RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1 - 2021

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione
DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Elisa Cavasino
Aldo Carosi
Carlo Colapietro
Giovanna Colombini
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Nicola Lupo
Vanessa Manzetti
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Guido Rivosecchi
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi
Giuseppe Verde

Direttore Responsabile
Laura d'Ambrosio

Vice Direttore
Francesco Sucameli

Responsabili di redazione
Giovanni Guida
Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Giovanna Colombini ……..……p.4

DOTTRINA

L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali
di Marcello Cecchetti ……p.14

Diritti delle generazioni future, equità intergenerazionale e sostenibilità del debito. Riflessioni sul tema
di Ines Ciolli…… p.51

La decisione di bilancio e la contabilità pubblica tra Unione Europea, Stato e Autonomie territoriali
di Guido Rivosecchi……. p.71

Le azioni ed omissioni nella responsabilità erariale
di Gabriele Bottino……. p.86

Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico
di Omar Chessa ……. p.95

Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio
di Simone Pajno …… p.123

ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

La responsabilità amministrativa da assenza o inadeguatezza del sistema di controllo interno negli enti locali
di Marco Scognamiglio …… p.162

Sui confini esterni della giurisdizione contabile: il caso dei derivati finanziari per la gestione del debito sovrano (Nota a Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 1 febbraio 2021, n. 2157)
di Sonia Caldarelli …… p.173

Le cd "Pensioni d'oro" tra il "raffreddamento" della rivalutazione e il contributo di solidarietà (considerazioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale 234 del 2020)
di Eleonora Canale……p.195

Il caso della copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e istituzioni quale ipotesi di riconoscimento di debito fuori bilancio
di Laura Alesiani……p.203

I conflitti di competenza tra procure contabili nei procedimenti che coinvolgono un magistrato tra tutela del diritto all'azione e principio di imparzialità
di Raffaele Cangiano ..……p.212

La giurisdizione esclusiva della Corte dei conti nelle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali e il c.d. blocco di materie
di Mariagrazia Cartabellotta ……p.221

STORIA DELLA DOTTRINA

Funzione amministrativa, procedimento e processo
di F. Benvenuti …… p.244

LA DECISIONE DI BILANCIO E LA CONTABILITÀ PUBBLICA TRA UNIONE EUROPEA, STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI*

di *Guido Rivosecchi*
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Scuola di Giurisprudenza, Università degli Studi di Padova

SOMMARIO

1. La Contabilità pubblica: una disciplina tra un significativo passato e un futuro da costruire.
2. L'influenza del Diritto dell'Unione europea sulla decisione di bilancio (tra crisi economica ed emergenza sanitaria)…
3. …e sul sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti.
4. Che ne è delle autonomie territoriali e del diritto costituzionale del bilancio?

Abstract

BUDGETARY DECISION-MAKING AND PUBLIC ACCOUNTING BETWEEN THE EUROPEAN UNION, THE STATE AND TERRITORIAL AUTONOMIES

Constitutional Law No 1 of 2012 introduced into the Constitution the precepts of balance and sustainability of public finances. In this context, the Court therefore held that "the new Article 81 of the Constitution has taken on - especially through the wording of the first paragraph - a 'countercyclical' meaning in terms of fiscal and monetary policy and, more generally, of economic policy, consisting in the mission of mitigating fluctuations, intervening in the market to curb the recovery or counteract the depression of economic activity depending on the contingencies characterising the relevant economic cycles.

These processes accelerated abruptly as a result of the pandemic that led to the suspension of European rules on the Stability Pact and, conversely, the imposition of very large amounts of debt.

In this context, a number of essential European support programmes were envisaged on several lines of action: Next Generation Europe (NGEU), better known in Italy by the name of its main component, the Recovery Fund, already planned at the end of May 2020 by the Commission.

In recent years, under the impetus of European Union law, the tendency of the legislator has been to favour financial checks on the legality and regularity of accounts, characterised by binary procedures and a dichotomous results, which conclude with the verification of whether or not the regulatory parameter is respected, resulting in the verification of the correspondence of certain legal-accounting facts to the parameter itself: compliance with the domestic Stability Pact. The "decision" with which they conclude is increasingly assimilated by the legislature, the case law of the Court of Auditors, the courts of legitimacy and constitutional case law to the form of the "judgment".

The auxiliary role of the Court of Auditors is therefore currently undergoing a profound transformation, as the trends referred to show an attempt to link the Court of Auditors' control function under Article 100 of the Constitution and the jurisdictional function under Article 103 of the Constitution, with the aim of bringing

* Il presente contributo costituisce la versione rielaborata dell'intervento al Webinar «La Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli "a regime" e sistema emergenziale», tenutosi il 26 ottobre del 2020 e promosso dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet" e dal Circolo Magistrati della Corte dei conti in occasione della presentazione del manuale di Contabilità di Stato di Daniela Bolognino (*Manuale di contabilità di Stato*, Bari, 2019). Il contributo è stato sottoposto a referaggio in base alla procedura pubblicata sul sito www.dirittoeconti.it

financial controls back to the exercise of a strictly neutral function, i.e. ascertaining legal and accounting facts in relation to the proper use of public resources. The budgetary decision remains a central aspect of democracy.

1. La Contabilità pubblica: una disciplina tra un significativo passato e un futuro da costruire

La presentazione del manuale di Contabilità di Stato di Daniela Bolognino (*Manuale di contabilità di Stato*, Bari, Cacucci, 2019) costituisce occasione preziosa di confronto sui temi della Contabilità pubblica che nel corso degli ultimi anni hanno assunto sempre maggiore rilievo davanti alla crisi economica e, oggi, all'emergenza sanitaria.

Il lavoro di Bolognino si inserisce nel quadro di una recente ripresa degli studi in questa disciplina che ha interessato sia la manualistica specializzata[1], sia opere collettanee[2], sia studi monografici[3], saggi e articoli, con sempre maggiore frequenza ospitati nelle riviste scientifiche, e che ha visto anche la fondazione di nuove riviste. Oltre a quelle da tempo attive, a partire dalla "Rivista della Corte dei conti", basti pensare all'ultima nata, la Rivista "Bilancio, Comunità, Persona", che, a distanza di soli due anni dalla sua fondazione, già fornisce un prezioso punto di riferimento per gli studiosi e gli operatori del settore.

A tutto ciò deve aggiungersi il segnale particolarmente significativo rappresentato dalla ripresa, a far data dal 2018, dei Convegni annuali di Contabilità pubblica, soprattutto grazie alla felice intuizione della Prof.ssa Giovanna Colombini, giunti ormai al terzo anno consecutivo, effetto della sinergica e proficua collaborazione tra il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Pisa e il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari di Venezia[4].

