

Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019

Sommario: 1. *La questione.* – 2. *Profili processuali e definitivi.* – 3. *Il merito della decisione: violazione degli artt. 81 e 97, c. 1, Cost.*

1. *La questione*

1.1. Con la sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). La Corte ha accolto la questione avendo ritenuto la disposizione censurata – che prevedeva la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate – in contrasto con gli artt. 81 e 97, c. 1, Cost.; sono state ritenute assorbite le ulteriori censure.

1.2. La questione è stata sollevata con ordinanza n. 19/2018 del 28 febbraio 2018 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa l. n. 848/1955.

2. *Profili processuali e definitivi.*

2.1. Prima di passare alle valutazioni di merito riguardanti l'iter argomentativo seguito dalla Corte per

giungere alle conclusioni rassegnate nel dispositivo della pronuncia, pur nella consapevolezza dell'impossibilità di una trattazione esaustiva dalla materia in questa sede, si svolgono di seguito talune riflessioni in ordine a tre profili concernenti i profili processuali affrontati o desumibili dalla sentenza quali: a) la legittimazione della Corte a sollevare questione di legittimità costituzionale, con riferimento: a1) alla sede del controllo in cui la questione viene sollevata; 2a) ai parametri costituzionali evocabili da parte della Corte dei conti; b) la natura delle deliberazioni di controllo della Corte dei conti rese nell'ambito del controllo sull'attuazione procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (Prfp) ai sensi dell'art. 243-*quater*, c. 7, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); c) la modalità dell'assorbimento delle censure ulteriori sollevate dalla Sezione di controllo rimettente.

2.2. La pronuncia conferma, anzitutto, l'orientamento, oramai consolidato della giurisprudenza costituzionale che riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio ed in sede di controllo preventivo di legittimità (1), la legittimazione a promuovere questione di legittimità costituzionale (2) avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali.

2.3. Notevole elemento di novità è costituito dall'affermata legittimazione della Corte a sollevare questione anche in occasione dell'esercizio di un controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali (3), in considerazione dell'esigenza di rendere tale controllo "funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, c. 1, Cost. collega alla garanzia di legalità, impar-

(1) Cfr. Corte cost., in sede di giudizio di parificazione del rendiconto: sent. n. 196/2018; n. 89/2017, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 1-2, 521; n. 181/2015, *ivi*, 2015, fasc. 3-4, 445; n. 244/1995, in *Cons. Stato*, 1995, II, 941; n. 213/2018; n. 226/1976; n. 121/1966; n. 165/1963; in sede di controllo preventivo di legittimità: n. 384/1991, in questa *Rivista*, 1991, fasc. 5, 225; n. 226/1976.

(2) Cfr. M. Pieroni, S. Oggianu (a cura di), *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in <www.cortecostituzionale.it>, febbraio-2015.

(3) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. nn. 39 e 40/2014, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 5-6, 389, con nota di G. D'Auria, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40/2014)*; n. 60/2013, in *Foro it.*, 2014, I, 1393.

zialità ed efficienza dell'azione amministrativa" (Corte cost. n. 18/2019, punto 3 del *Considerato in diritto*).

La pronuncia modifica il precedente orientamento espresso dalla Consulta, segnatamente, in una pronuncia (sent. n. 37/2011) (4) che, con riferimento ad un controllo effettuato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia in relazione a parametri di stretta legalità (e dunque riconducibile a quello oggetto di scrutinio con la sentenza in commento), aveva escluso la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di esercizio del controllo successivo, sulla base della motivazione che il controllo esercitato dalla Corte concernente l'accertamento degli equilibri di bilancio degli enti territoriali è da ascrivere al *genus* dei controlli "sulla gestione in senso stretto" e che tale tipologia di controllo non può essere considerato "attività giurisdizionale".

Il ragionamento della Corte svolto nella sentenza n. 18/2019 è incentrato su due argomentazioni, entrambe condivisibili.

La prima è che il controllo di legittimità-regolarità (5), "assegnato dal legislatore alla Corte di conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (6)", esula dal controllo sulla gestione (7), in quanto è esercitato con riferimento a parametri di stretta legalità; la seconda è che tale controllo è ascrivibile ad una funzione "assimilabile ad un giudizio" (8).

2.4. Meno chiare si rivelano le argomentazioni ulteriori sviluppate dalla Corte costituzionale intese ad offrire, con riferimento ai controlli in questione, maggiore evidenza circa la loro prossimità al "sindacato giurisdizionale", cioè: a) che le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto avrebbero "la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo)"; b) che "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,

(4) In tema di controllo successivo sulla gestione, si vedano anche Corte cost. n. 335/1995, in questa *Rivista*, 1995, fasc. 4, 163; e Corte giust., ord. 26 novembre 1999, C-440/98, Rai, in *Giust. civ.*, 2000, I, 309; 26 novembre 1999, C-192/98, Anas, in *Foro it.*, 2000, IV, 1, secondo le quali il controllo successivo della Corte dei conti "sostanzialmente si risolve in una funzione di valutazione e controllo dei risultati dell'attività amministrativa".

