

Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*

DAVIDE MONEGO**

Nota a Corte costituzionale, ordinanza n. 181 del 30 luglio 2020 e sentenza n. 189 del 7 ottobre 2021.

Disponibili all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2020/0181o-20.html e www.giurcost.org/decisioni/2020/0189s-20.html.

Data della pubblicazione sul sito: 23 dicembre 2021

Suggerimento di citazione

D. MONEGO, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Trieste.
Indirizzo mail: davide.monego@dispes.units.it.

** Contributo destinato alla pubblicazione sulla rivista *Le Regioni*.

1. Le decisioni della Corte costituzionale nn. 181 e 189 del 2020 consentono di tornare a riflettere sul tema dell'ammissibilità di questioni di legittimità sollevate in via incidentale dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, possibilità concretatasi, come noto, in tempi relativamente recenti¹, ma che ha dato vita ad un significativo contenzioso costituzionale², connotato da vari profili di interesse dal punto di vista procedurale. Oltre al tradizionale problema della presenza stessa, nel controllo sui rendiconti, dei presupposti condizionanti l'accesso in via incidentale (il "giudice" ed il "giudizio"), e a quello dell'individuazione delle norme effettivamente applicabili in tale sede, ha attirato l'attenzione della dottrina il profilo attinente alla tipologia dei vizi censurabili, qualora l'impugnativa sia incentrata non sulla violazione diretta di parametri finanziari, ma su quella di precetti costituzionali di altra natura, con particolare riferimento alle regole di riparto delle competenze legislative, nella misura in cui la loro lesione si traduca in un pregiudizio alle norme che tutelano la legalità finanziaria³. In effetti, in quest'ultima ipotesi appare abbastanza evidente la tendenza della Consulta a circoscrivere le possibilità di accesso soltanto a certe violazioni, scongiurando il rischio di un controllo di costituzionalità "a tutto tondo" sulla legislazione regionale di spesa, quale che sia la causa di invalidità azionata dalla Corte dei conti⁴. Ma alimentando altresì dubbi sulla tenuta dei criteri selettivi adottati.

Venendo ai casi che muovono le presenti osservazioni, circoscritte ai profili di ammissibilità delle questioni, va evidenziato che il loro comun denominatore è rappresentato appunto dal fatto che le censure prospettate dalle Sezioni regionali

¹ Ovvero grazie al d.l. 174/2012, che ha esteso il relativo giudizio ai bilanci consuntivi delle Regioni ordinarie, che sino a quel momento ne erano escluse.

² Di questo filone giurisprudenziale fanno parte infatti anche le decisioni nn. 196/2018, 138 e 146/2019, 112 e 244/2020, su cui *infra*, cui possono aggiungersi le sentt. 181/2015 e 89/2017, queste ultime però incentrate sui soli parametri di natura finanziaria.

³ Apripista sul punto è stata la sentt. 196/2018, che ha annullato una norma regionale adottata fuori competenza, con effetto espansivo della spesa regionale in pregiudizio (riflesso) dei principi sull'equilibrio di bilancio.

⁴ Su di un piano più generale, si registra un significativo attivismo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sul versante del sindacato di costituzionalità incidentale, non solo in sede di parifica (risultano al momento pendenti almeno 3 questioni, sollevate dalle Sezioni Abruzzo con ordd. 20 del 30.10.21 e 19 del 30.10.20, e Basilicata, con ord. 31 del 24.09.20), ma anche muovendo da "giudizi" diversi, come è accaduto in sede di controllo dei piani di riequilibrio finanziario degli enti locali (sentt. 18/2019), e dei bilanci della ASL (sentt. 157/2020), cui si possono aggiungere le questioni sollevate in sede propriamente giurisdizionale in quanto provenienti dalle Sezioni riunite in speciale composizione (sentt. 4/2020 e 34/2021). Sul punto cfr. G. RIVOSECCHI, *Corte costituzionale, finanza pubblica i diritti fondamentali*, Liber amicorum per Pasquale Costanzo, in *Consulta online*, 2020, p. 9.

della Corte dei conti coinvolgono in prima battuta la legittimità di norme regionali di spesa (applicate nelle poste rendicontate) per ragioni di natura non finanziaria. Da una parte (ord. n. 181) si trattava di un vizio procedimentale, risultando contestato alla Regione Abruzzo di aver approvato una legge di ricapitalizzazione della società di gestione dell'aeroporto locale, concretante, ad avviso del rimettente, un aiuto di Stato, senza la previa comunicazione alla Commissione europea, imposta dagli artt. 107 e 108 TFUE, con lesione dell'art. 117, co. 1, Cost. e conseguente "inosservanza del principio di sana gestione finanziaria e dell'equilibrio di bilancio". Al che va aggiunta la violazione del giudicato costituzionale (art. 136 Cost.) risultante da due precedenti declaratorie di incostituzionalità (sentt. nn. 249/2014 e 299/2013) su norme che assicuravano contributi e finanziamenti alla medesima società, annullate alla luce delle medesime fonti interposte.

Sull'altro versante (sent. n. 189) ad essere impugnata è una legge della Provincia autonoma di Trento, che dispone forme di rimborso delle spese legali sostenute dai propri dipendenti per controversie occasionate dall'esercizio delle rispettive funzioni⁵. La Sezione rimettente lamentava l'invasione di competenze statali esclusive, quali l'ordinamento civile, trattandosi di regolare un aspetto del rapporto di lavoro ormai privatizzato, e la materia processuale, in quanto il rimborso sarebbe una "spettanza civilistica di derivazione processuale" (§ 2 del *Diritto*), con aggravio della spesa regionale in danno all'equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97, 119, co. 1, Cost.). Veniva evocato altresì l'art. 103, co. 2, Cost., ipotizzandosi una compressione della competenza della Corte dei conti circa l'accertamento dell'*an* della liquidazione delle spese nel giudizio contabile, nonché l'art. 97, co. 2, Cost., sul presupposto che tale disciplina pregiudicasse il buon andamento dell'azione amministrativa.

Molte delle questioni prospettate sono state dichiarate inammissibili. Quelle relative al vizio procedimentale (e al giudicato costituzionale), a causa dell'assenza dell'"esplicita menzione dei parametri finanziari, nonché dell'argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri invocati, sicché, in ultima analisi, non è evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio a quo e processo costituzionale"⁶. Quella formulata ai sensi dell'art. 97, co. 2, Cost., in

⁵ La Corte dei conti, Sezioni riunite per il Trentino Alto Adige, ha impugnato infatti alcune disposizioni emanate dalla Provincia di Trento per tenere indenni i propri dipendenti dalle spese processuali sostenute nei giudizi civili, penali e contabili, in cui fossero coinvolti per ragioni di servizio. In pratica la l. prov. Trento 12/1983 ne prevede il rimborso, mentre la successiva l. prov. Trento 3/1999 ne offre l'interpretazione autentica, estendendo il rimborso alle spese sostenute nelle fasi preliminari dei vari giudizi e nei casi di archiviazione.

⁶ Cfr. ord. 181, ultimo capoverso.

tema di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, trattandosi di “parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica”⁷.

Ne deriva che le uniche doglianze scrutinate nel merito (e rigettate) sono rappresentate dalla sospetta invasione di materie di competenza esclusiva dello Stato (nel caso di specie ordinamento civile e processuale), e dalla ipotizzata violazione del citato art. 103, co. 2, Cost.⁸.

Come anticipato, tali decisioni, nella misura in cui ritengono ammissibili censure argomentate sulla base della radicale assenza di competenza in capo alla Regione, purché in stretta correlazione con la disciplina costituzionale sull'equilibrio di bilancio, si inseriscono in un più ampio filone, originato dalla sentenza n. 196 del 2018, confermata dalle successive decisioni nn. 138 e 146 del 2019, sino alle più recenti nn. 112 e 244 del 2020⁹ ¹⁰. La materia statale

⁷ Sent. 189, § 4.1 e, per il merito, § 5, del *Diritto*.

⁸ Parametro quest'ultimo preso in esame benché non correlato (nella prospettazione) ad alcun parametro di bilancio, come invece deve avvenire, stando alla giurisprudenza della Corte (a partire dalla sent. 196/2018).

