

**BREVI RIFLESSIONI IN TEMA DI LEGITTIMAZIONE E PARAMETRO  
DELL'INCIDENTE DI COSTITUZIONALITÀ NEI GIUDIZI CONTABILI DI  
PARIFICAZIONE DEL BILANCIO REGIONALE.  
A MARGINE DI CORTE COST.,  
11 OTTOBRE - 9 NOVEMBRE 2018, N. 196**

**PIETRO STEFANO MAGLIONE**  
(Dottorando di ricerca in Giurisprudenza,  
Università degli studi di Catania)

Data di pubblicazione: 6 ottobre 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

SOMMARIO: 1. Il *casus decisis*. – 2. Il giudizio di parificazione (cenni): un modello, due livelli (di governo). – 3. La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica del rendiconto (anche regionale). – 4. L'estensione del parametro di sindacato, nel fitto intreccio tra legittimazione e rilevanza. – 5. Alcune timide conclusioni.

### 1. *Il casus decisis*

Con la sentenza n. 196 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con gli artt. 81, co. 4, e 117, co. 2, lett. l) Cost., delle disposizioni legislative con cui la Regione Liguria aveva istituito il ruolo dei vice-dirigenti regionali, individuandone la copertura finanziaria mediante l'incremento (e la correlativa destinazione) delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio del personale, posto in essere al di fuori della contrattazione nazionale di comparto e dunque in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> È appena il caso di ricordare, come la Corte non manca di fare nella sentenza in epigrafe (punto 3.1 del Considerato in diritto), che «“a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici – tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni – compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia ‘ordinamento civile’ (*ex multis*, sentenze n. 72 del 2017; n. 257 del 2016; n. 180 del 2015; n. 269, n. 211 e n. 17 del 2014)” (sentenza n. 175 del 2017). Essa, pertanto, “è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia”».

La pronuncia trae le mosse dall'ordinanza n. 34 del 27 dicembre 2017, con cui la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, in sede di parificazione del rendiconto regionale per l'esercizio 2016, aveva sollevato le questioni di legittimità costituzionale delle surriferite previsioni, contenute nell'art. 10 della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10<sup>2</sup> e nell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42<sup>3</sup> <sup>4</sup>. Il giudice *a quo* aveva, in particolare, opinato che l'“invasione” della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, concretatasi nell'istituzione dell'area della vice-dirigenza<sup>5</sup>, si traducesse – stante la

---

<sup>2</sup> «Disposizioni collegate alla legge finanziaria 2008».

<sup>3</sup> «Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, Comunità montane e disposizioni diverse».

<sup>4</sup> Le citate disposizioni risultavano già abrogate *in parte qua* alla data dell'ordinanza di rimessione, ove tuttavia si evidenziava come i dubbi di (il)legittimità costituzionale delle stesse persistessero rilevanti ai fini del giudizio di parifica per l'esercizio 2016, atteso che la loro abrogazione, disposta dalla Regione a seguito del *caveat* a questa rivolto dallo stesso rimettente con nota del giugno 2017, era intervenuta solo nell'agosto del 2017, sicché la normativa oggetto di scrutinio si prestava ad essere ancora applicata *ratione temporis*.

<sup>5</sup> L'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001 (T.U.P.I.), introdotto dall'art. 7, co. 3, della legge 15 luglio 2002, n. 145 («Disposizioni per il riordino della dirigenza statale»), aveva rimesso alla contrattazione collettiva l'istituzione dell'area della vice-dirigenza, sulla base di atti di indirizzo del Ministero della funzione pubblica nei confronti dell'ARAN; era inoltre richiesta, per gli Enti locali, l'emanazione di un decreto del Ministro della funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per stabilire l'equivalenza delle posizioni tra il comparto statale e quello regionale. Sennonché, il citato art. 17-*bis* non riceveva applicazione, non essendo mai stati adottati né gli atti di indirizzo ministeriali, né i contratti collettivi di comparto richiesti dalla legislazione statale, con conseguente mancata istituzione dell'area della vice-dirigenza, dovendosi pertanto ritenere illegittime, siccome avvenute senza il necessario fondamento

conseguenziale illegittimità della destinazione dell'incremento del summenzionato Fondo al finanziamento delle indennità dei vice-dirigenti – in una spesa priva di copertura normativa, per ciò determinando la violazione del principio di copertura delle spese sancito dall'art. 81, co. 4, Cost.<sup>6</sup>.

Il Giudice delle leggi, ritenuta la legittimazione della Corte dei conti a sollevare in sede di giudizio di parificazione questioni di legittimità costituzionale in relazione a parametri diversi ed ulteriori rispetto all'art. 81 Cost., e segnatamente in riferimento all'art. 117, co. 2, lett. l), e dichiarate ammissibili in punto di rilevanza le questioni proposte, le dichiarava fondate accogliendo la prospettazione del rimettente, con ulteriori precisazioni di cui si dirà.

Le pagine che seguono sono dedicate all'analisi delle argomentazioni addotte dalla Corte a sostegno della declaratoria di illegittimità e dei pregiudiziali *obiter dicta*, nel tentativo di cogliere la reale portata innovativa che alla pronuncia può attribuirsi alla stregua del relativo impianto motivatorio.

---

nella contrattazione collettiva e in violazione della riserva di competenza statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), eventuali iniziative regionali intese a istituire l'area predetta. In tema, cfr. Corte cost., sent. 3 ottobre 2016, n. 214.

<sup>6</sup> Nel testo anteriore alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». A seguito di tali modifiche, la disposizione risulta oggi riprodotta, con mere variazioni stilistiche, al comma 3 dello stesso art. 81 Cost.

## *2. Il giudizio di parificazione (cenni): un modello, due livelli (di governo)*

Appare opportuno, prima di procedere nel senso anzidetto, premettere brevi cenni sul giudizio di parificazione. Tradizionalmente, tale giudizio verte sul Rendiconto generale dello Stato<sup>7</sup> e si sostanzia nella verifica di conformità

---

<sup>7</sup> Il Rendiconto generale dello Stato, ai sensi dell'art. 36 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 («Leggi di contabilità e finanza pubblica»), come modificato dal d.lgs. n. 90 del 12 maggio 2016 e integrato dal d.lgs. n. 116 del 12 settembre 2018, riassume e dimostra i risultati della gestione dell'anno finanziario e si compone del conto del bilancio e del conto generale del patrimonio. Il primo registra le risultanze della gestione delle entrate e delle spese di competenza dell'anno, secondo la stessa struttura del bilancio di previsione, ed è elaborato sulla base della classificazione incrociata per funzioni-obiettivo e per unità previsionali di base. Il secondo, cui è allegato il documento contabile contenente l'analisi economica della gestione dei beni dello Stato, indica le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con annesse variazioni, anche derivanti dalla gestione del bilancio, nonché l'illustrazione dei c.d. punti di concordanza tra le due contabilità, quella del bilancio e quella patrimoniale. La disciplina del Rendiconto è oggi contenuta nell'art. 81, co. 4, Cost., a mente del quale il Parlamento ogni anno approva con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo, e nel già citato art. 36 della l. n. 196 del 2009, nonché, con qualche ridondanza conseguente alla stratificazione normativa, nelle disposizioni del Titolo III (artt. 21-24) della legge n. 468 del 5 agosto 1978 (artt. 21-24) e in quelle del Titolo IV (artt. 13-14) del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 (artt. 13 e 14), recanti norme in tema di contabilità generale e unità previsionali del bilancio.

L'*iter* di formazione del Rendiconto si articola nelle seguenti fasi: ciascun ministero, al termine dell'esercizio finanziario, redige il conto del bilancio e il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione e li trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile dell'anno successivo; entro il 31 maggio il MEF, per il tramite della Ragioneria generale dello Stato, trasmette il Rendiconto alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione (art. 37, l. n. 196/2009); questa confronta i risultati delle entrate e delle spese

delle entrate e delle spese ivi indicate alle disposizioni contenute nella legge di bilancio<sup>8</sup>. Oggetto dell'attività di parificazione è, dunque, la verifica della

---

con le previsioni contenute nella legge di approvazione del bilancio di previsione e delibera sul Rendiconto a Sezioni riunite (v. nota successiva); in seguito alla restituzione del documento al MEF, quest'ultimo, entro la fine di giugno, lo presenta al Parlamento, mediante apposito disegno di legge, per l'approvazione, la quale rende definitivo e irrevocabile il contenuto del Rendiconto.

