

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

ELISA CAVASINO

**PRINCIPIO DI COSTITUZIONALITÀ E
DIRITTO DEL BILANCIO**

23 MARZO 2020



Elisa Cavasino Principio di costituzionalità e diritto del bilancio

ABSTRACT: *The principle of constitutionality opened up an itinerary of constitutional jurisprudence which, by interweaving rereadings of the discipline on access and the effects of decisions in the very particular material field occupied by budget law, allowed to re-emerge the character of an open transforming constitution of the Italian Constitution and to imagine new forms and techniques of guaranteeing the principle of political responsibility, the principle of transparency of public accounts and mandate accounting.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Diritto del bilancio e giudizio di legittimità costituzionale delle leggi. – 3. La recente giurisprudenza costituzionale su controlli contabili e controllo di costituzionalità. – 4. L'interpretazione delle revisioni della Costituzione finanziaria. – 5. La Costituzione italiana come *Costituzione trasformatrice*: il bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato.

1. Premessa

Ogni modello di garanzia giurisdizionale della Costituzione mira ad assicurare il *principio di costituzionalità*. Esso è il fondamento della giurisdizione costituzionale e, per ciò stesso, il limite posto dinanzi alla stessa: la struttura della giurisdizione costituzionale, infatti, è stata immaginata, sul piano teorico, come un *sistema* di attribuzioni che si distingue dalle altre “forme” della giurisdizione¹ e che deve assicurare piena effettività alla totalità delle norme costituzionali.

Il concetto di sistema evoca la completezza delle garanzie costituzionali, e, in un ordinamento statale informato al principio di legalità, è quest'ultimo carattere dei controlli che assistono la rigidità costituzionale ad assicurare appieno «l'esercizio regolare delle funzioni dello Stato»², anche di quelle attribuite al Giudice costituzionale.

Il principio di costituzionalità è stato declinato dalla Corte costituzionale italiana come principio di struttura del modello italiano di garanzia giurisdizionale della Costituzione che assicura la più ampia possibilità di sottoporre a giudizio di costituzionalità le norme di un dato ordinamento³ ed impedisce che il controllo di costituzionalità possa produrre effetti di maggiore o più grave incostituzionalità rispetto a quanto aveva determinato l'esercizio del potere normativo da parte del Legislatore⁴.

Una disciplina positiva delle condizioni di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che renda difficoltoso l'accesso al controllo di costituzionalità è dunque di ostacolo al principio di costituzionalità. Infatti, se le regole che disciplinano l'accesso al controllo di costituzionalità delle leggi hanno l'effetto di sottrarre o di limitare il controllo di costituzionalità in

¹ H. KELSEN, *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1° ottobre 1920*, in H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 5 ss., spec. 18-20 ed. curata da A. La Pergola. A tal proposito, va ricordato che in un ordinamento in cui principio di legalità e principio di costituzionalità sono inscindibilmente collegati, sono proprio le leggi e gli atti ad esse equiparati ad essere considerate come le fonti principali di attuazione della Costituzione ([Corte cost., sent. n. 206 del 2004](#), par. 2, *considerato in diritto*) ed è per questa ragione che è necessario che ogni norma prodotta mediante tali tipi di fonti possa essere sottoposta a controllo di costituzionalità.

² H. KELSEN, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)*, in H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, cit., 145, spec. 146.

³ [Corte cost., sent. n. 1 del 2014](#), par. 2, penultimo capoverso, *considerato in diritto*.

⁴ Come si vedrà, con riferimento al diritto del bilancio, questo implica che il controllo di costituzionalità, in particolare laddove si realizza nelle forme del giudizio di ragionevolezza in ipotesi in cui viene in rilievo il principio dell'equilibrio finanziario e di bilancio, implica un controllo sistemico, un bilanciamento complessivo di tutti i principi costituzionali che assumono rilievo nella risoluzione di una data questione di legittimità costituzionale (così R. ROMBOLI, *Il principio generale di equilibrio finanziario nell'attività di bilanciamento dei valori costituzionali operata dalla Corte*, in AA. VV., *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81, u.c., della Costituzione. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 8 e 9 novembre 1991*, Milano, 1993, 184 ss., spec. 186.

campi materiali disciplinati da norme costituzionali, si afferma che tali regole producono, rispettivamente, *zone franche* e *zone d'ombra* nel sistema del controllo di costituzionalità delle leggi.

Orbene, l'esperienza del controllo di costituzionalità delle leggi nell'ordinamento costituzionale italiano mostra che, in effetti, esistono degli aspetti problematici relativi alla disciplina dell'accesso al giudizio di legittimità costituzionale, con particolare riferimento alla via incidentale.

Nonostante le "barriere" normative all'accesso al giudizio di costituzionalità in via incidentale non siano state mai ridefinite dal Legislatore, il Giudice delle leggi, su impulso dei rimettenti, si è impegnato a lungo nell'aggredire le zone franche e le zone d'ombra di giustizia costituzionale, ritornando più volte sul problema dell'interpretazione dei presupposti e delle condizioni di ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale rimesse in via incidentale.

La considerazione del fine ultimo della giustizia costituzionale, quello di assicurare la massima latitudine possibile al sindacato di costituzionalità delle leggi, ha condotto, in particolare, all'elaborazione di una giurisprudenza sui presupposti oggettivo e soggettivo (la nozione di "giudice" e di "giudizio" di cui alla l. cost. n. 1 del 1948 ed all'art. 23 l. n. 87 del 1953) a volte molto criticata dalla dottrina.

Tre sono i punti di partenza di queste riflessioni. Il primo è che il principio di costituzionalità ha costantemente orientato la giurisprudenza costituzionale italiana in questa materia.

Il secondo è che, sul piano strategico, il Giudice costituzionale, quasi "pre-valutando" gli effetti che *avrebbe* prodotto *in concreto* la disciplina sui giudizi sulle leggi in particolari ipotesi di esercizio dei poteri di applicazione della legge da parte di un organo o soggetto dotato di poteri definitivi di una controversia o questione giuridica, ha sinora evitato di seguire la via dell'autorimessione della questione di legittimità costituzionale per giungere alla dichiarazione di illegittimità costituzionale di tali regole *nella parte in cui producevano effetti* contrastanti con il principio di costituzionalità ed ha preferito, invece, esercitare i propri poteri interpretativi rispetto alla disciplina di procedura applicabile nei giudizi sulle leggi in modo da assicurare la massima latitudine possibile al proprio sindacato⁵.

Il terzo è che la Corte costituzionale ha inciso, con la dichiarazione di illegittimità costituzionale, sulle regole del controllo di costituzionalità delle leggi soltanto quando ha accertato che le stesse producevano l'effetto di violare il principio supremo di unicità della giurisdizione costituzionale, quindi un principio di struttura del sistema dei controlli costituzionali⁶.

Le ragioni di queste scelte, pur se sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico, possono esporsi a critiche, sono comprensibili nella prospettiva della *dinamica* delle relazioni fra gli organi costituzionali.

Una Corte impegnata costantemente nella legittimazione del proprio ruolo⁷, infatti, trova dinanzi a sé, una serie di ostacoli concettuali e di argomenti giuridici che militano nel senso della intangibilità del riparto delle attribuzioni fra i poteri e della limitata flessibilità delle regole di procedura da seguire nei giudizi di legittimità costituzionale⁸.

⁵ Ad es. rispetto agli effetti temporali, da ultimo, [Corte cost., sentt. nn. 10 e 178 del 2015](#) e rispetto all'accesso, di recente, [C cost., sentt. nn. 1 del 2014](#) e [13 del 2019](#), passando per alcune decisioni che si analizzeranno più diffusamente nel prosieguo ([Corte cost. n. 18 del 2019](#), in particolare).

⁶ [Corte cost. sentt. nn. 31 del 1961](#); [6 del 1970](#), [21 del 1959](#), [38 del 1957](#) e [n. 39 del 2014](#).

⁷ L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 515 ss.; C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, 1984.

⁸ Quanto agli effetti si vedano i contributi raccolti in M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *La Corte costituzionale e i fatti: Istruttoria ed effetti delle decisioni*, Napoli, 2018 (spec. la relazione di sintesi di R. PINARDI). Il dibattito sui "margini di flessibilità" delle categorie dei giudizi di costituzionalità rispetto agli effetti delle decisioni com'è noto si è riaperto dopo le due sentenze del 2015 ([nn. 10 e 278 del 2015](#)) su cui P. CARNEVALE, *La declaratoria di illegittimità costituzionale 'differita' fra l'esigenza di salvaguardia del modello incidentale e il problema dell'autoattribuzione di potere da parte del giudice delle leggi*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 389 ss.; A. MORRONE, *Le conseguenze finanziarie della giustizia costituzionale*, in *Quad. cost.* n. 3/2015, 575 ss.; R. ROMBOLI, *Natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti: in margine alla sentenza n. 10 del 2015*, *ivi*, 607 ss.; A. RUGGERI, *Sliding doors per la incidentalità*

Ma si può dire che la forza, e, al contempo, la fragilità del modello di giustizia costituzionale italiano – quest’ultima ben rappresentata dalla nota frase di Giovenale “*sed quis custodiet ipsos custodes?*”⁹ – sia stata efficacemente preservata dal Giudice costituzionale mediante l’uso dei poteri interpretativi della disciplina sull’accesso al controllo di costituzionalità?

Per rispondere a tale interrogativo vanno osservate più in dettaglio quelle pronunce del Giudice delle Leggi con le quali si delinea la strategia interpretativa volta a garantire la piena effettività del principio di costituzionalità.