Il riavvio di questo filone di studi e di ricerche costituisce indice rilevante della recente tendenza a reinserire la Contabilità pubblica nei corsi di laurea in Giurisprudenza, Economia e Scienze politiche, dopo una fase di quiescenza in cui era stato colpevolmente sottovalutato il sicuro rilievo della disciplina. Basti pensare a quante volte si è sentito dire in sede accademica o si è letto nell'ambito del dibattito degli ultimi anni sulla ridefinizione dell'offerta formativa che la Contabilità di Stato non risulta attrattiva per gli studenti e non trova una collocazione scientifica ben definita ponendosi a cavallo delle discipline giuridiche, economiche e aziendalistiche!

Al contrario, la conoscenza delle nozioni della Contabilità pubblica costituisce indefettibile presupposto per la comprensione degli istituti del Diritto pubblico in un quadro corretto ed equilibrato rispetto al Diritto europeo.

---

[1] Cfr., ad esempio, P. SANTORO – E. SANTORO, *Manuale di Contabilità e finanza pubblica*, Rimini, Maggioli Editore, 2018; A. MONORCHIO – L.G. MOTTURA, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2018.

[2] Cfr., ad esempio, A. CANALE – D. CENTRONE – F. FRENI – M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, 2020; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sulla responsabilità amministrativo-contabile davanti alla Corte dei conti. Raccolta di studi sui temi più attuali innanzi alla Corte dei conti*, Napoli, ESI, 2019; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020.

[3] Cfr., di recente, M. CAREDDA, *Giudizio incidentale e vincoli di finanza pubblica. Il giudice delle leggi prima e dopo la crisi*, Torino, 2019; E. Cavasino, *Scelte di bilancio e principi costituzionali, Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020.

[4] Sono già stati pubblicati gli Atti del primo Convegno annuale di Contabilità pubblica svoltosi il 6-7 dicembre 2018 all'Università degli Studi di Pisa (*La dimensione globale della finanza e della Contabilità pubblica*, Atti del Convegno annuale di Contabilità Pubblica. Pisa, 6-7 dicembre 2018, a cura di A. BALESTRINO, M. BERNASCONI, S. CAMPOSTRINI, G. COLOMBINI, M. DEGNI, P. FERRO, P.P. ITALIA, V. MANZETTI, Napoli, 2020), a cui hanno fatto seguito i Convegni tenutosi il 28-29 novembre 2019 all'Università Ca' Foscari di Venezia e il 17/19 dicembre 2020 all'Università degli Studi di Pisa (webinar), i cui Atti sono in corso di pubblicazione.

È superfluo ricordare i nobili ascendenti della disciplina che affonda le radici nella giuspubblicistica tedesca dell'Ottocento e nelle origini della Scuola italiana di Diritto pubblico[5]. Al riguardo, mi limito a richiamare, in maniera esemplificativa, l'opera di un autore talvolta meno valorizzato di quanto meriterebbe, Gaetano Vitagliano, a cui si deve il primo contributo della dottrina italiana sul contenuto giuridico della legge di bilancio[6], che, con profondità storica e comparatistica, mette a fuoco le questioni centrali della legislazione finanziaria nella dialettica tra Governo e Parlamento, rivolgendo – già allora – un'acuta critica alla teorica dominante della natura meramente formale della legge di bilancio. Vitagliano afferma che quella di bilancio è legge materiale come ogni atto dello Stato emanato in forma di legge e quindi produttiva di effetti giuridici, giungendo a ricostruire l'istituto come legge attributiva della competenza del Governo ad adottare atti di prelievo e impiego delle risorse i quali, senza l'autorizzazione parlamentare che si esprime nell'approvazione del bilancio, non sarebbero «atti dello Stato»[7]. Colpisce – sia detto per inciso – la modernità di questa impostazione se si pensa che il definitivo superamento della teoria della natura meramente formale della legge di bilancio è portato a compimento dalla giurisprudenza costituzionale soltanto con la recente sentenza n. 10 del 2016, ove si legge – per la prima volta espressamente – che la legge di bilancio produce «effetti novativi dell'ordinamento» esprimendo «scelte allocative di risorse» e che, come tale, deve essere assoggettata al controllo di costituzionalità[8].

Gaetano Vitagliano va quindi annoverato tra i fondatori della Contabilità di Stato nella prima fase del Novecento non foss'altro perché è soprattutto grazie ai suoi studi che la disciplina diventa autonoma dall'Economia politica e dalla Scienza delle finanze che sino a quel momento l'avevano monopolizzata in ragione dell'influenza di studiosi dello spessore di Antonio De Viti De Marco, capaci di condizionare l'approccio metodologico e l'ambito disciplinare a cui ricondurre i temi in esame.

In estrema sintesi, dagli studi di quegli anni segue una lunga fase di sviluppo e di consolidamento della Contabilità pubblica soprattutto nella seconda parte del Novecento grazie all'opera di Maestri come Antonio Bennati[9], Salvatore Buscema[10] e Francesco Staderini, che tanto hanno dato anche alla Corte dei conti, e alle ricerche, tra gli altri, di Alberto Barettoni Arleri[11], Antonio Brancasi[12] e Paolo De Ioanna[13], ma anche di costituzionalisti del calibro di Valerio Onida[14] e Massimo Luciani[15] che hanno dedicato al tema del bilancio studi di particolare rilievo.

---

[5] Per una recente ricostruzione, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2020, 1 ss.

[6] G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, Roma, 1910.

[7] Cfr. G. VITAGLIANO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio*, cit., 398 s.

[8] Sent. n. 10 del 2016, punto n. 2 del "Considerato in diritto", anche sulla scorta di quanto prefigurato nella sent. n. 188 del 2015. Al riguardo, tra i numerosi commenti, cfr. G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro It.*, 2016, n. 12, parte I, 3723 ss.; P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la «insufficienza» dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, 555 ss.

[9] A partire dal fondamentale manuale: cfr. A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1965.

[10] Particolarmente significativa e tuttora di grande utilità, ad esempio, la voce di S. BUSCEMA, *Bilancio*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 384 ss.

[11] Cfr. A. BARETTONI ARLERI, *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, 1989.

[12] Nell'ambito di una vastissima produzione, cfr., almeno, A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; Id., *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005.

[13] Cfr., ad esempio, P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica. Profili istituzionali del bilancio pubblico in Italia*, Bologna, 1993.

[14] Cfr. V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.