In argomento, per un'ampia disamina condotta anche alla luce dei richiamati interventi che nel 2016 hanno interessato la Legge di contabilità e finanza pubblica, si rinvia a M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il bilancio dello Stato*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, a cura di C.E. Gallo, M. Giusti *et al.*, VIII ed., Torino 2018, 116 ss. Per un quadro sinottico della materia, si veda G. DE LUCA, *Contabilità di Stato e degli Enti pubblici*, XXIV ed., Napoli 2017, cap. VII; S. MINIERI, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Santarcangelo di Romagna (RN) 2012, 105 ss.

<sup>8</sup> La disciplina generale del giudizio di parificazione del Rendiconto generale statale è contenuta nel Capo IV del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 («Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti»). Dispone, in particolare, l'art. 39: «La Corte verifica il rendiconto generale dello Stato e ne confronta i risultati tanto per le entrate, quanto per le spese ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio. A tale effetto verifica se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri; se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte ed accerta i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture. La Corte con eguali accertamenti verifica i rendiconti, allegati al rendiconto generale, delle aziende, gestioni ed amministrazioni statali con ordinamento autonomo soggette al suo riscontro». Deve altresì richiamarsi, per l'importanza che tale disposizione riveste nella questione oggetto della presente trattazione, l'art. 40 del T.U. cit., a norma del quale «la Corte delibera sul rendiconto [...] a Sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa».

legittimità e regolarità della gestione finanziario-contabile: la Corte, a Sezioni riunite in sede di controllo, esamina i risultati del rendiconto generale e li pone a riscontro con le leggi di bilancio, verificando se i dati relativi alle entrate e alle uscite risultino conformi al quadro di riferimento, costituito per un verso, appunto, dalle leggi di bilancio e dai relativi provvedimenti di variazione, e per altro verso dalle scritture contabili, periodiche o riassuntive, trasmesse alla Corte o da questa tenute e controllate.

Sulla peculiare natura di tale giudizio, che si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa contabile, si tornerà in seguito. Giova ora ricordare che, con il d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012<sup>9</sup>, convertito con legge n. 213 del 7

---

Sul giudizio di parificazione del rendiconto generale statale, si segnalano G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato*, cit., 307-311; M. GRAFFEO, *Il giudizio di parificazione del rendiconto statale*, in AA.VV., *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di E.F. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli 2018, 801-824; C. CHIAPPINELLI, *La evoluzione del sistema dei controlli e la relazione sul rendiconto generale dello Stato*, in *Riv. Corte dei conti*, 2/2009, 256-267; A. MASSARENTI, *Attualità e prospettive del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 20/2004, 2382-2388.

<sup>9</sup> «Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012». Dispone l'art. 1, co. 5, del citato decreto-legge: «Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale».

dicembre 2012, il giudizio di parifica, prima riservato al rendiconto generale dello Stato e delle Regioni a statuto speciale, veniva esteso ai rendiconti delle Regioni (tutte, speciali e ordinarie) ed intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, in coerenza con i mutamenti frattanto intervenuti nel quadro costituzionale<sup>10</sup> e al dichiarato fine di «garantire il

---

Sul “nuovo” giudizio di parificazione dei rendiconti generali regionali, si segnalano C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4/2016, 505 ss.; L. GIAMPAOLINO, *Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali*, in *GiustAmm.it.*, 3/2016, 1-4; P. SANTORO, *Gli equilibri del rendiconto generale delle regioni tra impugnazione governativa e giudizio di parificazione*, in *Riv. trim. app.*, 1/2014, 99 ss.; S. SFRECOLA, *Corte dei conti: il giudizio di parificazione del rendiconto generale nelle regioni a statuto ordinario*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 10 luglio 2013; C. PAGLIARIN, *Note a margine del giudizio di parificazione sul rendiconto generale della regione*, in *Diritto della regione*, 2013, 1-11. Per un’analisi dei profili di peculiarità del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali rispetto all’omologo modello operante a livello centrale, si rinvia a M. MELONI, *I giudizi di parificazione dei rendiconti generali: aspetti comuni e profili specifici a livello centrale e regionale*, in *Riv. Corte dei conti*, 1-2/2014, 425 ss.

<sup>10</sup> C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 12/2019, 3, hanno puntualmente osservato come l’estensione del giudizio di parificazione ai rendiconti delle Regioni sia riconducibile, oltre che alla modifica dei parametri costituzionali “finanziari” (artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.) ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012, anche e nondimeno alle novità introdotte già dalla precedente riforma costituzionale n. 3 del 2001. Per un verso, infatti, l’art. 117, co. 1, Cost., come modificato dalla riforma del Titolo V, imponendo allo Stato e per le Regioni, nell’esercizio della potestà legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, anticipava quanto poi reso esplicitato dalle modifiche apportate dalla riforma costituzionale del 2012 all’art. 119, il cui primo comma oggi prescrive espressamente alle autonomie locali la stretta osservanza dei vincoli economico-finanziari derivanti dalla partecipazione all’Unione europea. Per altro verso, nel chiarire la portata della riforma n. 3

rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, [...] adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni”, assicurando così il “rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, [...] l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, [...] la sostenibilità dell'indebitamento e [...] l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, commi 1 e 3, d.l. n. 174/2012).

*3. La legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di parifica del rendiconto (anche regionale)*

La sentenza in commento si iscrive nel solco della precedente giurisprudenza costituzionale, costante e risalente, che fin dagli anni '60 ammette la Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità nel corso del giudizio di parificazione, valorizzandone i profili di “giurisdizionalità”, quali il suo svolgimento secondo le formalità della giurisdizione contenziosa

---

del 2001, la Corte costituzionale ne individuava un essenziale corollario nell'instaurazione di un (tendenziale) «parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria» (sentenza 10-16 gennaio 2004, n. 17), anticipando, anche qui, profili di sistema che sarebbero stati espressamente costituzionalizzati – ed elevati a principi cardine della c.d. Costituzione finanziaria – solo oltre un decennio dopo. Può dunque ritenersi che, benché occasionata dall'“ondata” di riforme costituzionali e istituzionali attuate dal Governo Monti nel 2012, l'estensione del giudizio di parifica alle Regioni fosse già compatibile con la trama costituzionale ridisegnata nell'ottobre 2001, e avrebbe potuto trovare il suo *humus* già nei connessi processi di adeguamento della normativa primaria.

contabile, con la partecipazione del Procuratore generale<sup>11</sup> e in contraddittorio con i rappresentanti dell'amministrazione, nonché la sua conclusione con una pronuncia, definitiva e insindacabile<sup>12</sup>, adottata in esito a pubblica udienza<sup>13</sup>. È solo dalla metà degli anni '90, tuttavia, che la

---

<sup>11</sup> P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 2 maggio 2018, richiamando adesivamente il rilievo critico di S. BUSCEMA, *Trattato di contabilità pubblica*, vol. II, Roma 1981, 792, osserva che «L'intervento del Procuratore, tuttavia, rimane puramente formale e non anche sostanziale; egli non partecipa alla funzione di controllo e non può svolgere attività istruttorie; la sua partecipazione è richiesta unicamente per giustificare la formalità della giurisdizione».

<sup>12</sup> Ma ora vedi l'art. 1, co. 12, del d.l. n. 174/2012, cit., convertito con legge n. 213/2012, cit., come modificato dall'art. 33 co. 2, lett. a), n. 3), del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con legge 11 agosto 2014, n. 116, a norma del quale avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti – tra cui, appunto, quella afferente al giudizio di parificazione – «è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, numero 267».