(5) Sul controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali, cfr.: Corte cost. n. 80/2017, in questa *Rivista*, 2017, fasc. 3-4, 439; nn. 40 e 39/2014, citt.; n. 60/2013, cit.

(6) Corte cost. n. 228/2017; n. 60/2013, cit.; n. 198/2012, in questa *Rivista*, 2012, fasc. 3-4, 450; n. 267/2006, *ivi*, 2006, fasc. 6, 276.

(7) Corte cost. n. 228/2017 e n. 39/2014, citt.

(8) V. Crisafulli, *Corte costituzionale, Corte dei conti e Parlamento*, in *Amministrazione e società*, 1977, 383.

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".

Infatti, la forma della deliberazione articolata in diritto e dispositivo, oltre a non essere estranea alla modalità di redazione delle altre deliberazioni di controllo, costituisce un profilo meramente estrinseco-formale non idoneo, di per sé, a connotare la valenza ontologica delle diverse deliberazioni di controllo della Corte dei conti. Anche il secondo argomento non appare necessario, in quanto la stessa Corte costituzionale non ha mai escluso che in sede di controllo preventivo di legittimità, la Corte dei conti possa sollevare questione di legittimità costituzionale (9).

La tesi secondo la quale il controllo di specie sarebbe "munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana", nulla aggiunge circa l'assimilabilità del controllo di cui si discute rispetto alle altre tipologie di controllo svolto, in via successiva, sulla base di parametri di stretta legalità e dunque, connotato dal carattere dicotomico del suo esito; invece, la deliberazione impugnata innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione rimane comunque un atto di controllo, non potendo mutare, tale atto, il carattere propriamente giurisdizionale della pronuncia resa dalla Corte dei conti in sede contenziosa, tenuto conto delle caratteristiche proprie del "giudizio ad istanza di parte" riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile e della mera eventualità di detto giudizio.

Neppure paiono persuasive le argomentazioni intese ad evidenziare: a) che nella sede controllo sarebbero presenti "le parti", poiché trattasi di nozione che trova emersione solo nel diritto processuale (10); sicché, neppure appare convincente l'affermazione, contenuta in sentenza che il "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", in quanto istituito, quello della cosa giudicata in senso sostanziale (art. 2909 c.c.) (11), che risponde, in esito ad un processo avente ad oggetto un conflitto tra posizioni giuridiche soggettive, all'esigenza di soddisfare il bisogno di certezza giuridica circa la regola di diritto che disciplina i rapporti sostanziali tra le parti, esigenza, piuttosto, assicurata, nella sede del controllo, dall'irretrattabilità dell'avvenuto accertamento operato dalla Corte dei conti nell'interesse oggettivo dell'ordinamento; b) che l'atto tipico del controllo, a differenza di quello di

(9) V. nota 1.

(10) A. Proto Pisani, *Parte nel processo*, in *Enc. dir.*, vol. XXXI, 1981, 918.

(11) G. Pugliese, *Giudicato civile (dir. vig.)*, *ivi*, vol. XVIII, 1968, 785.

specie, sarebbe rimovibile mediante la richiesta del governo della registrazione con riserva, in quanto detto istituto è previsto per la diversa e peculiare tipologia riguardante il controllo degli atti del governo (art. 100, c. 2, Cost.); né la registrazione con riserva è, in ogni caso, sufficiente a trasformare in atto legittimo un atto illegittimo, dato che al Consiglio dei ministri restano inibiti apprezzamenti di natura giuridica, risolvendosi la richiesta di registrazione con riserva in una misura di tutela politica del governo; c) che non risponde ad una caratteristica generale degli atti di controllo la loro impugnabilità innanzi ad altre magistrature (si pensi, ad esempio, agli atti di variazione del bilancio, art. 3, c. 1, lett. h, l. n. 20/1994); all'opposto la dottrina tradizionale ha sempre ritenuto le deliberazioni della Corte dei conti irrettrabili e definitive (12); d) che appare ultroneo il richiamo agli interessi adespoti in ragione della posizione intestata dall'ordinamento costituzionale alla Corte dei conti, la quale, operando un controllo "esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato", è diretta a valutare la conformità degli atti ad essa sottoposti alle norme del diritto oggettivo (13).