[15] Nell'ambito di un'ampia produzione, cfr., almeno, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in Corte costituzionale, *Il principio*

Al contributo di questi studiosi, ha fatto poi seguito, in una prima fase, la diffusione dei corsi di Contabilità pubblica – alla Luiss, sede che oggi ci ospita, soprattutto grazie alla sensibilità anche rispetto a questi temi del Prof. Gianni De Martin – mentre negli ultimi anni si è assistito a una sorta di ecclissi della Contabilità pubblica dai corsi di studio universitari, che è stata soltanto recentemente contenuta.

Credo invece che si tratti una disciplina fondamentale nello studio del Diritto pubblico, come indica il suo recente reinserimento in diversi ordinamenti universitari sia nella sua versione "amministrativistica" (Contabilità dello Stato e degli enti pubblici; Contabilità pubblica; Governo della finanza pubblica), sia in quella "costituzionalistica" (Diritto costituzionale del bilancio; Diritto costituzionale finanziario e tributario).

A questi risultati ha contribuito in maniera decisiva la giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni, soprattutto grazie alla penna del giudice Aldo Carosi. È sufficiente un rapido sguardo agli atti introduttivi dei giudizi davanti Corte e alle pronunce per rendersene conto: non vi è ormai udienza del Giudice delle leggi in cui non sia discussa almeno una questione di finanza pubblica. Il diritto del bilancio e la Contabilità pubblica sono quindi ormai entrati nel Diritto costituzionale vivente.

2. L'influenza del Diritto dell'Unione europea sulla decisione di bilancio (tra crisi economica ed emergenza sanitaria)….

Il lavoro di Daniela Bolognino si colloca in questo filone di studi e di rilancio della Contabilità pubblica, muovendo dal presupposto che essa costituisca disciplina fondamentale dei corsi universitari. Trattandosi di un manuale, esso è quindi espressione di un apprezzabile tentativo di semplificazione, essendo indirizzato soprattutto agli studenti universitari, ma, al contempo, fornisce un contributo utile quanto al corretto inquadramento della decisione di bilancio e degli altri istituti presi in esame.

In questa sede, mi è stato chiesto di svolgere qualche considerazione sulla prima parte del testo, in cui la decisione di bilancio e gli istituti della Contabilità pubblica sono inquadrati da un lato rispetto al processo di integrazione europea e, dall'altro, rispetto al sistema delle autonomie territoriali.

Quanto all'influenza del Diritto dell'Unione europea sull'ordinamento contabile, tra i tanti temi affrontati nel volume mi soffermo su due aspetti in cui tale influenza mi sembra maggiormente decisiva, in quanto di carattere immediato e diretto: la determinazione dell'equilibrio di bilancio nella decisione di bilancio tra Governo e Parlamento, da un lato; l'influenza del Diritto europeo sul sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti, dall'altro lato.

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha determinato l'ingresso in Costituzione dei precetti dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche (art. 81 e 97, primo comma, Cost.), segnato da vere e proprie clausole di autolimitazione della sovranità nel governo dei conti pubblici in favore del Diritto dell'Unione europea (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), pur con tutti gli elementi di duttilità che consentono – come ben dimostrano le vicende più recenti – deroghe all'equilibrio in relazione all'andamento del ciclo economico alle crisi, economiche e sanitarie.

Chiarisce anche Daniela Bolognino che l'equilibrio di bilancio è cosa diversa dal pareggio perché, proprio per effetto dell'apertura al Diritto dell'Unione europea, esso è

---

dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1 ss.; Id., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. III, Milano, 2015, 1673 ss.; Id., *Bilancio, forma di governo, forma di Stato*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. BERGONZINI, Milano, 2019, 39 ss.

determinato mediante rinvio all'obiettivo di medio termine e quindi al c.d. saldo strutturale[16]. Tale principio non indica pertanto una situazione di statico pareggio contabile fra entrate e spese, ma deve ritenersi rispettato anche in presenza di un disavanzo giustificato dagli effetti del ciclo economico o in caso eventi che consentono scostamenti dal suddetto obiettivo, sia pure concertati con le istituzioni europee[17].

Quanto detto è confermato in primo luogo dal sistematico ricorso alle deroghe al divieto di indebitamento consentite dall'art. 81, secondo comma, Cost. «al verificarsi di eventi eccezionali» e votate dalle Camere a maggioranza assoluta secondo una clausola che, già nella fase anteriore all'emergenza sanitaria, è stata interpretata in maniera particolarmente estensiva, includendo in tali «eventi» non soltanto «periodi di grave recessione economica» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato», secondo quanto testualmente previsto dall'art. 6, comma 2, lett. a) e b), della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, di "attuazione" dell'art. 81 Cost., ma anche "ordinarie" misure di reazione alle diverse fasi di crisi economica, a partire dai "salvataggi" degli istituti di credito in crisi e dagli interventi di rilancio dell'economia[18]. In altre parole, l'interpretazione delle richiamate norme costituzionali e legislative, adottata da Governo e Parlamento con l'avallo dalle istituzioni europee, ha consentito di predisporre e approvare intere manovre finanziarie entro gli scostamenti previsti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012 per un totale – al 30 novembre 2020 – di quattordici scostamenti dall'obiettivo di medio termine votati dalle Camere a maggioranza assoluta. Se si considera che la legge costituzionale n. 1 del 2012 per sua espressa previsione si applica a decorrere dal 1° gennaio 2014, si avrà la misura dell'incidenza "ordinaria" dell'applicazione della suddetta procedura nell'approvazione degli atti collegati alla legge di bilancio (Documento di economica e finanza; Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza; disegni di legge di conversione di decreti-legge in materia economico-finanziaria) pari ad una media di più di due scostamenti all'anno nei sei anni in cui ha trovato applicazione il rinnovato art. 81 Cost.

La richiamata duttilità delle norme costituzionali e legislative sul governo dei conti pubblici è in secondo luogo confermata dalla giurisprudenza costituzionale che ha affermato un'interpretazione "dinamica" dell'equilibrio di bilancio, condizionata, cioè, dalla congiuntura e dalle crisi economico-finanziarie. Infatti, secondo la Corte, il principio dell'equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» [19] attraverso l'impiego delle risorse pubbliche in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rinvolto a garantire «l'equilibrio tendenziale del bilancio»[20]. Muovendo da tali assunti, i Giudici costituzionali hanno ravvisato nell'art. 81 Cost. un vero e proprio principio di anticiclicità del bilancio quando hanno affermato che esso consente l'indebitamento per contrastare le fasi avverse del ciclo economico al fine di assicurare le risorse accertate e disponibili per gli investimenti[21].

In questa prospettiva, la Corte ha quindi concluso che «il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato

---

[16] Cfr. D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 32 ss.

[17] In questo senso, cfr. M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit., 23 s.

[18] Per un primo approfondimento delle prassi parlamentari e degli interventi votati dalle Camere a maggioranza assoluta che determinano scostamenti dall'obiettivo di medio termine, cfr. N. LUPO – R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017, 228 ss.