<sup>13</sup> Corte cost., sentenze 6 dicembre 1963, n. 165 e 19 dicembre 1966, n. 121, ove si afferma che «[...] il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastati), si traggano conseguenze così gravi, quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale» (nella specie si era ritenuto il carattere giurisdizionale dei giudizi di parificazione espletati dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato, ai sensi degli artt. 38 ss. del T.U. n. 1214 del 1934, e sul rendiconto generale della Regione siciliana, previsto dagli artt. 2, n. 2, e 6, co. 3, del D.P.R. n. 655 del 6 maggio 1948). Ancora, Corte cost., sentenze nn. 142 e 143 del 30 dicembre 1968: «Hanno carattere giurisdizionale, onde si riscontrano in essi le condizioni ipotizzate dall'art. 1 legge cost. 9 febbraio 1948 n. 1 per la proposizione di questioni di legittimità costituzionale,

Consulta ammette che l'incidente di costituzionalità sollevato in sede di parifica possa investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, dovendosi tali questioni considerare rilevanti ai fini della decisione alla luce delle profonde trasformazioni subite dal bilancio dello Stato a seguito della legge 5 agosto 1978, n. 468, e della connessa espansione della sfera cognitoria affidata al Giudice contabile, quale "custode" di prima istanza del principio di copertura delle leggi<sup>14</sup>. L'espansione del giudizio di parificazione come giudizio di

---

i giudizi di parificazione svolti dalla Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato [...] e sul rendiconto generale della Regione siciliana [...]. Infatti, la pronuncia viene adottata a Sezioni riunite della Corte, "con le formalità della sua giurisdizione contenziosa", ossia, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'amministrazione. [...] Infine, è pronuncia definitiva ed insindacabile, che viene trasmessa direttamente al Parlamento, o, rispettivamente, all'Assemblea regionale siciliana, accompagnata da una relazione motivata, affinché quegli organi siano chiamati ad approvare i rendiconti senza peraltro ingerirsi nel riscontro giuridico espletato dalla Corte dei conti».

<sup>14</sup> Corte cost., sentenza n. 244 del 14 giugno 1995: «2. [...] questa Corte – pur ravvisando nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato la presenza delle condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, per la proposizione davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale – ha più volte negato che queste possano investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in relazione al peculiare ambito di cognizione affidato alla Corte dei conti. [...] Detta giurisprudenza, il cui ultimo precedente risale all'ordinanza n. 139 del 1969, rispecchiava l'ordinamento contabile e la disciplina del bilancio dello Stato contenuti nelle leggi in vigore prima della riforma addotta in *subiecta* materia dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 [...]. Occorre considerare che, dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal

---

Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo [...] e più in generale di politica economica e finanziaria. [...] Nella nuova fisionomia assunta dal bilancio, la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva [...]. Non è dubbio, invero, che, tuttora, il giudizio di parificazione mantenga il suo oggetto, consistente nel riscontro e nella verifica, rispetto alla legge di bilancio, delle risultanze del rendiconto generale [...]. Ma, al tempo stesso, non può ignorarsi il rilievo che il raffronto fra dati previsionali e consuntivi viene ad avere nel nuovo contesto normativo, sicché la decisione da assumere 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. Di recente [...], questa Corte ha rilevato come la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione, oltre ad estendere l'ambito del controllo esercitato dalla stessa Corte dei conti, interpretandone le funzioni in senso espansivo, come organo posto al servizio dello Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-apparato, ne abbiano esaltato "il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico" [...]. In conclusione [...], là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, 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 disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime».

Per un commento alla pronuncia, R. ARRIGONI, *Copertura delle leggi di spesa e giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato: la Corte costituzionale definisce i parametri di rilevanza delle questioni di legittimità sollevate per violazione dell'art. 81, 4 comma, Cost. (Nota a sentenza)*, in *Riv. amm.*, 3/1996, 279-287.

legittimità del rendiconto si è, peraltro, delineata quale conseguenza della previsione di cui all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20<sup>15</sup>, che ha delimitato il controllo di legittimità degli atti a poche ipotesi tipiche, interrompendo il rapporto di generale pregiudizialità tra controllo preventivo di legittimità e giudizio di parifica.

Nella stessa sentenza la Corte chiarisce in linea di principio che, in sede di parificazione, le Sezioni riunite (e, dal 2012, le Sezioni regionali di controllo) sono legittimate a promuovere questioni di legittimità costituzionale avverso disposizioni di legge che determinino, nell'articolazione e gestione del bilancio, «effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e degli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria», enucleando le condizioni (applicazione di norme di legge ed esito del procedimento vincolato al parametro normativo) – poi riprese e sviluppate nella sentenza n. 213 del 18 giugno 2008 – in presenza delle quali l'attività di controllo (di legittimità e regolarità) della Corte dei conti può estrinsecarsi nella possibilità di sollevare questioni di costituzionalità in via di eccezione. Si è per questa via riconosciuta alla Corte dei conti la legittimazione ad attivare il giudizio di costituzionalità, nell'ambito del procedimento di parifica, «per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione» di 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»<sup>16</sup>.

Più di recente la Consulta, attraverso diffusi richiami ai propri precedenti *in subiecta materia*, ha precisato che l'attività di parificazione della Corte dei conti, ancorché non del tutto riconducibile al paradigma dei procedimenti giurisdizionali di cui all'art. 111 Cost., è «ai limitati fini dell'art. 1 della legge

---

<sup>15</sup> «Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti».

<sup>16</sup> Corte cost., sentenza n. 244/1995, cit.

cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 [...], sotto molteplici 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»<sup>17</sup>. Alla luce di tale premessa, si è ribadito che «nel procedimento di parifica ricorrono integralmente tutte le condizioni per le quali si è ammessa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale», sicché, sul piano formale, «la situazione è analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale) allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono»<sup>18</sup>, mentre, sul piano sostanziale, il riconoscimento della legittimazione al giudizio costituzionale «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale

---

<sup>17</sup> Corte cost., sentenza n. 181 del 23 luglio 2015, ove si precisa ulteriormente che «il controllo effettuato dalla Corte dei conti, infatti, è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo».

<sup>18</sup> Corte cost., sentenza n. 89 del 27 aprile 2017, richiamando la sentenza n. 226 del 18 novembre 1976, ove si è affermato che, per aversi un giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, è sufficiente che ricorra «il requisito oggettivo dell'esercizio “di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge”, da parte di organi “pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura”, che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo “posti in posizione *super partes*”».

Per un commento alla pronuncia, I. RIVERA, *Gli equilibri di finanza pubblica e i vincoli all'indebitamento nei giudizi incidentali rimessi dalla Corte dei conti in sede di controllo*, in *Giust.Amm.it*, 6/2016, 1-31.

leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte»<sup>19</sup>.

In particolare, anche alla stregua di quanto precede, l'ammissibilità dell'incidente di costituzionalità sollevato dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto regionale risulta condizionato: *a)* all'applicazione di parametri normativi; *b)* alla giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni giuridiche soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte; *c)* al pieno contraddittorio<sup>20</sup> sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla Sezione di controllo, sia nell'eventuale giudizio ad istanza di parte avviato dall'ente cui la parifica afferisce.

---

<sup>19</sup> Corte cost., sentenza n. 89/2017, cit.

<sup>20</sup> In proposito, sulla non indefettibilità di tale requisito ai fini dell'ammissibilità di questioni sollevate in sedi diverse da quella giudiziale in senso stretto, si rammenta che, già a partire dalla sentenza 12 dicembre 1957, n. 129, la Corte costituzionale inquadra la volontaria giurisdizione nella funzione giurisdizionale, ai sensi e agli effetti dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, «anche se manchi la lite o non vi sia contraddittorio tra le parti». Deve inoltre ricordarsi che, dopo le modifiche introdotte dall'art. 69, co. 1, della legge 19 giugno 2009, n. 69, è acclarata la legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità del Consiglio di Stato adito in sede consultiva in relazione a un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, quand'anche frattanto, a seguito dell'opposizione delle amministrazioni interessate, il relativo giudizio sia stato trasposto in sede giurisdizionale (Corte cost., sentenza n. 73 del 2 aprile 2014).

