

Corte costituzionale 9 novembre 2018 n. 196, Pres. Lattanzi, red. Sciarra. - L. R. Regione Liguria n. 10 e 42/2008.

Corte dei conti - Giudizio di parifica - Legittimazione questioni costituzionalità.

Corte dei conti - Giudizio di parifica - Questioni costituzionalità - Parametri scrutinio - Violazione equilibri finanziari.

Corte dei conti - Questioni costituzionalità - Violazione competenza legislativa Stato - Ridondanza.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali sono legittimate a sollevare questioni di costituzionalità, sussistendo tutte le condizioni richieste quali: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte.

La legittimazione in sede di giudizio di parificazione è stata riconosciuta, con riferimento ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari. ai quali vanno ora accostati, ai limitati fini del presente giudizio e alla luce delle peculiarità di esso, i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse.

La violazione della sfera di competenza esclusiva legislativa statale in materia di ordinamento civile comporta l'illegittimità dell'iniziativa del legislatore regionale che ha disposto una spesa priva di copertura normativa, e quindi lesiva dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto relativa a una voce (indennità vice-dirigenti regionali e istituzione del ruolo) avvenuta senza il necessario fondamento della contrattazione collettiva.

LA RIDONDANZA DEL VIZIO DI INCOMPETENZA LEGISLATIVA NEL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE.

(Corte costituzionale Sentenza n. 196/2018)

di Pelino Santoro, Presidente on. della Corte dei conti.

1. I profili innovativi

La pronuncia, al lettore distratto, è apparsa una decisione di routine, che, sulla scia del nuovo corso della giustizia costituzionale, ha confermato la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di parificazione dei rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo, a seguito della estensione dell'istituto alle regioni a statuto ordinario¹;

¹ C. cost., 23 luglio 2015, n. 181, in Riv. C. conti 2015, 3, 445, 27 aprile 2017, n. 89, ivi 2017, 1, 52; per le regioni a statuto speciale, da ultimo C. cost., 18 giugno 2008, n. 213 (Sardegna), in Riv. C. conti 2008, 3, 269.

la pronuncia, ha tuttavia, avuto una diffusa risonanza per aver bloccato l'approccio legislativo alla istituzione del ruolo della vice dirigenza regionale².

Chi scrive, nel commento sulla innovativa sentenza n. 18 del 2019, si era limitato a farne un mero richiamo, nel presupposto che riguardasse strettamente le problematiche conoscibili in sede di parificazione e non anche le questioni evidenziabili in sede di esercizio dei nuovi controlli cogenti delle Sezioni territoriali³, sdoganati ai fini della legittimazione all'accesso allo scrutinio di costituzionalità⁴.

Per meglio comprendere il profilo assolutamente innovativo della sentenza in esame, occorre tener presente che la menzionata sentenza n. 18/2019, sembra accomunare, nel definirne il perimetro di riferimento, tutta la gamma dei controlli richiamati e confermati dal citato d.l. n. 174/2012, sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, anche se ridimensionato negli effetti il controllo sui bilanci delle regioni,

per la semplice ragione che il controllo delle sezioni territoriali non poteva giammai condizionare la forma legislativa con cui la regione approva sia il bilancio preventivo sia il rendiconto⁵.

Fatta questa premessa la pronuncia, pur con una motivazione sobria ed essenziale, presenta per lo meno tre profili che costituiranno la base di ulteriori sviluppi del processo di accesso alla giustizia costituzionale: gli effetti del mancato rispetto dell'art. 117 Cost. sul riparto di competenza Stato-Regione; l'assimilazione del controllo in sede di parifica al controllo di legittimità; la rilettura storica del giudizio di parifica dopo la riforma dei controlli preventivi.

2. La violazione della competenza esclusiva statale

La configurazione del vizio di violazione della competenza legislativa regionale quale parametro di scrutinio di costituzionalità è assolutamente innovativo, poiché dà rilievo diretto al vincolo di rispetto del riparto di competenza descritto dall'art. 117 Cost. tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e quelle a competenza concorrente, in ragione della sua **ridondanza** sulla legittimità della spesa indotta e sui riflessi espansivi della stessa spesa autorizzata in termini di copertura e di alterazione degli equilibri finanziari, in quanto programmata *ultra vires*.