Fra queste è da annoverare innanzitutto la [sentenza n. 129 del 1957](#), con la quale l’interpretazione dei presupposti oggettivo e soggettivo per rimettere la questione di legittimità costituzionale in via incidentale viene elaborata alla luce dei preminenti *interessi pubblici* della certezza del diritto» e della «osservanza della Costituzione».

A distanza di oltre sessant’anni da quella decisione si può affermare che nel modello italiano di controllo di costituzionalità delle leggi la tutela di tali interessi abbia impedito che dalla distinzione tra le «varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi» quali sono quelle che derivano dalla «chiusura dell’accesso al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi»¹⁰.

Si ha una rinnovata conferma di ciò in alcune recenti sentenze del Giudice costituzionale: la già richiamata [sentenza n. 1 del 2014](#) e, da ultimo, le [sentenze numero 13 e 18 del 2019](#), in cui la Corte costituzionale valorizza nuovamente questa impostazione.

Nella [sentenza n. 13 del 2019](#), in particolare, emerge ancor più chiaramente come l’effettività del principio di costituzionalità, secondo la Corte costituzionale, dipenda così tanto dalle regole sull’accesso al giudizio in via incidentale da far ritenere che «l’affermazione piena del principio di costituzionalità tocchi il suo apice con quelle sentenze che ravvisano i requisiti di accesso in presenza di mere ‘zone d’ombra’, ossia di situazioni in cui l’allargamento dei concetti di giudice o giudizio appare necessaria non solo per attrarre al controllo di costituzionalità un’area che altrimenti ne resterebbe esclusa ma anche per ammettere “al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte” ([sentenze n. 89 del 2017](#), [n. 181 del 2015](#) e [n. 226 del 1976](#))»¹¹.

Questa giurisprudenza costituzionale sulla nozione di giudice e di giudizio ha contribuito a rendere ancor più difficile nell’ordinamento italiano la ricostruzione di una nozione unitaria di giurisdizione¹², ma, in effetti, solo in tal modo «è stato possibile consentire il giudizio incidentale di

nel processo costituzionale, *ivi*, 635 ss. Punto di partenza per le riflessioni sul tema è sicuramente il volume AA. VV., *Effetti temporali delle sentenze della Corte costituzionale anche con riferimento alle esperienze straniere. Atti del seminario di studi tenuto al Palazzo della Consulta il 23 e 24 novembre 1988*, Milano, 1989 ed il nr. 1 del 1989 della rivista *Quaderni costituzionali* che raccoglie i contributi di F. SAJA, S. BARTOLE, F. MODUGNO, A. PACE, G. SILVESTRI, G. ZAGREBELSKY. Si richiamano poi, rispetto al tema più generale della “rigidità” o “flessibilità” di tali regole, le tesi di G. ZAGREBELSKY R. ROMBOLI, G. BOGNETTI, S.P. PANUNZIO e A. PACE raccolte nei volumi AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, cit., 105; e gli studi di R. PINARDI (spec. *La Corte, i giudici ed il legislatore. Il problema degli effetti temporali delle sentenze d’incostituzionalità*, Milano, 1993), oltre ai contributi raccolti in E. BINDI, M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale. Atti del convegno annuale svoltosi a Siena il 8-9 giugno 2007*, Torino, 2008.

⁹ GIOVENALE, *Satire* (VI, 48-49).

¹⁰ [Corte cost., sent. n. 129 del 1957](#).

¹¹ [Corte cost., sent. n. 13 del 2019](#), par. 3.2. *cons. in diritto* in cui si precisa anche che al medesimo obiettivo è volta quella giurisprudenza sulla qualificazione di giudice e di giudizio “ai limitati fini” o “ai soli fini” della legittimazione a rimettere questioni di legittimità costituzionale.

¹² Su cui il dibattito è stato ampio e continuo in dottrina. Si vedano ad esempio AA.VV., *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale. Atti del seminario svoltosi in Roma Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Milano, 1990 e il già citato volume R. BALDUZZI, P. COSTANZO (a cura di), *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007.

costituzionalità pur in presenza di aspetti di volta in volta soggettivamente o oggettivamente di difficile riconduzione a generali e predeterminati schemi concettuali»¹³.

Ora, esaminando con attenzione questa giurisprudenza, a ben vedere, la piena garanzia del principio di costituzionalità non sembra dipendere in ogni caso in modo diretto dalla disciplina relativa all'accesso, quanto, piuttosto, essa può essere messa in pericolo dalla connessione fra effetti prodotti dalle norme sull'accesso, campi materiali disciplinati da norme costituzionali, possibilità di sottoporre a controllo di costituzionalità le norme di leggi ed atti con forza di legge che incidono su "materie" o "oggetti" disciplinati dalla Costituzione.

Insomma, non è di per se la disciplina sull'accesso al giudizio di costituzionalità a determinare una crisi di effettività del principio di costituzionalità, ma è il suo intrecciarsi con le norme poste dal Legislatore in certi campi materiali a dare origine a delle *zone franche* di giustizia costituzionale.

Queste ultime sono dunque ambiti materiali dell'ordinamento, disciplinati da norme costituzionali, nei quali ricadono norme che difficilmente possono essere applicate da un "giudice" nel corso di un "giudizio", poiché il quadro normativo non consente all'interprete d'individuare situazioni giuridiche soggettive azionabili da un singolo in giudizio (la disciplina vigente definisce al più interessi adespoti¹⁴). Le "zone d'ombra" di giustizia costituzionale, invece, emergono laddove il legislatore renda molto difficoltoso azionare determinate situazioni giuridiche in giudizio¹⁵.

2. Diritto del bilancio e giudizio di legittimità costituzionale delle leggi

È stato sostenuto che i campi materiali occupati dalle norme della Costituzione finanziaria¹⁶ (il diritto del bilancio) fossero configurabili come zone franche o zone d'ombra di giustizia costituzionale¹⁷.

¹³ Nella [Corte cost., sent. n. 13 del 2019](#) sembra assumere un peso nel senso della carenza di legittimazione dell'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato a rimettere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale (carenza del requisito della terzietà, sui cui cfr. par. 4 *cons. in diritto* della predetta sentenza) anche il paventato rischio che la giurisprudenza costituzionale sull'accesso possa contribuire ad aggirare il divieto di istituzione di giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.: « in caso di organi creati dopo l'entrata in vigore della Costituzione, il rischio di un aggiramento del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali posto dall'art. 102, secondo comma, Cost., è stato ben presente a questa Corte, che infatti ha tratto dal divieto in parola un argomento decisivo per escludere nei casi dubbi la natura giurisdizionale del rimettente ([sentt. n. 387 del 1996](#) e [n. 44 del 1968](#))» ([Corte cost., sent. n. 13 del 2019](#), par. 3 *cons. in dir.* ultimo periodo).

¹⁴ Situazioni giuridiche soggettive sovraindividuali non imputabili a collettività organizzate o facilmente individuabili. S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, in *Enc. dir.*, Milano, 1964, XII, 696; B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Dir. soc.*, 1982, 187; G. BERTI, *Il giudizio amministrativo e l'interesse diffuso*, in *Jus*, 1982, 68; P. MADDALENA, *Giurisdizione contabile e tutela degli interessi diffusi*, in *Cons. St.*, 1982, 291; M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, V, c. 9 ss.; N. TROCKER, *Gli interessi diffusi nell'opera della giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1987, 1114; R. FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1993, VIII, 482; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, 2008; C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012. Rispetto agli interessi adespoti è possibile individuare i singoli come titolari del potere di agire in giudizio solo seguendo il principio di atipicità dell'azione desumibile da una certa interpretazione dell'art. 24 Cost. A. PROTO PISANI, *Introduzione sulla atipicità dell'azione e la strumentalità del processo*, in *Foro it.*, 2012, V, c. 4.

¹⁵ Questo è stato il caso del diritto di voto: [cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 2014](#) e giurisprudenza ivi citata.

¹⁶ L'espressione Costituzione finanziaria è utilizzata nel senso indicato da G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit. (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*, reperibile nel sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, [Archivio](#), 7 settembre 2009, 13.

¹⁷ Ad esempio, si veda S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1971, 204 ss. C. FORTE, *Presentazione* all'edizione in lingua italiana da lui stesso curata di P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der verfassung des Norddeutschen Bundes* (1871); *Staatsrecht des deutschen Reiches Das Budgetrecht* (1914); *Zur Lehre vom Budgetrecht* (1886), tradotti e pubblicati in *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, V ss.

Ma, in effetti, può dirsi che proprio rispetto alla Costituzione finanziaria, nell'esperienza costituzionale repubblicana, le regole di diritto costituzionale poste nell'art. 81 Cost. – di cui è necessaria una lettura «aperta» ad una pluralità di dottrine economiche¹⁸ – siano state gradualmente arricchite sul piano quantitativo e qualitativo al punto da far ritenere che esse siano state *irrigidite* e *trasformate* dopo le revisioni costituzionali del 2001 (l. cost. n. 3 del 2001 di revisione degli articoli 117 e 119 Cost.), e del 2012 (l. cost. n. 1 del 2012 di revisione degli articoli 81, 97, 117 e 119 Cost.)¹⁹.

Va ricordato che la Costituzione finanziaria è un settore cruciale per il corretto funzionamento del circuito democratico-rappresentativo proprio degli ordinamenti costituzionali riconducibili sia all'archetipo dello Stato liberale sia alla forma di stato della democrazia pluralista²⁰.