4. *L'estensione del parametro di sindacato, nel fitto intreccio tra legittimazione e rilevanza*

È anche – ma non solo, come si vedrà tra poco – in applicazione dei principi sin qui richiamati che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 196 del 2018, ha dichiarato ammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Sezione di controllo ligure, in ordine sia alla legittimazione dell'organo rimettente, sia alla rilevanza delle questioni medesime ai fini del giudizio *a quo*. E difatti, nel disattendere l'eccezione di inammissibilità delle questioni formulata dalla difesa della Regione per asserito difetto di legittimazione della Corte dei conti a sollevare incidenti di costituzionalità in riferimento a parametri diversi ed ulteriori rispetto all'art. 81, la Consulta si è anzitutto posta in triplice linea di continuità con i consolidati arresti in materia, rammentando: 1) 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, del d.l. n. 174 del 2012)»; 2) che le condizioni cui è subordinata la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale nelle ipotesi *de quibus* sono quelle viste *supra* (par. 3); 3) che detta legittimazione attiene alle questioni di costituzionalità promosse «avverso tutte “le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari” e da tutti gli “altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213 del 2008 e n. 244 del 1995)” (sentenza n. 181 del 2015)».

È su quest'ultimo profilo che si innesta il *quid novi* della pronuncia in commento. Si è osservato in proposito che la Corte costituzionale avrebbe riconosciuto la legittimazione della Sezione regionale di controllo, in sede di

esame del rendiconto, ad azionare in via incidentale il sindacato di costituzionalità in riferimento non più al solo art. 81 Cost., ma a tutte le norme costituzionali suscettibili di apprestare tutela, anche indiretta, alle risorse pubbliche e alla loro corretta (*i.e.*: costituzionalmente conforme) allocazione secondo i criteri dettati dall'ordinamento nella materia della finanza pubblica<sup>21</sup>. Tra queste (norme) vi sarebbe l'art. 117, co. 2, Cost., sul presupposto che la lesione delle prerogative legislative statali, invocata nella specie, implichi automaticamente un difetto di copertura delle "leggi di spesa" regionali, in violazione dell'art. 81, co. 3, Cost.

Un siffatto argomento non pare del tutto condivisibile. Benché il generico richiamo operato dalla Corte a «tutti i precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria» sembrerebbe autorizzare una lettura espansiva del *dictum*, deve rilevarsi che già la valorizzazione di alcuni passaggi argomentativi induce a ritenere che il solo parametro costituzionale in relazione al quale sussiste la legittimazione del Giudice della parifica sia

---

<sup>21</sup> In questi termini, E. DI GREGORIO, *La legittimazione della Corte dei conti a rilevare l'incostituzionalità di una legge regionale in sede di giudizio di parifica*, in *www.contabilita-pubblica.it*, 25 febbraio 2019. C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni*, cit., 8, osservano con preoccupazione che «una siffatta estensione della legittimazione [...] potrebbe condurre, in potenza, a ritenere rilevanti [...] questioni riguardanti leggi di spesa regionale [...] riferibili a qualsiasi parametro costituzionale, sia competenziale che non competenziale, in ipotesi, ridondante sull'art. 81 Cost. o su altri parametri finanziari. [...] L'accesso al giudizio di costituzionalità potrebbe riguardare tutta la produzione legislativa, peraltro, non già in via eventuale, con la mediazione, pensata dal Costituente, propria del conflitto tra situazioni giuridiche soggettive occasionate in un processo, bensì in modo normale e generalizzato, con riferimento ad ogni parametro costituzionale, con il solo limite della ridondanza sulla legislazione di spesa [...]. Sicché, in ipotesi, tutte le previsioni di spesa potrebbero essere scrutinate dalla Corte dei conti, ad esempio, per violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, di capacità contributiva».

quello attributivo della competenza legislativa esclusiva dello Stato<sup>22</sup>. La Corte precisa infatti che «ai parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari [...] 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», con ciò circoscrivendo la portata dell'affermazione di principio surriferita al parametro competenziale<sup>23</sup> e scongiurandone possibili generalizzazioni in via interpretativa. Può plausibilmente ritenersi che la Consulta abbia, cioè, inteso riservarsi di stabilire per il futuro, in relazione alla censura di volta in volta spiegata dalla Corte dei conti in veste di giudice *a quo*, quali norme e principi costituzionali questa possa invocare – per sindacare leggi onerose

---

<sup>22</sup> Nello stesso senso R. BIN, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, 2018, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it), il quale, pur senza soffermarsi sul possibile equivoco interpretativo, osserva quanto segue: «[...] il principio che la Corte enuncia in questa sentenza è semplice: la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è un giudice; sin qui nulla di nuovo, sebbene la particolarità di questo giudice sia che può rilevare qualsiasi irregolarità delle poste inserite nel documento contabile; ma anche sin qui nulla di inedito, un passo in più viene compiuto ora. Se la Regione ha inserito nel suo rendiconto una voce di spesa che deriva da una legge regionale di cui si può contestare la legittimità per qualsiasi vizio di competenza, allora quella spesa è anch'essa contestabile e la Corte dei conti può promuovere un autonomo giudizio incidentale di legittimità costituzionale contro la legge che l'autorizza». Se così è, il *quid novi* risiederebbe allora nella possibilità di contestare la legittimità della disposizione censurata «per qualsiasi vizio di competenza», non già per qualsiasi vizio *tout court*.

<sup>23</sup> Un'ulteriore indicazione in tal senso si rinviene nel riferimento della Corte alla «particolarità» del caso in discussione, laddove essa evidenzia che la necessità che non residuino aree della legislazione immuni al controllo di costituzionalità «è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni».

adottate in difetto di potestà di spesa – tra quelli teleologicamente connessi ai parametri di stretto ordine economico-finanziario.

Il fattore di novità della sentenza n. 196 del 2018 consiste allora in ciò, che la legittimazione della Corte dei conti nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto può ora interessare anche le leggi regionali produttive di spesa che “invadono” la potestà legislativa esclusiva dello Stato, come delineata dall’art. 117, co. 2, Cost., e non solo quelle che realizzano una lesione diretta dei principi finanziari, atteso che la violazione del principio di competenza si traduce immancabilmente «nell’alterazione dei criteri dettati dall’ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata»<sup>24</sup>.

Conferma di ciò sembra potersi trarre altresì dalla recentissima sentenza 6 giugno 2019, n. 138, con cui la Consulta si è pronunciata sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevate con ordinanza dell’8 agosto 2018<sup>25</sup> della Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione autonoma Trentino Alto-Adige, di talune disposizioni di legge adottate dalla Provincia autonoma di Bolzano. Il rimettente argomentava che la sua legittimazione dovesse «riconoscersi non solo, come già accaduto, in riferimento all’art. 81 Cost., ma, più in generale, e anche in considerazione della nuova formulazione del precetto costituzionale, come modificato a seguito della riforma del 2012 [...], alle norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto, involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla loro corretta utilizzazione». Ciò, sul presupposto che «il valore dell’equilibrio dei bilanci dovrebbe essere declinato secondo una dimensione

---

<sup>24</sup> In proposito, ed in linea con il superiore rilievo critico, si ritiene che sarebbe appropriato parlare, più che di autentica novità ordinamentale, di esplicitazione di affermazioni di principio rimaste *in nuce* nel precedente argomentare della Consulta, a partire dalla già citata sentenza n. 244/1995.