2.5. Quanto ai parametri evocabili dalla Corte dei conti in sede di controllo, occorre evidenziare che, dopo la legge costituzionale n. 1/2012, la Corte costituzionale ne ha progressivamente esteso l'ambito, specie in occasione dello scrutinio di questioni di legittimità sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo della gestione economico-finanziaria degli enti territoriali.

La Consulta, in proposito, muovendo dalla qualificazione della Corte dei conti quale organo terzo (14), al servizio dello Stato-ordinamento (15), ha ritenuto che il controllo affidatole risulta collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. In particolare, la Corte costituzionale ha affermato che "alla Corte dei conti è [...] attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistra-

tura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (Corte cost. sent. n. 60/2013, punto 5.2. del *Considerato in diritto*).

Sono pertanto tali i parametri – unitamente alla legge rinforzata n. 243/2012 e alle norme interposte (ad esempio art. 17 l. n. 196/2009; i principi contabili di cui all'all. 1 alla l. n. 196/2009; le norme di cui al d.lgs. n. 118/2011) – posti a tutela degli equilibri di bilancio e della copertura, che la Corte dei conti è tenuta a presidiare nello scrutinio da essa svolto nell'esercizio della funzione del controllo, poiché le leggi con essi confliggenti più difficilmente, per altra via, potrebbero essere sottoposte al sindacato della Consulta.

2.6. Sulla base di detta premessa, e sempre in tema di estensione della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di esercizio della funzione di controllo, suscita perplessità la *ratio decidendi* di cui alla sentenza della Corte costituzionale n. 196/2018 che, nell'accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Liguria, nella sede del giudizio di parificazione del rendiconto regionale (16), per l'esercizio 2016, ha ritenuto leso "per ridondanza" (17) l'art. 81, c. 3, Cost., sulla base del riscontrato esorbitare della legislazione regionale oggetto di scrutinio (18) dalla competenza legislativa propria, con

(16) C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in questa *Rivista*, 2016, fasc. 3-4, 505; M. Graffeo, *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, in E.F. Schlitzer, C. Mirabelli (a cura di), *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 801; P. Santoro, *L'accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanziari*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 26 febbraio 2019; Id., *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 11 marzo 2019; Id., *Gli equilibri del rendiconto generale delle regioni tra impugnazione governativa e giudizio di parificazione*, in *Riv. trim. appalti*, 2014, 105; L. Buffoni, *Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio*, in *Regioni*, 2018, 687; R. Scalia, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 11 aprile 2018; A. Brancasi, *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria*, in *Regioni*, 2008, 976.

(17) M. Cecchetti, *La "lesione indiretta" delle attribuzioni costituzionali delle regioni e l'irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in <www.federalismi.it>, 26 luglio 2011; C. Padula, *L'asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 2005, spec. 290 ss. e 302 ss.

(18) La sent. n. 196/2018 della Corte costituzionale, accogliendo il ricorso in via incidentale sollevato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, in occasione del giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione medesima per l'esercizio 2016, in riferimento "agli artt. 81, c. 4, e 117, c. 2, lett. 1), Cost.", ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due articoli di due diverse leggi regionali della

(12) Cfr. Corte conti, Sez. contr. Stato, 21 aprile 1977, n. 766.

(13) Cfr., da ultimo, Corte cost. n. 196/2018, cit., punto 2.1.1 del *Considerato in diritto*.

(14) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. n. 267/2006, cit.; n. 64/2005, in questa *Rivista*, 2005, fasc. 1, 278.

(15) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost. n. 267/2006, cit.; n. 470/1997, *ivi*, 1997, fasc. 6, 282; n. 29/1995, in *Foro it.*, 1996, I, 1157, con nota di G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*.

violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato (nella specie, "ordinamento civile"): la rilevata mancanza di "copertura normativa" ridonda, così, in vizio da "lesione indiretta" del parametro propriamente finanziario, comportando la mancanza di "copertura finanziaria".

Tale estensione della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione, anche in relazione a parametri diversi da quelli posti a tutela della finanza pubblica, non pare argomentata in modo esaustivo da parte della Corte costituzionale per due ordini di ragioni.

La prima è che, laddove la Consulta abbia inteso fare applicazione della c.d. "ridondanza", occorre evidenziare che tale modalità di introduzione della questione di legittimità costituzionale trova origine nel giudizio in via principale, allo scopo di riportare a simmetria il disposto di cui all'art. 127 Cost., che da una parte, legittima lo Stato a ricorrere per qualsiasi vizio della legge regionale (art. 127, c. 1, Cost.), dall'altra, limita la legittimazione delle Regioni ad impugnare leggi dello Stato che siano lesive della sfera di competenza delle regioni. Si tratta, peraltro, di una modalità di accesso alla Corte costituzionale che esige una congrua motivazione. Attraverso l'istituto della ridondanza, la regione potrà dunque far valere, motivando, un vizio della legge dello Stato per violazione di parametri costituzionali estranei al riparto delle competenze Stato-Regioni, che, in tesi, comporti una "lesione indiretta" o extracompetenziale delle attribuzioni regionali.