Trattasi di un parametro strumentale da far valere combinatamente quello rappresentato dall'art. 81 cost., che, tuttavia, esprime una potenzialità atemporale rispetto al ricorso principale del Governo contro le leggi regionali che

² La Consulta (sent. 3 ottobre 2016, n. 21), aveva dichiarato non fondate numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 13, D.L. n. 95 del 2012, abrogativo dell'art. 17 d.lgs. n. 546 del 2001, in cui si prevedeva che la contrattazione collettiva del comparto Ministeri disciplinasse l'istituzione di un'apposita separata area della vicedirigenza G. CASIELLO, La costituzionalità dell'articolo 5, comma 13, d. l. 6 luglio 2012, n. 95 e la storia 'finita' della vicedirigenza, in Arg. dir. lav. 2017, 3, 740. E. DI GREGORIO, La sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 2018. la legittimazione della Corte dei conti a rilevare l'incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parificazione, in www.contabilita-pubblica.it

³ G. COLOMBINI, Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione, in Riv. C. conti 2015, 3, 588; V. CAPUTI JAMBRENGHI, Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci delle autonomie territoriali, ivi 2016, 3, 462, P. ed E. SANTORO, Manuale di contabilità e finanza pubblica, Santarcangelo, 2018, 762.

⁴ P. SANTORO, L'accesso alla giustizia costituzionale delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanzia, in www.contabilita-pubblica.it, febb. 2019.

⁵ La Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, cfr. C. cost. 6 marzo 2014, n. 39, in www.giustamm.it n. 3/2014, con commento di P. SANTORO, Il depotenziamento del controllo della corte dei Conti sul bilancio preventivo delle regioni.

eccedano la competenza della Regione, esperibile entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione ai sensi dell'art. 127, comma 2 Cost.⁶

A ben vedere, però, l'apertura si pone nel solco dell'orientamento che riconosce la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo in sede di parifica non solo in riferimento all'articolo 81 della Costituzione, ma, più in generale, in relazione a tutte le norme primarie che, in modo diretto o indiretto, incidono sulla materia della finanza.

Sin dalle prime pronunce che hanno segnato il nuovo corso, infatti, si è riconosciuto che la questione di legittimità costituzionale potesse avere ad oggetto tutte le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria⁷; né va sottovalutato il riconoscimento che l'introduzione della regola dell'equilibrio finisce per spostare la natura del vizio della legge in contrasto con il vigente art. 81 Cost. da procedurale, come poteva ritenersi la violazione del rispetto dell'obbligo di copertura, a sostanziale, in quanto espressione di un contrasto con norme costituzionali che impongono limiti di contenuto al governo dei conti pubblici⁸.

L'effetto congiunto con il parametro più strettamente finanziario, peraltro, sembra consentire che il vizio di incompetenza possa esser fatto valere *sine die* quando si manifesti un impatto negativo sulla spesa, tale da pregiudicare il saldo di equilibrio, prova de sia che nel caso esaminato la legge regionale oggetto di declaratoria di incostituzionalità risale al 2008, mentre la questione è venuta in evidenza in sede di parifica del rendiconto del 2016.

In tal modo, però, il parametro della competenza se, da un lato, dà ulteriore spessore al potere di controllo, dall'altro, affievolisce il principio della certezza del diritto poichè rende precarie le norme regionali a grande impatto finanziario, anche se divenute definitive per scadenza dei termini di proposizione di una questione di costituzionalità in via principale⁹ da parte del Governo (art. 127 Cost), con ciò contribuendo a promuovere quell'effetto inibitorio dell'efficacia di una legge regionale (a monte), che era stato ritenuto estraneo alla funzione di controllo¹⁰; tale effetto, tuttavia, non è un male poiché costituisce un valido rimedio alla c.d. irreversibilità nel tempo di una legge produttiva di spesa¹¹.