<sup>25</sup> Iscritta al n. 173 del registro ordinanze del 2018.

dinamica e prospettica, in base a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, attraverso altri parametri costituzionali, quali i menzionati artt. 3, 36, 117, secondo comma, lettere l) e o), e 119, primo comma, Cost.». A fronte della pluralità di parametri costituzionali invocati dal Giudice contabile, la Corte costituzionale tuttavia dichiarava inammissibili le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 36, 97, 101, co. 2, 103, 108, 117, co. 1, e 119, co. 1 Cost., per converso dichiarando illegittime le disposizioni in (accertato) contrasto con gli artt. 81 e 117, co. 2, lett. l) e o). Deve allora ribadirsi che la sentenza n. 196 del 2018 non ha dato ingresso ad un controllo di costituzionalità in via incidentale, attivabile nel contesto del giudizio di parifica, esteso a qualsiasi parametro costituzionale astrattamente idoneo a riverberarsi sui principi della c.d. “Costituzione finanziaria”, ma si è limitata a individuare e canonizzare un’ipotesi complessa<sup>26</sup> – la violazione dei parametri competenziali di cui all’art. 117, co. 2, Cost.<sup>27</sup> – in cui quell’idoneità si configura sempre ed in concreto, dovendosi presumere *iuris et de iure* che detta violazione si traduca immancabilmente nella lesione dei principi posti a presidio della sana gestione della finanza pubblica.

Tanto ritenuto, non può tuttavia negarsi che l’“apertura” in discorso, in una con la tendenza a “rimodulare” i requisiti di ammissibilità in funzione della rimozione delle c.d. zone franche, ossia sottratte al *judicial review* (v. *infra*), ben potrebbe preludere, in una prospettiva evolutiva già nota alla giurisprudenza costituzionale, ad una rilevante estensione del parametro di

---

<sup>26</sup> Trattasi, invero, di un ventaglio potenzialmente di ipotesi: tante quante le materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato.

<sup>27</sup> R. BIN, *Zone d’ombra*, cit., 1, rileva l’inconfigurabilità di un analogo meccanismo di sindacato incentrato sulla violazione dei commi 3 e 4 dell’art. 117 Cost.: «[...] si è inaugurata una nuova via d’impugnazione delle leggi regionali», e «solo di esse, naturalmente, perché non è pensabile che il meccanismo parallelo la Corte dei conti possa attivarlo per impugnare, in sede di verifica del bilancio dello Stato, le leggi statali “fuori competenza”».

sindacato in sede di parifica: nulla esclude, infatti, che la Corte possa in futuro attrarre in quella presunzione assoluta di correlazione funzionale con i principi finanziari anche norme costituzionali diverse ed ulteriori rispetto all'art. 117, co. 2. L'eventualità più "temibile", tuttavia, non sembra questa, la quale anzi garantirebbe un giusto temperamento tra stabilità della legislazione regionale di spesa e certezza del diritto, da un lato, ed esigenza di estendere il controllo di costituzionalità, dall'altro; condivisibili preoccupazioni potrebbe suscitare, piuttosto, l'eventualità in cui la Corte dovesse finire col valutare la sussistenza della suddetta correlazione funzionale valorizzando le peculiarità del caso concreto sottoposto al suo vaglio (*i.e.* della legislazione censurata e della sua effettiva incidenza sugli equilibri economico-finanziari), che potrebbero condurre di volta in volta a diverse soluzioni pur con riferimento ad un medesimo parametro costituzionale. Una siffatta eventualità appare, ad oggi, estremamente improbabile, malgrado siano rintracciabili nella più recente giurisprudenza costituzionale inedite "spinte creative".

Gli aspetti di rilevante interesse della sentenza n. 196 del 2018 non si esauriscono qui.

Al riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti e alla chiara individuazione del parametro di sindacato fa *pendant*, nello snodo motivazionale che precede lo scrutinio nel merito della fondatezza, la declaratoria di ammissibilità delle questioni prospettate anche sotto il profilo della loro rilevanza nel giudizio di parifica del rendiconto regionale. Richiamata la funzione che la Corte dei conti assolve in sede di parifica del rendiconto regionale<sup>28</sup>, ai sensi dell'art. 1, co. 3, del d.l. n. 174 del 2012, il Giudice delle leggi condivide la prospettazione del remittente, il quale «ha

---

<sup>28</sup> «[...] compito della Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale della Regione, è accertare eventuali "irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"».

ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa in esame [...] e ha sollevato la richiamata questione di legittimità costituzionale, sull'assunto che solo l'accoglimento della medesima questione potrebbe impedire la parificazione della voce, con conseguente eliminazione della spesa contestata»<sup>29</sup>. E infatti, se avesse parificato i relativi capitoli in applicazione delle norme censurate, il collegio *a quo* avrebbe di fatto validato un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo ad una spesa incrementale connessa alla illegittima istituzione dell'area della vice-dirigenza, con ciò venendo meno al suo precipuo compito di accertare eventuali «irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti».

In proposito, si è osservato che la motivazione della sentenza in commento risentirebbe di un'inversione logica capace di condizionare la soluzione accolta: l'aver dapprima individuato i parametri in relazione ai quali la Corte dei conti può sollevare questioni di costituzionalità, e solo in secondo tempo (e in via gradata) vagliato la rilevanza delle questioni medesime ai fini del giudizio di parificazione<sup>30</sup>. Proprio un coerente apprezzamento delle finalità di tale giudizio, pur nominalmente richiamate dalla Corte (v. *supra*), avrebbe potuto condurre ad una diversa conclusione in punto di rilevanza: giacché «soltanto la prospettazione di una violazione diretta dei parametri finanziari dovrebbe ritenersi rilevante agli effetti del giudizio di parificazione, in quanto la Corte dei conti, in quella sede, deve limitarsi a stabilire se le norme presupposto di autorizzazioni legislative di spesa siano “coperte” e comunque non violino il principio dell'equilibrio di bilancio», il dubbio di legittimità concernente la violazione della competenza legislativa non sarebbe rilevante ai fini della definizione del giudizio *a quo*, il cui ambito cognitorio e decisorio è strettamente calibrato in ordine al

---

<sup>29</sup> Corte cost., sent. n. 196/2018, cit., par. 2.1.2 del Considerato in diritto.

<sup>30</sup> C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni*, cit., 6-7.

riscontro dei presupposti suddetti, atteso che la legislazione ligure prevedeva, insieme all'onere, anche i mezzi per farvi fronte, individuando un apposito fondo per il trattamento accessorio<sup>31</sup>. Il rilievo critico si appunta altresì, quale

---

<sup>31</sup> *Ivi*. Proseguono, più oltre, gli Autori (10-12): «È chiaro ora come, da tale angolazione, a nulla rilevi, ai fini della copertura finanziaria, la legittimità o meno, con riferimento a parametri che non hanno niente a che vedere con quelli di cui all'81 Cost. (nella fattispecie, quelli inerenti l'art. 117), di una norma sostanziale onerosa, dovendosi escludere l'automatismo tra le due fattispecie, come invece assunto sia dal Collegio rimettente sia dalla Corte costituzionale [...]. L'obbligo di copertura si sostanzia, infatti, in parametri di carattere quantitativo ed inerisce pertanto all'assenza o all'insufficienza della quantificazione dell'onere ovvero della relativa compensazione, non ad eventuali vizi di competenza [...]. Di conseguenza, almeno in riferimento ai profili inerenti l'art. 81 Cost., il Collegio rimettente, in considerazione della previsione da parte del legislatore regionale di un'apposita copertura (attraverso l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio), non si sarebbe affatto ritrovato “nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto [...]”. La riscontrata assenza di “copertura normativa” della spesa per remunerare la vice-dirigenza, come afferma la Consulta, non avrebbe dovuto, dunque, indurre la Corte costituzionale a concludere che l'art. 81, terzo comma, Cost. [...] possa avere, nella specie, una sua rilevanza ai fini del decidere, almeno per i profili per i quali ciò è accaduto con la decisione. Il punto indefettibile è che l'obbligo di copertura scatta solo nel caso di una legge di spesa che comporti oneri e non nel caso in cui la legge (regionale) sia stata emanata *sine titulo*, poiché, nella specie, in frontale contrasto con l'art. 117, secondo comma, Cost. [...]. Sebbene la Corte abbia tentato ampiamente di motivare sul punto, deve ritenersi, in definitiva, che la rilevanza della questione sollevata dalla Sezione di controllo con riferimento all'art. 81 Cost. non possa essere condivisa, essendo fortemente problematico [...] che una legge regionale eventualmente lesiva delle prerogative costituzionali dello Stato sia “per ridondanza” priva di copertura anche quando quest'ultima sia invece legittimamente assicurata. Infatti, nel caso esaminato, la “copertura finanziaria” della spesa ulteriore risultava chiaramente appostata in bilancio [...], con salvaguardia, in