È proprio per tale ragione, ossia per l'irresistibile *politicità* del diritto del bilancio che esso è stato a lungo uno dei settori materiali dell'ordinamento i cui principi costituzionali sono stati storicamente di difficile "giustiziabilità" nel sistema di garanzie giurisdizionali della costituzione.

Il processo riformatore che ha interessato la Costituzione finanziaria dell'ordinamento costituzionale italiano è stato molto esteso e, come si è detto, non va rintracciato soltanto nella revisione costituzionale del 2012, ma ha radici che risalgono alla revisione costituzionale di cui alla l. cost. n. 3 del 2001; alla successiva disciplina di attuazione dell'art. 119 Cost. ed alla decretazione d'urgenza che è seguita alla crisi dei debiti sovrani del 2008²¹.

Gli interventi normativi sulla Costituzione finanziaria non hanno riguardato soltanto la riforma dei processi bilancio che si svolgono nella dialettica fra Governo e Parlamento, ma ha interessato la posizione di ausiliarità della Corte dei conti; l'articolazione dei vincoli e dei principi di bilancio e di contabilità pubblica; la struttura e la latitudine dei controlli sul bilancio su tutti gli enti territoriali

¹⁸ S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 197 ss. spec. 199.

¹⁹ La legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge n. 243 del 2012 (cd. legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost.), secondo parte della dottrina, avrebbero determinato una radicale trasformazione dell'assetto costituzionale. Per una prima ma sempre efficace ricostruzione dei termini del problema sul piano normativo A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15 febbraio 2012, nr. 4/2012. Più precisamente, seguendo questa chiave di lettura, il Legislatore costituzionale avrebbe riformato la Costituzione introducendo norme che oggi impediscono di rendere una lettura aperta della Costituzione finanziaria: sarebbe stata costituzionalizzata una precisa dottrina economica, post-keynesiana e volta ad impedire politiche pubbliche di *deficit-spending*. Su questa linea di pensiero ad esempio F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2/2012; ID., *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?* in *Dir. pubblico*, 2014, 45 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 42 (e 54 ss. dove dubita della possibilità di ricondurre all'originario modello costituzionale del 1948 il quadro costituzionale successivo alla revisione del 2012); R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, 399-400. Il testo della "lettera" della BCE è riportato in A. BRANCASI, *Il principio*, cit., 1. Sul tema cfr. O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 455. Orientamento differente esprime C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, spec. capitolo IV, 201; e, con riferimento al dibattito parlamentare in corso prima dell'approvazione della revisione costituzionale del 2011, ancora, da G. BOGNETTI, *Il pareggio del bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2011; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2014, paragrafo 6; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51, spec. 56 ss.. Per un'analisi compiuta anche degli orientamenti della dottrina A. BRANCASI, (voce) *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2014, Annali VII, 170; G. PITRUZZELLA, *Crisi economia e decisioni di governo*, in *Quad. cost.*, 2014, 29 ss.

²⁰ Nella Costituzione finanziaria si esprimono le forme della sovranità in un ordinamento democratico-rappresentativo. In particolare. poi, nelle forme di governo parlamentare, la Costituzione finanziaria di uno Stato è uno dei luoghi del diritto costituzionale in cui si manifesta la condivisione della funzione d'indirizzo politico fra Parlamento e Governo e – nella storia costituzionale – si è manifestato il mutare del carattere dualista in quello monista di tale forma di governo. Si vedano almeno A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubblico*, 2018, 413 ss.; C. FORTE, sempre nella presentazione di P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, V ss.; G. RIVISECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996 e, soprattutto, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, capitoli I-IV.

²¹ R. DICKMANN, *Le regole della governance*, cit.

che compongono la Repubblica, interessando anche il modello di *welfare* (si noti che le riforme di contabilità e bilancio hanno interessato in modo particolare il sistema di *welfare* sanitario)²², portando i processi di bilancio, tradizionalmente del tutto interni allo Stato sovrano, a forme di *valutazione* rese sulla base di regole e da parte di organi che non appartengono allo Stato, fra cui la Commissione europea²³: è il tema del *vincolo esterno* di bilancio²⁴. Anch'esso, però, da "rigido" vincolo "giuridico" specificato in atti di diritto derivato dell'Unione, sembra inesorabilmente tendere ad assumere una forte "connotazione" di vincolo "politico" di coordinamento fra le politiche economiche e di bilancio degli Stati membri dell'Unione, sfuggendo anch'esso a forme di giustiziabilità che ne consentirebbero di verificare, a livello UE, la compatibilità con gli stessi Trattati²⁵.

Forse è anche per tale ragione che è stato mostrato un forte scetticismo rispetto alla possibilità di rendere giustiziabile la riformata disciplina costituzionale sul bilancio²⁶ e di poterne valutare la compatibilità con la struttura costituzionale della forma di stato²⁷ (i principi supremi) con particolare riferimento al vaglio di costituzionalità del rinvio mobile²⁸ che il diritto dello Stato opera a norme esterne sulla stabilità finanziaria.

È dunque di estremo interesse osservare come sia stato, invece, reso "giustiziabile" il principio dell'equilibrio di bilancio e come ciò sia stato fondamentale per valutare la praticabilità di una interpretazione della riformata Costituzione finanziaria conforme ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Tutto ciò è stato possibile innanzitutto grazie allo sviluppo di una giurisprudenza costituzionale in via principale sul diritto del bilancio.

Attraverso la via di accesso principale la Corte costituzionale è stata chiamata ad interpretare la riformata Costituzione finanziaria, definendo le attribuzioni di organi, poteri, funzioni, vincoli costituzionali di finanza pubblica rispetto alle varie articolazioni territoriali della Repubblica²⁹.

Successivamente, il consolidamento dell'interpretazione resa in via principale sui raccordi fra "sistema" dei controlli contabili e costituzionali ha portato ad una rinnovata riflessione sulla possibilità di aprire ulteriormente la via d'accesso incidentale al giudice contabile nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci ed i rendiconti.

In altri termini, è accaduto che il "sistema" dei controlli contabili attribuiti alla Corte dei conti si è attivato per consolidare la dialettica fra giudice contabile nell'esercizio della funzione di controllo e giudice costituzionale e che il Giudice delle leggi abbia ritenuto praticabile tale percorso³⁰. Ciò era stato già prospettato come evoluzione necessaria del modello di garanzia della Costituzione del

²² Si vedano, nella dottrina più recente, le due relazioni al XXXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti di G. RIVOCSECCI e di A. GUAZZAROTTI dal titolo *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in [Rivista AIC](#), 3/2019.

²³ Per una rappresentazione concreta dei termini della questione cfr. M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017, e per i profili "interni", F. SUCAMELI, *'Patto di stabilità', principi costituzionali ed attuazione politica*, in [Federalismi.it](#), 15/2019.

²⁴ Si vedano almeno l'*epilogo* di G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1993, (scritto in collaborazione con P. PELUFFO), 431 ss. e A. MANZELLA, *Il "vincolo europeo" sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Milano, 1992, 1489 e ID., *Sui principi democratici dell'Unione europea*, 2013, 135- 156.

²⁵ Sul tema, si rinvia a G. GUARINO, *La grande Rivoluzione: l'Unione europea e la rinuncia alla sovranità*, in *Riv. dir. pubbl. sc. pol.*, 1989, 193; ID., *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006 e a G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?* in *Quad. cost.*, 2012, 9 ss.

²⁶ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in [Rivista AIC](#), 3/2012.

²⁷ Oltre al già citato contributo di F. BILANCIA, si vedano anche le riflessioni di O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 455; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, 42 (e 54 ss.) e le soluzioni ermeneutiche al problema proposte da C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, spec. capitolo IV, 201 ss.

²⁸ Così A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, 4.

²⁹ [Corte cost., sentt. nn. 70 del 2012](#); [39 del 2014](#); [274 del 2017](#); [49 del 2018](#).

³⁰ [Corte cost., sentt. nn. 196 del 2018](#), [18 del 2019](#), [4 del 2020](#).

bilancio, peraltro, anche prima della revisione costituzionale del 2012, proprio in ragione della sussistenza del vincolo *esterno* di bilancio³¹.

Oggi, a ciò si aggiunge che le *riletture* della disciplina sull'accesso al controllo di costituzionalità, poste in essere dalla Corte costituzionale al fine di aggredire una zona d'ombra di giustizia costituzionale, hanno consentito d'inquadrare il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio rispetto ad alcuni principi supremi dell'ordinamento costituzionale, *in primis* quelli desumibili dagli articoli 2 e 3 della Costituzione.

Grazie a ciò è stato così possibile delineare compiutamente il quadro concettuale entro il quale il principio dell'equilibrio di bilancio si è innestato sui principi di struttura dell'ordinamento costituzionale italiano e ha perso quella "potenzialità antinomica" rispetto agli stessi che era stata messa in luce dalla dottrina che per prima ha commentato la revisione costituzionale del 2012.

3. La recente giurisprudenza costituzionale su controlli contabili e controllo di costituzionalità

Il Giudice delle leggi ha dunque ritenuto che le revisioni costituzionali del 2001 e del 2012 – e la disciplina di rango legislativo di attuazione degli articoli 81, 97 e 119 Cost. – abbiano prodotto un effetto preciso sulla collocazione la Corte dei conti nel sistema dei controlli. La Corte dei conti diviene organo dello Stato-ordinamento, posto in posizione centrale nella garanzia dei vincoli costituzionali ed europei di bilancio e sostenibilità del debito pubblico ([Corte cost. n. 60 del 2013](#)), quasi portando così ad effetto le più interessanti tesi sugli organi ausiliari e la funzione di controllo nel quadro costituzionale repubblicano³².

