica) e a-processuali (l'ordinanza nasce nel contesto dei controlli sui piani di riequilibrio ai sensi degli artt. 243-bis e ss. TUEL)

Il primo punto di svolta, infatti, è il generale riconoscimento al controllo successivo sullo svolgimento del bilancio, dei caratteri “procedurali e formali” di una giurisdizione *pleno iure*, che consentono di collocare tale funzione in una giurisdizione unitaria³.

La Consulta va oltre e supera l'annotazione dell'“agnosticismo” rispetto agli interessi, garantite da norme sullo status dell'organo pubblico e dall'esistenza di un parametro “normativo” (condizioni che consentono di parlare di potere “neutrale”).

La Corte dei conti viene legittimata a sollevare q.l.c. in sede di controllo successivo (di legittimità-regolarità) in quanto vero e proprio potere “giurisdizionale”, anche se in una procedura a-processuale e non contenziosa.

E per comprendere la potenza di questa affermazione bisogna partire, ancora una volta, dalla mirabile elaborazione concettuale dello stesso giureconsulto.

Con una premessa però. La tesi di Sandulli sul concetto di giurisdizione non è eccentrica né isolata, ma è agganciata alle consolidate tradizioni dottrinali del diritto pubblico italiano. Ed infatti, già Santi Romano, in età pre-repubblicana, affermava che il tratto caratterizzante la giurisdizione non è né la struttura contenziosa e men che meno il processo, ma il potere di definire ed attuare il diritto su un “caso” speciale, eliminando l'incertezza sul diritto e sull'assetto che l'ordinamento conferisce agli interessi in gioco.⁴

Cosicché, nel noto saggio già citato⁵, Sandulli affermava che il confine della neutralità poteva ritenersi varcato, potendosi parlare di giurisdizione vera e propria, non in ragione del fatto che il

La funzione di controllo della Corte dei conti è del tutto svincolata dalla cura di interessi concreti tipici dell'attività amministrativa e si caratterizza per la peculiare posizione organizzativa del controllore, connotato dallo status magistratuale, che consente di differenziare la posizione “neutrale” della Corte rispetto alla “indipendenza” di alcune autorità amministrative e alla stessa “imparzialità” della pubblica amministrazione.

³ Per la teoria di una unitaria *iurisdictio*, si rinvia F. Sucameli, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione “domestica” del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2017.

⁴ S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, seconda edizione riveduta, ristampa, Milano, Giuffrè, 1947, 306 ss.: «1. Dicesi giurisdizione la funzione che ha per oggetto il mantenimento e l'attuazione dell'ordinamento giuridico. Se questa definizione generica può dirsi in un certo senso pacifica, [...] viceversa molto controverso il modo di intenderla: il che deriva forse principalmente, spesso implicitamente, talvolta esplicitamente, come termini identici, giurisdizione e processo. Questo invece non è che la forma con cui, di regola e non sempre, la giurisdizione si esercita: così che, mentre vi son dei casi, in cui un potere giurisdizionale non implica un processo, d'altra parte, anche quando l'esercizio del primo si svolge mediante il secondo, è da distinguersi la potestà sostanziale dal complesso dei poteri procedurali che sono necessari per attuarla. [...] Ancora più inesatto è credere che la giurisdizione consista nel potere di decidere controversie giuridiche [...] è anche certo che l'ufficio caratteristico e più frequente dei giudici è quello di risolvere delle questioni: ma ciò non è tutta la giurisdizione, anzi di questa non è che la estrinsecazione formale e occasionale, e il potere di dirimere una controversia non è che la conseguenza e, se si vuole, il caso più importante del potere di tutelare il rispetto del diritto oggettivo

2. Così concepita, la giurisdizione si distingue dalla legislazione, quanto questa costituisce l'ordinamento giuridico, mentre quella lo tutela e lo attua. [...] Mentre il potere esecutivo può emanare proprie norme (regolamenti), ciò è normalmente interdetto alle autorità giudiziarie, che solo in misura molto limitata hanno una potestà regolamentare meramente interna (XXII, S 4, n. 2). Tale divieto, in Francia, già stabilito in un decreto del 16 agosto 1790, è stato riprodotto nel codice civile (art. 5), secondo il quale «è proibito ai giudici di pronunciare per via di disposizioni generali e regolamentari sulle cause a loro sottoposte». Tanto meno l'autorità giurisdizionale può stabilire nuovi principi di diritto oggettivo per casi singoli [...]. Il mezzo che spesso è sufficiente perché la giurisdizione raggiunga il suo scopo di attuare disposizioni di legge è quello interpretarla imponendo come obbligatoria tale interpretazione, non a tutti, ma solo alle persone cui l'atto giurisdizionale si rivolge e per quanto riguarda il caso speciale». In buona sostanza la giurisdizione è il potere di dare certezza al diritto su un caso speciale, su cui si manifestano interessi intorno ad un bene della vita, su cui l'ordinamento ha dettato un assetto. La specialità, il caso di occasione della pronuncia (la causa) rendono la giurisdizione, anche in sede nomofilattica, nettamente distinguibile dal potere normativo (Corte cost. n. 39/2014, § 8.10 *cons. diritto*).