“rovescio della medaglia”, sulla tecnica adoperata dal Giudice delle leggi nello scrutinio di ammissibilità, condotto mediante il ricorso all’istituto della c.d. ridondanza: il difetto di “copertura finanziaria” della legge regionale di spesa non sarebbe che un riflesso della carenza di “copertura normativa”, derivante dalla prospettata ed acclarata esorbitanza, ad opera del legislatore ligure, del perimetro delle competenze statali (segnatamente in materia di ordinamento civile, *ex art. 117, co. 2, lett. l) Cost.*). Senonché – si osserva – la ridondanza nella giurisprudenza costituzionale si è giustificata in ragione della diversa (e per certi versi opposta) esigenza di ampliare la legittimazione delle Regioni ad agire in via principale anche nelle ipotesi in cui, in sede di applicazione di una legge statale, si ravvisi un vizio di legittimità extracompetenziale ma capace di ridondare, appunto, nella violazione dell’art. 117, commi 3 e 4<sup>32</sup>.

---

proiezione, dell’equilibrio giuridico-finanziario della Regione. Eventualmente, il problema della violazione dell’art. 81, terzo comma, poteva essere posto in termini diversi: la copertura deve essere contestuale alla deliberazione dell’onere, come statuisce la stessa lettera della Costituzione, e di conseguenza il bilancio non costituisce la sede per reperire mezzi di copertura delle leggi onerose [...]. Ma di ciò non v’è traccia nella sentenza».

<sup>32</sup> P. SANTORO, *La ridondanza del vizio di incompetenza legislativa nel giudizio di parificazione (Nota a Corte cost., sentenza n. 196/2018)*, in *www.contabilità-pubblica.it*, 11 marzo 2019, ricorda che «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 concorrente; la c.d. giurisprudenza della “ridondanza” consente quindi alle Regione 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 Regioni».

Quella adoperata nella sentenza n. 196 del 2018 sarebbe, dunque, una ridondanza “invertita”: è il (vizio del) parametro competenziale a veicolare il (vizio del) parametro extracompetenziale.

Sempre in punto di ammissibilità delle questioni, la Consulta osserva che la censurata normativa regionale, invasiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato e produttiva di spesa, non potrebbe, anche in ragione dell’assenza di diretti controinteressati, «agevolmente essere sottoposta al giudizio di questa Corte per altra via che non sia il giudizio di parificazione». Ne consegue che, ove non sia stato attivato il procedimento in via principale ai sensi dell’art. 127, co. 1, Cost.<sup>33</sup>, «l’esigenza di fugare zone d’ombra nel controllo di costituzionalità<sup>34</sup>, affermata da questa Corte quale tratto

---

Sulla ridondanza nella giurisprudenza costituzionale, *ex multis*, E. ROSSI, *Il fine meritevole giustifica l’utilizzo elastico dei mezzi: la Corte e la “ridondanza”* (Nota a Corte cost., sentenza 16 febbraio 2012, n. 22), in *Giur cost.*, 2012, 298 ss.; M. CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, in *I ricorsi in via principale*, Milano 2011, 282 ss.; ID., *La “lesione indiretta” delle attribuzioni costituzionali delle regioni e l’irrisolta questione della loro legittimazione al ricorso nel giudizio di costituzionalità in via principale*, in *www.federalismi.it*, 15/2011. La dottrina prevalente è favorevole ad una maggiore apertura verso la possibilità di ampliare lo spettro dei parametri e quindi dei vizi deducibili da parte delle Regioni: per tutti, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, V ed., Torino 2016, 289 ss.

Cfr., inoltre, Corte cost., sent. 17 maggio 2018, n. 101; sent. 19 aprile 2018, n. 79; sent. 19 gennaio 2017, n. 13; sent. 11 febbraio 2016, n. 29; sent. 19 luglio 2013, n. 220; n. 8; sent. 16 febbraio 2012, n. 22; sent. 28 gennaio 2005, n. 50; sent. 28 luglio 2004, nn. 286 e 287; 28 giugno 2004, n. 196; 1 ottobre 2003, n. 303.

<sup>33</sup> Ma l’incidentale è sottaciuta dalla Consulta (*v. infra*).

<sup>34</sup> Per un’articolare disamina sul tema delle “zone d’ombra” nell’accesso al giudizio costituzionale e nella legittimazione incidentale di organi diversi da quelli titolari di funzioni *stricto sensu* giudiziarie, che ha di recente occupato la dottrina a seguito della sentenza n. 13



---

del 31 gennaio 2019, con cui la Corte costituzionale ha negato la legittimazione dell' *Authority* remittente (l'A.G.C.M.) a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, si segnala, per tutti, il recente contributo di A. PATRONI GRIFFI, *Le strettoie della porta incidentale e la legittimazione delle autorità amministrative indipendenti dopo la sentenza n. 13/2019 della Corte costituzionale sull'Agcm: alcune considerazioni*, in *www.federalismi.it*, 13/2019. Per una visione d'insieme sul rapporto tra "zone d'ombra" e giudizio in via incidentale, anche con diffusi riferimenti alla legittimazione della Corte dei conti in riferimento all'art. 81 (oggi) co. 3 Cost., sono ancora attuali, benché non più recenti, i contributi di M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, A. ODDI, *La nozione di "giudice a quo"*, F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, e F. CECAMORE, *L'Autorità indipendente come giudice a quo nel giudizio incidentale*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, a cura di R. Balduzzi, P. Costanzo, Torino 2007, 11-97. Sul problematico rapporto tra "zone d'ombra", quali settori di intervento legislativo suscettivi di sottrarsi al controllo di costituzionalità in virtù della disciplina sui requisiti di ammissibilità delle questioni incidentali, e "zone franche", ossia materie connotate da elevato tasso di politicità che, per ciò, incontrano un più o meno giustificato *self-restraint* della Consulta nello scrutinio di merito, A. PIZZORUSSO, *"Zone d'ombra" e "zone franche" nella giustizia costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, a cura di A. D'Atena, Milano 2012, 1021 ss.; M. BENVENUTI, *Zone franche che si chiudono e zone d'ombra che si aprono nella sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, 4/2014; P. ZICCHITTU, *La Corte costituzionale di fronte alle "zone franche"*, in AA.VV., *La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, a cura di P. Carrozza, V. Messerini, R. Romboli *et al.*, Pisa 2019, 417-433.

costitutivo del sistema di giustizia costituzionale<sup>35</sup>, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni, nel particolare caso di cui si discute»<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup> La proposizione è richiamata *verbatim* da Corte cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18 e 19 giugno 2019, n. 146, cit., aventi ad oggetto questioni analoghe a quella decisa con la sent. n. 196 del 2018.

<sup>36</sup> Prosegue, sul punto, il Giudice delle leggi: «Né può essere negata la rilevanza delle questioni proposte, poiché il collegio rimettente ha affermato che le norme della cui legittimità costituzionale dubita, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera l), e 81, quarto comma, Cost., hanno dato vita alla spesa per l'indennità di vice-dirigenza, la cui copertura (art. 2 legge reg. Liguria, n. 42 del 2008) è conseguente a un incremento e a un'asserita illegittima destinazione del medesimo incremento del Fondo per la contrattazione decentrata. Tale spesa deriva infatti dall'istituzione della vice-dirigenza regionale (art. 10 legge reg. Liguria n. 10 del 2008), in contrasto con la legge statale e in assenza di indicazioni da parte della contrattazione collettiva nazionale, da cui dipende la contrattazione decentrata. In altri termini, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti argomenta che le norme di cui si sospetta l'illegittimità costituzionale incidono sull'articolazione della spesa e sul quantum della stessa, dal momento che l'una [...] istituisce posizioni giuridiche di vice-dirigenza, che altrimenti non avrebbero titolo ad essere retribuite, mentre l'altra [...] determina un effetto espansivo della spesa, mediante un aumento delle risorse destinate al trattamento accessorio con cui la Regione avrebbe illegittimamente retribuito soggetti – i vicedirigenti – che non avrebbero potuto aspirare a tale trattamento economico. Pertanto, il collegio *a quo*, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, relativo a una spesa, conseguente all'illegittima istituzione del ruolo di vice-dirigenza, la cui copertura è stata individuata nell'incremento e nell'illegittima destinazione delle risorse del Fondo per il trattamento accessorio, in contrasto con la contrattazione collettiva nazionale di comparto». Per una serrata critica, nel metodo e nel merito, di tale passaggio motivatorio, v. nota 31.