⁹ Le decisioni ricordate nel testo affrontano questioni strutturate nello stesso modo. La magistratura contabile infatti lamenta uno sconfinamento delle Regioni nell'ambito (ad esse precluso) della disciplina del pubblico impiego ad opera di leggi di spesa che, a seconda dei casi, istituiscono nuove figure dirigenziali (la vice dirigenza in Liguria nella sent. 196/2018), prevedono la trasformazione di indennità dirigenziali in assegni personali pensionabili (sent. 138/2019, su leggi della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione Trentino Alto Adige, caso in cui ad essere evocata è anche la competenza, pure esclusiva, in materia di previdenza), intervengono sul trattamento accessorio di dipendenti distaccati presso gli organi politici dei rispettivi enti (sent. 146/2019, su di una legge della Regione Campania), consentono l'applicazione, agli addetti stampa della Regione, del contratto collettivo nazionale dei giornalisti (sent. 112/2020, relativa ad una legge della Regione Basilicata), dispongono un'integrazione al trattamento di fine servizio dei relativi dipendenti (sent. 244/2020, concernente un insieme di leggi adottate dalla Regione Emilia Romagna): in tutti i casi incrementando la spesa per il personale, con relativa “ridondanza” sui parametri propriamente finanziari (artt. 81 e 97, co. 1, 119 Cost.).

¹⁰ Nel caso oggetto della sent. 244/2020, le previsioni della Regione Emilia Romagna sull'integrazione al trattamento di fine servizio erano censurate anche per violazione: dell'art. 3 Cost., in quanto discriminatorie rispetto agli altri dipendenti pubblici, dell'art. 36 Cost., per difetto di corrispettività fra integrazione e prestazione resa, nonché per lesione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, che impedirebbero l'aumento di spesa che ne è conseguito, principi rilevanti alla luce degli artt. 119 e 117, co. 3, Cost. Profili tutti dichiarati inammissibili per le ragioni su cui ci si soffermerà più avanti. Infine, un'autonoma doglianza riguardava il mancato rispetto del principio di copertura finanziaria (art. 81, co. 3, Cost.), date le modalità con cui la spesa veniva coperta.

La Corte costituzionale rigetta la censura basata sul difetto di competenza, in sostanza riconducendo le scelte legislative regionali (e quindi le spese conseguenti) alla materia

“dominante” al suo interno è indubbiamente l’ordinamento civile (art. 117, co. 2, lett. l, Cost.), sotto il profilo della riserva alla legislazione centrale – e per suo tramite alla contrattazione collettiva – della disciplina del pubblico impiego privatizzato¹¹: settore che, non da oggi, subisce frequenti “incursioni” ad opera delle Regioni, spesso spinte, per varie ragioni, ad attribuire benefici economici ai propri dipendenti, se non ad istituire *ex novo* posizioni organizzative precluse dalla normativa statale¹². Con un significativo contenzioso costituzionale a seguire, che trova ulteriore alimento, appunto, attraverso l’accesso in via incidentale, a partire dai giudizi di parificazione sui rendiconti delle Regioni ordinarie, qualora gli enti autonomi abbiano disposto una spesa in settori dove non potevano farlo, difettando di potestà legislativa, per ciò stesso violando l’equilibrio di bilancio, poiché il difetto di copertura normativa si traduce nel difetto di copertura finanziaria¹³.

2. Volendo passare in rassegna i diversi aspetti messi in luce da questa giurisprudenza va osservato che tutti i tradizionali profili attinenti all’ammissibilità delle questioni di costituzionalità si sono rivelati problematici in relazione alla peculiare sede di rinvio rappresentata dal procedimento di parificazione, e ciò anche prima della sua estensione ai rendiconti delle autonomie ordinarie, che peraltro ha posto ulteriori (e di certo più attuali) quesiti, specie in relazione ai requisiti cui ancorare la rilevanza di tali censure, quando riguardanti parametri diversi da quelli propriamente finanziari. Mentre, quanto all’altro tema, concernente la legittimazione della Corte dei conti, può dirsi che esso abbia ormai trovato un assestamento nella giurisprudenza della Corte¹⁴.

residuale dell’organizzazione amministrativa regionale, dichiarando invece inammissibili le altre, per le ragioni su cui ci si soffermerà più avanti.

¹¹ Il ruolo della contrattazione collettiva è sancito, come noto, dall’art. 2 del d.lgs. 165/2001. Pur non trattando in questa sede il merito delle decisioni sopra ricordate, va osservato per completezza che le questioni prospettate sono state quasi sempre accolte, ad eccezione di quanto statuito nella sent. 244/2020, in cui la disciplina impugnata è stata ritenuta attenersi al settore dell’ordinamento degli uffici e del personale”, di cui all’art. 8, co. 1, St. Reg. Trentino Alto Adige, rientrando nella competenza legislativa locale.

¹² Il punto è oggetto di ampia disamina in dottrina. Si veda, ad es., C. PADULA, *Il riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni in materia di pubblico impiego*, in *federalismi.it*, n. 21/2017.

¹³ Sul punto, cfr. ad es. Corte cost., sent. 189/2020, § 3.1.1 del *Diritto*.

¹⁴ Per una disamina recente sul tema della legittimazione della Corte dei conti in generale, quindi non solo in sede di parifica, ma anche in occasione delle altre tipologie di controllo ad essa intestate, e mutate per numero e tipologia nel corso del tempo, in virtù di una serie di successivi interventi normativi volti a rafforzare il controllo sulla finanza

Il problema, riguardante la (per lo meno) non immediata riconducibilità di una funzione di controllo al paradigma del “giudizio” imposto ai fini dell’incidente di costituzionalità¹⁵, si è posto infatti sin dagli anni ’60, ed ormai può dirsi pacificamente risolto in senso affermativo, non tanto nel senso di inquadrare la parifica come attività giurisdizionale a pieno titolo, ma certamente nel senso di ravvisare in quel contesto quanto meno la presenza di un giudice ed un giudizio (ai sensi dell’art. 1. l. cost. 1/1948), seppure “ai limitati fini” del sindacato incidentale, nell’ottica di rafforzare il sindacato di costituzionalità, prevenendo il formarsi di zone affrancate dal rispetto del principio di rigidità. Ciò che ha indotto la Consulta ad adottare un atteggiamento pragmatico¹⁶, anziché guardare alla classificazione astratta di un certo procedimento (in questo caso la parificazione¹⁷).

La legittimazione della Corte dei conti, allora in sede di parifica del rendiconto dello Stato e delle Regioni speciali, è stata riconosciuta inizialmente dando rilievo alle “formalità della giurisdizione contenziosa”, con cui la funzione è tenuta a svolgersi ai sensi dell’40 TU 1214 del 1934, con i corollari della trattazione in udienza pubblica, nel contraddittorio fra il procuratore generale ed i rappresentanti dell’amministrazione, nonché della definitività ed insindacabilità della delibera che conclude il giudizio. Il tutto in una logica di massima tutela del “preminente interesse pubblico della certezza del diritto e dell’osservanza della

pubblica, anche e soprattutto territoriale, cfr. G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, pp. 357 ss.

¹⁵ Anche considerando che è la stessa Costituzione a trattare in “luoghi” distinti le attribuzioni di controllo (art. 100) e quelle propriamente giurisdizionali (103), pur intestate alla medesima magistratura speciale.

¹⁶ Come peraltro accaduto anche in altre note ipotesi, come nel caso della Sezione disciplinare del CSM, ad esempio.

¹⁷ Con l’effetto di poter soprassedere sul tema più generale attinente alla natura (di controllo o giurisdizionale) del giudizio di parificazione, da sempre dibattuto e tutt’ora oggetto di differenti ricostruzioni, spesso volte ad evidenziarne una progressiva assimilazione alla giurisdizione, con il conseguente problema di garantire allora il rispetto dei canoni costituzionali della giurisdizione medesima, come declinati nell’art. 111 Cost. Affronta la questione, ritenendo che l’attuazione degli standard del giusto processo nella parificazione dei rendiconti non possa essere risolto in via pretoria, richiedendo invece un intervento normativo, M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell’autonomia regionale*, in *federalismi.it*, n. 34/2020, pp. 78 ss. Per una ricostruzione delle diverse tesi e nel senso di inquadrare tale funzione nell’ambito della giurisdizione volontaria si vedano i rilievi di R. URSI, *Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Milan law review*, n. 1/2020, pp. 49 ss. Definiscono tutt’ora aperta la questione circa la natura di questa attività, P. SANTORO, E. SANTORO, *Nuovo manuale di contabilità e finanza pubblica*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2021, pp. 873 ss.

costituzione”, che impone di non ancorare la legittimazione alla distinzione fra le varie categorie di giudizi e processi¹⁸.

Ne segue che quando l’art. 1, co. 5, del decreto legge n. 174 del 2012, in attuazione della riforma costituzionale in materia di bilancio (l. cost. 1/2012), ha esteso la procedura alle Regioni ordinarie, richiamando al contempo la stessa disciplina (artt. 39, 40, 41 TU 1214/1934) prevista per lo Stato, da intendersi nell’interpretazione inверatasi nella giurisprudenza contabile e costituzionale, la legittimazione delle Sezioni regionali doveva darsi per scontata, come peraltro la Consulta ebbe ad affermare nella prima pronuncia sul “nuovo corso” (sent. 181/2015¹⁹).