⁵ A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche*, cit., 200 ss. nonché Id. *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Diritto e società*, 1979, 33-61, pubblicato altresì in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, Giuffrè, 1984, III, 469-497. Anche in questo scritto, dopo avere affermato la sola sussistenza del carattere della “neutralità” nella funzione di controllo

giudice era chiamato a decidere una lite, ma solo e se erano presenti due condizioni, necessarie e sufficienti. Oltre alla neutralità, di status e di parametro, infatti, il giudizio avrebbe dovuto: a) «*esplicarsi necessariamente con l'amministrazione del contraddittorio degli interessati (art. 24 Cost.) – carattere comune generalmente peraltro all'attività di "giurisdizione volontaria e a varie attività (di amministrazione contenziosa) che sono espressione di neutralità "impropria" [cioè non garantita da un'indipendenza gerarchica da una delle parti interessate]*»; e b) avrebbe dovuto tradursi in un connotato fondamentale del giudizio finale, ovvero «*quello - esclusivo e decisivo - di avere per oggetto la risoluzione di questioni giuridiche, in vista della emanazione di provvedimenti aventi un valore giuridico sui generis*». Segnatamente, «*Il proprium della giurisdizione non è da ricercare dunque né nella preordinazione alla risoluzione di una lite [...] e perciò nella (terzietà) del giudice rispetto alle "parti" - ; né nell'estraneità dell'iniziativa del giudice rispetto al giudice (ne procedat iudex ex officio); né nel contenuto dei provvedimenti con cui il giudizio si conclude; né nella imperatività immutabile dei provvedimenti stessi*». Soggiungeva infine che per individuare una giurisdizione: «*In effetti sembra che l'unico criterio universalmente valido nel nostro ordinamento - sebbene apparentemente labile (ma, come si è visto, ne mancano di più consistenti) - sia da considerare, nel nostro campo, quello che si basa, più che sulla forza giuridica (imperatività immodificabile), sul valore formale delle pronunce*».

Le sentenze, e cioè i provvedimenti in cui sfocia, e in funzione dei quali si esplica, l'attività di giurisdizione [...], hanno, nel nostro ordinamento, questo carattere distintivo rispetto ai provvedimenti delle altre autorità e agli atti dei privati: che le loro statuizioni, anche se non conformi alla legge, non possono esser revocate o modificate o comunque dichiarate illegittime, se non mediante altre pronunce giurisdizionali».

La recente sentenza n. 18/2019 della Corte costituzionale riconosce queste due caratteristiche, anche ai controlli a-processuali, di legittimità-regularità, che la Corte svolge sugli enti locali, collocando *pleno iure* le funzioni di controllo di legittimità-regularità sul bilancio nell'ambito dell'area della "giurisdizione". Ciò vale tanto più per la parifica regionale, che già gode di forme contenziose e processuali dinanzi alle Sezioni regionali di controllo⁶.

Infatti, rispetto al contraddittorio, la sentenza, in continuità con le argomentazioni del remittente⁷, evidenzia un dato di fatto e una necessità costituzionale, vale a dire che il controllo realizzi un sistema giustiziale in cui sia possibile la tutela di tutti gli interessi potenzialmente lesi (Corte cost. 39/2014, § 6.3.4.3.3 *cons. diritto*), sia quelli «*dell'amministrazione sottoposta al controllo [nonché quelli] degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo*».

Rispetto alla natura formale del deliberato di controllo, la Corte sancisce la riconoscibilità, in tale decisioni, del tratto della "definitività": «*La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle*

preventivo di legittimità e la natura giurisdizionale del giudizio di parifica, rammenta infatti che: «*il quid che imprime l'essenza alla giurisdizione [è l'] imperatività, la quale - pur non essendo innovativa dell'ordinamento legislativo - non sia reversibile (come generalmente avviene per l'attività legislativa e avviene sempre per quella giurisdizione) se non nell'ambito dello stesso potere dal quale gli atti medesimi promanano*».

⁶ A.M. Sandulli, *La Corte dei conti*, cit., 33-61, pubblicato altresì in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, cit., 51: «*Abbiamo visto che anche l'attività di controllo [preventivo] della Corte dei conti presenta i caratteri dell'autonomia, dell'obiettività, dell'imparzialità. Tra gli atti di controllo, solo la pronuncia sul rendiconto generale dello Stato viene emessa dalla Corte e con le "formalità della sua giurisdizione contenziosa" (art. 40 t.u.): una formula che [...] la Corte costituzionale ha ritenuto destinata a consacrare la giurisdizionalità della pronuncia stessa, avente la funzione di "fare stato" dell'accertamento effettuato, ai fini dell'ulteriore e diverso controllo (politico) del Parlamento sull'azione del Governo (sentt. n. 165 del 1963, n. 121 del 1966, on. 142 e 143 del 1968). Fin dal 1963 il giudice delle leggi ha ammesso perciò la Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di procedimento ordinato alla pronuncia sul rendiconto generale (così dello Stato come delle Regioni ad autonomia speciale)*».

⁷ Il quale, nella ordinanza-deliberazione n. 19/2018/PRSP aveva affermato che il principio di legalità a presidio del bilancio quale "bene pubblico", è assicurato nell'ambito di un procedimento connotato da un alto tasso di contraddittorio e dalla pubblica adunanza – in applicazione analogica delle norme dettate per il controllo preventivo – destinato a confluire in una decisione suscettibile di acquisire stabilità giuridica.

gestioni finanziarie [...] – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – 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 (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»). [...]»⁸ Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. [...]

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana».