Anche tale passaggio è stato oggetto di ragionate perplessità. Per un verso, infatti, per il caso di legge regionale in asserito contrasto con l'art. 117 Cost., è appunto previsto il ricorso in via principale *ex art.* 127, co. 1, Cost.<sup>37</sup>; per altro verso, il carattere adespota dell'interesse sotteso alla violazione "finale" (quella del principio di copertura finanziaria) risuona come una petizione di principio, ben potendosi verificare che possibili controinteressati agiscano in giudizio in ordine alla spettanza delle posizioni di vice-dirigenza, così provocando l'incidente di costituzionalità<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Art. 127, co. 1, Cost., come sostituito dall'art. 8 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3: «Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione».

<sup>38</sup> R. BIN, *Zone d'ombra*, 2, osserva che «la sentenza in commento introduce la sua motivazione riallacciandosi all'«esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale [...]». Può essere che questa esigenza si manifesti con chiarezza per le leggi penali di favore, protette dall'impugnazione incidentale dal principio del *favor rei*; e forse è vero che si manifesta anche per le leggi elettorali, anche se – a mio avviso – non a causa di una caratteristica “naturale” di queste leggi, ma del cattivo assetto legislativo della protezione dei diritti individuali nelle procedure elettorali, che pertanto andrebbero “emendate” dalla giurisprudenza costituzionale e riposte sotto il faro della legalità e della giustiziabilità. Ma delle leggi regionali non si può mai dire lo stesso: tutte passano il controllo del Governo, e tutte sono immediatamente impugnabili. La mancata attivazione di fatto e nello specifico caso del giudizio in via diretta non basta a profilare una “zona d'ombra”. Non c'è nessuna falla nel sistema di controllo di costituzionalità».

<sup>39</sup> C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni*, cit., 8; ma in senso contrario R. BIN, *Zone d'ombra*, cit., 2, il quale rileva che «le leggine di spesa sono difficilmente sindacabili in via incidentale, anche perché manca spesso chi possa vantare un interesse a promuovere il giudizio *a quo*. Certo mancava nel caso della legge ligure oggetto di questo giudizio». L'A.

Si è dunque parlato di una «nuova via d'impugnazione delle leggi regionali»<sup>40</sup>. Al giudizio in via principale promovibile dal Governo entro 60 giorni dalla pubblicazione della legge regionali e al giudizio in via incidentale promovibile da qualsiasi giudice, si affiancherebbe una “terza via”, riservata alla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione, ovvero una speciale tipologia di giudizio incidentale che si specifica nei seguenti tratti peculiari: *a)* il giudice *a quo* non ha parti che lo sollecitino; *b)* l'autonomia e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona gli esiti del giudizio di parificazione, che infatti resta sospeso; *c)* la Corte costituzionale non deve valutare la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione, entrambe provate già dall'evidenza contabile; *d)* oggetto di impugnazione potrebbe essere pressoché ogni legge regionale, dato che non vi è (o quasi) legge che non comporti un minimo di spesa a carico del bilancio dell'ente.

##### 5. *Alcune timide conclusioni*

A sommo avviso dello scrivente, per le ragioni già in larga parte esposte *supra* (par. 4), la sentenza in commento non offre elementi sufficienti a ritenere che la Consulta abbia, già con essa, inteso aprire la strada a forme

---

da ultimo citato prefigura la possibilità che la medesima argomentazione – l'esigenza di estendere le maglie del *judicial review* quale autonomo fattore di legittimazione – possa “togliere dall'ombra” anche la legislazione provvedimentale dello Stato, che condivide con la legislazione regionale di spesa la stessa difficoltà di essere sottoposta a controllo incidentale di costituzionalità: «Accadrà mai che la Corte dei conti attivi l'impugnazione del rendiconto dello Stato per spese iscritte a bilancio sulla base di leggi che magari le regioni si erano dimenticate di impugnare o non avevano potuto farlo?».

<sup>40</sup> In questo senso R. BIN, *Zone d'ombra*, cit., I.

di sindacato “a parametro variabile” della Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti regionali: il solo parametro extrafinanziario che, ove violato, determina l’automatica lesione dei principi costituzionali posti a tutela degli equilibri della finanza pubblica complessiva, per ciò conferendo al Giudice della parifica la *legitimatio*, è quello competenziale di cui all’art. 117, co. 2, Cost.<sup>41</sup>. La Corte giunge cioè ad enucleare la presunzione secondo cui la previsione regionale di spesa in materie riservate alla legislazione statale si riflette negativamente sugli equilibri di gestione, per il solo fatto di frustrare quella finalità – che già la sentenza n. 244 del 1995 ricollegava alla nuova fisionomia assunta dal bilancio statale a partire dalla riforma del 1978 – «di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare [...] la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l’anno, dei principi enunciati dall’art. 81».

Se così è, la portata innovativa del *dictum* è ben più ristretta di quanto si sia ipotizzato in sede di primo commento, e può essere così compendiate: la Corte dei conti, nell’esercizio in via giurisdizionale delle proprie funzioni rientranti nella categoria del controllo di legittimità-regolarità, cui afferisce anche il giudizio di parifica, è legittimata a sollevare questioni di costituzionalità in riferimento – oltre che direttamente alle norme della c.d. Costituzione finanziaria – all’art. 117, co. 2, Cost., atteso che la legge regionale produttiva di spesa adottata in una materia rientrante nella potestà legislativa esclusiva dello Stato si traduce «*immediatamente*» nella vulnerazione dei parametri finanziari (*sub specie* di copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio<sup>42</sup>). L’«*immediatezza*» della lesione cui la Consulta

---

<sup>41</sup> E non anche quello di cui all’art. 117, comma 4, che inerirebbe all’opposta ipotesi in cui la potestà legislativa “invasa” dalla legge di spesa – statale, appunto – fosse quella regionale; v. nota 27.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. 14 febbraio 2019, n. 18: «Secondo il costante orientamento di questa Corte, nel sindacato di costituzionalità, copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio

accenna<sup>43</sup> – particolare avverbiale cui non si è forse attribuito il giusto peso – non implica consequenzialità, come ritenuto da chi ravvisa nell’impianto motivatorio un (indebito) ricorso alla c.d. ridondanza, ma contestualità e immanenza lesive: ai parametri *stricto sensu* finanziari vengono 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». Per la Consulta, l’art. 117, co. 2, Cost. è norma che concorre alla realizzazione del programma costituzionale delineato dall’art. 81 Cost., sicché la sua violazione, ove la legge viziata sia produttiva di spesa, è subito e sempre violazione di una norma «finanziariamente strumentale»<sup>44</sup>: tanto basta a spiegare l’estensione della legittimazione della Corte dei conti al parametro competenziale.

In quest’ottica, il principio di competenza esclusiva statale è consustanziale alla sana gestione finanziaria: indiretta è la sua qualificazione come norma a tutela della finanza pubblica allargata, che si specifica attraverso una lettura combinata con l’art. 81 Cost., non la sua attitudine ad

---

integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l’antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile. Infatti, “la forza espansiva dell’art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile (sent. n. 192 del 2012)” (sent. n. 184 del 2016)».