[19] Sent. n. 250 del 2013, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

[20] Sent. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del "Considerato in diritto".

[21] Cfr. sentt. n. 247 del 2017, punto n. 9.2 del "Considerato in diritto"; n. 101 del 2018, punto n. 6.2.1 del "Considerato in diritto"; n. 61 del 2018, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

"anticiclico" in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici» [22] . Sicché l'attuazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 attraverso la c.d. «"legge organica" ha conferito alla legge di bilancio [...] e alle altre leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo»[23].

Tali processi hanno subito una brusca accelerazione a causa della pandemia che ha determinato la sospensione delle regole europee sul patto di stabilità imponendo, all'opposto, il larghissimo ricorso all'indebitamento mediante il sistematico scostamento dal divieto di indebitamento. In altre parole: di fronte all'emergenza sanitaria senza precedenti lo squilibro di bilancio è nei fatti prima ancora che nelle scelte di governo dei conti pubblici perché l'enorme sproporzione tra le esigenze primarie – non bilanciabili – di tutela della salute, da un lato, e la scarsità delle risorse, dall'altro, non può che produrre disavanzo e debito pubblico. Basti pensare che ben cinque dei quattordici scostamenti complessivamente votati da quando trova applicazione la legge costituzionale n. 1 del 2012 sono stati deliberati negli ultimi mesi, per la precisione dall'11 marzo al 25 novembre 2020, allo scopo di assicurare il finanziamento dei decreti-legge di sostegno all'economia e approvare la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e le relative risoluzioni parlamentari[24].

La crisi sanitaria ha ben presto acuito la crisi economica, aprendo così una nuova fase nel governo delle finanze pubbliche a causa dell'esigenza di assicurare le misure necessarie a fronteggiare gli eventi emergenziali votate sistematicamente in extra-*deficit* dal Parlamento nazionale. Infatti, prendendo in esame la sequenza dei sopra richiamati decreti-legge di sostegno all'economia convertiti dal Parlamento (11 marzo 2020, 29 aprile 2020, 29 luglio 2020, 13 ottobre 2020 e 25 novembre 2020), l'andamento dei conti pubblici mostra un evidente disallineamento tra indebitamento e saldo da finanziare. Mentre nel primo scostamento (11 marzo 2020) l'indebitamento netto (25 miliardi) era pari al saldo netto da finanziare (25 miliardi), dal secondo scostamento (29 aprile 2020) la forbice si è allargata in maniera esponenziale poiché il saldo netto da finanziare (155 miliardi) è aumentato più del triplo di quanto è aumentato l'indebitamento netto (50 miliardi).

In questo contesto, si inseriscono gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: *Next Generation Europe* (NGEU), più noto in Italia con il nome della sua componente principale, il *Recovery Fund*, già previsto a fine maggio 2020 dalla Commissione, sostenuto dal Parlamento europeo, che dovrebbe costituire il primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto, rivolto a finanziare "Programmi nazionali per la ripresa e la resilienza", integrati nella programmazione di bilancio europea (Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027).

Al riguardo, occorre precisare che tra i principali requisiti richiesti sia per ottenere sia per mantenere il finanziamento dei programmi nazionali sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri

[22] Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del "Considerato in diritto".
[23] Sent. n. 61 del 2018, punto n. 2 del "Considerato in diritto".
[24] Cfr. il decreto-legge 28 marzo 2020, n. 19 (Misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19), il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) e il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia).

nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la "tenuta" delle misure di sostegno all'economia già votate in extra-*deficit* dal Parlamento nazionale.

3. …e sul sistema dei controlli affidati alla Corte dei conti

Il secondo ambito in cui a mio parere si manifesta in maniera più immeditata e diretta l'influenza del Diritto dell'Unione europea è costituito dal sistema dei controlli esterni affidati alla Corte dei conti.

Al riguardo, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha contribuito a modificare il ruolo dell'organo magistratuale perché, appunto sotto la spinta dei vincoli europei, l'esigenza di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica implica il rafforzamento dei controlli e quindi la Corte dei conti diventa *anche* strumento di raccordo con il Diritto dell'Unione europea per assicurare la sana gestione finanziaria.

In estrema sintesi, i controlli affidati alla Corte dei conti, pur nelle loro diverse tipologie, conoscono fondamentalmente due esiti – il «referto» e la «decisione» – che ne connotano struttura e procedimento[25].

In una prima fase, erano prevalenti i controlli-referto in cui l'ausiliarietà della Corte dei conti si esprime nei confronti del Parlamento e delle assemblee elettive degli enti sub-statali in funzione di stimolo all'autocorrezione dell'ente controllato[26]. Ricondotti all'alveo di quelli c.d. collaborativi, tali controlli sono stati pertanto ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale non lesivi dell'autonomia politica degli enti territoriali[27]. In linea con le richiamate finalità autocorrettive, si esplica la funzione di referto della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive delle autonomie, diretta a rappresentare la reale ed effettiva situazione finanziaria al fine di consentire di assumere responsabilmente le decisioni più opportune per l'ente e per gli amministrati[28], nonché di attivare circuiti virtuosi circa l'impiego delle risorse e i processi di risanamento dei conti[29].

Mutati i parametri con la legge costituzionale n. 1 del 2012 sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, a questa prima fase segue l'introduzione – soprattutto da parte del decreto-legge n. 174 del 2012 – di controlli sulle amministrazioni regionali e locali e sugli enti del servizio sanitario rivolti a prevenire squilibri di bilancio che non sono più riconducibili all'alveo dei controlli di natura collaborativa, in quanto svolti non già nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più ampio alla legalità finanziaria[30]. Essi, tra l'altro, implicano poteri sanzionatori e repressivi che possono esplicarsi nei confronti degli enti territoriali, sino al punto di attivare misure interdittive e di sospensione dei programmi di spesa.

Negli ultimi anni, proprio sotto la spinta del Diritto dell'Unione europea, la tendenza del legislatore è rivolta a privilegiare controlli finanziari di legittimità-regolarità dei conti, caratterizzati da procedimenti a struttura binaria e ad esito dicotomico, che si

---

[25] Cfr. A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, a cura di F. Capalbo, Napoli, 2018, 22.

[26] In questa prospettiva, cfr., ad esempio, F. Staderini, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte conti*, parte IV, n. 2/2003, 317 ss.; C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. CORSO – V. LOPILATO, Milano, 2006, 497 ss.

[27] Tra le tante, sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

[28] Cosicché – rileva ad esempio la Corte costituzionale nella sent. n. 179 del 2007 – la previsione di questa tipologia di controlli «non lede l'autonomia degli enti che costituiscono la Repubblica, ma, al contrario, è diretta a rafforzarla».