D'altra parte all'indomani della riforma dei controlli del 1994, su ricorso sollevato in sede di parifica centrale del rendiconto dello Stato, superando l'orientamento che negava la rilevanza di questioni che investissero la legge di

⁶ P. SANTORO, Gli equilibri del rendiconto generale delle Regioni tra impugnazione governativa e giudizio di parificazione a commento di Cost. 13 giugno 2013 n. 138, in Riv. trim. app. 2014, 1, 194; CHIAPPINELLI C., Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni, in Riv. C. conti 2016, 3, 505; S. SFRECOLA, Corte dei conti: il giudizio di parificazione del rendiconto generale nelle regioni a statuto ordinario, www.contabilitapubblica.it., 10 luglio 2013.

⁷ C. cost., 23 giugno 2015, n. 181, cit., con riferimento ad una legge di assestamento del bilancio regionale; C. cost. 22 marzo 2017, n. 89, cit., con riferimento alla carenza di copertura di disposizioni finanziarie e di bilancio. Le scelte allocative di risorse in sede di bilancio, infatti, sono suscettibili di sindacato in quanto rientranti "nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte costituzionale" (sent. n. 260/1990).

⁸ C. cost. 10 marzo 2014 n. 40, cit.. P. SANTORO, Costituzionalità delle leggi approvative dei bilanci regionali e controllo degli equilibri finanziari, in Riv. C. conti 2014, 1, 564. RIVOSECCHI, L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità, in AIC, 10 marzo 2016. 110; B. CARAVITA ed E. JORIO, La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014), in Federalismi.it.

⁹ La legittimazione al ricorso in via principale è asimmetrica, nel senso che, mentre lo Stato può ricorrere per qualsiasi vizio della legge, le Regioni possono impugnare solo la legge che leda (o ridondi) sulla propria sfera di competenza.

¹⁰ C. cost., 6 marzo 2014, n. 39 (punto 6.3.4.3.1), cit. P. SANTORO, Costituzionalità delle leggi approvative dei bilanci regionali e controllo degli equilibri finanziari, cit.

¹¹ G. SCACCIA La giustiziabilità della regola del pareggio, in AIC. sett. 2016.

bilancio o le leggi di spesa, era stato riconosciuto¹² che nel nuovo contesto della disciplina di bilancio, assumeva rilievo il raffronto fra dati previsionali e consuntivi, sicché la decisione di parifica non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria; a tale fondamentale indirizzo si richiamata pronuncia, nel confermare che le questioni proponibili in sede di parificazione possono riguardare tutte le «leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione».

Nei tempi più recenti si è riconosciuto che nel giudizio di parifica è diventata centrale la correttezza della determinazione dell'accertamento del risultato di amministrazione, il quale costituisce «l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio¹³.

In particolare è stato riconosciuto che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale avverso tutte «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari» e da tutti gli «altri precetti» costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria¹⁴.

A proposito di ricorsi in via principale contro le leggi regionali approvative dei propri rendiconti, molto spesso il parametro di scrutinio fa riferimento a norme interposte che siano espressione di potestà legislativa concernente la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica¹⁵.

Tornando al tema, è evidente che il parametro apre un ulteriore spazio che tuttavia richiede dei paletti, non essendo immaginabile che le Sezioni di controllo si atteggiino a censori di ultima istanza deputati a vigilare sul rispetto reciproco delle competenze legislative, a prescindere dalle ricadute dirette sull'alterazione degli equilibri richiesti.

Il parametro della competenza, per il momento, è stato fatto valere dalle Sezioni riunite del Trentino con ordinanza 8 agosto 2018 n. 173 e n. 177 e dalla

¹² C. cost., 14 giugno 1995, n. 244, in Giur. cost. 1995, 1764, con commento di M. V. LUPO' AVAGLIANO, Pieni poteri alla Corte dei conti per il controllo della spesa pubblica, ivi 1779; id. in Riv. C. conti 1995, 3, 169, con commento di C. CHIAPPINELLI, La corte costituzionale muta radicalmente indirizzo e riconosce nuovi compiti al giudizio di parificazione.

¹³ 27 aprile 2017, n. 89, cit.

¹⁴ C. cost., 23 luglio 2015, n. 181, cit., 27 aprile 2011, n. 89, cit. e 18 giugno 2008, n. 213, cit.. A. BRANCASI, La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, in Regioni 2008, 4, 986. G. D'AURIA, Sull'incostituzionalità di bilanci e rendiconti regionali e sui rimedi per ripristinare l'ordinata continuità tra gli esercizi finanziari, in Foro it. 208, 2654; G. RIVOSECCHI, Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità, in Dir. pubb. 2017, 2, 357; SCALIA R., Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo il 2012. Gli orientamenti della Corte costituzionale, in Federalismi .it n. 8/2018; P. SANTORO, Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista, in www.contabilita-pubblica, 6 gennaio 2018.