Tali controlli, si divaricano così, definitivamente dai controlli c.d. “collaborativi”⁹, che non hanno la stessa natura, struttura e financo finalità dei controlli di legittimità-regolarità, come risulta ormai da costante giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte cost. n. 228/2017 e n. 89/2017).¹⁰

⁸ Prosegue la stessa sentenza: «Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-quater, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r, del d.l. n. 174 del 2012) «asigna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-ter; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).».

⁹ La Corte costituzionale ha separato con estrema chiarezza struttura e rilevanza costituzionale di tale tipo di controllo rispetto al controllo di legittimità-regolarità (Corte cost. n. 37/2011). Esso sconfinava in un'attività consulenziale sulle prospettive *de iure condendo* e/o sulle modifiche di prassi amministrative che, pur legittime, appaiono non funzionali rispetto ai compiti assegnati all'ente pubblico, misurare sui principi di efficienza, efficacia ed economicità. I principi di efficienza, efficacia ed economicità sono principi di natura mista. Essi hanno una componente giuridica, che li eleva a parametro normativo (se letti in negativo, essi escludono la validità/illegittimità/liceità di atti nella misura in cui un atto, un risultato, un'azione, sia certamente inefficiente, inefficace, antieconomico). In tutti gli altri casi, piuttosto che parametro di legittimità, lo stesso principio è in realtà un criterio pratico di misurazione della *performance*, che attiene all'area del legittimo e della discrezionalità amministrativa e del merito amministrativo. I c.d. controlli di gestione, introdotti con la l. 14 gennaio 1994, n. 20 (art. 3, commi 4-9, della l. n. 20/1994), come il controllo nelle forme della l. 21 marzo 1958, n. 259 (con la partecipazione silente e referente di un magistrato agli organi amministrativi di enti pubblici) hanno certamente una componente di *compliance* (aderenza alle regole giuridiche), che ha lo scopo di produrre un'analisi dei rischi e, in tale prospettiva, di consentire valutazioni retrospettive e prognostiche (dagli esiti aperti e non “binari”), miranti ad ottenere la modifica dei comportamenti futuri della p.a. medesima.

Tuttavia l'esito di tali controlli, anche in termini di *compliance*, finisce per essere riconducibile più allo schema della *what if analysis* che al ragionamento, necessariamente binario e dicotomico, del discorso giuridico (Corte cost. n. 60/2013). Per questo i controlli “collaborativi” mirano ad ottenere meri effetti auto-correttivi (si pensi, ad esempio, all' “obbligo di riesame” ex art. 3, comma 8 l. n. 20/1994) e non comportano, *ipso iure*, immediate conseguenze giuridiche sulle amministrazioni controllate, come accade, per i controlli di legittimità-regolarità (Corte cost. n. 60/2013, 39 e 40/2014, 228/2017).

¹⁰ In particolare, non applicano (solo) parametri normativi, ma criteri tecnici e pratici, non portano ad esiti univoci, e promuovono solo azioni auto-correttive della p.a..

Peraltro, la divaricazione tra controllo-giusdicente e controllo come manifestazione di un'attività di amministrazione attiva viene introdotta concettualmente attraverso lo stesso art. 100 della Costituzione al comma secondo. Nel definire le attribuzioni costituzionali in materia di bilancio, nella prima parte afferma: «*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*». Si tratta ancora del sopra citato modello cavouriano, che radica il controllo-giusdicente sul bilancio. Nella seconda parte, però, dopo un punto, lo stesso articolo della Costituzione afferma che la Corte dei conti: «*Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*». Il controllo che esercita lo Stato sugli enti a cui partecipa in via ordinaria è certamente una funzione di amministrazione attiva, cui la Corte, seppure con le sue tradizionali prerogative di indipendenza (art. 100, comma 3, Cost.) era chiamata a “partecipare”. Si tratta, in buona sostanza, della matrice di quello che sarà chiamato “controllo collaborativo”¹¹, alla base della l. n. 259/1958¹² e della successiva l. n. 20/1994 (art. 3), istitutiva del c.d. controllo di gestione.

La sentenza, tuttavia, contiene importanti affermazioni di principio non solo sul piano tecnico-processuale, ma anche e soprattutto sul piano diritto costituzionale sostanziale¹³, contribuendo, e non poco, a collocare il bene pubblico bilancio in un'ottica “strumentale” a valori “consustanziali” della nostra Carta costituzionale.

Sotto il primo profilo, la sentenza ha riconosciuto, per la prima volta, la legittimazione a sollevare una questione incidentale da parte di una Sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo, in un controllo successivo sul bilancio, pur in assenza delle forme tipiche del processo, come già accade nel procedimento di parifica¹⁴. Il caso è stato fornito da una procedura di controllo

¹¹ Il termine viene codificato a seguito della riforma del Titolo V, nella l. 5 giugno 2003, n. 131 (cfr. l'art. 7, comma 7) muovendo dalla giurisprudenza costituzionale su tale tipo di controllo che usava per la prima volta una simile espressione (Corte cost. n. 29/1995, *cons. in diritto* § 7).