[29] Cfr. sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

[30] Su tali controlli, cfr. A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2013, 385 ss.

concludono con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell'accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro stesso: il rispetto del patto di stabilità interno; il rispetto dell'equilibrio di bilancio come declinato dal legislatore statale per lo Stato e per le autonomie territoriali; l'accertamento dello stato di dissesto dell'ente locale.

La giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente valorizzato questo orientamento, affermando che tali controlli sono rivolti a prevenire danni irreparabili agli equilibrio di bilancio in forza di quanto previsto dal Diritto dell'Unione europea[31].

In senso analogo, il giudizio di parificazione dei rendiconti, già previsto per le Regioni a statuto speciale ed esteso dal 2012 a quelle di diritto comune, consiste nell'accertamento della conformità della gestione finanziaria dello Stato o della Regione ai parametri normativi; sicché il controllo svolto in tale sede si esplica «nel senso di ammettere o escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio»[32].

Tali controlli, quindi, non si pongono più in prospettiva statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regolarità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio di bilancio[33].

In questa seconda tipologia di controlli finanziari, la «decisione» con cui essi si concludono è sempre più assimilata dal legislatore, dalla giurisprudenza della Corte dei conti, da quella di legittimità e dalla giurisprudenza costituzionale alla forma della «sentenza», recante, cioè, l'intestazione «Repubblica Italiana», l'esposizione delle ragioni di fatto e di diritto della decisione e il dispositivo. Al riguardo, particolarmente significativo quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 18 del 2019 che ha scolpito la distinzione tra controlli-referto e controlli-decisione proprio muovendo dalla veste formale del provvedimento decisionale, a cui si aggiunge, ai fini della legittimazione a provocare l'incidente di costituzionalità, la sottoposizione alla giurisdizione piena ed esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti sulle impugnazioni aventi ad oggetto tali pronunce[34]. Al contrario, il controllo-referto si esprime nella forma della «relazione» redatta nell'esclusivo interesse dell'ente controllato e quindi funzionale ad attivare procedimenti di autocorrezione delle autonomie territoriali sottoposte al controllo.

L'ausiliarietà della Corte dei conti è quindi oggi in profonda trasformazione perché dalle tendenze richiamate si evince il tentativo di collegare la funzione di controllo della Corte dei conti *ex* art. 100 Cost. e quella giurisdizionale prevista dall'art. 103 Cost. con l'obiettivo di ricondurre i controlli finanziari all'esercizio di funzione rigorosamente

---

[31] Cfr., in particolare, sentt. n. 60 del 2013, spec. punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"; n. 39 del 2014, spec. punti n. 2, n. 3, n. 6.3.4.3.2 e n. 7.5.2 del "Considerato in diritto"; n. 40 del 2014, spec. punti n. 4.3 e n. 4.4 del "Considerato in diritto".

[32] Così, sent. Corte cost. n. 89 del 2017, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

[33] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 380 ss.

[34] Cfr. sent. n. 18 del 2019, punto n. 3 del "Considerato in diritto", ove la Corte afferma: «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 gestioni finanziarie a rischio di dissesto – 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». Nello stesso senso, v. anche ord. Cass., Sez. U, 13 marzo 2014 n. 5805.

neutrale di accertamento di fatti giuridico-contabili in relazione al corretto impiego delle risorse pubbliche[35].

A partire dal decreto legge n. 174 del 2012, le richiamate tendenze sono particolarmente evidenti sul versante dei controlli sulle autonomie territoriali che ha visto il progressivo incremento dei controlli di legittimità-regolarità dei conti, sotto la spinta dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio.

Mentre nella fase precedente alla legge costituzionale n. 1 del 2012 i procedimenti di controllo della Corte dei conti scaricavano *soltanto* nel circuito democratico-rappresentativo locale i loro esiti, salvaguardando l'autonomia degli enti sub-statali perché all'interno dell'autonomia stessa si definivano gli effetti dei procedimenti affidati alla Corte dei conti, in forza dei rinnovati parametri costituzionali la fase successiva vede privilegiare controlli di legittimità-regolarità dei conti intestati alle Sezioni regionali nell'interesse più comprensivo alla legalità finanziaria e al rispetto degli obblighi che discendono dal Diritto dell'Unione europea; sicché gli effetti dell'attività di controllo non si esauriscono più all'interno dell'autonomia, ma, viceversa, possono implicare misure interdittive, correttive e sanzionatorie, in quanto rivolte a salvaguardare gli equilibri di bilancio.

La Corte costituzionale ha dapprima sostanzialmente fatto "salve" le norme che hanno istituito tali controlli, dichiarando non fondate le questioni promosse da alcune Regioni[36]; e, successivamente, ha utilizzato i risultati di questi controlli – pensiamo ancora al giudizio di parifica dei rendiconti regionali – per sviluppare un incisivo sindacato sulle leggi regionali di bilancio e di approvazione dei rendiconti basato sul principio di trasparenza e sincerità dei conti, quale necessario corollario del principio di responsabilità dello Stato costituzionale nell'esercizio della rappresentanza democratica[37].

Sotto questo profilo, l'ausiliarietà della Corte dei conti non si è esprime più soltanto nei confronti delle assemblee elettive o degli enti sub-statali. A tali procedimenti si sono infatti affiancati i controlli di legittimità-regolarità dei conti e il giudizio di parificazione – una delle forme in cui si esplica il controllo di legittimità-regolarità in quanto la parifica si conclude con una «decisione» e non con un «referto»[38] – che, rispondendo all'esclusivo interesse alla legalità finanziaria, finiscono per costituire istituti ausiliari al controllo statale sui bilanci regionali e sulle leggi regionali per assicurare l'obbligo di copertura finanziaria e il rispetto dell'equilibrio.

Tutto ciò ha consentito alla Corte costituzionale di sviluppare un più incisivo sindacato sulle diverse forme di illegittimo ampliamento della capacità di spesa dell'ente territoriale. Basti pensare alle pronunce con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime le disposizioni di legge regionale che utilizzano a fini di

---

[35] In questo senso, in particolare sentt. C. cost. n. 39 e n. 40 del 2014; nonché, per taluni segmenti dei procedimenti di controllo relativi al c.d. "predissesto" degli enti locali e ai piani di riequilibrio finanziario, ord. Cass., Sez. U, 13 marzo 2014 n. 5805 e sent. Cass., Sez. U, 8 novembre 2016, n. 22645.

[36] Cfr., soprattutto, sentt. n. 23 e n. 39 del 2014.