¹⁵ C. cost., 13 giugno 2013, n. 138, cit. In particolare le disposizioni interposte che fissano gli obblighi e la tempistica della rendicontazione costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci (C. cost. 5 marzo 2018, n. 49 e 20 luglio 2016, n. 284). D. DE GRAZIA, Il sindacato di costituzionalità della legge di approvazione del rendiconto e la problematica individuazione del parametro del giudizio, in Forum costituzionale.it 2014; C. cost. 19 gennaio 2018, n. 49 con commento di RIVOSECCHI, La Corte e l'equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti, in Giur. cost. 2018, 576; C. cost. 21 giugno 2016, n. 184, in Riv. C. conti, 2016, 5, 484. CAROSI A., Il principio di trasparenza nei conti pubblici, in Riv. AIC, n. 3/2018; id. La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti, ivi n. 4/2017.

Sezione del controllo per la Campania con ordinanza 8 ottobre 2018 n. 25¹⁶; non resta che attendere che la Consulta si pronunci.

Il criterio della ridondanza del vizio di violazione della sfera di competenza legislativa statale in una violazione del principio di cui all'art. 81 Cost. non è nuovo, essendo utilizzato con riferimento alle attribuzioni proprie della regione sull'assunto che la violazione denunciata risultava «potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni», incidendo le norme impugnate su un ambito materiale di potestà legislativa concorrente¹⁷; la cosiddetta giurisprudenza della "ridondanza" consente quindi alle Regioni di ricorrere in via principale alla Corte, impugnando leggi statali in base alla presunta violazione di parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Costituzione, a condizione che le lamentate violazioni dei parametri impugnati siano tali da ridondare nel riparto delle competenze legislative delle Regioni¹⁸.

La vera novità è che a far valere il vizio di competenza come "vicolo" del più grave vulnus all'equilibrio di bilancio, è un organo di controllo magistratuale che esercita la sua funzione in posizione di indipendenza e neutralità quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, funzionale al rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva¹⁹.

La porta è oramai aperta; l'auspicio è che, se la linea dovesse consolidare, si possa delineare un accesso diretto, a tutela di un interesse generale adespota, per lo scrutinio delle leggi che concedendo privilegi e condoni tributari, incidano irrazionalmente (o per mero calcolo elettorale) sulla consistenza delle entrate, e quindi sui futuri equilibri finanziari, in violazione dei principi di uguaglianza (art. 3 Cos) e di progressività della capacità contributiva (art. 53 Cost).

3. La parificazione come giudizio *a quo*

Per quanto riguarda il riconoscimento della parificazione come giudizio *a quo*, viene riconferma, in pieno l'orientamento, oramai consolidato. secondo cui il giudizio di parificazione, pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, «ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la parifica della Corte dei conti è, sotto molteplici

¹⁶ Il Presidente della Sezione regionale di controllo, intervenendo nella cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario ha rappresentato che Sezione, con l'ordinanza n.115/2018, adottata all'esito del giudizio di Parificazione del Rendiconto generale della Regione Campania, ha posto un'ulteriore questione di costituzionalità, mentre è stata sollevata dalle Sezioni Riunite in Speciale Composizione con l'ordinanza n. 5/2019, altra questione sul c.d. "blocco delle spese discrezionali" ed ha sottolineato come, le questioni proposte in tre diversi ambiti di controllo, comprovino la sostanziale identità della funzione "giurisdizionale di controllo", nella sua duplice dimensione contenziosa e non contenziosa.