Sotto questo profilo la Corte costituzionale rimane quindi nel solco dei propri precedenti, pur integrando lo schema di base con ulteriori argomenti tratti dal “precedente” rappresentato dal riconoscimento dell’accesso in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo²⁰, argomenti che nel loro insieme rendono superfluo il rinvio alle formalità della giurisdizione contenziosa quale appiglio per ammettere le censure, come peraltro dimostrato sia dal suo mancato richiamo in varie decisioni sulle impugnative provenienti dalla Sezioni regionali in sede di parifica, sia dal fatto che il medesimo *iter* logico giustifica l’ammissibilità anche di questioni sollevate dalla magistratura contabile partendo da “giudizi” diversi dalla parificazione, come nei casi del controllo sui bilanci delle Asl (sent. 157/2020) e sui piani di rientro dei Comuni in stato di dissesto (sent. 89/2019), per i quali non è mai esistito un richiamo alle modalità di esercizio della giurisdizione in senso proprio della Corte dei conti.

La Corte ricorda allora che la parificazione dei rendiconti, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, implica la stretta applicazione (ai fatti giuridico contabili) di parametri esclusivamente normativi, da parte di una magistratura costituzionalmente prevista, indipendente e neutrale; e che in essa viene rispettato il principio del contraddittorio. Su questo quadro, che in sostanza codifica criteri di legittimazione consolidati, di tipo sia oggettivo (cioè attinenti alla funzione di obiettiva applicazione della legge), che soggettivo (la natura e la

¹⁸ Corte cost. sent. 121/1966, § 1 del *Diritto*, in cui si ricordano altri casi dubbi (quanto alla natura giurisdizionale del procedimento), risolti peraltro nel senso dell’ammissibilità delle questioni, come quello della giurisdizione volontaria. L’apertura risultante dalla citata decisione è poi semplicemente richiamata nelle sentt. 213/2008 (§ 4 del *Diritto*) e 244/1995 (§ 2.3 del *Diritto*).

¹⁹ Relativa peraltro, al pari della successiva 89/2017, alla lesione della disciplina di bilancio, a differenza delle pronunce sin qui ricordate, concernenti invece vizi competenziali o comunque non attinenti, in via immediata, alla tutela dell’equilibrio di bilancio.

²⁰ Come ovvio ci si riferisce alla notissima sent. 226/1976.

posizione nel sistema dell'organo di rinvio), si accostano semmai alcune precisazioni ed integrazioni: il richiamo allo schema binario (conformità o meno a diritto) si accompagna talora alla sottolineatura del carattere dicotomico della decisione sulla parifica, che accerta o nega la conformità fra il rendiconto, o le sue singole poste, e la legislazione che ne sta a fondamento²¹, così da separare nettamente questo tipo di controllo da altri intestati da tempo alla Corte dei conti²². La presenza di “elementi formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio”, che sembra alludere ad un qualcosa di meno intenso della dialettica garantita nell'ambito della giurisdizione contenziosa, diviene riconoscimento di un “contraddittorio pieno”, che invece potrebbe essere inteso nel senso di un'assimilazione più netta alla medesima²³. Anche se non va sottaciuto che le modalità di partecipazione all'attività istruttoria (ed anche a quella decisoria) assicurate dalle varie Sezioni territoriali sembrano tutt'ora connotate da una certa disomogeneità, risultante da prassi difformi²⁴.

Infine, in luogo dell'insindacabilità della delibera, a suo tempo evidenziata quale elemento (pur concorrente con altri indici che si integrano e completano a vicenda) a favore dell'ammissibilità delle censure, compare – qualora la parifica riguardi i rendiconti regionali – il carattere della “giustiziabilità del provvedimento di controllo in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte”²⁵, che allude alla possibilità di impugnarlo davanti alla Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, affermata in via pretoria dalla stessa

²¹ Cfr. ad es. sent. 89/2017, § 2 del *Diritto*.

²² Sull'inammissibilità di questioni sorte nello svolgimento di funzioni di controllo di natura collaborativa cfr. Corte cost. 37/2011.

²³ Così nel confronto fra quanto si legge nella sent. 181/2015 (§ 2 del *Diritto*), da un lato, e nelle sentt. 89/2017 (§ 2 del *Diritto*), 196/2018 (§ 2.1.1 del *Diritto*), e 189/2020 (§ 3.2 del *Diritto*), dall'altro.

²⁴ Cfr. F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1/2019, p. 67; D. MORGANTE, *La posizione del pubblico ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista Corte dei Conti*, n. 2/2019, pp. 70 ss., sottolinea inoltre che il contraddittorio fra la Sezione e l'amministrazione durante l'istruttoria (che precede e prepara la successiva fase decisoria) non è tale “in senso stretto processuale”, come accade invece per quello garantito al momento di adottare la delibera di parifica. E che all'istruttoria il pubblico ministero contabile risulta estraneo. Il che pare dar vita ad una dialettica dimidiata proprio nel segmento procedurale dal quale derivano il *petitum* e la *causa petendi* rilevanti (ed immodificabili) ai fini della delibera sulla regolarità del rendiconto.

²⁵ Come recitano varie decisioni della Corte costituzionale (89/2017, 196/2018, 189-244/2020).

Corte dei conti²⁶, per poi trovare riconoscimento normativo²⁷. L'insindacabilità predicabile per le delibere sui rendiconti regionali (a differenza di quanto accade tutt'ora sul versante statale) va quindi intesa semmai come insindacabilità "esterna" alla medesima magistratura contabile²⁸. Inoltre, la possibilità di contestare la decisione sfavorevole all'ente in un contesto sicuramente giurisdizionale, com'è quello che si ha davanti alle Sezioni riunite (in materia di contabilità pubblica *ex art.* 103, co. 2, Cost.), potrebbe indebolire il ragionamento, visto che esiste un'attività giurisdizionale in senso stretto, come tale idonea a fungere da "trampolino" per introdurre la verifica di costituzionalità. Senza contare che, trattandosi di un giudizio in unico grado, potrebbe anche essere concepito come epilogo eventuale di una precedente attività di natura non giurisdizionale, né ad essa assimilabile²⁹.

Tuttavia, probabilmente ha ragione chi ha osservato come sottolineare la "giustiziabilità" della decisione sulla parifica implichi l'idea di una sorta di continuità – o di integrazione – fra i due momenti (controllo e giurisdizione) in quanto entrambi costituzionalmente previsti in capo ad una stessa magistratura (artt. 100, co. 2, e 103, co. 2, Cost.), ed inseriti nello stesso *iter*³⁰. Il che potrebbe condurre appunto, se non ad una piena giurisdizionalizzazione del controllo sui rendiconti, quanto meno ad ulteriormente supportare il riconoscimento di un "giudice" e di un "giudizio" "ai limitati fini". In effetti, sembra che tutt'ora il punto

²⁶ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, 27/2014/EL.

²⁷ In un primo momento attraverso una modifica dell'art. 1, comma 12, del d.l. 174/2012, poi nell'ambito del Codice di giustizia contabile (cfr. l'art. 11, co. 6, lett. e), d.lgs. 174/2016). La Corte spesso richiama sul punto proprio la novella che ha integrato il testo del comma 12, ora ricordato. È tuttavia da evidenziare che l'impugnazione ivi prevista è testualmente relazionata ad un tipo specifico di controllo – quello sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, di cui non a caso si occupa la disposizione in questione – ed alla decisione che lo conclude, sicché è singolare che la novella venga utilizzata per motivare analoga soluzione relativamente alla delibere di parifica, senza quanto meno provare a trarre dalla regola particolare un principio di più ampia portata, come pure la Corte avrebbe potuto fare.

²⁸ F. SUCAMELI, *Il giudizio*, cit., pp. 60 ss.

²⁹ Esprime dubbi sulla idoneità del criterio in questione F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *federalismi.it*, n. 13/2019, p. 4, in relazione alla diversa conclusione della Corte circa la legittimazione (negata) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Corte cost. 13/2019), ancorata peraltro ad una pluralità di ragioni, come evidenzia M. MIDIRI, *Essere "giudice" per la Corte: implicazioni istituzionali*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, n. 3/2019, pp. 8 ss.