Così, richiamando il ruolo arbitrale che la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, le sentenze [n. 196 del 2018](#) e [n. 18 del 2019](#) hanno arricchito la precedente giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione dei presupposti oggettivi e soggettivi delle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale³³ ed in tema di parametro deducibile in questioni sollevate in sede di controllo contabile sui bilanci ed i rendiconti degli Enti territoriali³⁴.

³¹ P. COSTANZO, *La copertura finanziaria delle leggi nel network delle giurisdizioni*, in *Rass. parlamentare*, 2007, 105, spec. 107.

³² G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956.

³³ Sul tema con riferimento specifico all'accesso al sindacato in via incidentale in sede di controllo contabile sui bilanci G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti ed incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2/2017, 357 ss.; A. ODDI, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, 525 ss. Per possibili alternative alla lettura flessibile delle categorie del processo costituzionale (l'introduzione dell'accesso diretto al giudizio di costituzionalità per la Corte dei conti) A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, 3/2011, 28/09/2011, sezione *Dibattiti*.

³⁴ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ord. 27 dicembre 2017, iscritta al n. 34/2018 Reg. Ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a Serie spec., n. 9 del 2018, 53. Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo di Campania, ord. del 28 febbraio 2018, iscritta al n. 70/2018, Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a Serie spec. del 09/05/2018 n. 19, 17; Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo per la Regione siciliana, ord. 11 maggio 2018, iscritta al n. 132/2018 del Reg. ord., in *G.U.*, 1a Serie spec. del 3/10/2018 n. 39, 20. Corte dei conti sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige ordinanze 8 agosto 2018 nn. 173 e 177 rispettivamente in *G.U.*, 1a Serie spec. del 12 dicembre 2018 n. 49, e in *G.U.*, 1a Serie spec. del 19 dicembre 2018 n. 50 del 2018, 43; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ord. 8 ottobre 2018, iscritta al nr. 25/2019 del Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a serie spec. del 20/02/2019 n. 8, 81. La [sentenza n. 18 del 2019](#) della Corte costituzionale prospetta l'ascrizione alle categorie concettuali di giudice e giudizio, proprie del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e la funzione di controllo sui bilanci dei Comuni ai sensi dell'art. 243-*quater* d.lgs. n. 267 del 2000. La [sentenza n. 196 del 2018](#) stabilisce, invece, che il giudice contabile, nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, possa sollevare questioni di legittimità costituzionale che presentano come parametro anche norme differenti da quelle strettamente connesse ai vincoli costituzionali in materia di contabilità e finanza pubblica.

Entrambe queste ultime due decisioni hanno evidentemente fatto leva sulla nota tesi di Aldo Maria Sandulli sulle funzioni pubbliche neutrali³⁵ al fine di ricondurre la funzione di controllo del giudice contabile nell'alveo delle funzioni di garanzia che consentono di assicurare piena normatività alla Costituzione e che attribuisce, agli organi che ne sono dotati, il potere di attivare il controllo di costituzionalità delle leggi in via incidentale.

Il richiamo alle funzioni pubbliche neutrali, che peraltro aveva già trovato una eco nella giurisprudenza costituzionale nella [sentenza n. 226 del 1976](#), proprio con riferimento alla Corte dei conti (ma lì con riguardo all'esercizio della funzione di controllo sugli atti normativi del Governo), viene collocato, oggi, in un ordinamento costituzionale che, in effetti, impone di valorizzarla ancor di più con riferimento ai controlli sui bilanci degli Enti territoriali³⁶.

La ragione di tutto ciò è da rintracciare nella trasformazione dei controlli sugli Enti territoriali prodotta a seguito del d.l. n. 174 del 2012, che già con le [sentenze nn. 60 del 2013](#), [39](#) e [40 del 2014](#), ma, soprattutto, con la [sentenza n. 228 del 2017](#), aveva portato la Corte costituzionale a ricomprendere nella «categoria del controllo di legittimità» il «sindacato sui bilanci degli enti territoriali»³⁷.

In particolare, la Corte costituzionale afferma che la disciplina costituzionale e di attuazione costituzionale sul controllo dei bilanci degli enti locali: *«risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97 primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa»*³⁸.

Inoltre, rispetto al modello legislativo di controllo, si afferma che le norme di riferimento sul controllo sui bilanci degli enti territoriali determinano *«un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile»*³⁹.

Ci si trova, quindi, dinanzi ad una giurisprudenza costituzionale che poggia sugli argomenti di Crisafulli in tema di *attuazione della Costituzione* e, che ha come effetto quello di determinare più precisamente quale sia l'esatta ampiezza della riserva di legge di cui all'articolo 103 Cost.

In altre parole, la Corte costituzionale ha riempito di significato normativo il concetto di controllo contabile alla luce del nuovo testo dell'articolo 97 Cost.

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

Ciò si realizza, nella giurisprudenza costituzionale, accertando la “strutturale” – perché imposta dall'attuale quadro costituzionale – imputazione alla Corte dei conti di una platea di attribuzioni in tema di controlli sugli enti territoriali che vedono *la necessaria* integrazione fra giurisdizione e

³⁵ A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200, spec. 205-206.

³⁶ Su cui G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, nota a margine della [Corte cost., sent. n. 226 del 1976](#) in *Giur. cost.*, 1976, 1985; R. CHIEPPA, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*, in *Giur. cost.*, 1976, 2010; S. PERGAMENO, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1976, 2031.

³⁷ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 3 *cons. in dir.*, corsivo aggiunto.

³⁸ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 3 *cons. in dir.*, corsivo aggiunto.

³⁹ La disciplina recata dal legislatore cui si riferisce la Corte cost. e costituita dagli artt. 11 comma 6, lett. a) ed e), e 172 ss. del d.lgs. n. 174 del 2016 e dall'art. 243-*quater*, comma 5, TUEL.

controllo in modo da svelare anche un significato diverso da attribuire alla funzione ausiliaria nel diritto costituzionale⁴⁰.

La Corte costituzionale, come si è detto, fa leva, poi, sulla pregressa giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione delle nozioni di *giudice* e di *giudizio* “ai limitati fini” del controllo di costituzionalità delle leggi⁴¹.

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

Rispetto ai parametri costituzionali rilevanti in materia di bilancio e contabilità pubblica il principio di legittimità costituzionale investe una disciplina – quella del bilancio e della contabilità pubblica – «ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile»⁴².

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

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

Quella appena prospettata è la chiave di lettura delle due categorie concettuali della giustizia costituzionale italiana descritte dall’art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dall’art. 23 l. n. 87 del 1953 che più si lega alla prospettiva in cui il Giudice delle leggi viene chiamato a dar effetto al principio di legittimità costituzionale.

A cascata, ciò orienta l’interpretazione del concetto di *rilevanza* della questione, perché anch’esso strettamente collegato alle diversità di soggetti, forme e procedure nelle quali si svolge l’interpretazione della Costituzione e l’applicazione della legge⁴³, ossia in cui *oggetto* e *parametro* di costituzionalità s’incontrano.

⁴⁰ Superando dunque quanto prospettato da G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (dir. da), *Commentario della Costituzione*, 64, spec. 97 ss.

⁴¹ AA.VV. *Giudizio “a quo” e promovimento del processo costituzionale*. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989, Milano, 1990; E. MALFATTI, R. ROMBOLI, E. ROSSI (a cura di), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”*. Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2001 in ricordo di Giustino D’Orazio, Torino, 2002.

⁴² [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 3 *cons. in dir.* Sul tema F. SUCAMELI, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell’ottica dell’attuazione “domestica” del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, in [Federalismi.it](#), 21/2017

⁴³ È noto che la pregressa giurisprudenza costituzionale aveva già ammesso, sul piano della legittimazione processuale, che la Corte dei conti potesse sollevare questioni di legittimità costituzionale nei giudizi di parificazione «in riferimento all’art. 81 della Costituzione [...] avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell’articolazione del bilancio» ([Corte cost., sent. n. 213 del 2008](#), par. 4 *cons. in dir.*) e [Corte cost., sent. n. 142 del 1968](#). Sul punto, inizialmente molto critica gran parte della dottrina: si veda C. CHIMENTI, *Appunti sul rinvio delle leggi alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti in sede di parificazione*, in *Dem. dir.*, 1968, 51; V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice “a quo” nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. it.*, 1968, IV, 232 ss.; G. AMATO, *Invaldità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giur. cost.*, 1967, 782. In senso differente G. ANELLI,

La revisione costituzionale del 2012 ed il principio di legittimità costituzionale si *riflettono* così, «sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni»⁴⁴ ed, in specie, sull'interpretazione del requisito della rilevanza nelle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei giudizi di parificazione⁴⁵.

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

Ciò ha un effetto immediato sul tipo di controllo che la Corte dei conti svolge nei giudizi di parificazione dei rendiconti regionali⁴⁶, poiché in tale sede sarà necessario valutare se la Regione mancato di osservare norme sulla *spesa*, determinando così «un aumento della spesa che non trova giustificazione nell'ordinamento giuridico. E non solo in termini di tetti di spesa e limiti alla stessa, ma anche in termini di *violazione di procedure mediante le quali si persegue, comunque, la corretta determinazione della spesa [...] e delle dinamiche alla stessa legate*»⁴⁷.

In particolare, sarà «rilevante» una questione di costituzionalità che riguardi la violazione di norme costituzionali relative al riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni se tale violazione abbia «determinato una dinamica espansiva della spesa» regionale determinata dal

Legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti e in sede di parificazione di bilanci, in *Foro amm.*, 1964, 63.