¹⁷ C. cost., 16 febbraio 2012, n. 22, con commento di E. ROSSI, Il fine meritevole giustifica l'utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la "ridondanza", in Giur. cost. 2012, 298. C. cost., 20 gennaio 2012 n. 8, in www.cortecostituzionale.it. La Consulta ha recentemente ricordato (sent. n. 19 aprile 2018 n. 79 e 9 maggio 2018 n. 137) che, per costante giurisprudenza (sent. n. 13 del 2017, n. 287, n. 251, n. 244, n. 147 e n. 145 del 2016), le regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovrintendono al riparto di competenze fra Stato e regioni solo a due condizioni: che la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite e che le regioni ricorrenti abbiano sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito; sugli effetti caducatori della dimostrata ridondanza sull'autonomia delle regioni, C. cost. 17 maggio 2018, n. 101, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁸ In particolare la ridondanza è stata utilizzata per dichiarare ammissibili questioni di legittimità inerenti al sistema delle fonti e il loro utilizzo da parte del legislatore, cfr. sent. 19 luglio 2013, n. 220 in www.cortecostituzionale.it. M. CECCHETTI, La "ridondanza" tra mitologia e realtà, in Corte costituzionale, I ricorsi in via principale, Milano, 2011, 282.

¹⁹ C. cost. 6 luglio 2006 n. 267, in Riv. C. conti 2006, 6, 276, 7 giugno 2007, n.i, 2007, 3, 260 e 5 aprile 2013, n. 60, ivi 2013, 365. M. DOGLIANI, La Corte dei conti, garanzia costituzionale della verità dello stato della spesa pubblica, in Scritti per i 150 anni della Corte dei conti, a cura di SFRECOLA, Roma, 2013; F. GUELLA, Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti, in Le Regioni 2013; D. Morgante I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012, in Federalismi n. 1/2013. F. FRACCIA La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controlli, di consulenza e certificazione, in Riv. C. conti 2015, 5, 712; A. CAROSI, Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie, in Riv. C. conti 2015, 3, 577.

aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.

Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti a essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo²⁰ e, pertanto, viene confermato che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali sono legittimate a sollevare questioni di costituzionalità, sussistendo tutte le condizioni richieste quali: a) applicazione di parametri normativi; b) giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte c) pieno contraddittorio, sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte, qualora quest'ultimo venga avviato dall'ente territoriale cui si rivolge la parifica, garantito anche dal coinvolgimento del pubblico ministero, a tutela dell'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente territoriale²¹.

La Consulta, dopo un iniziale rifiuto²², ha da tempo riconosciuto che la funzione della pronuncia di parifica consiste nel verificare se le entrate riscosse e versate, e i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto redatto dal Governo siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri, e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte²³; è stata persino ammessa la legittimazione, in sede di parifica, a sollevare questioni riguardanti norme che, sottraendo determinati atti al controllo preventivo di legittimità, ne impediscono la conclusione²⁴.

E' stato anche chiarito che la decisione della Corte dei conti, non può «significare ingerenza nell'opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti» ed è stato riconosciuto che le sfere di competenza della Regione e della Corte dei conti si presentano distinte e non confliggenti²⁵; né può dirsi che l'esercizio dell'attività di un organo di rilevanza costituzionale dotato di indipendenza possa essere suscettibile di invadere la sfera di attività della Regione, se si accompagna a osservazioni intorno al modo con cui

²⁰ Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit., 23 luglio 2015, n. 181, cit. e 18 giugno 2008, n. 213, ivi, 3, 269.

²¹ Il richiamo ai giudizi a istanza di parte dovrebbe avere un significato rafforzativo dell'ampliamento dell'area delle funzioni legittimanti, ma appare ultroneo poichè i nuovi giudizi su ricorso alle Sezioni riunite in composizione speciale (art. 11, comma 6, D.lgs n. 174/2016, approvativo del codice del processo contabile di della delibera di parifica) rientrano per loro natura e struttura nell'area della giurisdizione, a meno che non si sia voluto avallare l'orientamento della giustiziabilità anche delle decisioni di parifica, il che non è ancora un punto di arrivo fermo. Sulla tematica, P. ed E SANTORO, I giudizi nelle materie di contabilità pubblica, Napoli 2018, 721; P. SANTORO, Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista, in www.contabilita-pubblica.it, cit.