³⁰ Sottolinea il profilo dell'integrazione fra controllo e giurisdizione E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio costituzionale in via incidentale*, in *le Regioni*, n. 1/2019, pp. 46 ss.

di vista della Corte costituzionale rimanga quello di individuare, in procedimenti non rientranti a prima vista nel novero dei tradizionali confini della giurisdizione contenziosa (e nemmeno di quella volontaria³¹), le condizioni necessarie e sufficienti all'introduzione del proprio sindacato. Sicché, al di là di qualche riferimento all'"esercizio di una tale ben definita funzione giurisdizionale"³², appare costante il rilievo per cui, pur mancando "un procedimento giurisdizionale in senso stretto", la parifica abbia comunque assunto "tratti sempre più riconducibili a una nozione di giurisdizione rilevante ai fini della proposizione delle questioni di legittimità costituzionale (sentenza n. 89 del 2017)"³³.

D'altronde, quale comun denominatore interno all'orientamento "aperturista", rimane il riferimento alla necessità di intendere i requisiti di ammissibilità (rilevanza inclusa) in modo elastico, quando emerga l'esigenza di fugare eventuali zone d'ombra del sistema di giustizia costituzionale. La Corte rimarca infatti che le leggi di bilancio e di spesa "più difficilmente" possono essere impugnate in via incidentale, dato che "gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche [...] non hanno di regola uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto"³⁴, mentre, quanto all'accesso in via principale, sempre possibile (e spesso utilizzato) ad opera dello Stato, esso non vale a sminuire l'argomento, sia in astratto (posto a che volte la Corte neppure vi accenna), che in concreto, quando cioè lo Stato sia rimasto inerte, con l'effetto di ravvisare nell'iniziativa incidentale l'unico rimedio a salvaguardia degli equilibri di bilancio³⁵.

³¹ Corte cost. 138/2019 nega esplicitamente che la parifica dei rendiconti rappresenti un'ipotesi di giurisdizione volontaria.

³² Corte cost. 196/2019, § 2.1.1 del *Diritto*.

³³ Corte cost. 146/2019, § 3 del *Diritto*. Sulla dubbia collocazione della parifica fra giurisdizione e controllo, cfr. P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione*, disponibile all'indirizzo www.contabilità-pubblica.it, 2 maggio 2018.

³⁴ Corte cost., sent. 138/2019, § 6 del *Diritto*.

³⁵ Corte cost. 138/2019, § 6 del *Diritto*. Critici circa la tenuta dell'argomento delle zone d'ombra sono R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *le Regioni*, n. 1/2019, pp. 15 ss. e P. GIANGASPERO, "La Corte e le sue Corti", in *le Regioni*, n. 1/2019, pp. 81 ss. In senso favorevole si veda invece E. CAVASINO, *Controllo contabile*, cit., pp. 66 ss., stando alla quale, data la diversità delle due vie di accesso, la presenza di aree sottratte al sindacato di costituzionalità va valutata all'interno del meccanismo incidentale, dunque a prescindere dalla praticabilità, nel caso concreto, del ricorso in via di azione. La Corte giustamente osserva che le leggi di spesa rappresentano una categoria di norme che "più difficilmente" è in grado di giungere al suo scrutinio. In effetti, pensando ai casi sin qui decisi su iniziativa della Corte di conti in sede di parifica, non è per nulla impossibile ipotizzare un accesso nell'ambito della giustizia comune. Trattandosi molto spesso di leggi regionali che

Nelle decisioni del 2020, sopra ricordate, il giudice delle leggi nemmeno insiste sul punto, se non per implicito, richiamando i propri precedenti, quasi a sottolineare che, stante la stratificazione delle pronunce favorevoli all'incidente di costituzionalità, non si sente più la necessità di menzionarlo, tale zona d'ombra dovendo ritenersi sufficientemente "illuminata". Più difficile invece è ragionarne nei termini di un argomento divenuto tutto sommato ancillare ai fini della legittimazione, in quanto ancorata all'oggettiva applicazione della legge da parte di una magistratura speciale (contesto di per sé sufficiente a giustificare il rinvio), se non altro perché, quando si è trattato di affrontare il medesimo problema – per la prima volta – in sede di controllo sul bilancio di un'ASL (ai sensi dell'art. 1, c. 3 e 7, d.l. 174/2012), la Corte ha ritenuto di dover riaffermare "l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte"³⁶.

3. Come già accennato, l'altro tema che va a connotare l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità sollevate in sede di parificazione è quello della loro rilevanza.

Come noto essa implica un nesso di pregiudizialità fra il giudizio costituzionale e quello comune, nel senso che la definizione del primo è di regola strumentale alla decisione del secondo (o di una singola questione oggetto del giudizio di rinvio). Ne segue che tale requisito implica l'applicabilità di una specifica norma da parte del giudice *a quo* e, dall'altro lato, l'influenza, o comunque una qualche utilità della decisione della Corte, specie (ma non solo) se di accoglimento, sul proseguo del processo e/o sulla sua decisione nel merito.

Da qui un duplice quesito per quel che ci riguarda: uno più risalente, concernente la determinazione delle norme "utilizzate" per parificare, l'altro, più recente (in quanto connesso all'apertura sui parametri originata dalla sent. 196/2018), relativo al dubbio che la pregiudizialità sia in qualche modo condizionata anche dal tipo di vizio lamentato, non tutti essendo ugualmente idonei a condizionare l'operato delle Sezioni regionali.

Una volta ammessa la legittimazione della Corte dei conti, e una volta riconosciuto che il "giudizio" sia da riconoscere proprio e principalmente perché

attribuiscono benefici economici, ben potrà sorgere una controversia circa la loro spettanza (e sulla loro misura), ragion per cui pare preferibile parlare di zone d'"ombra" piuttosto che di zone "franche", fermo restando che la compresenza delle due vie di accesso tradizionali finisce per rafforzare le perplessità sulla tenuta dell'argomento stesso. In altri termini, il punto dirimente sembra quello di garantire (per lo meno in astratto e per certi profili) un sistematico controllo costituzionale sulla legislazione di spesa, e non è dubbio che il giudizio di parifica appaia la miglior soluzione allo scopo.

³⁶ Corte cost. 157/2020, § 2 del *Diritto*.

essa è tenuta a svolgere un'attività strettamente applicativa di norme giuridiche, il primo problema da risolvere è stato appunto quello di individuare quali fossero le disposizioni applicabili: problema quest'ultimo a sua volta condizionato dall'individuazione dell'oggetto del giudizio di parifica. Infatti, una cosa è ricostruire le verifiche sul rendiconto in termini di riscontro puramente contabile, cioè fra le poste rendicontate e le scritture formatesi durante l'esercizio finanziario, in tal caso entrando in gioco soltanto le regole che presidiano la stesura del rendiconto stesso, insieme a quelle che riguardano lo *status* della Corte dei conti e/o che vadano ad interferire con la sua attività³⁷; al contempo restando invece irrilevanti questioni concernenti leggi di bilancio e di spesa, come affermato in talune risalenti decisioni³⁸.

Altra cosa è affermare che in sede di parifica la Corte dei conti debba assumere a parametro di raffronto (e dunque applicare) anche queste ultime³⁹, come avviene a partire dalla sent. 244 del 1995⁴⁰, con cui si è per conseguenza riconosciuto che la questione di costituzionalità può essere posta su qualunque norma idonea a produrre “effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione”⁴¹.

Trattandosi di preservare la corretta gestione del bilancio (e soprattutto di far valere il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, co. 4, Cost. nel testo pre riforma), per lungo tempo la rilevanza delle censure sollevate in sede di parifica è stata limitata proprio alla stregua della natura finanziaria del parametro

³⁷ Come nel caso della (allora) prevista registrazione con riserva degli atti dell'amministrazione siciliana ritenuti illegittimi dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo, con l'effetto di riflettersi sulla parifica del relativo rendiconto generale (sent. 121/1966).

³⁸ Corte cost. 142/1968, che esclude la rilevanza di questioni su “leggi diverse da quelle regolanti l'attività della Corte dei conti” (§ 2 del *Diritto*), come quelle sulle leggi di bilancio e di spesa, già applicate in sede di controllo preventivo. Cfr. anche la sent. 139/1969.

³⁹ Sul punto si veda C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2016, pp. 505 ss., il quale sottolinea come la parifica si sia oramai tradotta in una verifica di legalità sia contabile che finanziaria (spec. pp. 522 ss.).

⁴⁰ Che rovescia la precedente impostazione di chiusura argomentando sulla base dell'avvenuta riforma del bilancio, avvenuta nel 1978, che ha trasformato il suo ruolo da “strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria” a strumento di politica economica e finanziaria (§ 3 del *Diritto*).