⁴⁴ [Corte cost., sent. n. 196 del 2018](#), par. 2.1.2. *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei giudizi di parificazione possono essere distinte in questioni relative a norme di spesa (contenute nella legge di bilancio di previsione, di assestamento, di variazione del bilancio, di leggi recanti la provvista finanziaria per l'attuazione di misure definite in altre leggi) e questioni relative a norme di carattere ordinamentale (regole di contabilità pubblica; disciplina del controllo contabile), cfr. [Corte cost., sent. n. 143 del 1968](#). Rispetto a queste ultime, è con la [sentenza n. 244 del 1995](#) che la Corte costituzionale «ha cambiato il proprio indirizzo ed ha diversamente impostato il profilo della rilevanza, sostenendo che, a seguito del rilievo dato dalle riforme della contabilità pubblica al sistema dei saldi finanziari, il giudizio di parificazione deve operare anche il riscontro circa il rispetto di questi saldi, per cui diventa rilevante, ai fini del giudizio, l'eventuale incostituzionalità di leggi che incidano sulle grandezze che concorrono a formare tali saldi». A. BRANCASI, *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo della copertura finanziaria*, in *Le Regioni*, 2008, 976 ss., spec. 978. Paradigmatica la stessa [sentenza n. 244 del 1995](#), par. 4 *considerato in diritto*, in cui ha riscontrato la carenza della rilevanza e parr. 5 e 6 per l'infondatezza; [Corte cost., sent. n. 142 del 1968](#) in cui si dichiara la manifesta irrilevanza delle questioni sollevate nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato (e [Corte cost., ord. n. 139 del 1969](#)); [Corte cost., sent. n. 143 del 1968](#) in cui invece venne dichiarata sussistente la rilevanza (ma la questione venne dichiarata poi non fondata); [Corte cost., sent. n. 165 del 1963](#) in cui si dichiara l'ammissibilità della questione (sussistendone la rilevanza) ma non la fondatezza. Tuttavia, per rintracciare una decisione di accoglimento su norme di spesa bisognerà attendere la [sentenza n. 213 del 2008](#). Qui, rispetto al parametro di costituzionalità, va sottolineato che si dichiara la fondatezza delle censure prospettate con riferimento all'art. 81, comma 4, Cost. mosse rispetto a norme di spesa, mentre risultano inammissibili per difetto di rilevanza le censure spiegate avverso disposizioni di carattere ordinamentale che deducevano la violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. unitamente all'art. 8, comma 4, Cost. Nelle argomentazioni della Corte non compare, però, il tema dell'ausiliarietà e le argomentazioni in punto di ammissibilità sono centrate sul concetto di applicazione della legge nei giudizi di parificazione e sulla natura delle parifiche regionali. A commento della sentenza anche G. D'AURIA, *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Foro it.*, 2009, I, c. 591 ss.; S. SCAGLIARINI, *La "finanza creativa" e i suoi limiti: un opportuno intervento della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 2008, 2667 ss.

⁴⁶ La peculiarità delle questioni di costituzionalità consiste nella chiave di lettura offerta del presupposto della rilevanza e nei parametri di costituzionalità dedotti dal rimettente: le questioni, infatti, dichiarate poi fondate dalla Corte costituzionale presentavano come parametro disposizioni costituzionali sul riparto di competenze legislative Stato-Regioni (l'articolo 117, comma 2, lett. l) ed o) Cost.) che individuano le materie la competenza esclusiva statale in modo anche autonomo rispetto all'art. 81 Cost., unico parametro ritenuto invocabile dal giudice contabile nei giudizi di parificazione laddove, in passato, aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale delle leggi secondo la pregressa giurisprudenza costituzionale sull'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza. Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ord. 27 dicembre 2017.

Ad identica conclusione la Corte costituzionale è giunta nelle [sentenze n. 138 del 2019](#) e [146 del 2019](#).

⁴⁷ Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Liguria, ord., 62.

mancato rispetto, da parte della Regione, appunto, delle *procedure* che miravano a sottoporre a «verifica, in termini di *an* e *quantum* [...] i presupposti» della spesa regionale⁴⁸.

Il parametro di costituzionalità deducibile dal giudice contabile potrà eccedere quelli strettamente legati ai “vincoli” costituzionali di finanza pubblica. La peculiarità di questa questione di costituzionalità la si descrive – rispetto al parametro dedotto nell’ordinanza di rimessione – utilizzando il concetto della ridondanza: vi sarebbe un riflesso della violazione delle norme costituzionali sulle competenze legislative rispetto alla copertura delle poste di bilancio⁴⁹.

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

Deve dunque riconoscersi l’ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con l’ordinanza indicata in epigrafe, in ordine sia alla legittimazione dell’organo rimettente, sia alla rilevanza delle questioni proposte ai fini del giudizio principale»⁵⁰.

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

Il vizio d’incompetenza legislativa di norme ordinamentali collegate a norme di spesa determina, infatti, una *automatica ridondanza sui vincoli costituzionali di bilancio e determina la rilevanza della questione*, trattandosi, in casi di questo genere, di «spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell’art. 81, quarto comma, Cost.»⁵¹ (art. 81, comma 3, Cost. nel testo successivo alla entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012)⁵².

Così la carenza assoluta di competenze legislative (nella specie, l’intervento del legislatore regionale in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato) implica la corrispondente carenza della *prerogativa di allocare risorse*: «entro tali materie, non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»⁵³.

⁴⁸ Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Liguria, ord., 62.

⁴⁹ [Corte cost., sent. n. 196 del 2018](#), par. 3 *Considerato in diritto* (corsivo aggiunto): «Pertanto, la denunciata violazione della sfera di competenza legislativa statale *ridonderebbe* – stante la già evidenziata connessione e la peculiarità della fattispecie – in una violazione del principio di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l’illegittima istituzione del ruolo della vice-dirigenza regionale ha determinato un incremento della spesa regionale, connessa al pagamento delle indennità di vice-dirigenza, la

cui copertura è stata illegittimamente individuata nella destinazione a tale fine dell’aumento del Fondo per il trattamento accessorio del personale regionale, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto. 3.1. – Le questioni sono fondate.».

⁵⁰ [Corte cost., sent. n. 196 del 2018](#), par. 2.1. *Considerato in diritto*, ultimi due capoversi.

⁵¹ [Corte cost., sent. n. 196 del 2018](#), par. 3.1. quart’ultimo capoverso.

⁵² Nel vaglio di ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale, sollevate nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali, la Corte costituzionale non assumerà un’accezione di rilevanza che la collega al concetto di applicabilità delle norme impugnate in giudizi cui è in discussione la struttura, la titolarità, l’esercizio di situazioni giuridiche soggettive dei singoli o che la lega alla sussistenza dell’effetto della decisione d’incostituzionalità sulla condizione giuridica dei singoli, poiché questa particolare specie di questioni non presenta i “normali” caratteri dei casi concreti da cui originano, solitamente, le questioni di legittimità costituzionale.

⁵³ [Corte cost., sent. n. 196 del 2018](#), par. 2.1.2. *considerato in diritto*, 3° capoverso.

Il giudice contabile è dunque *naturalmente* chiamato ad interrogarsi sulla costituzionalità delle leggi nell'esercizio delle funzioni di controllo, in quanto è oggi un organo al servizio dello Stato-comunità⁵⁴ ed è in questo senso che va declinata la funzione di ausiliarità che gli attribuisce l'articolo 100 della Costituzione. Il passaggio logico ulteriore, è che la funzione di controllo (di legittimità-regolarità) è una funzione garanzia, nell'esercizio della quale assume rilievo anche la necessità di dare applicazione – e prevalenza – alle norme costituzionali, attraverso l'attività interpretativa e, in caso di contrasto insanabile per via interpretativa fra Costituzione e legge, è pure possibile attivare il controllo di costituzionalità. In ipotesi di controlli di legittimità-regolarità spettanti alla Corte dei conti la funzione di controllo è configurata, dal legislatore, in attuazione degli articoli 100 e 102 Cost., come funzione pubblica neutrale⁵⁵ e posta a servizio dello Stato-ordinamento⁵⁶: essa assume rilevanza costituzionale.

4. *L'interpretazione delle revisioni della Costituzione finanziaria*

La recente giurisprudenza costituzionale sul diritto del bilancio sembra dunque inverare quel paradigma di analisi giuridica secondo cui la Costituzione finanziaria va interpretata tenendo presente il «terreno storico e politico-giuridico in cui i precetti in questione sono sorti e si sono inseriti», per cogliere poi come essi «si innestano sul tronco di un sistema giuridico della spesa pubblica che ha una lunga tradizione, e che tuttora è rimasto, nei suoi elementi fondamentali, immutato, e in parte anche di istituti e strumenti giuridici più o meno direttamente interferenti su quello stesso sistema della spesa pubblica, lontani ormai perfino dalle situazioni e dagli istituti in atto al momento, non remoto, in cui le norme in esame sono sorte»⁵⁷.

Al contempo, si può dire che il rispetto dei fondamentali canoni d'interpretazione costituzionale che impongono di interpretare in modo conforme a costituzione anche norme prodotte con il procedimento di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost.⁵⁸ hanno condotto a realizzare una crisi fra le revisioni della Costituzione finanziaria e i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

La Corte costituzionale, dapprima nel giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi in via principale, ha affermato che il principio dinamico dell'equilibrio di bilancio trova le sue radici nell'originario testo dell'art. 81 Cost.