²² Corte Cost., 19 dicembre 1966, n. 121, in Giur. cost. 1966, 164 e 19 dicembre 1963, n. 165, ivi 1961, 1614; C. cost., 30 dicembre 1968 n. 142, in Foro amm. 1968, 497, aveva riconosciuto la legittimazione ma negato la rilevanza per sollevare questioni di legittimità costituzionale riflettenti la legge del bilancio e le leggi di spesa poichè in sede di giudizio di parificazione, la Corte dei conti è vincolata alle "proprie scritture", in conformità delle quali viene formalmente dichiarata nel dispositivo la "regolarità del rendiconto" la quale la "regolarità" che prescinde completamente dagli eventuali vizi di legittimità costituzionale del bilancio (che resta a monte) non meno che delle leggi di spesa che ne stanno a fondamento che restano a monte.

²³ Corte cost., 19 dicembre 1966, n. 121, cit.. C. ANELLI, Legittimazione della Corte dei Conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti e in sede di parificazione di bilancio, ivi, 1964, II, 63. A. BUSCEMA, Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive, in Riv. C. conti 1987, 1449.

²⁴ C. cost. 30 dicembre 1968, n. 143, in Giur. cost. 1968, 2319

²⁵ Corte cost. 28 marzo 2012, n. 72, in Riv. C. conti 2012, 1, 385

l'amministrazione interessata si è conformata alle leggi e suggerisce le variazioni o le riforme che ritenga opportuno; ne discende l'inidoneità a ledere le attribuzioni costituzionalmente garantite della ricorrente e l'inesistenza dell'interesse a ricorrere.

La funzione di parifica, peraltro, non è antagonista al potere-dovere di approvare il rendiconto, né il diniego o parifica con riserva potrebbe rivelarsi impeditivo, cogente o semivincolante del libero esercizio del potere legislativo della Regione²⁶.

Con le più recenti pronunce si assiste, quindi, ad una rivalutazione a tutto campo dello storico istituto della parificazione, oggi regionalizzato, del quale, all'indomani dei controlli del 1994, pur dubitando che fosse ancora ipotizzabile una parificazione priva del supporto delle scritture documentali acquisite dalla stessa Corte dei Conti, una volta che era venuto meno il controllo sui titoli di spesa, si dovette riconoscere la indefettibilità della funzione sebbene la verifica di concordanza dovesse essere svolta non più sulla base di scritture in gran parte proprie della Corte ma sulla base di un riscontro incrociato di documenti consuntivi di altri organismi, agevolato dall'accesso al sistema informativo integrato²⁷.

Proprio con riguardo a questa evoluzione, la Consulta si premura di sottolineare che l'espansione del giudizio di parificazione come giudizio di legittimità del rendiconto dello Stato si è delineata quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, della L. n. 20/1994 che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti (dapprima del Governo, poi anche con riguardo alle Regioni ad autonomia speciale) a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità (nel corso del quale, era già riconosciuta la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della legge presupposta all'atto amministrativo) e giudizio di parifica.

Tale percorso di espansione è culminato nell'adozione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 conv. L. n. 213/2012, che, ha dettato disposizioni volte a assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo.

La pronuncia mette in evidenza, peraltro, che in questa prospettiva si è stabilito che le sezioni regionali di controllo accertano gli squilibri economico-finanziari, la mancata copertura delle spese, la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (art. 1, comma 7, del d.l. n. 174 del 2012), in sostanza tutte le «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, comma 3, stesso testo).

Con ciò pare chiaro che la Consulta ha voluto mettere sullo stesso piano funzionale le varie tipologie dei nuovi controllo, inizialmente concepiti per la finanza dei comuni e province e poi estesi alle regioni (fatti salvi i profili di incompatibilità), sicché i parametri di scrutinio tendono ad uniformarsi fermo restando gli adattamenti strutturali.

²⁶ Corte cost., 5 marzo 2014, n. 39, cit.. G. DI COSIMO, Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014, in Forum Quad. cost. 2014).

²⁷ Corte conti, Sez. contr., A.G., 20 aprile 1994, n. 29, in Riv. Corte conti 1994, 3, 10, P. ed E. SANTORO, Manuale di contabilità e finanza pubblica, cit., 474.

Ciò conferma l'importanza del nuovo parametro del rispetto della competenza legislativa, che applicato alla finanza comunale può contribuire a salvaguardare i livelli dei servizi locali, anche nelle sedi della giustizia ordinaria e amministrativa su eccezione dei cittadini portatori di posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo²⁸.