⁴¹ Sent. 244/1995 (§ 3 del *Diritto*). Sull'evoluzione circa l'oggetto delle questioni prospettabili a seguito della rinnovata funzione del bilancio cfr. G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 15/2019, § 3.

evocabile, coincidente in sostanza con l'art. 81 Cost. e poi, a seguito della costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio (l. cost. 1/2012), coi novellati disposti di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost., oltre che alla stregua della corrispondente legislazione attuativa⁴², utilizzata quale fonte interposta. Ciò in conformità al ruolo complessivo della Corte dei conti e, in particolare, alla funzione del giudizio di parificazione, volto appunto a preservare gli equilibri di bilancio e la sana gestione della finanza pubblica⁴³. Una rilevanza per parametro, per così dire, o, se si preferisce, una legittimazione attiva per parametro, come già avvenuto per l'omologa fattispecie dell'incidente di costituzionalità in sede di controllo preventivo sugli atti del Governo (anch'esso circoscritto alla violazione dell'art. 81 Cost.). Solo in queste ipotesi parificare senza poter sollevare una questione su di una norma posta alla base di una spesa rendicontata sarebbe equivalso ad avallare una gestione di bilancio illegittima, pregiudicando quindi la funzione stessa del relativo procedimento.

Successivamente alla riforma è semmai di molto accresciuto, specie in virtù dell'interpretazione fornita dall'ormai cospicua giurisprudenza costituzionale in materia, il "peso" dei parametri finanziari, che impatta sull'intensità del controllo assegnato alla Corte dei conti (ed anche su quello attivabile dallo Stato in via principale, ovviamente), con l'effetto di rendere più approfondito lo scrutinio di costituzionalità in rapporto alla disciplina sul bilancio (intesa in senso ampio)⁴⁴. La stessa norma secondo cui la Corte dei conti è chiamata ad accertare qualunque irregolarità suscettibile di "pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti" (art. 1, co. 3, d.l. 174/2012), più volte richiamata dalla Consulta per fissare il perimetro della cognizione rimessa al giudice contabile, sembra offrirne conferma.

⁴² Legislazione di cui fa parte ad es. il d.lgs. 118/2011, in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali.

⁴³ Cfr. M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 4 ss., sulla parifica come verifica della conformità dei fatti contabili rispetto ai parametri normativi, che si esplica mediante un controllo rivolto ad accertare la "tenuta complessiva del rendiconto [...] in termini di veridicità e attendibilità dei saldi e di sostenibilità in concreto e in via prospettica degli equilibri".

⁴⁴ Sui contenuti assunti dal principio di equilibrio di bilancio e sui suoi corollari, per come emersi nella giurisprudenza costituzionale cfr., fra i tanti, G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020, § 1.1, il quale ricorda il principio di continuità fra gli esercizi finanziari, quello di trasparenza, di veridicità e attendibilità dei conti, anche nel loro collegamento a quello di responsabilità politico amministrativa per l'esercizio del mandato.

In questo contesto la più volte citata sent. 196 del 2018 segna una svolta radicale, superando la predetta limitazione, non nel senso di svalutare il ruolo assunto dalla tutela della legalità finanziaria nella prospettazione di una censura, ma in quello di connetterla (mediante il richiamo alla necessaria correlazione funzionale) ad un diverso vizio, per ora rappresentato essenzialmente dall'invasione di competenze esclusive da parte delle leggi regionali di spesa.

Prima di tornare sulla recente giurisprudenza costituzionale, soprattutto per valutare se e quali siano i criteri per circoscrivere il novero dei vizi denunciabili sede di parifica, è utile tuttavia soffermarsi su alcuni aspetti che connotano in modo peculiare la rilevanza delle relative questioni, il primo dei quali ha a che vedere con la particolare natura della funzione, l'altro con il modo in cui si manifesta l'influenza della decisione costituzionale sul processo *a quo*.

Il primo profilo attiene al carattere oggettivo della "giurisdizione" di parifica, ovvero la circostanza, ampiamente sottolineata dalla dottrina, che quelli pendenti dinanzi alla Corte dei conti siano "giudizi" particolari, in quanto non attinenti, né finalizzati, alla tutela di situazioni soggettive, né alla salvaguardia di "sfere giuridiche" spettanti ad enti territoriali⁴⁵, bensì alla garanzia di interessi adespoti, come quelli alla legalità costituzionale finanziaria, non suscettibili di essere pertanto appuntati ad individui singolarmente considerati. Una giurisdizione di diritto oggettivo è tuttavia pur sempre basata sull'applicazione di regole, e il fatto che esse non mirino a proteggere una situazione giuridica soggettiva non fa differenza quando ne sia sospettata l'incostituzionalità⁴⁶. Si tratta pur sempre di sottrarre le Sezioni regionali alla soggezione a leggi contrarie alla Costituzione, ovvero alla necessità di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto fondato su poste (in tutto o in parte) illegittime.

Semmai, venendo al secondo punto da valutare, ciò che cambia è il tipo di applicazione, poiché le norme contestate rilevano solo "in seconda battuta", non

⁴⁵ A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *le Regioni*, n. 1/2019, pp. 19 ss.

⁴⁶ Né si tratta di un caso unico, come si nota guardando ad es. alla legittimazione della Corte di cassazione in sede di formulazione del principio di diritto nell'interesse della legge, riconosciuta benché il relativo procedimento non sia legato ad alcuna vicenda attinente a diritti soggettivi in contestazione. Sul punto vedi M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, e R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, in *Consulta online*, n. 2/2015, pp. 352 ss.

essendo contestati i singoli atti di spesa alla stregua delle norme che li disciplinano, ma dovendo essere accertata la regolarità del rendiconto che quelle spese certifica, in quella sede venendo in gioco le leggi di spesa a monte intervenute⁴⁷. Ma pur sempre per evitare una parifica incostituzionale.

Infine, guardando all'altro aspetto che di norma connota la rilevanza, cioè l'influenza della decisione sul caso di partenza, essa, oltre a potersi ravvisare nel citato effetto consistente nello scongiurare il rischio che siano parificate spese illegittime a danno dell'equilibrio di bilancio, non può dirsi mancante anche da altro punto di vista. Infatti, benché la declaratoria di incostituzionalità della spesa non possa ovviamente incidere sul fatto materiale della sua erogazione, oramai avvenuta ed acclarata dalla sua rendicontazione a consuntivo, è pur vero che dall'annullamento del titolo legislativo di spesa deriva un effetto conformativo a carico della Regione, nella misura in cui tale spesa debba essere "recuperata" nell'esercizio finanziario successivo⁴⁸, ed adeguatamente contabilizzata nel relativo bilancio di previsione, evitando altresì che si perpetui nel tempo, se a carattere continuativo⁴⁹. Anche se forse potrebbe dirsi che questo effetto consegua al "combinato" della pronuncia costituzionale con la delibera che nega la parifica (anche parziale se del caso), delibera che invece ne rappresenta una derivazione diretta.

4. Le valutazioni delle Sezioni regionali sono dunque estese alla legalità delle entrate e delle spese, cioè anche alla loro copertura normativa, con relativa applicazione delle regole che la forniscono (leggi di bilancio, di variazione, assestamento, singole leggi di spesa e così via): con la conseguente possibilità (anzi, necessità), qualora ritenute incostituzionali, che queste siano impugnate, come avviene in qualunque altro giudizio, appartenga esso alla giurisdizione "a pieno titolo", oppure ad attività processuali comunque riconosciute quali sedi idonee

⁴⁷ Ragiona di una rilevanza indiretta P. GIANGASPERO, *La Corte*, cit., p. 79. Se il dubbio ad es. riguardasse invece una disposizione sulla struttura del rendiconto, oggetto di esame da parte della magistratura contabile, rientreremmo in un'ipotesi di applicazione diretta, come normalmente succede nei giudizi comuni.

⁴⁸ Recupero che fra l'altro avrà luogo a danno degli eventuali percettori di somme illegittime, come osservano P. SANTORO, E. SANTORO, *Nuovo manuale*, cit., p. 872, citando fra l'altro Sez. contratti Campania 172/2019.

⁴⁹ Così G. SCACCIA, *La giustiziabilità*, cit., p. 5, E. CAVASINO, *Controllo contabile*, cit., pp. 63 ss. nonché M. CECCHETTI, *La parificazione*, cit., pp. 68 ss. Sul grado, parrebbe piuttosto modesto, di adeguamento delle Regioni (in sede di approvazione legislativa dei rendiconti) ai rilievi formulati dalla Sezioni regionali all'atto di parificare "con eccezioni" i rispettivi rendiconti, cfr. V. CAROLI, S. FORNACIARI, *Studio sull'effettività del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: norme, prassi e dati quantitativi a confronto*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2020, pp. 156 ss.

all'incidente di costituzionalità⁵⁰. E non solo per violazione diretta dell'art. 81 e degli altri disposti che custodiscono il valore della legalità finanziaria, ma anche in relazione ad altri parametri, purché, come sopra ricordato, funzionalmente connessi ai primi. Il punto essendo allora quello di delimitare (o meno) il novero di quelli spendibili a tal fine, dato che l'autonomia regionale⁵¹ e lo stesso sistema di controllo sulle leggi⁵² appaiono diversamente influenzati a seconda di come si risolve il problema.