¹² La legge aveva il suo precedente nei controlli ai sensi del r.d. 9 aprile 1939, n. 720, con la presenza di un magistrato contabile negli organi degli enti sovvenzionati o controllati. In proposito la dottrina già negli anni '40 e '50 del secolo scorso si esprimeva affermando che un siffatto potere di controllo non rientrava in quello tradizionale della Corte, se non in modo “improprio”. Infatti, sui rendiconti consuntivi degli enti sovvenzionati, la Corte dei conti non rilasciava una dichiarazione di “parifica” o verifica e ieri, come oggi, non si conclude con una pronuncia giuridicamente rilevante, ma solo con un giudizio che, fornito al Parlamento, è da questi liberamente valutato. Si è parlato, a tal proposito, di controllo informativo o ispettivo (F. Franchini, *Natura e limiti del controllo del Parlamento e della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato*, Milano, Giuffrè, 1953, 142 ss.; A. Giugni, *Il controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Foro amm.*, 1945, III, 60; C. Bentivenga, *Il sindacato parlamentare sugli enti d'importanza nazionale*, Roma, Ist. Poligr. Dello Stato, 1946) che si concreta in una attività preparatoria per l'esercizio di un potere amministrativo parlamentare, di decisione o di sanzione.

¹³ Cfr. P. Santoro, *L'accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della corte dei conti in materia di equilibri finanziari*, su www.contabilità-pubblica.it, 26 febbraio 2019.

¹⁴ Sull'opinione contraria alla legittimazione della Corte a sollevare questioni incidentali di costituzionalità si vedano le considerazioni di 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. e G. Amato, *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967, 782; nonché 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 ss. La dottrina più recente ha manifestato maggiore aperture, sul tema, sollecitando una lettura flessibile delle categoria della incidentalità, per aggredire le “zone franche” in cui si rifugiano le “norme costituzionali sul bilancio”, così G. Scaccia, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012, <https://www.rivistaaic.it/it/rivista/ultimi-contributi-pubblicati/gino-scaccia/la-giustiziabilit-della-regola-del-pareggio-di-bilancio>. Per un'articolata trattazione del tema, con la stessa tendenziale apertura al riconoscimento della legittimazione, cfr. altresì a 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., nonché E. Casino, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità in via incidentale: riflessioni alla luce dei recenti orientamenti del Giudice costituzionale e degli atti di promovimento del Giudice contabile*, in corso di pubblicazione. 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) cfr. 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>

sull'attuazione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-quater comma 7 TUEL, ma la pronuncia contiene affermazioni facilmente estensibili a tutti i controlli successivi sul bilancio, effettuati con il paradigma esclusivo della legge. In tale contesto, si legge, la Corte e la sua funzione di controllo sono qualificati in una sostanza che va ben oltre il problema dei requisiti di legittimazione ai sensi dell'art. della l. cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della l. n. 87/1953. Spicca, in particolare, l'equiparazione tra pronuncia di controllo e sentenza, e il riconoscimento per entrambe del carattere della "definitività", attraverso il sistema del successivo ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Sul piano del contraddittorio, la sottolineatura della presenza di una molteplicità di interessi, soprattutto adespoti e diffusi, corre per tutta la sentenza, al punto che rimane da chiedersi se il "test di giurisdizionalità" tracciato nella sentenza n. 228/2017 non induca a dovere ripensare la pesante assenza del PM bella adunanza pubblica della fase finale del controllo.

In definitiva, sul piano processuale, la sentenza di San Valentino va ben oltre il controllo gli stretti confini della "neutralità", già riconosciuta al controllo preventivo di legittimità, e ricolloca la Corte e il suo controllo successivo in un sistema di legittimità-regolarità di tipo neo-cavouriano, sul modello della l. 14 agosto 1862, n. 800, dove il controllo successivo era presidiato da forme giudiziarie.

Sotto il profilo sostanziale si deve ricordare che la questione riguardava un'ipotesi di ripiano trentennale di disavanzo, non collegato ad eventi straordinari, ma solo ad una situazione singolare di decozione, imputabile al singolo ente. La Corte dichiara l'incostituzionalità evidenziando valori e principi "consustanziali" all'equilibrio di bilancio (come già accaduto con i "diritti incompressibili", cfr. Corte cost. n. 275/2016), dichiarando l'incostituzionalità della disposizione impugnata.

La norma è stata dichiarata in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione sotto tre diversi profili: violazione dell'equilibrio del bilancio, in relazione alla maggiore spesa corrente autorizzata nell'arco del trentennio; violazione dell'equità intergenerazionale, per aver caricato sui futuri amministrati gli oneri conseguenti ai prestiti contratti nel trentennio per alimentare la spesa corrente; violazione del principio di rappresentanza democratica, in quanto sottrae agli elettori e agli amministrati la possibilità di giudicare gli amministratori sulla base dei risultati raggiunti e delle risorse effettivamente impiegate nel corso del loro mandato.

Se non costituisce una novità l'affermazione del legame tra il bilancio ed il principio della rappresentanza democratica (Corte cost. n. 184/2016), lo è certamente il richiamo all'equità "intra" ed "inter" generazionale: si tratta una potente affermazione, prima di questa sentenza, presente nella giurisprudenza costituzionale e nel dibattito dottrinale in materia ambientale¹⁵.