4. La rilevanza

Per quanto riguarda la **rilevanza**, è pacifico che l'esistenza di un collegamento fra il giudizio di origine della questione di costituzionalità e l'esame svolto dalla Corte costituzionale, ossia la rilevanza, nonché la necessità che la decisione della Corte produca un qualche effetto sul giudizio *a quo*, sono due elementi centrali del sistema del controllo di costituzionalità in via incidentale; la valutazione di rilevanza è fondata sulla circostanza che, allo stato degli atti, appare necessario applicare una certa norma e che quindi sussista un nesso di strumentalità tra la questione di costituzionalità e la risoluzione del giudizio *a quo*, ovvero un rapporto di stretta pregiudizialità fra giudizio di provenienza e decisione del Giudice delle leggi.

A tali fini, la pronuncia dà atto che il collegio *a quo*, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'illegittima istituzione del ruolo di vice-dirigenza, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto e che, pertanto, non poteva parificare il capitolo di spesa in esame, supponendo che solo l'accoglimento della questione avrebbe potuto impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata²⁹.

In particolare l'effetto finanziario si sarebbe tradotto in un accantonamento prioritario delle risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice dirigenza

La pronuncia ha inteso risolvere prioritariamente la questione dell'intervento normativo sulla vice-dirigenza regionale, in violazione della sfera di competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile, risolvendola affermativamente in quanto a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, compresi i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ordinamento civile³⁰.

²⁸ C. cost. 27 luglio 2015, n. 188, su questione sollevata da un Tar, ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di bilancio per eccessivo taglio delle risorse da destinare alle funzioni. I. CIOLLI, I diritti sociali "condizionati" di fronte alla Corte costituzionale, in Riv. giur. lav. prev. 2017, 3, 353; G. ROGGERO, Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte costituzionale "soccorre" le Province piemontesi, in Giur. cost. 2015, 1461. C. cost., 11 gennaio 2019, n. 6, (su ricorso della regione); C. cost. 26 gennaio 2016 n. 10, in Riv. C. conti 2016, 1, 362. Va ricordato che per la Consulta (sent. 23 maggio 1990 n. 260), pur considerando che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica. frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, il valore costituzionale dell'equilibrio finanziario, desumibile dall'art. 81 della Costituzione, non rende inammissibile il giudizio di costituzionalità. C. cost., 9 febbraio 2011, n. 37, in Riv. C. conti 2011, 3, 338, invece, aveva ritenuto inammissibile questione similare sollevata da una sezione territoriale per difetto di legittimazione. La Consulta ha ricordato che non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale (sent. 19 dicembre 2016 n. 175).

²⁹ Nella sent. n. 89/2018, cit. la rilevanza derivava dal fatto che motivi per cui le disposizioni impugnate (illegittimità criteri di calcolo avanzo di amministrazione avrebbe comportato la parifica di partite di spesa, la cui natura ed allocazione non sarebbero conformi ai parametri costituzionali; nella sentenza n. 181/2015, cit. la rilevanza era ravvisata nella circostanza che applicazione della normativa censurata (legge assestamento bilancio) avrebbe comportato di validare un risultato di amministrazione infedele e di consentire un allargamento di spesa al di fuori dei vincoli di bilancio risultanti dal patto di stabilità e dalle altre disposizioni in materia economico-finanziaria.

³⁰ C. cost., 5 dicembre 2016, n. 257, in www.cortecostituzionale.it, 12 aprile 2017, n. 72, ivi, 1 luglio 2017, n. 160, ivi e 13 luglio 2017, n. 175, ivi.

post scriptum

Né sembra aver peso determinate sul piano motivazionale il richiamo di sostegno alle intervenute pronunce della Consulta e della Cassazione, poiché entrambe rappresentano una mera presa d'atto di situazioni fattuali utili a sostenere, l'una, la legittimazione della Corte dei conti a proporre incidenti di costituzionalità³¹, l'altra, l'opposta natura di atto di controllo, per escludere la sua ricorribilità per motivi di giurisdizione³².

³¹ Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, cit. (e non n. 87 come erroneamente richiamato).

³² Cass., Sez. un., 13 settembre 2016, n. 22645, cit., e 30 ottobre 2014, n. 23072, cit.