[37] Cfr., in particolare, sentt. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto"; n. 18 del 2019, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto". Su questi orientamenti, tra i numerosi commenti, cfr. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, 5 ss.; A. SAITTA, *Dal bilancio «quale bene pubblico» alla «responsabilità costituzionale democratica» e «intergenerazionale»*, in *Giur. cost.*, 2019, 216 ss.

[38] Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale* (31 luglio 2019), in *Federalismi.it*, n. 15/2019 e M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale* (16 dicembre 2020), in *Federalismi.it*, n. 34/2020.

copertura l'avanzo di amministrazione senza che sia approvato il relativo rendiconto[39]; o dispongono l'iscrizione in bilancio di fittizie partite di entrata non giuridicamente accertate [40] ; o determinano l'ampliamento della facoltà di spesa mediante la riprogrammazione di «economie vincolate»[41]; o attestano quote di avanzo «libero» a fronte di un risultato di amministrazione negativo[42]. O, ancora, si pensi a quando l'organo di giustizia costituzionale stigmatizza pratiche contabili non rigorose delle Regioni sottoposte a piani di rientro dal disavanzo sanitario, con riguardo all'accertamento dei residui o dei crediti sulla base dei quali sono stati approvati bilanci di previsione o rendiconti[43]; o, infine, a quando esso censura il mancato riaccertamento dei residui che viene ad inficiare la determinazione dell'avanzo di amministrazione e, conseguentemente, del disavanzo finanziario. In tutti questi casi, la Corte censura vizi della legge regionale di bilancio o di approvazione del rendiconto rispetto ai quali la giurisprudenza della Corte dei conti sui controlli di legittimità-regolarità dei conti ha elaborato indici sintomatici che vengono poi fatti valere nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi regionali di bilancio e di approvazione dei rendiconti. Si pensi, ad esempio, che la tardiva approvazione del rendiconto di per sé si traduce in sospetta violazione dell'art. 81 Cost. a fronte di termini di legge che prima erano considerati ordinatori[44].

Assumendo questa prospettiva di analisi, si spiega anche il recente ampliamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di giudizio di parificazione tanto "per oggetto", poiché esso riguarda ormai tutte le disposizioni di legge, statale e regionale, che possono alterare gli equilibri di bilancio[45], quanto "per parametro", non essendo più limitato alle violazioni dell'art. 81 Cost., ben potendo oggi la Sezione regionale sollevare questioni, sia pure alle condizioni precisate dalla stessa giurisprudenza costituzionale, anche in riferimento a parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni[46].

Al giudizio di parificazione è stata infatti estesa la regola processuale della c.d. ridondanza ai fini dell'ampliamento della legittimazione "per parametro", in forza della quale alla Corte dei conti, in tale sede, è ora consentito evocare parametri attinenti al riparto di competenze (e quindi diversi dall'art. 81 Cost.) qualora la loro lesione si rifletta sull'attività svolta in sede di parifica. In altre parole, è onere della Sezione regionale che solleva la questione dimostrare che la lesione dei parametri costituzionali evocati ridondi funzionalmente sull'attività svolta in sede di parifica, poiché l'applicazione della legge in tesi incostituzionale interferisce con la parificazione del rendiconto[47].

Al riguardo, la ricostruzione fornita da Daniela Bolognino del sistema dei controlli e del giudizio di parificazione della Corte dei conti[48] dovrebbe essere ulteriormente arricchita alla stregua dei più recenti orientamenti normativi e giurisprudenziali,

---

[39] Dalla sent. n. 70 del 2012 in poi.
[40] Cfr., ad esempio, sentt. n. 192 del 2012 e n. 250 del 2013.
[41] Cfr., ad esempio, sent. n. 89 del 2017.
[42] Cfr. sent. n. 274 del 2017.
[43] Cfr., ad esempio, sent. n. 107 del 2016, punto n. 4.1 del "Considerato in diritto".
[44] Per un approfondimento dei richiamati orientamenti della giurisprudenza costituzionale, cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, in *Costituzione e bilancio*, cit., 259 s.
[45] Cfr. sentt. n. 244 del 1995; n. 213 del 2008; n. 244 del 2020.
[46] Cfr. sentt. n. 196 del 2018; n. 138 del 2019; n. 244 del 2020.
[47] Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 16 ss. e M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, cit., 61 ss.
[48] Cfr. D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., rispettivamente 233 ss. e 179 ss.

tenendo conto che la valorizzazione dei controlli di legittimità-regolarità dei conti tende oggi a configurare una rinnovata prospettiva di ausiliarietà della Corte dei conti certamente non più confinata alla funzione del controllo-referto, ma, proprio in forza dei rinnovati parametri costituzionali e dei vincoli europei, estesa all'accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria e nell'interesse dei principi costituzionali di volta in volta rilevanti[49].

4. Che ne è delle autonomie territoriali e del diritto costituzionale del bilancio?

In questo contesto, occorre interrogarsi circa la sorte delle autonomie territoriali, limitate dalle rinnovate tendenze all'accentramento causate dall'emergenza economica e da quella sanitaria[50].

L'analisi di Daniela Bolognino valorizza l'autonomia finanziaria degli enti substatali e, quindi, la centralità non più soltanto del bilancio dello Stato, ma dei *bilanci pubblici*, intesi come «bene pubblico», come affermato dalla giurisprudenza costituzionale[51], e quindi strumentale a garantire il principio di responsabilità del mandato elettorale poiché capace di «sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche»[52]. In definitiva, attraverso i controlli sui bilanci dello Stato e delle autonomie territoriali la Corte dei conti verifica che il modo in cui le risorse pubbliche sono state utilizzate risponda agli impegni assunti dai governanti e dagli amministratori pubblici di fronte ai cittadini.

In questa prospettiva, diventa centrale il tema dell'autonomia e della responsabilità politica circa le scelte sull'impiego delle risorse.

Al riguardo, deve essere ricordato che il grado di effettiva autonomia degli enti substatali dipende dalle risorse e quindi, tanto più in un sistema a finanza territoriale di carattere ancora largamente derivato come il nostro, è necessario dotare gli enti substatali di risorse adeguate rispetto alle funzioni a essi affidate per rispettare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse previsto dall'art. 119, quarto comma, Cost.[53].

La Costituzione, anche in tema di finanza territoriale, così come, in linea generale, in materia di finanza pubblica, non ha accolto una determinata teoria economica[54],

---

[49] Per un recente approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, a cura di C. CARUSO E M. MORVILLO, Bologna, 2020, 319 ss.

[50] Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Divisione dei poteri e controllo parlamentare ai tempi del coronavirus* (1° dicembre 2020), in *Osservatorio AIC*, n. 6/2020, 65 ss.