Tuttavia, tale principio, dopo la revisione costituzionale del 2012, «non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata ([sentenza n. 1 del 1966](#)), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione»⁵⁹.

Senza il giudizio in via incidentale, però, sarebbe stato più complesso – se non impossibile – realizzare un vero e proprio consolidamento dell'interpretazione conforme a costituzione della l. cost. n. 1 del 2012⁶⁰.

Affermare il carattere *dinamico* del principio del *tendenziale* equilibrio di bilancio, ossia della *continua* ricerca dell'*armonico e simmetrico* bilanciamento fra risorse disponibili e spese *necessarie*

⁵⁴ Espressione emersa nella giurisprudenza costituzionale a partire da [Corte cost., sent. n. 29 del 1995](#).

⁵⁵ [Corte cost., sent. n. 181 del 2015](#) (e conformemente [Corte cost., sent. n. 89 del 2017](#)).

⁵⁶ [Corte cost., sentt. nn. 198 del 2012, 37 del 2011, 179 del 2007 e 267 del 2006](#).

⁵⁷ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, cit., 35.

⁵⁸ Quali quelli individuati da M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Corte costituzionale 22 novembre 2013, al sito della Corte costituzionale, [Convegni e Seminari](#), 4.1.

⁵⁹ [Corte cost., sent. n. 250 del 2013](#).

⁶⁰ [Corte cost., sentt. nn. 70 del 2012 e 250 del 2013](#).

al perseguimento di una finalità pubblica⁶¹ nel giudizio in via principale può non essere sufficiente ad assicurarne la piena effettività in ragione delle peculiarità della via d'accesso in via principale.

La stessa Corte costituzionale avverte, infatti, che nel giudizio in via principale il tasso di politicità dei ricorsi, specialmente di quelli del Governo, in questa specifica materia, deve essere sterilizzato, pena il malfunzionamento del controllo costituzionale del rispetto dei parametri della Costituzione finanziaria⁶²: senza l'accesso in via incidentale ed una attenzione particolare al buon funzionamento del giudizio in via principale c'è dunque la possibilità che si determini una zona d'ombra di giustizia costituzionale nel campo materiale disciplinato dalla Costituzione finanziaria.

Ecco, quindi, perché il Governo è riuscito sempre a far accogliere le censure di costituzionalità laddove ha richiamato le risultanze del controllo contabile effettuato dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, quasi che le censure in via principale in materia di violazione dell'equilibrio di bilancio debbano essere costruite dando piena prova dello stesso. Tale "piena prova" è stata fornita in quei giudizi in via principale in cui il ricorrente ha utilizzato le risultanze dei controlli già svolti dalla Corte dei conti come elemento fondamentale di *prova* della violazione degli articoli 81 e 97 Cost.⁶³.

La funzione di controllo della Corte dei conti è stata collocata, dalla giurisprudenza costituzionale resa nei giudizi in via principale, non più soltanto nel quadro degli istituti di garanzia propri dello Stato-comunità⁶⁴ ma anche dello Stato-ordinamento⁶⁵.

La giurisprudenza costituzionale successiva alle revisioni del 2001 e del 2012, infatti, ha ribadito costantemente, sempre in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi in via diretta, che la posizione costituzionale della Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo sui bilanci ed i rendiconti è di "neutralità" e "di garanzia imparziale" della legalità costituzionale. Ciò ha delle implicazioni, secondo questa giurisprudenza costituzionale anche sulle interrelazioni fra controllo e giurisdizione contabile poiché i controlli contabili strumentali alla garanzia dell'equilibrio di bilancio non sono ascrivibili a forme di controllo collaborativo ma diventano parte del sistema di garanzie che mira ad assicurare effettività a norme costituzionali che compongono il diritto del bilancio⁶⁶: come si è detto, i riflessi di questa giurisprudenza si colgono, innanzitutto, rispetto all'accesso al controllo di costituzionalità.

In realtà, ciò ha un effetto anche rispetto ai limiti che incontra il Legislatore nel conformare la disciplina sub-costituzionale che reca le regole di bilancio e di contabilità e, dunque, anche di quella dei controlli e dei giudizi contabili sui bilanci ed i rendiconti⁶⁷.

In seguito all'entrata in vigore della revisione costituzionale del 2012 e della disciplina di attuazione della stessa, nelle pronunce rese nei giudizi sulle leggi in via diretta il Giudice costituzionale inizia dapprima a rilevare che i controlli sui bilanci degli enti territoriali (controlli di legittimità-regolarità) attribuiti dal legislatore alla Corte dei conti in attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio sono strumentali a rendere effettivo il rispetto degli «obblighi comunitari» e costituiscono esercizio della potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica⁶⁸.

⁶¹ [Corte cost., sent. n. 250 del 2013.](#)

⁶² [Corte cost., sent. n. 107 del 2016.](#)

⁶³ A partire da [Corte cost., sentt. nn. 150 del 2013; 241 del 2013; 192 del 2012; 181 del 2015](#), per giungere sino a [Corte cost., sent. n. 274 del 2017 e 49 del 2018](#). Si veda, peraltro, sul tema della "piena prova" della corrispondenza fra funzioni e risorse (per la garanzia dei LEP in questo caso, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., la [sentenza n. 197 del 2019](#) e l'ordinanza istruttoria riportata in calce a questa decisione.

⁶⁴ [Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995; 267 del 2006](#) ([Corte cost., sent. n. 470 del 1997](#) è stata invece pronunciata in un giudizio in via incidentale).

⁶⁵ [Corte cost., sentt. nn. 198 del 2012; 60 del 2013; 39 del 2014; 228 del 2017.](#)

Sul tema si veda il contributo della giurisprudenza costituzionale sui giudizi di parificazione dei rendiconti, oggi estesi alle Regioni, analizzato da G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in [Federalismi.it](#), 15/2019.

⁶⁶ Si veda specialmente [Corte cost., sent. n. 228 del 2017.](#)

⁶⁷ A. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200, spec. 205-206.

⁶⁸ [Corte cost., sentt. nn. 39 e 40 del 2014.](#)

Successivamente, il Giudice costituzionale ha individuato un nesso inscindibile fra equilibrio di bilancio e struttura degli ordinamenti democratico-rappresentativi: in alcune pronunce si afferma che il «mandato elettivo» ha per presupposto la «salvaguardia statica e dinamica degli equilibri finanziari»⁶⁹.

La Corte dei conti, dunque, già qualificata come organo dello Stato-ordinamento posto a presidio degli equilibri finanziari, è titolare di attribuzioni di controllo ad essa affidate dal legislatore in attuazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio che sono strumentali a prevenire e a contrastare deviazioni dall'equilibrio statico e dinamico delle finanze pubbliche.

Ora, in virtù di tale posizione costituzionale, di riflesso, la Corte dei conti viene qualificata come organo di garanzia di una «esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento», quella per cui vi è un nesso fra legame fiduciario (proprio del mandato elettorale e della rappresentanza) e corretto funzionamento dei processi di bilancio.

Questa è una pagina importante della giurisprudenza costituzionale italiana, perché affronta un problema classico e cruciale che ha attraversato la struttura e l'evoluzione delle forme di governo ascrivibili al “modello” parlamentare dallo Stato liberale a quello di democrazia pluralista.

Nel diritto del bilancio proprio delle democrazie in cui il suffragio universale ha trasformato natura e forma della rappresentanza politica ci si è lungamente interrogati su come sia possibile assicurare la più ampia rappresentanza del “popolo” ed al contempo la responsabilità politica per le decisioni assunte da chi svolge il mandato elettorale in materia di prelievo fiscale ed uso delle risorse pubbliche.

Questo problema, che attraversa il diritto costituzionale europeo degli ultimi secoli, riemerge nella giurisprudenza costituzionale sulle leggi successivamente alla revisione costituzionale del 2012.

Nel giudizio in via principale la Corte costituzionale è stata sollecitata ad interrogarsi sul seguente *problema di diritto costituzionale*: quello di tracciare la *geografia del potere*⁷⁰, anzi dei poteri, delle attribuzioni costituzionali, delle responsabilità nella Repubblica delle autonomie sull'uso delle risorse pubbliche onde evitare squilibri strutturali di bilancio.

Il giudice costituzionale ha così delineato, in questi anni, alcune coordinate di questa geografia dei poteri nel diritto del bilancio⁷¹.

In primo luogo, pur se con riferimento ad una disciplina relativa agli enti territoriali, è stato affermato che sussiste una «esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento», quella per cui «il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti» si interrompe nel caso di «mancata approvazione dei bilanci» e di «incuria del loro squilibrio strutturale»⁷².

In secondo luogo, al centro della geografia dei controlli sul bilancio è stata posta la Corte dei conti, qualificata come organo dello Stato-ordinamento. Il concetto di ausiliarità della Corte dei conti subisce una dilatazione: essa, nell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci, essendo chiamata a prevenire ed a contrastare la violazione dell'equilibrio di bilancio in senso statico e dinamico, svolge una funzione pubblica neutrale, di garanzia, sul duplice versante del rispetto dei vincoli europei di bilancio e del funzionamento del circuito della rappresentanza e della responsabilità politica.

⁶⁹ [Corte cost., sent. n. 228 del 2017](#) in riferimento ai controlli sui bilanci degli enti locali disciplinati dal titolo VIII del d.lgs. n. 267 del 2000.

⁷⁰ Per richiamare il tema del XXXIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, tenutosi a Firenze nel 2018.

⁷¹ C. FORTE, *Presentazione* a P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, V ss.

⁷² [Corte cost., sent. n. 228 del 2017](#).