Da quanto precede, discende che l'(eventuale) estensione al giudizio in via incidentale di tale argomento (la "ridondanza") non sembra, comunque, adeguatamente sorretto da motivazione.

La seconda è che nel giudizio in via incidentale, qual è il giudizio di parificazione (nella specie) regionale, occorre verificare se la violazione di un parametro "estraneo" alla tutela degli equilibri di bilancio o delle coperture finanziarie di leggi di spesa o, genericamente, della sana gestione finanziaria possa ritenersi "rilevante" ai fini del decidere.

Si tratta di un problema molto complesso.

Infatti, una siffatta estensione della legittimazione della Corte dei conti a sindacare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, le leggi (statali o regionali) di spesa in sede di giudizio di parificazione potrebbe comportare due conseguenze sulle quali riflettere: a) la Corte dei conti diventerebbe una sorta di Procura generale della Corte costituzionale (19), che si tra-

sformerebbe da organo ausiliario ad organo di controllo del Parlamento; b) l'accesso al giudizio di costituzionalità potrebbe riguardare tutta la produzione legislativa, peraltro, non già in via eventuale, con la mediazione, pensata dal Costituente, propria del conflitto tra situazioni giuridiche soggettive occasionate in un processo, bensì, in modo normale e generalizzato, con riferimento ad ogni parametro costituzionale, con il solo limite della ridondanza sulla legislazione di spesa (anche con effetti di minore entrata). Sicché, in ipotesi, tutte le previsioni di spesa potrebbero essere scrutinate dalla Corte dei conti, ad esempio per violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, della capacità contributiva.

2.7. Un ulteriore aspetto processuale della sentenza n. 18 merita di essere affrontato, quello del ritenuto assorbimento delle ulteriori censure.

Deve darsi atto dello sforzo motivazionale contenuto nell'ordinanza di remissione della Sezione del controllo (v. l'ordinanza di remissione n. 19/2018, della Sezione regionale di controllo per la Campania, punto 3.1. del *Considerato in diritto*) che ha tentato di ancorare (in aggiunta) la ritenuta lesione dei parametri finanziari (nella specie artt. 81 e 97, c. 1, Cost.) a parametri di cui ai "Principi fondamentali" (artt. 1, 2 e 3 Cost.) e alla "Parte prima, titolo III - Rapporti economici" (art. 41 Cost.) della Costituzione. Sono stati evocati, altresì, gli artt. 24 e 117, c. 1, Cost. per asserita violazione del parametro interposto dell'art. 1, protocollo 1, nonché artt. 6 e 13 Cedu.

Ebbene appare curiosa la declaratoria di assorbimento delle ulteriori censure ove si consideri che la stessa Corte costituzionale, nell'accogliere la questione, ha ritenuto, chiaramente, anche di censurare "l'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica" (art. 1 Cost, sia pure in combinato disposto con gli artt. 81 e 97, c. 1, Cost.) nonché la sproporzionata compressione dell' "equità intergenerazionale" (20) (artt. 2 e 3 Cost, in combinato disposto con gli artt. 81 e 97, c. 1, Cost.).

2.8. Rimangono aperte ulteriori questioni, sulle quali, in questa sede, non si entra: quella riguardante l'individuazione della normativa di risulta (21) conseguente alla declaratoria di illegittimità costituzionale (art. 1, c. 714, l. n. 208/2015, come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. n. 232/2016) e la delicata problematica riguardante gli effetti del pronunciamento della Corte costituzionale sulle deliberazioni di approvazione dei

la Costituzione, Bologna, Zanichelli, Roma, Soc. ed. Foro italiano, 1994.

(20) Cfr. Corte cost. n. 10/2015, in questa *Rivista*, 2015, fasc. 1, 299; e n. 203/2013, in *Foro it.*, 2013, I, 3075, nelle quali le relazioni di solidarietà intergenerazionale sono espressamente ricondotte agli artt. 2 e 3 Cost.

(21) Art. 1, cc. 848-850 e 888-889, l. n. 205/2017; cfr., Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, n. 46/2019, punto 5.3.1 del *Considerato in diritto*.

Regione Liguria, con i quali è stata istituita la vice-dirigenza (art. 10 l. reg. n. 10/2008) ed è stata prevista la relativa modalità di finanziamento (art. 2 l. reg. n. 42/2008).

(19) L. Ventura, G. Carbone, *Art. 99-100: gli organi ausiliari*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario del-*

piani di riequilibrio intervenute prima del deposito della sentenza n. 18 (22) (23).