E come già in materia ambientale¹⁶, tramite il principio di sostenibilità, si evidenzia un legame con le generazioni future, prontamente colto, in quella materia, dalla Corte costituzionale, ad esempio

¹⁵ Infatti l'ambiente, come il bilancio, rappresenta un bene "pubblico" e dinamico, che travalica l'esistenza de singoli e si lascia ai propri figli, cfr. la c.d. legge Galli (art. 1, comma 2, l. 5 gennaio 1994, n. 36) poi inclusa nel c.d. Codice dell'ambiente (cfr. artt. 3-quater, comma 1, e 144 comma 2, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152), ai sensi della quale «qualsiasi uso delle acque è effettuato salvaguardando le aspettative e i diritti delle generazioni future, a fruire di un integro patrimonio ambientale». Il principio dello sviluppo sostenibile, introdotto in occasione del Trattato di Amsterdam, trova oggi espressa menzione negli artt. 3 TUE e 11 TFUE, senza tuttavia essere chiaramente definito. In proposito si rinvia a G. Razzano, *La sfida della responsabilità ambientale nel sistema costituzionale alla luce dell'enciclica Laudato si*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2017, il quale rammenta che la Corte costituzionale, con le sentenze nn. 151/1986, 210/1987, 641/1987 e 378/2007: «ha definito l'ambiente un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto, che l'ordinamento deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) attraverso un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore».

¹⁶ Sul tema dell'ambiente "bene pubblico" intergenerazionale cfr. R. Bifulco e A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro, Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008; F. De Leonardis, *Tutela delle generazioni future e organismi preposti alla tutela*, in V. Parisio (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi soprannazionali*, Milano, Giuffrè, 2009; F. Fracchia, *La tutela dell'ambiente come dovere di solidarietà*, in L. Antonini (a cura di), *L'imposizione ambientale nel quadro del nuovo federalismo fiscale*, Napoli, Jovene, 2010. Per un precedente in materia finanziaria cfr. altresì, G. Pepe, *La solidarietà intergenerazionale quale strumento di giustizia redistributiva. commento a Corte costituzionale n. 173 del 2016*, in *AmbienteDiritto.it*, 2016: «Nell'ambito del

nella sentenza n. 288/2012, secondo cui «*nell'apprestare [...] una "tutela piena ed adeguata", capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela (sentenza n. 378 del 2007). A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo unicamente libere di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali*».

La “sostenibilità”, infatti, postula il carattere transgenerazionale e dinamico (cioè temporalmente declinato) del bene della vita e degli interessi in gioco, oltre la necessità di un'azione unitaria pubblica. Sono considerazioni facilmente estensibili alla materia finanziaria dove si parla espressamente di sostenibilità del debito pubblico (art. 81, comma 6, Cost.; art. 5, comma 2, lett. c, l. cost. 20 aprile 2012 n. 1; art. 97 comma 1 Cost.).

In questo modo il bene giuridico bilancio, come l'ambiente, sono declinati in stretta connessione con diversi beni della vita “finali” e sostanziali, come l'uguaglianza ed il funzionamento della democrazia¹⁷.

Un cambio di paradigma costituzionale e un investimento sul giudice contabile e sulle sue funzioni, che viene rimesso al centro del sistema delle giurisdizioni quanto a presidio di legalità, ordinaria e costituzionale, del bene pubblico bilancio. Una nuova fase che si potrebbe definire “neocavouriana”, se si prova a leggere retrospettivamente il lungo percorso ordinamentale di tale magistratura.

Se si guarda alla l. n. 800/1862, legge fondativa della prima magistratura unitaria del neonato Stato italiano, si può chiaramente scorgere la *ratio* di quel disegno originario. L'obiettivo, si potrebbe dire, la priorità costituzionale, era garantire l'integrità finanziaria dello Stato, “neutralizzando” la contesa politica sul diritto del bilancio. Ciò poteva accadere solo se il conflitto, sia pure potenziale, sul bilancio e sui conti, si fosse affidato ad un giudice, in grado di esercitare in modo neutrale, nella dialettica tra amministrazione e parlamento, una profonda ed articolata competenza tecnica, fatta di leggi e numeri. Per tale ragione vi era “*assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*”¹⁸.

giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 1 co. 486 l. 147/2013, la Corte attribuisce rilievo decisivo alla c.d. mutualità intergenerazionale, perseguita attraverso un prelievo forzoso da destinare in favore dei lavoratori presenti e futuri. La Consulta per la prima volta afferma espressamente un principio di solidarietà (responsabilità) tra le generazioni in un'ottica di giustizia redistributiva».

¹⁷ Cfr. D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2018: significativo che l'A., esattamente come la Corte nella sentenza n. 18/2019, declini il principio di sostenibilità in ottica “intra” e “inter” generazionale.