Dalle decisioni in commento, e dalle altre sin qui citate, improntate al medesimo schema, emergono alcuni punti certi. Infatti le uniche censure esaminate nel merito riguardano l'invasione di materie esclusive dello Stato, ed in particolare dell'"ordinamento civile", cui si affiancano talora la "previdenza sociale" e il diritto processuale (art. 117, co. 2, lett. *l e o*, Cost.), sempre richiamate per le conseguenze che da tale violazione ricadono su parametri finanziari in senso stretto (artt. 81, 97, co. 1 e 119, co. 6, Cost., variamente combinati fra loro nelle prospettazioni). Qualora la Regione non abbia alcuna competenza a legiferare, difetta infatti della prerogativa di allocare risorse: l'illegittimo effetto espansivo che ne deriva si riflette in negativo sul (cioè "ridonda" in una violazione del) parametro finanziario. La mancanza di una copertura normativa legittima si traduce in una mancanza di copertura finanziaria. In tutti i casi il risultato avuto di mira dal giudice contabile è dunque la riduzione della spesa a carico del bilancio regionale, per il tramite del diniego di parifica della corrispondente posta contabile, con gli effetti di cui già si è detto. Spetta ovviamente al rimettente argomentare in modo adeguato il necessario collegamento con le norme costituzionali tese a custodire il valore della legalità finanziaria, il che, nelle fattispecie sopra descritte, appare alquanto semplice, trattandosi più che altro di evidenziare lo sconfinamento regionale con

⁵⁰ M. TROISI, *Incidentalità e giudici a quibus*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, pp. 180 ss.

⁵¹ Sul punto, affrontando il problema della compatibilità del complessivo sistema dei controlli ad oggi affidati alla Corte dei conti con la garanzia costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali, si veda C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020; F.S. MARINI, *La disomogeneità*, cit., pp. 13 ss., sottolinea il rischio di far assumere alla Corte dei conti il ruolo di una sorta di procura generale presso la Corte costituzionale, abilitata a sollevare questioni su ogni legge di spesa regionale, alla luce di qualunque parametro (nello stesso senso anche Id., *La Corte dei conti di fronte all'autonomia delle Regioni: prospettive di riforma in un'ottica di rafforzamento della democrazia e della legalità*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 6/2020, p. 26, in cui l'Autore auspica un intervento normativo per fissare modalità e limiti a tale potere di impugnativa).

⁵² A. CARDONE, *Quando portare la luce*, cit., pp. 30 ss., lamenta il rischio di "una significativa alterazione [...] del modello di giustizia costituzionale", oggetto di una "deriva astratta".

riguardo ad una legge che appunto preveda una spesa dove la Regione non ne può disporre alcuna⁵³. Nel linguaggio della Consulta, ad essere contestato in questi casi è dunque l'*an*, non il *quomodo* della spesa, non cioè le modalità di allocazione delle risorse in una materia propria, tale vizio (ad es. la violazione di un principio fondamentale, o del principio di uguaglianza e/o ragionevolezza) sembrando escluso dal novero di quelli evocabili in sede di parifica.

Questa impostazione trova conferma nelle dichiarazioni di inammissibilità che vanno a colpire questioni diversamente impostate. Infatti va ribadito che spesso le Sezioni regionali non si limitano a lamentare un vizio di radicale incompetenza⁵⁴, adducendo invece ulteriori parametri, nella maggior parte dei casi nemmeno relativi alle regole sulla competenza concorrente o residuale. Così per la supposta lesione degli artt. 3, 36, 97, co. 2, 103 e 136 Cost., o anche dell'art. 117, co. 1, in combinato con le norme europee sugli aiuti di Stato⁵⁵. Censure tutte bloccate *in limine*, mediante decisioni di inammissibilità (semplice o manifesta a seconda dei casi), quasi sempre motivate in base al rilievo secondo cui la Corte dei conti non ha motivato sulla ricaduta che la lesione di tali parametri ha sulla sana gestione della finanza pubblica, con conseguente difetto di pregiudizialità della questione, in quanto appunto inidonea ad incidere sulla pronuncia di parifica della spesa "incriminata". In astratto non si registra quindi una chiusura a priori verso doglianze di questo tipo, come pur sarebbe potuto accadere se la Corte costituzionale avesse inteso ribadire che una contestazione che non coinvolga la

⁵³ R. BIN, *Zone d'ombra*, cit., p. 1, osserva che nel giudizio di parifica la Sezione regionale non ha "valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall'evidenza contabile"; E. CAVASINO, *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio". Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2019, § 4, nello stesso senso rileva che "la ridondanza, dovrebbe quindi tendere a risolversi nella dimostrazione di un collegamento – anche non troppo stretto – con i parametri legislativi di spesa". D'altronde, nella sent. 196/2018 è la stessa Corte ad affermare che in questi settori materiali "non vi è intervento produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata" (§2.1.2 del *Diritto*). Semmai, stando ai motivi di inammissibilità di cui all'ord. 181/2020, incentrati sul difetto di argomentazione circa il nesso fra parametro non competenziale e parametro finanziario, potrebbe dirsi che l'impegno argomentativo per il rimettente aumenti qualora appunto la censura ecceda il novero delle materie statali esclusive. Anche se l'orientamento della giurisprudenza costituzionale pare in realtà volto ad escludere l'ammissibilità di simili questioni.

⁵⁴ P. GIANGASPERO, "La Corte", cit., pp. 75 ss., distingue il vizio per "carezza assoluta" di competenza, da quello consistente nel suo "cattivo esercizio", attinente cioè al *quomodo* della spesa.

⁵⁵ Corte cost. 181, 189, 244 del 2020, i cui contenuti sono stati già evidenziati nel § 1.

radicale inesistenza di un titolo legislativo di spesa (cioè l'*an* della spesa), ma la sua incostituzionalità per altre ragioni, sia di per sé irrilevante, non avendo la Corte dei conti alcun interesse a sindacare le politiche allocative perseguite dalla singola Regione⁵⁶. In questo modo escludendo del tutto l'ammissibilità di un'intera categoria di questioni, con un chiaro monito a non sollevarle. Invece, stando alla lettera delle motivazioni di inammissibilità, e sempre tenendo conto della modesta consistenza quantitativa del materiale giurisprudenziale, la Consulta sembra aver preferito un atteggiamento più flessibile, che non chiude in via definitiva (e dunque in astratto) la porta di accesso, basandosi invece sulla specifica questione prospettata. Molto chiara sul punto è l'affermazione che appare nell'ordinanza n. 181 del 2020: "Nell'ordinanza di rimessione manca l'esplicita menzione di parametri finanziari, nonché l'argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri invocati, sicché, in ultima analisi, non è evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio *a quo* e processo costituzionale"⁵⁷. Una decisione in rito che lascia impregiudicata la valutazione, in punto di rilevanza, dei futuri possibili casi, e che inoltre rispetta un ordine logico-cronologico nel valutare i profili di inammissibilità, antepoendo quelli concernenti l'adeguatezza della prospettazione, in quanto pregiudiziali ad altri aspetti.

È anche vero che, a fronte di impugnative non attinenti al riparto di competenza, talora si ravvisano ragioni di inammissibilità più radicali o diversamente argomentate, se non, il che appare ancor più singolare, decisioni di infondatezza: a dimostrazione che, pur nell'ambito di una generale chiusura da questo punto di vista, le strade percorse non sono sempre le stesse. La Corte costituzionale ha così avuto modo di osservare che il principio di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) è "parametro non funzionalmente correlato alla gestione della finanza pubblica" (sent. 189/2020, § 4.1 del *Diritto*), con ciò sembrando escluderne ogni possibile utilizzo in sede di parifica. Altrove ragionando invece di un'inconferenza della censura rispetto ai parametri di cui agli

⁵⁶ E ciò nonostante talora sia stata la stessa Regione ad eccepire l'inammissibilità della censura proprio per tale assorbente ragione, come avvenuto nella fattispecie decisa con la sent. 244/2020, quando appunto l'Emilia-Romagna ha sostenuto che le questioni incentrate sugli artt. 3 e 36 Cost. fossero da ritenere inammissibili in quanto non incidenti (in quanto tali) "sull'*an* della spesa e quindi sugli equilibri finanziari dell'ente autonomo" (§ 3.3 del *Diritto*), mentre la Corte, pur dichiarando l'inammissibilità, lo ha fatto perché il rimettente non aveva evocato alcun parametro finanziario, né spiegato in che modo potesse aver luogo una, seppure indiretta, lesione dei relativi equilibri finanziari. Dunque per un vizio della motivazione dell'ordinanza di rinvio.