3. Il merito della decisione: violazione degli artt. 81 e 97, c. 1, Cost.

Quanto alla *ratio decidendi* della sentenza, di cui ai punti 5 e 6 del “diritto”, si rileva che, in difformità rispetto all’ordinanza di rimessione, vengono richiamati solo gli artt. 81 e 97, c. 1, i quali vengono declinati in una serie di giudizi ed enunciati riguardanti sia i principi sia le implicazioni che la Corte ne trae ai fini della costruzione, con ferrea necessarietà, delle motivazioni per la dichiarata illegittimità.

Va osservato a tutta prima che la sentenza ha un pregio notevolissimo nei suoi aspetti di metodo. Essa rimette in campo la contabilità pubblica quale aspetto ineludibile del diritto pubblico vivente, legando le relative vicende al circuito democratico quale trova realizzazione anche nel meccanismo: rendicontazione-responsabilità, essenziale per la qualità della democrazia vivente. Il che trova inveramento, anche se la sentenza non ne fa cenno, soprattutto nei principi cui sottostà la gestione pubblica delle risorse, di cui al d.lgs. n. 118/2011 per gli enti territoriali e all’apposito allegato alla l. n. 196/2009 per quanto concerne lo Stato.

La sentenza però – in estrema sintesi – fa dire alle norme costituzionali evocate ciò che esse non possono dire. La pronuncia presenta infatti un fondamento meno solido sotto l’altrettanto essenziale profilo metodologico relativo al legame tra le varie enunciazioni e le due norme costituzionali richiamate, la cui violazione ha portato alla declaratoria di illegittimità della norma impugnata.

Entrando nei particolari, quanto ai principi violati, l’essenza delle due norme costituzionali evocate viene ravvisata nell’equilibrio e nella sana gestione finanziaria del bilancio, da un lato, nonché negli “interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell’esercizio del mandato elettivo”, dall’altro. Principi che “risultano coincidenti sotto

(22) Cfr. artt. 243-bis e 243-*quater* (Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione) d.lgs. n. 267/2000. Si vedano, in proposito, T. Tessaro, *Le tipologie di controllo affidate alla Corte dei conti in sede regionale: i controlli finanziari sugli enti locali*, in T. Tessaro (a cura di), *L’attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Roma, Dike giuridica, 2017, 94 ss.; D. Centrone, *Il controllo delle sezioni regionali sui bilanci degli enti locali*, in A. Gribaudo, R. Patumi (a cura di), *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2018, 45 ss.

(23) Nel senso della necessità della presentazione di un nuovo piano di riequilibrio da parte del comune, nonostante, *medio tempore* (e cioè prima del deposito della sent. n. 18), l’intervenuta approvazione della sezione del controllo del piano sottoposto dal consiglio comunale, si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Calabria (delib. n. 31/2019), sulla base della considerazione che il Prfp, per quanto approvato, è da considerare in senso dinamico, e cioè un programma in corso di svolgimento e come tale non qualificabile quale “rapporto esaurito”.

l’aspetto della sana ed equilibrata gestione finanziaria”. A parere della Corte, il violato “principio dell’equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell’ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate”. Coerente con ciò l’ordinamento finanziario-contabile richiede, secondo la Corte, “in via gradata: a) l’immediata copertura del deficit entro l’anno successivo al suo formarsi; b) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all’esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; c) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato”.

Di qui – in sostanza – l’illegittimità della norma censurata, per aver consentito piani di riequilibrio trentennali, un termine in contrasto tra l’altro anche con il principio della copertura pluriennale e con “elementari principi di equità intergenerazionale”, il che minerebbe “alla radice la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze dell’amministrazione più volte enunciato”, realizzandosi, infatti, in base alla norma poi censurata, “uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate dal piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l’ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile” (5.2 del “diritto”).

Inoltre (punto 6), la sentenza afferma che “la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale”. Per il primo, in particolare, sarebbe in gioco “la pericolosità dell’impatto economico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie che possono gravare sulle fasce deboli della popolazione”. Per il secondo, la sua violazione si ha in quanto “è evidente che, nel caso della norma in esame, l’indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente. E, d’altronde, la regola aurea contenuta nell’art. 119, c. 6, Cost. dimostra come l’indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative”.

In definitiva, secondo la Corte “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".

Indubbiamente, molte questioni ed il metodo logico seguito nella pronuncia non rappresentano certo una novità. Ma ciò non esime, come già anticipato, già a partire dalle dichiarazioni preliminari relative ai principi, dal ravvisare profili che non convincono nel fondamento giuridico addotto.