¹⁸ Così si esprimeva il ministro delle finanze Cavour, che il 5 maggio 1852 presentava alla Camera del Regno sabauda il progetto di legge sull'Ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale, e della Corte dei conti: «*Vi è assoluta necessità di concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile [...]. La creazione dunque di una Corte dei conti, incaricata dei controlli preventivo e giudiziario, non è concetto nuovo per noi, ma essa ha radice nella nostra legislazione [...]. Riuniti così i due controlli, si rinforzeranno a vicenda, ed affidati ad un magistrato, i cui membri siano inamovibili saranno di bel nuovo indipendenti, efficaci e tali da soddisfare ai desideri del Parlamento e del Paese*», così, dalla Relazione al progetto di legge istitutivo della Corte dei conti, presentato alla Camera il 5 marzo 1852 dal Ministro delle finanze Cavour. Nel linguaggio dell'epoca, controllo e giurisdizione erano sinonimi ed è curioso che il sintagma, la categoria, sia non l'espressione giurisdizione, ma “controllo (“riuniti così i controlli”, dice, trattandosi di una giurisdizione di profilassi e d'ordine pubblico, economico e costituzionale, attraverso cui si doveva assicurare il funzionamento, sin dalla base, dello Stato di diritto e del sistema parlamentare.) Ci si riferiva, cioè ad un sindacato di legalità, ora svolto in modo preventivo su atti, per assicurare la continenza degli stessi rispetto agli stanziamenti di bilancio e alle finalità sostanziali fissati con legge dal parlamento, ora in forma “contenziosa” sui conti, a valle dell'esercizio dell'amministrazione. Tale impostazione fu la base della legge Rattazzi del 1859 (legge 30 ottobre 1859, n. 3706), con la quale fu istituita la Corte dei conti sabauda (che sostituiva la già nota Camera dei conti) e poi, della legge unitaria n. 800 del 14 agosto 1862. La Corte dei conti era dunque prima magistratura unitaria del regno, cfr. G. B. Ugo, *La Corte dei conti*, Torino, Bocca, 1862, 64, inaugurata solennemente dal Ministro delle finanze Quintino Sella, che, nel discorso inaugurale, il 1° ottobre 1862, all'apertura dell'anno giudiziario, così si esprimeva: «*Sono venuto tra voi ad inaugurare il primo Magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno [...] Inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora [...] La fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo*

Mentre il controllo preventivo, su atti che non avevano ancora dispiegato effetti e instaurato rapporti, doveva svolgersi in modo scevro da forme processuali – pur nella garanzia del contraddittorio con l'amministrazione interessata – il controllo successivo era allora effettuato con forme "giudiziarie," attraverso un processo (il giudizio di conto), inquisitorio e anch'esso agile per forme¹⁹.

Se questa doveva essere la funzione di tale giudice, si capisce perché la relazione alla legge istitutiva del 1862 definiva l'attività della Corte dei conti affermando che essa "non è amministrativa, né giudiziaria, ma si attiene all'ordine costituzionale", in quel sistema riferendosi ai rapporti e agli assetti della forma di Stato e di Governo²⁰.

nerbo capitale della forza e della potenza di un paese, voi siete creati tutori. È vostro compito di vegliare a che il potere esecutivo non mai violi le leggi; ed ove un fatto avvenga, il quale a vostro alto discernimento paia ad esse contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento», così.

Il progetto Cavouriano partiva dal modello belga, che prendendo atto della particolare articolazione e complessità delle funzioni del moderno Stato, per garantire l'effettività del controllo di "legalità" sull'azione amministrativa, affidava il compito di effettuare il riscontro di aderenza alla legge (preventivo su atti e successivo dei "conti"), ad una magistratura specializzata, in modo da garantire lo Stato dalla malversazione dei suoi amministratori e contemporaneamente assicurare la responsabilità "politica" del Governo della Corona di fronte al Parlamento (e comunque quella "giuridica" e patrimoniale degli agenti, in relazione a gestioni illecite che avessero portato ad ammanchi nella finanza). Il controllo preventivo era il principale strumento attraverso cui assicurare la legalità di bilancio, intesa come legge di autorizzazione; tuttavia il controllo "giuridico" sugli atti si estendeva alla legge in generale, attraverso cui il Parlamento fissava procedure e scopi dell'azione amministrativa, affidandosi quindi alla Corte un controllo di legalità generale. Il controllo successivo si realizzava sui conti consuntivi, a valle dell'azione amministrativa, e doveva realizzare il momento della "responsabilità" personale e giuridica, per tale ragione corredata delle garanzie della giurisdizione "contenziosa", ma anche su tutti gli altri atti esecutivi, mediante il giudizio ad istanza di parte. Infatti: «*La Corte vigila perché le spese non superino le somme stanziata nel bilancio e queste si applicano alle spese prescritte, perché non si faccia trasporto di somme non consentito per legge, e perché la liquidazione e il pagamento delle spese siano conformi alle leggi e ai regolamenti*» (art. 21, l. n. 800/1862).

¹⁹ La dicotomia ontologica tra controllo e giurisdizione, infatti ed in verità, è un prodotto storico più recente e post-cavouriano, in parte dovuta alla Costituzione repubblicana.

Come evidenziava Massimo Severo Giannini, infatti, nella lingua italiana e nelle sue declinazioni giuridiche può assumere contenuti e significati profondamente diversificati: da un lato "dirigere" attivamente (la stessa, ad esempio, che vale per il controllo nel diritto privato, cfr. art. 2359 c.c.), dall'altro riscontrare, verificando la conformità ad un modello (il c.d. registro di riscontro, "contra rotulum"), cfr. M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, XXIV, 1263 ss.

La seconda concezione è quella che caratterizza la Corte dei conti, intesa come giudice del bilancio, coerentemente col modello cavouriano e suoi precedenti storici, medievali e napoleonici.