Collocato in tale posizione, il Giudice contabile, a distanza di oltre quarant'anni dalla [sentenza n. 226 del 1976](#), ha tentato nuovamente di utilizzare la via d'accesso incidentale, ma questa volta nell'esercizio della funzione di controllo sui rendiconti di Regioni ed i bilanci degli Enti locali⁷³.

La giurisprudenza in via principale aveva infatti declinato un profilo inedito dell'ausiliarità della Corte dei conti nel diritto costituzionale dello Stato-ordinamento del XXI secolo: se la Corte dei conti previene e contrasta la difformità dei bilanci rispetto dalle clausole costituzionali di apertura del nostro ordinamento al processo d'integrazione europea in materia di bilancio e svolge dei controlli di legittimità-regularità volti ad evitare che gli organi della rappresentanza e coloro che svolgono il mandato rappresentativo non rispettino le regole costituzionali sul diritto del bilancio (cosiddetta *contabilità di mandato*)⁷⁴ essa svolge funzioni pubbliche neutrali di sicura rilevanza costituzionale e può essere qualificata come "giudice" ai fini dell'accesso al giudizio di costituzionalità in via incidentale.

Con queste pronunce la Corte costituzionale ha pure offerto una ricostruzione concettuale della contabilità di mandato ed ha consolidato l'interpretazione della riformata disciplina della Costituzione finanziaria secondo il canone dell'interpretazione conforme ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Come è già accaduto, peraltro, in ogni momento in cui il legislatore ha dato avvio al processo di attuazione delle norme costituzionali, anche in questo caso sono stati fondamentali, nella risoluzione di questo interrogativo, il contributo della Corte costituzionale e dei giudici, in questo caso, dei giudici contabili⁷⁵.

Peraltro, in seguito all'evoluzione del diritto costituzionale del bilancio e con riferimento alle norme poste dal Legislatore in seguito alle revisioni costituzionali del 2001 e del 2012, la Corte costituzionale è dovuta ritornare su un tema già in passato affrontato dalla dottrina: è possibile di identificare *leggi di attuazione* della Costituzione⁷⁶? Più precisamente, si è dovuta soffermare sulla posizione che occupano nel sindacato di ragionevolezza le norme prodotte dal Legislatore laddove miri a dare attuazione alla Costituzione nel senso crisafulliano del termine.

In alcune pronunce della Corte costituzionale sul diritto del bilancio, le *norme di attuazione della Costituzione* sono divenute, per il Giudice delle leggi, *tertium comparationis* nel giudizio di ragionevolezza e, per il Legislatore, dei *paradigmi* di riferimento⁷⁷.

⁷³ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, ord. 27 dicembre 2017, iscritta al n. 34/2018 Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a Serie spec., n. 9 del 2018, 53; Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo di Campania, ord. del 28 febbraio 2018, iscritta al nr. 70/2018, Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a Serie spec., del 09/05/2018 n. 19, 17; Corte dei conti - Sez. Regionale di controllo per la Regione siciliana, ord. 11 maggio 2018, iscritta al nr. 132/2018 del Reg. ord., in *G.U.*, 1a Serie spec., del 3/10/2018 n. 39, 20. Corte dei conti sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige, ord. 8 agosto 2018 nn. 173 e 177 rispettivamente in *G.U.*, 1a Serie spec., del 12 dicembre 2018 n. 49, e in *G.U.*, 1a Serie spec., del 19 dicembre 2018 n. 50 del 2018, 43; Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Campania, ord. 8 ottobre 2018, iscritta al nr. 25/2019 del Reg. ord. della Corte costituzionale, in *G.U.*, 1a Serie spec., del 20/02/2019 n. 8, 81.

⁷⁴ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018.

⁷⁵ Per tutti V. ONIDA, *L'attuazione della costituzione fra magistratura e Corte costituzionale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati. Le garanzie giurisdizionali e non giurisdizionali del diritto obiettivo*, IV, Milano, 1977, 501.

⁷⁶ V. CRISAFULLI, *Cinquant'anni di legislazione in Italia*, in *Dir. soc.*, 1982, 1, spec. 11-13, sulla distinzione fra *leggi di attuazione* e *leggi in attuazione* della Costituzione per cogliere in alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale come, anche rispetto al problema che qui ci si pone, si potranno isolare, all'interno del quadro legislativo, norme di legge *esecutive* di norme costituzionali e dirette a dar vita a istituti, organi, Enti che la Costituzione *dispone debbano esservi*. Ad esempio, questo è accaduto in modo molto evidente con riferimento alle norme costituzionali sui "diritti sociali", sul tema si vedano, per tutti, le considerazioni e le ricostruzioni di A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, XI, 1989, *ad vocem* e di G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755 ss.

⁷⁷ Invero, forse in modo un po' improprio, si rintraccia nella giurisprudenza costituzionale sul tema il ricorso al concetto di "legge organica" ora con riferimento alla l. n. 243 del 2012 ([Corte cost., sentt. nn. 61 del 2018](#); [159 del 2016](#)) – forse ancora rispetto a questa legge rinforzata, sostenibile – ora con riferimento al d.lgs. n. 118 del 2011; 49 del 2018), per cui sarebbe più corretto forse richiamare il concetto di paradigma normativo di riferimento.

5. La Costituzione italiana come Costituzione trasformatrice: il bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato

Le norme giuridiche, ed in particolare quelle costituzionali ambiscono ad avere degli effetti di trasformazione della realtà in cui operano e, dunque, non sono *neutrali*, ma *prendono posizione* rispetto ad un dato ordine – non giuridico – inquadrato anche secondo le categorie concettuali proprie di altre scienze⁷⁸, categorie che poi devono essere ulteriormente *tradotte* dall'interprete che è pure chiamato a valutarne la compatibilità con le norme di struttura del proprio ordinamento⁷⁹. Le revisioni costituzionali del diritto del bilancio, in particolare quella del 2012, come si è ricordato, hanno riaperto la riflessione sul rapporto fra ordine giuridico-costituzionale ed ordine economico e, come si è detto, parte della dottrina ha ritenuto che fosse stata costituzionalizzata una precisa scelta di teoria economica e che ciò avrebbe comportato un insanabile conflitto con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Si è visto che la giurisprudenza costituzionale italiana persegue un'altra via: quella dell'interpretazione conforme delle revisioni costituzionali ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale e che il sistema dei controlli contabili si va allineando in tale direzione.

Si tratta di una giurisprudenza costituzionale che va oltre il limite segnato dal principio di costituzionalità?

Per rispondere va considerata la matrice personalista della Costituzione italiana.

Prendendo spunto dalla distinzione fra costituzioni conservatrici e costituzioni trasformatrici⁸⁰, è possibile ritenere che sia stata la natura trasformatrice della Costituzione italiana a consentire questo esito.

Cosa significa “natura trasformatrice della Costituzione”?

Una Costituzione è trasformatrice rispetto alla disciplina che reca dei diritti e delle libertà, posto che i diritti «sono strumenti pratici, con propositi concreti»⁸¹ che compongono quella *parte* del diritto costituzionale che maggiormente riflette la pressione del cambiamento sociale: i diritti come istituzioni⁸².

La disciplina costituzionale dei diritti, che viene strutturata proprio per *superare* l'ordine preesistente deve essere interpretata coerentemente con tale finalità della stessa Costituzione.

In effetti, l'originaria matrice trasformatrice, che è propria della struttura della Costituzione italiana, ha animato il dibattito sulle tecniche di interpretazione ed applicazione che sono idonee a renderne effettive le norme⁸³.

⁷⁸ Il riferimento è alle considerazioni di Natalino Irti sull'ordine giuridico del mercato, in N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 14.

⁷⁹ Il concetto di *traduzione* è utilizzato da T. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, cit., 240 ss. per spiegare le “interruzioni di comunicazioni” interne alla “scienza normale” e, dunque, come avvengono le “rivoluzioni scientifiche” e, qui viene utilizzato per rappresentare il tipo di rapporto che può realizzarsi fra mondo del diritto e concetti di altre scienze.

⁸⁰ C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, New York, 2001, trad. it. *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, 2009, cap. 3, che muove da L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999.

⁸¹ C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, cit., 105. Il concetto di costituzione trasformatrice è utilizzato con riferimento all'esperienza sudafricana (es. P. LANGA, *Transformative Constitutionalism*, 17 *Stellenbosch L. Rev.* 351 2006), ma non solo: M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 65, Issue 3, Sept. 2017, 527. In realtà questo approccio ricorda molto C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

⁸² A. Barbera, *Art. 2 Cost.*, in G. BRANCA (dir. da), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 50.

⁸³ Rispetto alla matrice antifascista della Costituzione italiana e, dunque, alla natura trasformatrice della Costituzione del 1948 la letteratura è talmente sterminata da rendere impossibile una selezione della dottrina di riferimento. Basti pensare al volume che raccoglie i commenti agli articoli 1-12 del *Commentario alla Costituzione* diretto da BRANCA e PIZZORUSSO del 1975 (spec. A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, cit.; Id., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quad. cost.*, 2010, 311 ss.; S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione*

Di più, a distanza di oltre 70 anni dall'entrata in vigore della Costituzione, e come è accaduto in altre esperienze costituzionali, il dibattito sull'interpretazione dei diritti costituzionali si snoda ancora lungo l'asse che oppone l'interpretazione originalista, quella che mira a custodire la "tradizione" e la critica al tradizionalismo, volta a rendere una interpretazione evolutiva dei diritti costituzionali⁸⁴.