[51] Cfr. sentt. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto" e n. 18 del 2019, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto".

[52] Sentt. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto".

[53] Su questi aspetti mi sembrano condivisibili le considerazioni di D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 40 ss. La prospettiva della necessaria connessione tra funzioni e risorse, postulata dall'art. 119, quarto comma, Cost. e ripetutamente affermata dalla giurisprudenza costituzionale tanto per le autonomie territoriali quanto per lo Stato, è sviluppata quale "filo conduttore" delle relazioni tra Stato e Regioni in G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, 359 ss., 353 ss. (a cui si rinvia anche per ulteriori riferimenti bibliografici sul punto). Al riguardo, cfr. anche G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019.

[54] Come risulta dal Rapporto della Commissione economica per l'Assemblea Costituente, presieduta da Giovanni Demaria, e dai lavori della stessa Assemblea Costituente: sul punto cfr. S. BARTOLE, *Art. 81*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi. Art. 76-82*, a cura di G. BRANCA, vol. II, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1979, 198 s.; M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, 1983, 196 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i*

configurando piuttosto il nostro come un modello di finanza territoriale prevalentemente "aperto" alle scelte del legislatore, pur nei limiti di alcuni elementi prescrittivi posti dall'art. 119 Cost., a partire dal principio del finanziamento integrale delle funzioni affidate ai diversi livelli territoriali di governo.

In questo quadro di riferimento, come ho argomentato in altra sede[55], l'effettivo grado di autonomia finanziaria, capace di incidere sull'autonomia politica delle autonomie territoriali, dipende dal combinarsi di alcune variabili – controllate dal legislatore statale – dalle quali si desume il tasso di autonomia o di accentramento del sistema nello svolgimento delle funzioni:

a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di "quanta" finanza autonoma e "quanta" finanza derivata;

b) la distribuzione delle funzioni amministrative secondo il principio di sussidiarietà: il che implica che le funzioni siano distribuite in via preventiva rispetto al successivo e adeguato finanziamento;

c) l'esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite: sui fondi vincolati in materie di competenza regionale si è giocata una partita importante tra lo Stato e le Regioni davanti alla Corte costituzionale, perché la finanza regionale può essere anche tutta da trasferimento senza limitare l'autonomia, mentre è il vincolo posto dal legislatore statale sulle risorse trasferite che interferisce con l'autonomia stessa;

d) la funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario dalla cui diversa intensità dipende l'effettiva autonomia nell'impiego delle risorse degli enti sub-statali.

Sullo sfondo, devono essere ovviamente tenuti presenti gli obblighi costituzionali di perequazione, quale caratteristica strutturale dei sistemi di autonomia finanziaria, funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali.

Pur con i vincoli posti dall'art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l'effettivo grado di autonomia finanziaria. Si pensi, da un lato, alla mancata attuazione del federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall'altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dal coordinamento finanziario; o, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra centro e periferia, quando lo Stato chiede alle autonomie di realizzare risparmi di spesa, come spesso accaduto negli ultimi anni.

Nel corso della storia del regionalismo italiano, anche dopo la riforma del Titolo V del 2001, la combinazione di queste variabili da parte del legislatore statale nell'attuazione del modello costituzionale non ha mai favorito l'autonomia regionale[56].

In un sistema in cui la finanza territoriale è ancora in larga parte di carattere derivato (o limitatamente compartecipato) e in cui lo Stato esercita una stingente funzione di coordinamento finanziario, gli enti sub-statali possono assicurare le prestazioni ad essi affidate soltanto se viene garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie e l'effettiva autonomia nel disporne, come stiamo vedendo nelle drammatiche vicende di questi mesi.

È per questo che la capacità di erogare i livelli essenziali diviene il parametro su cui misurare quanto alle leggi statali, la ragionevolezza dei "tagli lineari" dei finanziamenti

---

principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, cit., 20 s.; nonché, se si vuole, G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 221 ss.

[55] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 366 ss.

[56] Osserva significativamente S. BARTOLE, *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2006, 881, che, anche dopo la riforma del Titolo V, «siamo ancora sul terreno dell'autonomia di attribuzione: i poteri regionali non sono quelli che la Regione liberamente e autonomamente definisce, ma sono i poteri che le vengono attribuiti».

agli enti sub-statali[57] e, quanto alle leggi regionali, la proporzionalità delle scelte allocative delle Regioni a tutela dei diritti a prestazione, individuando i livelli stessi il limite oltre il quale non può essere compressa la spesa costituzionalmente necessaria al soddisfacimento dei diritti[58]. Ciò significa che, una volta determinati, i livelli essenziali indicano la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale e il finanziamento delle prestazioni in essa incluse deve ritenersi costituzionalmente vincolato, a meno di pregiudicare l'eguaglianza dei diritti che invece si è scelto di garantire[59].

In questa prospettiva, la Corte costituzionale, collocando la decisione di bilancio tra forma di governo e forma di Stato, ha affermato che le proroghe dei vincoli al finanziamento regionale devono collocarsi entro le compatibilità finanziarie definite nell'ambito di un trasparente confronto tra Governo e Parlamento[60], censurando la sottrazione al controllo parlamentare della definizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni per effetto dei maxi-emendamenti[61]. Ciò, presumibilmente, per affermare che le ricadute sui servizi erogati dalle Regioni, che i "tagli" alle risorse possono produrre, devono essere valutate in sede politica, affinché vi sia una piena consapevolezza e assunzione di responsabilità.

Non molto di più, tuttavia, deve essere chiesto alla Corte costituzionale nel controllo sui bilanci e, quindi, sull'impiego delle risorse per finanziare i diritti.

La soluzione andrebbe infatti ricercata nella valorizzazione degli istituti e delle sedi di leale collaborazione tra Stato e Regioni in cui sia garantito un confronto leale sulle funzioni che le Regioni devono svolgere e, in seguito, sulle risorse da trasferire. All'opposto, le più recenti vicende del regionalismo italiano mostrano uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato finisce, invece, per imporre agli enti territoriali gli incisivi obiettivi del coordinamento finanziario, con effetti limitativi sulla loro autonomia politica[62].

In questo contesto, i bilanci degli enti territoriali diventano anzitutto lo strumento principale di realizzazione di scelte di indirizzo e di autonome politiche pubbliche a livello regionale e locale; in secondo luogo, la decisione di bilancio a tutti i livelli territoriali di governo si collega al principio democratico perché i bilanci, essendo approvati dalle Assemblee elettive, sono strumentali ad assicurare il controllo democratico circa il rapporto tra il programmato e il realizzato nell'impiego delle risorse della collettività[63].