Si può dunque affermare che la l. 800/1862 (ed il suo primato storico sulle altre riforme del sistema giudiziario) fu il prodotto della consapevolezza – teorica e costituzionale – che il bilancio e la sua conformità alla legge costituiscono un momento fondamentale della forma di stato e di governo, in perfetta continuità storica con la pregressa esperienza sabauda e continentale, ma soprattutto italiana. L'istituzione della regia, nazionale, Corte dei conti, infatti, corrisponde con la creazione della prima magistratura unitaria del Regno (ancora sino ai primi anni del secolo XX esistevano le Cassazioni di Torino, di Firenze, Roma e Napoli). Per una ricostruzione storica cfr. Per una ricostruzione storica, oltre agli Autori già citati in questa nota, cfr. C. Ghisalberti, voce *Corte dei conti*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 583 ss. e M. Sinopoli, voce *Corte dei conti*, in *Noviss. Dig. It.*, IV, Torino, Unione tipografico-editrice torinese, 1968, 928 ss.; M. De Rosa- B.G. Mattarella, *art. 100 Cost.*, in A. Celotto, R. Bifulco e M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1941, nonché A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Gazzetta Forense*, 2018, n. 5, 812.

²⁰ Nel disegno originario questo si prevedeva, da un lato, per consentire al Parlamento di attivare un più penetrante sindacato parlamentare. La sanzione della violazione della legalità, infatti, poteva e può potenzialmente sfociare nella sfiducia. La legge istitutiva (art. 10-13) prevedeva le seguenti attribuzioni della Corte. Sul piano del controllo successivo; a) riscontro delle spese dello Stato; b) la vigilanza sulla riscossione delle pubbliche entrate; c) la vigilanza in ordine alle cauzioni degli agenti, dello Stato; d) l'esame dei conti dei ministri; e) il giudizio in forma contenziosa sui conti dei tesoriери, ricevitori, cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di maneggiare denaro pubblico danaro. Era poi previsto un generale controllo preventivo di legittimità sui decreti reali, qualunque fosse il Ministero da cui emanassero e qualunque ne fosse l'oggetto'.

Veniva pure affidata alla Corte una funzione amministrativa, per ragioni transitorie ed attinenti all'unificazione legislativa; si trattava della liquidazione amministrativa delle pensioni

Al netto di questa terza funzione, il controllo della corte, preventivo e successivo, e in questo caso, prevalentemente giudiziario, si poneva in stretto legame al Parlamento, rispetto a cui era organo ausiliario, per lo svolgimento del sindacato

Nel nostro sistema a Costituzione rigida, dopo la l. cost. n. 1/2012, la Corte torna a svolgere pienamente quella funzione quale giudice *a quo*, per garantire il pieno rispetto del diritto costituzionale sul bilancio. Il fulcro del ripristino di quel sistema, sul piano del diritto positivo, per la Consulta, è il dispositivo giuridico del ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione (art. 11, comma 4, del Codice della giustizia contabile), attraverso il quale si realizza la piena integrazione delle funzioni di controllo e giurisdizione in senso stretto. La necessità di attribuire la legittimazione direttamente al giudice del controllo, peraltro, è collegata all'evidenza che il solo ricorso in Sezioni riunite non è in grado di assicurare il sindacato di norme incostituzionali che effettuano un bilanciamento di interessi a tutto favore dell'apparato amministrativo *pro tempore*, e che quindi difficilmente potrebbero essere oggetto di valutazione, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, in processo a struttura contenziosa.

Per questi motivi si può ritenere che la funzione affidata alla Corte sia essenziale alla realizzazione della democrazia costituzionale, non solo dal punto di vista procedurale, mediante il "principio della rendicontazione" (Corte cost. n. 18/2019), ma anche in senso sostanziale, garantendo che le risorse del bilancio siano prioritariamente destinate alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il territorio nazionale (cfr. Corte cost. n. 275/2016 e n. 6/2019, a proposito dei diritti incompressibili e della priorità nell'uso delle risorse pubbliche), realizzando l'uguaglianza dei cittadini presenti e la solidarietà con le generazioni future.

Sul piano strettamente tecnico si osserva quanto segue.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge che consentiva di ripianare in 30 anni un disavanzo che aveva radici e fondamento non in fatti straordinari, ma in una gestione ordinaria squilibrata.

La legge impugnata è stata dichiarata incostituzionale, si diceva, per violazione del combinato disposto dell'art. 81 e 97 primo comma Cost., in stretta correlazione ai principi consustanziali della rappresentanza democratica e dell'equità intra e intergenerazionale, con assorbimento delle ulteriori censure sollevata dalla Sezione.

Dalla sentenza della Corte emerge chiaramente che il piano di riequilibrio pluriennale è un istituto straordinario che onera l'ente e il ciclo finanziario del suo risanamento, sempreché sia possibile la continuità dell'amministrazione (cioè l'ente non incorra in dissesto funzionale) e purché la sua durata risponda effettivamente al principio di auto-responsabilità democratica (principio della rendicontazione agli elettori, secondo la c.d. contabilità di mandato, come già evidenziato in Corte cost. n. 184/2016) e generazionale (Corte cost. n. 18/2019).