⁵⁷ Nell'ord. 181 la medesima ragione di inammissibilità opera nei confronti dell'art. 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale. Lo stesso schema è stato seguito in Corte cost. 244/2020 (§ 3.3 del *Diritto*) a proposito delle censure formulate ai sensi degli artt. 3 e 36 Cost.

artt. 3, 36, 97, 101, 103, 108 e 109 Cost., nonostante il fatto che pure qui si sarebbe potuto seguire il criterio di inammissibilità basato sul difetto di argomentazione sul nesso di correlazione funzionale, anche considerando che, mentre non si vede che attinenza potessero avere alcuni disposti costituzionali con le norme impugnate, ciò non sembra valere per altri⁵⁸. Infine, non è mancata una decisione di infondatezza, in relazione all'art. 103, co. 2, Cost., benché evocato in assenza di connessione con l'art. 81 Cost. o con altro disposto a tutela della finanza pubblica⁵⁹, ciò che avrebbe dovuto condurre invece ad una dichiarazione di inammissibilità. In quest'ultima ipotesi (sent. 189/2020), tuttavia, è pur vero che la motivazione è quasi per intero dedicata alla questione incentrata sul vizio di incompetenza (art. 117, co. 2, lett. l), riservando all'art. 103 un rapido passaggio finale, in cui i rilievi precedenti valgono a fondare, oltre al rigetto della questione, per così dire, “principale”, anche quella “secondaria”, ragion per cui non è ragionevole trarre da questo caso una qualunque indicazione sul modo di affrontare questioni su parametri non direttamente lesivi dell'equilibrio finanziario. Semmai questi precedenti attestano una certa flessibilità nelle formule impiegate, accomunate pur sempre dall'assenza, come risultato finale, di un esame nel merito o comunque di una declaratoria di incostituzionalità.

Insomma, la Corte ha sempre liquidato in modo alquanto netto e sbrigativo i profili attinenti a parametri non competenziali. L'impianto delineato sin dalla sentenza n. 196 del 2018 ne risulta pertanto confermato nella sostanza: l'implementazione del controllo contabile, anche per mezzo dell'ampliamento dei parametri utilizzabili, non è esente da limiti che ne circoscrivono il perimetro, evitando che la parifica diventi l'occasione per un sindacato di costituzionalità ad ampio spettro, su qualunque vizio, sia esso di competenza (ma diverso dall'incompetenza assoluta), o di altro tipo, al pari di quanto potrebbe avvenire

⁵⁸ Corte cost. 138/2019, § 5 del *Diritto*. Dato che la censura riguardava l'illegittimità di norme volte ad assicurare ai dipendenti della Regione il mantenimento di una certa indennità una volta cessato l'incarico dirigenziale in precedenza svolto, mentre appare chiara l'inconferenza rispetto a parametri sulla giurisdizione come gli artt. 101, 103, 108 e 109, non altrettanto dicasi per l'asserita lesione dell'art. 36 Cost., in termini di mancata corrispettività fra prestazione e indennità. A meno che l'inconferenza non risieda nella radicale impossibilità di dedurre parametri diversi dall'incompetenza assoluta, ciò che però avrebbe richiesto – è da supporre – un minimo di argomentazione in luogo della sbrigativa affermazione in cui si traduce invece questo capo di inammissibilità.

⁵⁹ Corte cost. 189/2020, § 6 del *Diritto*, in cui la Corte afferma che la disciplina sul rimborso delle spese processuali ai dipendenti della Provincia autonoma di Trento, impugnata in quella sede, non interferisce con la competenza della Corte dei conti a pronunciarsi sulla liquidazione delle spese nel giudizio contabile, ai sensi dell'art. 103, co. 2, Cost., limitandosi a disciplinare un aspetto del rapporto di servizio fra la Provincia e il dipendente.

nell'ambito di un ricorso in via di azione da parte dello Stato, o, nei limiti della rilevanza della relativa censura, in un "normale" giudizio incidentale. Dove ricorra un ostacolo all'accesso ne deriva per conseguenza una sfasatura fra applicazione della norma di spesa (cui la Sezione comunque dovrà provvedere all'atto di parificare) e sindacato di costituzionalità (in quanto improponibile sulla medesima norma).

5. Rimane tuttavia non esente da perplessità il criterio selettivo adottato dalla giurisprudenza costituzionale, incentrato sull'assenza assoluta di competenza a legiferare (e dunque a spendere) in capo alle Regioni. Sull'*an* dell'intervento regionale, non sul *quomodo*.

In primo luogo andrebbe accertato se la regola riguardi l'intero elenco delle materie statali, senza alcuna distinzione a seconda della loro natura "oggettiva" o "trasversale", come potrebbe dedursi dalla sua affermazione in generale, e dal fatto che lo stesso ordinamento civile appare interpretabile in chiave teleologica; o se, invece, la Consulta abbia inteso riferirsi a quella sola porzione – peraltro difficilmente definibile in astratto – di materie in senso proprio, dove la linea differenziale rispetto alle competenze regionali appaia più nitida⁶⁰.

Può anche darsi che, riferendosi al diritto privato⁶¹, limitatamente all'insieme di norme sul trattamento del pubblico impiego privatizzato, per come questa disciplina si è ormai consolidata nella legislazione statale, la Corte alluda (per implicito) ad un settore realmente separato dalle (e dunque non interferente con le) materie regionali, un ambito cioè in cui è più facile predicare l'inesistenza di titoli di spesa regionali. Attraverso la riserva a favore della contrattazione collettiva si delinea infatti un perimetro relativamente definito di spazio sottratto alle Regioni. È tuttavia difficile concludere che l'ammissibilità sia circoscritta alle sole materie oggetto, o a quelle specifiche materie scopo per le quali possa predicarsi una situazione analoga a quella che caratterizza la disciplina privatistica del pubblico impiego. Anzi, il generico riferimento alle materie esclusive dello Stato farebbe pensare il contrario, anche perché l'esatta qualificazione delle diverse materie è tutt'altro che agevole, per l'estrema difficoltà di separare in modo rigido gli interessi sottesi ai vari titoli di competenza.

⁶⁰ Come nel caso del diritto processuale e dell'organizzazione degli uffici giudiziari (art. 117, co. 2 lett. *l*), ad es. Tuttavia è noto che la trasversalità delle materie è difficilmente valutabile in astratto, non essendo sufficiente guardare alla struttura finalistica del disposto che le contempla (la "determinazione dei livelli essenziali" o la "tutela dell'ambiente", di cui alle lett. *m* ed *s* dell'art. 117, co. 2, Cost., ad es.). Ragion per cui il distinguo appare quasi sempre alquanto problematico.

⁶¹ E ancor più ad altri titoli di competenza ("oggettivi"), come la previdenza sociale e il diritto processuale, pur ammessi all'esame nel merito nelle decisioni sopra menzionate.

In questa ipotesi, cioè quando il vizio si annidi nella lesione di una materia trasversale, la distinzione fra l'*an* e il *quomodo* della spesa risulta più problematica, data l'interferenza che ne deriva con competenze sicuramente regionali, in cui la facoltà di spesa sussiste nei settori "confinanti", o comunque incisi in concreto dall'intervento statale⁶². È infatti l'esercizio della competenza statale a condizionare quella regionale: talora ammettendo leggi locali migliorative degli *standard* fissati a livello centrale⁶³, altre volte invece fissando un "punto di equilibrio" fra gli interessi coinvolti intangibile, ma spesso consentendo norme regionali di organizzazione (e dunque di spesa) purché conformi alle linee statali. Predicare una totale assenza della prerogativa di allocare risorse diviene allora più discutibile. Altro discorso è il fatto che la Regione abbia disposto contro le disposizioni statali attuative di competenze esclusive, il che però, qualora comunque sussista un titolo di spesa "concorrente", finirebbe per impattare sul *quomodo* della spesa, anziché *sull'an* della medesima.

Se si ammette in questi casi l'incidente di costituzionalità lo stesso discorso dovrebbe valere riguardo alla violazione di un principio fondamentale, esplicito o implicito nella legislazione vigente, dato che, pur sussistendo una potestà allocativa in capo alla Regione, e dunque venendo in gioco il "*quomodo*" della spesa, ne deriverebbe comunque "quella medesima violazione del principio di sana gestione finanziaria che deriva dalla produzione di spesa illegittima"⁶⁴.