Tra i numerosi spunti che suggerisce la lettura di questa prima parte del libro di Bolognino, ricordo conclusivamente due dei profili più significativi che caratterizzano la decisione di bilancio: la compresenza tra momento politico e momento tecnico e la funzione autorizzativa del bilancio.

Quanto al primo aspetto della questione, occorre ricordare che tra le decisioni del Parlamento, il bilancio da un lato è quella più politica, perché determina le scelte impositive, allocative e redistributive su cui si è storicamente sviluppato il conflitto tra Governo e Parlamento, al punto tale che non pochi, in passato, dubitavano che la legge

---

[57] Cfr., in particolare, sentt. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"; nonché n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018.
[58] Cfr., in particolare, sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018.
[59] Cfr. sentt. n. 197 del 2019 e n. 62 del 2020.
[60] Cfr. sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".
[61] V., ancora, sent. n. 103 del 2018, punto n. 6.4.2 del "Considerato in diritto".
[62] Per un approfondimento, cfr. ancora G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia,* cit., 404 ss.
[63] Cfr. sentt. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto" e n. 18 del 2019, punto n. 5.3 del "Considerato in diritto".

di bilancio potesse essere sottoposta a controllo di costituzionalità, trattandosi, appunto, di decisione a contenuto massimamente politico [64]; orientamento, quest'ultimo, largamente superato dagli ultimi dieci anni di giurisprudenza costituzionale in cui la Corte ha sviluppato un incisivo sindacato su ogni forma di illegittimo ampliamento della capacità di spesa delle leggi in contrasto con i precetti della copertura finanziaria e dell'equilibrio[65]. Dall'altro lato, pur rimanendo la più politica delle decisioni, il bilancio ha assunto nel corso del tempo una complessità sempre maggiore con l'effetto di accrescere il ruolo delle strutture tecniche di ausilio alle decisioni governative e parlamentari (la Ragioneria Generale dello Stato, i Servizi parlamentari del bilancio e, successivamente, l'Ufficio parlamentare di bilancio) nel tentativo di assicurare l'adeguamento dei processi decisionali al vincolo finanziario[66]. Non certo a caso Daniela Bolognino dedica largo spazio a quelli che definisce «i soggetti tecnici della contabilità di Stato»[67].

Al riguardo, deve essere però ricordato che i profili e gli apparati tecnici della decisione non sono mai neutrali sul piano delle scelte politiche[68], come ben dimostrano le trasformazioni della decisione di bilancio intervenute sul piano della forma di governo e su quello della forma di Stato[69], soprattutto al fine di comprendere quanto della decisione in parola sia effettivamente rimasto "catturato" e governato dal Diritto costituzionale e quanto, invece, tenda ad essere attratto a sedi non sempre dotate di piena legittimazione democratica[70].

Quanto al secondo profilo, tanto più in una prospettiva di analisi amministrativistica, deve essere ricordato che il bilancio costituisce anzitutto l'atto legislativo idoneo a consentire all'amministrazione la legittima realizzazione delle spese che non potrebbero essere effettuate senza l'iscrizione appunto in bilancio del relativo importo (la c.d. funzione autorizzativa)[71], sicché per comprendere le effettive dinamiche dei processi di bilancio occorre avvalersi sempre di più degli istituti della Contabilità pubblica. Soltanto un corretto inquadramento della determinazione delle grandezze macroeconomiche rilevanti per la finanza pubblica (il sistema dei saldi; i limiti al disavanzo e al debito) e delle relative tecniche nelle decisioni finanziarie consente di

---

[64] Che gli equilibri di bilancio fossero considerati obiettivi politici piuttosto che obbligazioni giuridiche in senso proprio è ricordato, ad esempio, da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, Napoli, 2011, 179.

[65] Sul punto, cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria ed equilibrio di bilancio degli enti territoriali*, cit., 259 s.

[66] Esemplificativa, al riguardo, la figura di Paolo De Ioanna, che, dalla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988 e alla parallela istituzione del Servizio del bilancio del Senato "accompagna" costantemente la progettazione e la realizzazione delle richiamate riforme della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari, per poi transitare, in ruoli tecnici, sul "versante governativo", contribuendo così anche alla riforma del bilancio realizzata dalla legge n. 94 del 1997: al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La decisione di bilancio nella riflessione di Paolo De Ioanna* (23 gennaio 2019), in *Forum Quad. cost.*

[67] Cfr. D. BOLOGNINO, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., 61 ss.

[68] Al riguardo, è d'obbligo il richiamo alla lezione di C. SCHMITT, *L'epoca delle neutralizzazioni e delle spoliticizzazioni* (1929), ora in Id., *Le categorie del politico*, a cura di G. MIGLIO – P. SCHIERA, Bologna, 1972, 182 s.

[69] Per un recente approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, cit., 1 ss.

[70] Sulla "cattura" della dimensione economico-finanziaria da parte del diritto costituzionale, quale elemento caratterizzante delle Costituzioni democratico-pluralistiche del secondo dopoguerra, cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, 161 ss.

[71] Sulla c.d. funzione autorizzativa del bilancio, si vedano le pregnanti considerazioni di A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, 207 ss. e 523 ss.; nonché P. DE IOANNA – C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, Bologna, 2008, 147 che definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale «proiezione finanziaria del principio di legalità».

comprendere quanto oggi i processi di prelievo e di impiego delle risorse siano ancora effettivamente soggetti alle regole del Diritto costituzionale e al principio della legalità finanziaria.

Ora come in origine, la decisione di bilancio e la Contabilità pubblica appaiono quindi nell'assetto della forma di governo e della forma di Stato non soltanto temi centrali, ma anche fortemente controversi come magistralmente chiarito, in maniera al contempo retrospettiva e prospettica, dalle parole di Vittorio Emanuele Orlando, quando afferma che, «per quanto ricca sia la letteratura sull'argomento, essa non si presenta mai come esaurita», sicché «il giorno in cui nulla più potrà dirsi od obiettarsi su quell'argomento, quel giorno dovrà altresì dirsi che, nella scienza del diritto costituzionale, tutte le questioni fondamentali si sono acquetate nella pace di un universale consenso»[72]. E questo, appunto come intuito da Orlando, non potrà mai accadere perché il bilancio è sempre stato e resterà sempre *la* questione fondamentale del costituzionalismo e del diritto costituzionale in quanto in essa si esprime la dialettica tra i poteri per il controllo delle risorse e per il finanziamento dei diritti: ciò che darà sempre nuova linfa al dibattito tra i pubblicisti sia sul piano interno sia su quello della costruzione europea.

[72] V.E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge di bilancio (a proposito di una recente pubblicazione)*, in *Rivista di diritto pubblico*, Parte prima, 1911, 268.