Anzitutto, sarebbe stato da dimostrare – e non solo da enunciare – che la sana gestione finanziaria costituisca un parametro di diritto e sia parte integrante dei principi sottostanti alle due norme costituzionali richiamate. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che un bilancio pubblico può essere perfettamente in equilibrio e non per questo essere gestito necessariamente in maniera sana. Se poi per gestione non sana si intende quel complesso di situazioni che possono portare al predissesto, la legge prevede le relative modalità di computo nonché gli obblighi, le sanzioni ed i tempi di realizzazione del riequilibrio, che è opportuno vengano decisi dal Legislatore.

Comunque, se si fosse sentita l'esigenza di legare il vago concetto di sana gestione finanziaria ad un parametro costituzionale, sarebbe stato forse utile evocare (eventualmente, anche) il c. 2 dell'art. 97 Cost., con il relativo riferimento al "buon andamento", naturalmente nella misura in cui si fosse potuto collegare la fattispecie all'organizzazione dei pubblici uffici. Oltretutto, poiché l'uso dell'aggettivo "sana" in merito alla gestione finanziaria ritenuta ottimale introduce un elemento di qualità, di merito, non appare inutile ricordare un'altra frequente imprecisione: i parametri richiamati (artt. 81 e 97, c. 1) dettano regole di carattere quantitativo, non di natura qualitativa. Un bilancio in equilibrio è un rapporto tra cifre, non una rappresentazione di scelte finanziarie positive o negative.

Le considerazioni di metodo che precedono si estendono anche alla successiva argomentazione relativa alla "stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate".

Tanto per rimanere ai testi, le due norme costituzionali alla stregua delle quali è impostata la sentenza, nel fissare il principio di finanza pubblica dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito (oltre che della copertura finanziaria), stabiliscono concetti che a loro volta trovano un contenuto periodico (sempre a livello complessivo di finanza pubblica) in base alle modalità attuative delle norme europee sottoscritte dallo Stato italiano e dei meccanismi in esse previsti, così come declinati nel corso del tempo in base a decisioni assunte in ambito europeo ad opera del *plenum* dei governi degli Stati membri. Pur essendosi, la Corte, più volte pronunciata sui parametri cui è riconducibile la salvaguardia dell'equilibrio di bilancio – ad esempio nelle sent. nn. 250 (punto 3.2) e 266/2013 (punto 4); nn. 6 (punto 4.1), 89 (punto 5.1), 247 (punti 8.5 e 9.2) e 274/2017 (punto 4.1); n. 5/2018

(punti 9.2 e 9.3) – nondimeno, rispetto ai due riportati parametri formali, il concetto di stabilità economica in sé assunto nella sentenza senza ulteriori specificazioni e da riferire nella fattispecie al sottosectore della finanza comunale, rischia di rappresentare una sorta di scatola vuota, una mera petizione di principio, per risultare alla fine privo di quella forza cogente da cui trovare invece sostegno per argomentare l'illegittimità di una norma di legge. L'unico contenuto è rappresentato dal rispetto delle norme relative all'equilibrio del bilancio del singolo ente.

In un quadro in cui diventano fragili gli appigli giuridici, si rischia di entrare quindi in un ambito in cui le valutazioni di merito possono essere le più varie. In tema di art. 97, c. 1, Cost., è legittimo chiedersi, ad esempio, quando un debito è coerente con il concetto di stabilità economica. A livello di finanza pubblica esistono delle regole, ma la sentenza – riferita ad una norma riguardante la finanza comunale – non lega tale quadro di regole all'ordinamento comunale, che – conviene ribadire – individua nell'equilibrio di bilancio dell'ente locale il collegamento con le regole e gli obiettivi di finanza pubblica più ampia e disciplina le modalità con cui ripristinare tale equilibrio, quando non rispettato.

La sentenza fissa poi anche il nesso tra stabilità economica (quindi, non quella finanziaria) e responsabilità politica (24), nei termini prima riportati, il che apre il campo ad altre osservazioni. Pur nella assoluta positività del principio – come in premessa sottolineato –, il cuore della pronuncia consiste nell'irragionevolezza e nell'illegittimità del termine di trent'anni concesso per il riequilibrio, essendo ciò in contrasto con l'ordinamento generale che prevede una correzione immediata o comunque nel triennio, come riassunto dalla sentenza, sì da rendere possibile la responsabilità con la rendicontazione e il giudizio sul consumo delle risorse. La pronuncia si basa pertanto sulla constatazione secondo cui un termine così diluito spezzerebbe questo circuito rendicontazione-responsabilità, rendendo così impossibile un giudizio sul consumo delle risorse.