C'è chi ritiene che «quando le corti riflettono su ciò che richiede una Costituzione dovrebbero essere caute nel distruggere pratiche consolidate, ma anche che, a partire da questa semplice precauzione, il tradizionalismo ha poco da offrire a quanti riflettono su quale sia il contenuto appropriato dei diritti o il mandato costituzionale»⁸⁵.

Così ci si chiede se una interpretazione letterale, ancorata alla ricerca di disposizioni di riferimento per rintracciare espressamente un principio o un diritto costituzionale sia quella più idonea ad assicurare piena effettività alla Costituzione perché la più adatta a rispettare il significato della Costituzione e la posizione della Corte costituzionale⁸⁶.

Non è questa la sede per riflettere sulla validità generale di una affermazione di questo tipo, ma il passaggio prima citato indica la via da percorrere in un quadro costituzionale in cui si ritiene che vi sia uno stretto nesso fra organizzazione costituzionale, articolazione territoriale del potere politico e diritti⁸⁷ e che presenti una Costituzione scritta, rigida e garantita.

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

In tali condizioni di contesto, una revisione costituzionale che incide su aspetti dell'organizzazione costituzionale e sulla distribuzione del potere politico su diversi "livelli" di governo può determinare un effetto sulla struttura e l'effettività dei diritti costituzionali⁸⁸. Questo effetto trasformatore non intaccherà comunque alcuni «"punti fermi" che non si possono rifiutare»⁸⁹ e che sono costituiti dai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale, ma dovrà tener conto di come si trasforma l'organizzazione costituzionale e della presenza, nel testo costituzionale di una disciplina sui diritti rispetto alla quale sono stati spesi solidi argomenti per sostenere che è a fattispecie aperta⁹⁰.

In particolare, nell'ordinamento costituzionale italiano assumono una valenza strategica nell'interpretazione costituzionale il principio di uguaglianza-ragionevolezza ed il principio personalista nel duplice versante della tutela costituzionale dei diritti inviolabili e della garanzia

repubblicana, Bologna, 2004); cfr. pure il commento all'art. 22 Cost. nel medesimo *Commentario* scritto da U. DE SIERVO, *Art. 22*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978) Ma, si veda, soprattutto a cosa miravano V. CRISAFULLI, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; C. MORTATI, (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 214, M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982; C. PINELLI, *Diritti costituzionali condizionati, argomento delle risorse disponibili, principio di equilibrio finanziario*, in A. RUGGERI (a cura di), *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994; C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro i comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 157; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953.

⁸⁴ Si richiamano ancora, nella dottrina statunitense, le belle pagine di C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, cit., cap. III e le belle pagine di J.M. BALKIN, *Living Originalism*, Cambridge – London, 2011.

⁸⁵ C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, cit., 97-98.

⁸⁶ Sul tema, rispetto a [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Riv. Corte conti*, 1/2019, 220 ss.

⁸⁷ Per tutti, le considerazioni di C. MORTATI, (voce) *Costituzione della Repubblica italiana*, cit.

⁸⁸ Basta ricordare il dibattito seguito alla revisione costituzionale del 2001 rispetto alla disposizione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) Cost., su cui, per tutti A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico: il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, 1064.

⁸⁹ C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, cit., 108. Sui limiti alla revisione costituzionale in Italia C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, 1952, 322.

⁹⁰ A. BARBERA, *Art. 2*, cit.

dell'effettivo rispetto del dovere costituzionale di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 Cost.)⁹¹.

La Corte costituzionale italiana è stata impegnata nell'offrire una interpretazione della revisione costituzionale del 2012 che ha prestato attenzione alla matrice trasformativa della esperienza costituzionale repubblicana⁹² ed a questo stretto nesso fra organizzazione costituzionale, distribuzione del potere politico su vari livelli di governo e principi costituzionali di uguaglianza-ragionevolezza e personalista⁹³.

Lo scrutinio di costituzionalità delle leggi è stato volto ad assicurare la proporzione fra funzioni pubbliche strumentali alla tutela dei diritti costituzionali e risorse ad esse destinate, secondo il dovere di solidarietà, e in questo contesto si renderà una valutazione della costituzionalità del diritto del bilancio e della contabilità pubblica⁹⁴ e, dunque, *prendendo posizione* anche sulla *posizione presa dal Legislatore* laddove ha scelto di *normare* in materia di contabilità e bilancio utilizzando categorie e concetti propri della scienza economica⁹⁵, proprio al fine di assicurare effettività ai principi di struttura dell'ordinamento costituzionale.

Più precisamente, il Giudice costituzionale, su impulso dei rimettenti ha elaborato una giurisprudenza sulla *contabilità di mandato* ([Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#))⁹⁶.

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

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

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

La sintesi fra i due principi, democratico e di equilibrio di bilancio, sotto il profilo della responsabilità politica, determina una declinazione nel senso della trasparenza dei bilanci pubblici e come principio di *responsabilità intergenerazionale ed intra-generazionale*⁹⁸.

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

Nella [sentenza n. 6 del 2017](#), infatti, rispetto al “disavanzo tecnico” la Corte costituzionale affermò che, sul piano del giudizio di ragionevolezza, quella eccezione alla regola dell'equilibrio dinamico di bilancio, era giustificabile e di stretta interpretazione, ma che: «[f]erma restando la

⁹¹ Sui doveri costituzionali, in generale si rinvia a G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1964.

⁹² Peraltro, messa in luce chiaramente già all'indomani dell'entrata in vigore della revisione costituzionale da M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, cit.

⁹³ Si veda G. ARCONZO, *La sostenibilità delle prestazioni previdenziali e la prospettiva della solidarietà intergenerazionale. Al crocevia tra gli art. 38, 81 e 97 Cost.*, in [Osservatorio AIC](#), 3/2018.

⁹⁴ Sul punto A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in [Rivista AIC](#), 4/2017.

⁹⁵ Cfr. [Corte cost., sent. n. 105 del 2019](#). L'uso della espressione “prendendo posizione” rimanda alle già richiamate considerazioni di N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, loc. ult. cit.

⁹⁶ Cfr. [Corte cost., sentt. nn. 184 del 2016 e 228 del 2017](#).

⁹⁷ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 5 considerato in diritto.

⁹⁸ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 5.2, 5.3 e 6 considerato in diritto. Il tema è emerso di recente nella dottrina italiana. Si veda per tutti R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Milano, 2008. Rispetto alla revisione costituzionale del 2012, si veda N. LUPO, *Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Note sparse*, in [Amministrazione in cammino](#), 25.05.2011.

discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale (in senso conforme, [sentenza n. 107 del 2016](#))⁹⁹.

Entrambi i principi (equilibrio dinamico di bilancio e responsabilità politica) trovano la loro sintesi nel concetto del *bilancio come bene pubblico*. Il bilancio degli enti territoriali, in particolare, è funzionale a «sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»¹⁰⁰.

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

Dunque, rispetto alla responsabilità politica, la disciplina sub-costituzionale deve assicurare la trasparenza dei bilanci e dei conti pubblici¹⁰¹; rispetto all'equilibrio dinamico di bilancio, deve assicurare, in particolare, la *sana gestione finanziaria e contabile*¹⁰², sana ossia mirata alla «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»¹⁰³.

Ecco, dunque che lo scrutinio di costituzionalità della disciplina di rango sub-costituzionale va condotto utilizzando – seppur in modo non espresso, ma evidente – il giudizio di ragionevolezza, per assicurare coerenza interna alle norme sul bilancio e di contabilità pubblica¹⁰⁴.

Dopo l'individuazione dei parametri costituzionali di riferimento, definiti nella giurisprudenza costituzionale sull'equilibrio di bilancio come “clausole generali”, si scenderà quindi sul livello legislativo per *colpire* «l'antinomia di norme asistematiche»¹⁰⁵ rispetto alle norme di attuazione dei principi costituzionali che definiscono «l'ordinario regime» mediante il quale le «clausole generali» sono «in grado di operare»¹⁰⁶.

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

Saranno necessarie, tuttavia, ulteriori riflessioni, sull'analisi degli effetti delle decisioni della Corte costituzionale in materia di bilancio e contabilità pubblica e del seguito della giurisprudenza costituzionale sul bilancio come bene pubblico e la contabilità di mandato, data la “naturale” irretroattività degli effetti di tali pronunce¹⁰⁷ e l'*impatto* delle stesse sugli equilibri di bilancio¹⁰⁸.

⁹⁹ [Corte cost. n. 6 del 2017](#), par. 5 *considerato in diritto*, ultimo capoverso.

¹⁰⁰ [Corte cost., sent. n. 184 del 2016](#).

¹⁰¹ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, cit.

¹⁰² [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#) che richiama [Corte cost., sentt. nn. 184 del 2016](#) e [192 del 2012](#).

¹⁰³ [Corte cost., sentt. nn. 250 del 2013, 6 del 2017](#). Da ultimo, sul principio di proporzione fra risorse e funzioni [Corte cost., sent. n. 6 del 2019](#).

¹⁰⁴ Cfr. L. PALADIN, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir., Aggiornamento I*, Milano, 1997, 898 ss.; J. LUTHER, (voce) *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, 1997, XII, 341.

¹⁰⁵ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 5.1 *cons. in diritto*, ultimo capoverso.

¹⁰⁶ [Corte cost., sent. n. 18 del 2019](#), par. 5.1 *cons. in diritto*, ultimo capoverso.

¹⁰⁷ Così, [Corte cost., sent. n. 4 del 2020](#).

¹⁰⁸ Ancora, [Corte cost., sent. n. 4 del 2020](#).