<sup>43</sup> Punto 2.1.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>44</sup> In termini che sembrano riflettere gli approdi della presente riflessione, P. SANTORO, *La ridondanza*, cit., 2-3, laddove parla di «un parametro strumentale da far valere combinatamente con quello rappresentato dall’art. 81 Cost., che, tuttavia, esprime una potenzialità atemporale rispetto al ricorso principale del Governo contro le leggi regionali che eccedano la competenza della Regione [...]».

essere invocato ed applicato come parametro finanziario, stante peraltro il disposto del comma 1 della medesima disposizione, che nel sancire l'obbligo di conformazione ai vincoli comunitari, alla cui base è posta l'intera riforma costituzionale del 2012, informa di sé anche i precetti di riparto di cui ai successivi commi, attribuendo ad essi un ruolo "strumentale" rispetto ai complessivi equilibri economico-finanziari interni. Una simile ricostruzione sembra conciliarsi, inoltre, con il compito affidato alla Corte dei conti, in sede di parifica del rendiconto generale delle Regioni, di accertare possibili irregolarità anche solo idonee a compromettere «in prospettiva gli equilibri economico-finanziari degli enti» (art. 1, co. 3, del più volte citato d.l. n. 174 del 2012). Rileva dunque, al fine di estendere il parametro di legittimazione delle Sezioni regionali di controllo all'art. 117, co. 2, Cost., la mera potenzialità della spesa regionale legiferata *ultra vires* ad alterare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, risultante dal dinamico combinarsi della correlativa programmazione ai più livelli di governo<sup>45</sup>.

In quest'ottica, il diffuso riferimento all'esigenza di attrarre nel controllo di costituzionalità le zone d'ombra – tutt'altro che nuovo all'argomentare

---

<sup>45</sup> Sull'importanza del ruolo svolto dalla Corte dei conti quale magistratura neutrale preposta al controllo dell'equilibrio economico-finanziario, anche in ragione dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, si veda Corte cost., sent. 5 aprile 2013, n. 60, ove il Giudice delle leggi ne tratteggia esaustivamente le funzioni, riferendole all'esigenza di garantire «l'unità economica della Repubblica». D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in *www.federalismi.it*, 9/2013; F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 4/2013, 809-822; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *www.forumcostituzionale.it*, 28 giugno 2013.

della Consulta<sup>46</sup> – suona come un argomento *ad colorandum*: un modo, forse, per superare in radice le già segnalate difficoltà di ritenere sussistente la rilevanza delle questioni ai fini del giudizio *a quo*, la dubbia compatibilità con la concorrente (ma temporalmente limitata) impugnabilità in via diretta *ex art. 127, co. 1, Cost.* da parte del Governo, nonché le obiezioni in cui incorre tanto l'improprio ricorso alla tecnica della ridondanza, quanto la (qui ritenuta) implicita qualificazione del parametro attributivo della potestà legislativa esclusiva dello Stato come norma «finanziariamente strumentale». Una “formula magica” cui tuttavia non può, almeno per il momento ed in attesa di futuri sviluppi, farsi dire più di quel che la Consulta ha espressamente sancito con la sentenza in commento: che l'art. 117, co. 2, Cost. – e solo esso – è norma che la Corte dei conti può, nella sua veste (occasionale) di “giudice di controllo”, invocare per sollevare incidenti di costituzionalità.

Resta da vedere se la fluidità del ragionamento che presiede all'estensione della legittimazione al parametro competenzaale suddetto condurrà, nel

---

<sup>46</sup> Il primo riferimento della Consulta alla «esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte», oggetto di frequenti richiami nella materia che occupa (*ex plurimis*, di recente, sent. n. 89/2017, cit.), risale già alla sentenza n. 226 del 1976, cit. Da ultimo, con la sent. 14 febbraio 2019, n. 18, la Corte ha ribadito che «quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debb[o]no essere arricchiti»: ed è proprio la Corte dei conti – prosegue la Consulta richiamando i propri precedenti – «la sede più adatta a far valere quei profili, [...] in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione *secundum legem* delle risorse finanziarie», che tratteggiano una funzione «di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 384 del 1991)».

prossimo futuro della giurisprudenza costituzionale, all'ampliamento del novero delle norme della Carta che, in virtù del loro collegamento funzionale con i principi finanziari (o, secondo la ricostruzione qui svolta, in virtù della loro qualificabilità come norme "strumentalmente finanziarie"), possono fondare la legittimazione della Corte dei conti ad attivare in via incidentale il controllo di costituzionalità<sup>47</sup>. Quel che a giudizio di chi scrive la Corte non ha (ancora) detto potrebbe, infatti, rappresentare il futuro approdo di un percorso di cui la sentenza n. 196 del 2018 – si ribadisce – non costituisce che il (mero) punto di partenza argomentativo. Non è peraltro in discussione l'utilità, e forse finanche la necessità, di un'eventuale generalizzazione dell'accesso al giudizio di costituzionalità della Corte dei conti con riferimento ad ogni parametro costituzionale – quali uguaglianza, ragionevolezza (art. 3 Cost.), capacità contributiva e progressività (art. 53 Cost.) – che "ridondi" sui principi di stretta inerenza finanziaria, attesa la centralità che questi ultimi hanno assunto nel programma costituzionale europeo. Quel di cui può dubitarsi è che un siffatto risultato possa raggiungersi per via

---

<sup>47</sup> In senso "auspicale" P. SANTORO, *La ridondanza*, cit., 5: «La porta è oramai aperta; l'auspicio è che, se la linea si 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 Cost.) e di progressività della capacità contributiva (art. 53 Cost.)». R. BIN, *Zone d'ombra*, cit., 2, prefigura la possibilità che la medesima argomentazione – l'esigenza di estendere le maglie del *judicial review* quale autonomo fattore di legittimazione – possa «togliere dall'ombra» anche la legislazione provvedimentale dello Stato, che condivide con la legislazione regionale di spesa la stessa difficoltà di essere sottoposta a controllo incidentale di costituzionalità: «Accadrà mai che la Corte dei conti attivi l'impugnazione del rendiconto dello Stato per spese iscritte a bilancio sulla base di leggi che magari le regioni si erano dimenticate di impugnare o non avevano potuto farlo?».

giurisprudenziale, senza macroscopiche forzature, *de iure* costituzionale *condito*. Non sarebbe forse preferibile ai fini suindicati – senza rivangare irrealistiche istanze di introduzione dell’accesso diretto popolare – intervenire laddove necessario, anche con legge costituzionale, per ridefinire il ruolo ordinamentale della Corte dei conti<sup>48</sup> e sancire in modo chiaro le ipotesi in cui essa può, a tutela dei parametri costituzionali finanziari sia “finali” che “strumentali”, sollevare questioni di legittimità costituzionale sganciate, oltre che dallo schema delle situazioni giuridiche soggettive, anche dal vaglio di rilevanza e non manifesta infondatezza?

---

<sup>48</sup> Più che di “ridefinizione” dovrebbe, invero, parlarsi di adeguamento delle fonti sul giudizio di costituzionalità in via incidentale al nuovo ruolo ordinamentale frattanto assunto dalla Corte dei conti, in parte dovuto alle novità introdotte dalla legislazione ordinaria nel solco della c.d. Costituzione finanziaria (*ante e post litteram ex lege* cost. n. 1/2012), in parte dovuto ad assestamenti inintenzionali del sistema di contabilità e finanza pubbliche.

Per alcune interessanti letture sulle linee evolutive delle funzioni della Corte dei conti, si segnalano, oltre ai contributi richiamati alla nota 45, D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *www.federalismi.it*, 1/2013, e L. GIAMPAOLINO, *Le ultime linee evolutive delle funzioni della Corte dei conti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, IV, Napoli 2014, 3166 ss., il quale evidenzia, con riferimento alle modifiche introdotte dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2013 e dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2013 (di conversione del d.l. n. 174/2012, cit.), il rafforzamento delle attribuzioni riconosciute al Giudice contabile, chiamato a assolvere una funzione di garanzia degli obblighi di risanamento e stabilità dei conti pubblici assunti dal nostro Paese in sede europea.