Inoltre, pure in una materia concorrente potrebbe aversi una legge di spesa in assenza della prerogativa ad impiegare risorse, quando, oltre a difettare una legge quadro, non sia neppure possibile dedurre i principi fondamentali in via implicita. Come avviene nel settore delle professioni, dove è interdetta alle Regioni l'introduzione di nuove figure professionali se del tutto imprevedute dalla legislazione statale⁶⁵. A ragionare in questi termini, non è detto che la violazione dell'art. 117, co. 3, Cost. rimanga estranea al perimetro di proponibilità delle questioni su parametri non finanziari, in occasione di successivi sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

In funzione di perimetrazione del novero delle questioni azionabili in sede di parifica, va certo evidenziato il profilo quantitativo delle verifiche in cui essa si traduce, con l'effetto di circoscrivere l'accesso alle sole questioni non

⁶² Rileva come il criterio sia problematico sia dal punto di vista teorico sia dal punto di vista pratico, in relazione al modo di operare dei titoli statali trasversali, P. GIANGASPERO, "La Corte cit.", p. 80.

⁶³ Come nel caso delle prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA fissati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m).

⁶⁴ A. CARDONE, *Quando portare la luce*, cit., p. 23, che estende il rilievo alla violazione di qualunque parametro non finanziario, anche di tipo non competenzaale.

⁶⁵ Cfr. recentemente Corte cost. 209/2020.

finanziariamente neutrali, il cui accoglimento impatta in senso riduttivo sulla spesa regionale, influenzando sui saldi del rendiconto e pertanto sulla decisione di parifica, volta appunto a verificare le quantità sotto il profilo della loro legittimità⁶⁶. Il che dà corpo al principio della necessaria correlazione funzionale con i parametri attinenti all'equilibrio di bilancio e alla sana gestione finanziaria, volti a contenere l'impatto delle politiche pubbliche locali sulla tenuta complessiva del sistema. Pertanto se il saldo risultante dal rendiconto fosse destinato a rimanere invariato, nonostante l'annullamento della norma su cui si fonda la spesa contestata, dovrebbero dirsi irrilevanti anche doglianze involgenti materie statali esclusive, come quelle concernenti ad es. leggi regionali semplicemente confermativo di norme statali, ed altrettanto dovrebbe dirsi qualora esse comportassero un'illegittima riduzione del *quantum* previsto dalla fonte competente.

Altrettanto può concludersi se il vizio attiene al *quomodo* della spesa, qualora cagioni soltanto una diversa allocazione della medesima. Come nell'ipotesi di una prospettazione di tipo sostitutivo, alla luce del principio di uguaglianza, accolta la quale la somma parificata rimarrebbe la medesima, benché attribuita a differente beneficiario⁶⁷.

Altro discorso è ritenere che ogni questione allocativa, in quanto attinente alle sole modalità di una spesa risulti finanziariamente neutra, con le conseguenze di cui si è detto. Il che però non può dirsi *a priori*, dovendosi allora effettuare una valutazione di caso in caso per verificare se sussista l'interesse della Sezione territoriale a sollevare la censura, per gli effetti che l'accoglimento produrrebbe sulla parifica delle poste contabili⁶⁸. Anche vizi competenziali diversi dall'incompetenza assoluta, o vizi di altra natura (irragionevolezza, magari

⁶⁶ Sul punto cfr. F. GUELLA, *Leggi regionali in competenza "altrui" ma spendendo risorse "proprie"? Perché occorre che la Corte costituzionale sia sollecitabile dalla magistratura contabile, in sede di parificazione, per poter ricordare che l'avanzo di amministrazione non è un utile di esercizio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2020, pp. 109 ss., nonché M. CECCHETTI, *La parificazione*, cit., pp. 62 ss. Di una limitazione connessa alla circostanza che l'intervento regionale implichi un aumento di spesa parla anche G. RIVOSECCHI, *La parificazione*, cit., § 3, senza precisare peraltro se un tanto possa avvenire anche al di fuori dei casi di incompetenza assoluta di cui alle sentt. 196/2018 e 138/2019, che rappresentano lo sfondo delle sue considerazioni.

⁶⁷ Cfr. F. GUELLA, *Leggi regionali*, cit., p. 113, secondo il quale "non vi è ingerenza nelle questioni di discrezionalità politica/allocativa ove l'utilizzo di altri parametri determini l'incostituzionalità non dell'allocare 100 a Tizio anziché a Caio ma dell'allocare 100 anziché 80".

⁶⁸ In tal senso, se si è inteso bene, F. GUELLA, *Leggi regionali*, cit., p. 109, il quale afferma che l'allocazione delle risorse rappresenta una "questione politica in cui – se finanziariamente neutrale – la Corte dei conti non può interferire in sede di parificazione".

manifesta, difetto palese di proporzionalità, disparità di trattamento, ad es.), potrebbero rivelarsi “finanziariamente rilevanti”.

Potrebbe infine ipotizzarsi che le scelte di spesa regionali in materie proprie rappresentino di per sé una questione politica, esente come tale dal sindacato di costituzionalità, a prescindere da ogni aspetto quantitativo, in relazione ad un’esigenza di salvaguardia dell’autonomia politica degli enti territoriali. Ma, che le decisioni di spesa non siano una zona sottratta al controllo di legittimità, è ormai certificato dalle pronunce di incostituzionalità intervenute, in via sia principale che incidentale⁶⁹, quindi l’argomento, in sé considerato, non parrebbe convincente. Lo può diventare se correlato al canale di accesso in discussione, allo scopo di porre un argine – appunto a tutela dell’autonomia regionale – alla potenziale espansione del sindacato di costituzionalità su impulso della magistratura contabile, in quanto canale derogatorio rispetto al sistema di giustizia costituzionale vigente.

Da questo punto di vista i “paletti” individuati dalla giurisprudenza costituzionale rispondono probabilmente a (o anche a) ragioni di ordine sistematico, attinenti al modo in cui è stato pensato il giudizio sulle leggi, quale accadimento eventuale, in quanto legato al concretizzarsi del presupposto per sollevare la questione. Sia che quest’ultimo coincida con l’iniziativa dell’organo politico (statale o regionale), come nel sindacato in via principale (libero nei motivi di censura ma circoscritto nei tempi di instaurazione), sia che si tratti della presenza di un caso concreto portato all’attenzione di un giudice comune. Mentre la parifica rappresenta ovviamente un passaggio obbligato a cadenza annuale, che espone sistematicamente la legislazione regionale (ma anche statale) al rischio di impugnativa. Per di più nell’ambito di un procedimento che, nonostante l’evoluzione che lo ha connotato nel corso del tempo, nel senso di una sua sempre più accentuata assimilazione alla giurisdizione, è tutt’ora oggetto di incertezze circa la sua esatta collocazione fra controllo e giurisdizione. L’istanza di tutela del principio di legalità contabile (la riduzione delle zone d’ombra in materia di bilancio, di cui si è detto), che ha ispirato l’apertura verso le questioni “non finanziarie” in sede di parifica, andrebbe dunque “compensata” con un filtro strumentale alla difesa dell’autonomia legislativa regionale, e rivolto, allo stesso tempo, a non ampliare eccessivamente le vie di accesso alternative a quelle “ordinarie”. Evitando altresì che la Corte dei conti sia chiamata ad approfondire molteplici profili di potenziale incostituzionalità delle norme applicate ai fini del controllo sul rendiconto, per i quali potrebbe anche rivelarsi non adeguatamente

⁶⁹ Cfr. Corte cost. sentt. 188/2015, 10 e 275/2016, 6/2019, e, in dottrina, ad es. G. RIVOSACCHI, *Corte costituzionale*, cit., § 4, che configura queste decisioni (eccezion fatta per la n. 275 che è di accoglimento parziale) alla stregua di “*particolari additive di principio*”, in quanto lasciano al legislatore la determinazione del *quantum* da destinare a tali spese costituzionalmente necessarie”.

“attrezzata”. Per il resto restano operative le altre vie di introduzione del sindacato di costituzionalità, inclusa quella incidentale “comune”, non sempre impraticabile, come *retro* si è ricordato. L’introduzione di un criterio selettivo in sede di parificazione sui rendiconti delle Regioni è dunque comprensibile e utile allo scopo, ma non fuga tutte le perplessità che ne accompagnano l’impiego⁷⁰.

⁷⁰ Per taluni dubbi sulla giurisprudenza costituzionale cfr. M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, p. 26, il quale osserva come non sia sempre scontato il nesso fra riparto di competenze e sana gestione finanziaria, né da escludere il coinvolgimento di parametri ulteriori rispetto all’art. 117, co. 2, Cost., oltre al fatto che “la distinzione tra *an* e *quomodo* [...], è chiara in astratto, ma può esserlo meno in concreto”.