Ma anche per questo aspetto non è chiarissimo il parametro costituzionale leso, riferendosi, le due norme costituzionali richiamate per le parti evocate nella sentenza, all'equilibrio di medio periodo della finanza pubblica e alla riconduzione del debito al limite ammesso ai fini della sua sostenibilità. Tutto quanto riportato dalla sentenza al di là di questi due concetti costituisce un insieme di considerazioni di fatto, che non possono non aprire a loro volta ad una serie di ulteriori quesiti.

Quid, per esempio, se il predissesto si determina o viene accertato nell'ultimo anno della consiliatura,

(24) Cfr., da ultimo, G. Arconzo, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli artt. 38, 81 e 97 Cost.*, in <www.osservatorioaic.it>, 11 dicembre 2018.

trasferendosi dunque necessariamente alla successiva giunta l'onere dell'aggiustamento e spezzandosi dunque con pari necessarietà il nesso rendicontazione-responsabilità? *Quid* poi – trattandosi di manovre di riequilibrio – a proposito dell'evocato concetto di “copertura pluriennale” (che ha un senso per la compensazione di oneri pluriennali, caso, questo, del tutto diverso da quello di cui alla sentenza, che non si riferisce ad oneri da coprire, ma a riduzioni di spese e ad aumenti di entrate, essenza, questa, del piano di riequilibrio)? Perché – di fronte ad un piano trentennale di riequilibrio – si minerebbero necessariamente la “certezza del diritto”, la “veridicità dei conti”, “la chiarezza ed univocità delle risultanze”, mentre un termine triennale, ad esempio (si può argomentare), non comporterebbe necessariamente tali vizi? Tutto dipende, con tutta evidenza, dalla qualità e dalla affidabilità del piano e – poiché si versa nell'opinabile – si sarebbe al più potuto osservare l'inopportunità di un termine così lontano: di fronte invece alla declaratoria di illegittimità di una norma di legge, la sentenza avrebbe richiesto un fondamento giuridico solido.

Si ricorda, comunque, in merito al termine per il riequilibrio, che (sia pure per altra fattispecie, pur dalle forti analogie, però) la Corte (25), nel respingere l'illegittimità di un termine ben ulteriore rispetto al triennio per il riaccertamento dei residui disposto dalla legislazione statale, aveva condiviso il fatto che “l'indirizzo della subentrata legislazione statale, in relazione alla quale risulta congruente la disposizione impugnata, prende in sostanza le mosse dal presupposto che in una fase di complesse operazioni di riaccertamento dei residui finalizzate a far emergere la reale situazione finanziaria delle Regioni, i disavanzi emersi non possano essere riassorbiti in un solo ciclo di bilancio ma richiedano inevitabilmente misure di più ampio respiro temporale. Ciò anche al fine di assicurare lo svolgimento delle funzioni della Regione in ossequio al ‘principio di continuità dei servizi di rilevanza [affidati all'ente territoriale, che deve essere] salvaguardato’ (sent. n. 10/2016)”.

Appare dunque difficile individuare un filo comune nel percorso delle varie pronunzie, di cui quella in esame è solo l'ultima.

Ma i quesiti non sono finiti. Perché un riequilibrio pluriennale aprirebbe necessariamente ad “uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate dal piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile”, quando lo scopo del piano è proprio restituire certezza ai conti dell'ente, sia pure in trent'anni (al limite)? Il che vale anche per il successivo rilievo secondo cui, con un piano di recupero trentennale, si “finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto

di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale”?

È interessante poi che la Corte si soffermi a chiarire il primo dei due principi testé riportati, quello dell'equità intragenerazionale, affermando, per questo verso, che è in gioco “la pericolosità dell'impatto economico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie che possono gravare sulle fasce deboli della popolazione”. Pur avendo, la Corte, già richiamato quest'ultimo concetto in altre sentenze (ad esempio quella n. 10/2015, punto 8), le domande che la specificazione circa l'equilibrio intragenerazionale evoca, nella fattispecie, sono molteplici. Tra le tante: avendo evocato, la sentenza, solo i due artt. 81 e 97, c. 1, Cost., quale collegamento essa fissa tra tali due norme ed il principio dell'equità intragenerazionale? Perché un piano di riequilibrio dovrebbe, sol per il fatto di poter durare trent'anni, determinare un impatto economico pericoloso (a parte l'indeterminatezza del concetto di impatto economico)? E perché questo impatto dovrebbe portare alla conseguenza “di manovre finanziarie che possono gravare sulle fasce più deboli”? Ancora una volta: qual è il collegamento tra i due evocati articoli della Costituzione e l'obbligo di evitare manovre a danno delle fasce più deboli? Inoltre, se quest'ultimo obbligo trova fondamento nella prima parte della Costituzione o in altre norme di pari rango, perché non richiamare le norme di riferimento, sviluppare il punto diffusamente ed esplicitare con dovizia di argomentazioni le implicazioni ritenute necessarie?