In relazione all'equità intergenerazionale, la Corte osserva che l'abusato ricorso del legislatore agli spalmi-debiti ultradecennali costituisce una forma indiretta di ricorso all'indebitamento: ciò in quanto, in primo luogo, consente di soprassedere sul recupero del disavanzo tramite la propria differenza corrente, appoggiando la politica finanziaria sulla liquidità assicurata dalle anticipazioni

parlamentare inteso come sanzione politica dell'illegalità, come motivo del venir meno della "fiducia". Ed infatti, osserva M. Sinopoli, voce *Corte dei conti*, cit., 928 ss., spec. 933: «*Man mano che lo Stato s'irrobustiva e allargava il suo campo d'azione, anche le funzioni della Corte dei conti si sviluppavano più o meno parallelamente, in rapporto con l'evolversi dei tempi, senza peraltro che ne risultassero modifiche sostanziali al sistema. Si può, anzi, dire che questa legge a differenza della maggior parte delle leggi amministrative, resisté quasi immutata per un lunghissimo periodo di tempo. Vere e proprie innovazioni si ebbero in seguito alle riforme introdotte dal regime fascista in tutti i rami dell'ordinamento come conseguenza dei mutati principi costituzionali.*

*Ed in effetti la decadenza del regime parlamentare doveva necessariamente ripercuotersi sulla Corte dei conti. Per lunghi decenni, muovendosi dal presupposto che per essere il Parlamento l'unico vero custode delle pubbliche finanze, ad esso spettasse di diritto la funzione di sindacato finanziario e che la Corte derivasse la sua stessa esistenza appunto dall'impossibilità in cui le Camere legislative si trovavano di attendere con adeguata competenza e con risultati pratici ad una revisione analitica di tutti gli atti di governo di natura finanziaria, prevaleva nel campo dottrinario e in quello politico l'opinione che la Corte medesima dovesse considerarsi una vera e propria emanazione, una *longa manus*, del Parlamento, giustificata, dalla inevitabile diffidenza di questo verso gli organi della funzione esecutiva e destinata per conto di esso a controllarli da vicino».*

Mutatis mutandis, in un sistema dove la sovranità si alloca nella Costituzione democratica (art. 1 Cost.). La Corte presidia lo stesso bene (il bilancio) come organo dello Stato-ordinamento, a cui lo stesso Parlamento è sottoposto.

straordinarie fornite dallo Stato. Per l'effetto, ed in secondo luogo, da un punto di vista strettamente contabile, tali anticipazioni sono solo virtualmente “neutralizzate” (ovvero non generano espansione di capacità di spesa tramite la contabilizzazione del FAL o altre tecniche contabili, cfr. Corte cost. n. 181/2015), in quanto, grazie all'autorizzazione legislativa al ripiano ultradecennale, gli spalma-debiti consentono di guadagnare margini per l'espansione della capacità di spesa di destinare l'anticipazione, civilisticamente integrante un mutuo, al ripiano di spesa indifferenziata: non generano cioè nuovo valore, ma compensano una perdita di bilancio, collegata a spesa indifferenziata.

A riprova dello stretto collegamento tra ripiano ultradecennale e anticipazione straordinarie di liquidità, infatti, lo stesso art. 1, comma 714 l. 28 dicembre 2015, n. 208 prevede che «*La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui al periodo precedente, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 [normalmente a restituzione decennale ai sensi del comma 2 dell'art. 243-ter], è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui è stata erogata l'anticipazione*»

In questo modo, l'ente continua a distruggere ricchezza tramite spesa corrente improduttiva, senza che l'indebitamento sia vincolato esclusivamente a spesa di investimento (art. 119, comma 6 Cost.). L'investimento, per contro, lungi dal violare l'equilibrio, garantisce nel tempo la congruenza tra risorse ed impieghi, grazie all'utilità pluriennale e marginale del bene acquistato, che costituisce non distruzione, ma trasformazione della valuta finanziaria in valore patrimoniale, in grado di generare flussi di valore e di valuta futura in entrata che possano sostenere e giustificare la spesa degli esercizi successivi, in particolare quella di ammortamento. Il debito, per tale ragione, comporta “contestualmente” la «*adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento*» (art. 10 l. 24 dicembre 2012, n. 243), di modo cioè che la contrazione del debito sia sostenuta dal ciclo di vita attiva del bene acquistato e gravi primariamente, altresì, su chi gode e fruisce dell'utilità generate²¹.

Infine, ma non per importanza, non si può certo ignorare il “monito” e l'esortazione che proviene dal Giudice costituzionale al legislatore, di fronte alla crisi strutturale della finanza pubblica locale e la mancanza di soluzioni legislative compatibili con la Costituzione (punto 6, ultimo periodo, *cons. dir.*): «*Di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole, dovendosi necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose “eredità”. Diverse soluzioni possono essere adottate per assicurare tale discontinuità, e siffatte scelte spettano, ovviamente, al legislatore.*»

Tuttavia, il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività». In buona sostanza, la Corte rimette al legislatore e alla sua discrezionalità la riforma degli istituti della crisi finanziaria degli enti pubblici territoriali, e, ponendo un freno alla prassi del “rinvio”, ne sancisce in sostanza l'urgenza.

²¹ Per le stesse ragioni di responsabilità democratica e generazionale, infatti, correttamente, la sezione Autonomie aveva a suo osservato che, data la maggiore ampiezza del tempo di esecuzione del piano in “predissesto”, la distribuzione della percentuale del ripiano del disavanzo di amministrazione e degli importi da prevedere negli schemi di bilancio per il finanziamento dei debiti fuori bilancio (art. 243-bis, comma 6, lettera d), deve privilegiare un maggior peso delle misure nei primi anni del medesimo piano, preferibilmente negli anni residui di attività della consiliatura e, comunque, nei primi 5 anni (Sez. Autonomie n. 16/2012/INPR), in modo da non scaricare il peso del risanamento sulle future gestioni.