Inoltre, pur trattandosi, nella fattispecie, di finanza comunale, bisogna dedurre dunque che, per la Corte, sarebbe incostituzionale *tout court* una manovra a favore dei ceti più abbienti (ad esempio, una riduzione delle aliquote fiscali più alte) o non si versa piuttosto nella discrezionalità della politica, che poi ne risponde nelle forme della democrazia previste dalla Costituzione? Ma, ammesso pure di rispondere positivamente a questi ultimi quesiti, perché una manovra di riequilibrio trentennale può essere di per sé iniqua socialmente alterando la distribuzione del reddito a sfavore dei meno abbienti, mentre non correrebbe questo rischio una manovra immediata o almeno triennale o comunque di una durata inferiore ai trent'anni? Perché invece, ragionando *a contrariis*, non sarebbe possibile ritenere che proprio un provvedimento di riequilibrio immediato oppure con un termine meno lontano dei trent'anni – ritenuto dunque costituzionalmente legittimo dalla Corte – possa portare a quelle conseguenze inique paventate dalla sentenza, proprio in ragione della maggiore urgenza del provvedere?

Circa il secondo parametro (equità intergenerazionale), la sentenza risulta presentare miglior fondamento, in quanto il parametro si trova in Costituzione con il richiamato art. 97, c. 1, per la parte in cui, nel fissare il vincolo della sostenibilità del debito, esso ne coglie implicitamente il presupposto nella necessità di evita-

(25) Cfr. Corte cost. n. 107/2016, in *Giur. cost.*, 2016, 906, con nota di A. Brancasi, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*.

re un sovraccarico per le generazioni future, come insegna la teoria economica. La Corte aveva già affrontato l'argomento in altre sentenze: ad esempio, quelle n. 88/2014 (punto 7.2), n. 107/2016 (punto 4.1) e n. 6/2017 (punto 5). Ma si tratta di un argomento che, nella fattispecie, non viene esplicitato nei suoi presupposti, anche perché semplicisticamente accostato ed equiparato a quello dell'equità intragenerazionale, prima discusso.

La sentenza aggiunge poi che permettere un riequilibrio trentennale comporterebbe “un pernicioso allargamento della spesa corrente”, nonché una violazione della regola aurea di cui all'art. 119, c. 6, Cost. Ma anche qui si tratta di due enunciazioni che avrebbero meritato una migliore giustificazione (oppure una giustificazione *tout court*): perché considerare, per esempio, automatico che gli spazi aperti da un riequilibrio trentennale vengano necessariamente destinati alla spesa corrente? Esito, questo, non certo da escludere, anzi da ritenere probabile, ma con altrettanta certezza non *sic et simpliciter* automatico. La debolezza dell'assunto, in quanto non esplicitato, finisce poi con il fiaccare anche il successivo argomento (regola aurea).

Il punto da non perdere in questa materia è che, sia pur in un contesto di progressivo annacquamento dei vincoli in ordine alle modalità di composizione dell'equilibrio di bilancio (come dimostrano le modifiche alla prima versione della legge c.d. “rinforzata” n. 243/2012 e le successive normative), la misura in cui la finanza comunale partecipa agli obiettivi di finanza pubblica più ampi, a loro volta coerenti con l'ordinamento eurounitario come di volta in volta interpretato, si declina nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, disciplinato dalla normativa di settore.

La sentenza sostiene poi che il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre ad essere illegittimo, “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”. Ancora una volta la domanda è: quali parametri giuridici risulterebbero violati? E, nell'affermativa, perché non esplicitarli? Si è già discusso dell'ipotesi dell'art. 97, c. 2, Cost., ma non ve ne è cenno nella sentenza. Quanto poi alle buone pratiche e all'oculata e proficua spendita delle risorse pubbliche, si tratta di principi derivati dalla letteratura di lingua inglese riferiti a contesti completamente diversi, di cui però la sentenza parimenti avrebbe dovuto esplicitare il fondamento giuridico in Costituzione ovvero il fatto di essere raccordabili ai richiamati due articoli. Né è dato avere chiarezza sui motivi per cui un riequilibrio trentennale finisca necessariamente “per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento”, se invece il riequilibrio è proprio finalizzato al risanamento.

In definitiva, se il punto è l'eccessiva ampiezza dell'angolo da cui la sentenza formalmente inquadra i problemi esaminati, conviene ricordare che l'attuazione del diritto ha a che fare più con la scienza

che con la sociologia, se deve essere garanzia della collettività, come deve essere.

(1) Segue la nota di D. Chiantante, *Note a prima lettura della sentenza n. 20 del 2019 della Corte costituzionale*.