La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura

CLEMENTE FORTE, MARCO PIERONI*

Sommario

1. Premessa. – 2. La questione. – 3. Il *thema decidendum*. – 4. Profili metodologici. – 4.1. Il problema dell’accessibilità informativa. – 4.2. Punti di contatto tra le sentenze n. 115 e n. 4 del 2020, eccentricità dei moniti della Corte: “a ciascuno il suo”. – 4.3. L’applicazione legislativa dei principi desumibili dalla sentenza n. 115: un’eterogenesi dei fini. – 5. La risoluzione della questione nel merito. – 5.1. La Corte costituzionale riformula la sentenza n. 18 del 2019? – 5.2. La rilevanza del richiamo agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – 5.3. La “sana gestione finanziaria”: le diverse declinazioni di significato. – 6. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 30 novembre 2020

Suggerimento di citazione

C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 115 del 2020 della Corte costituzionale: una pronuncia di non agevole lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Consiglieri della Corte dei Conti.

1. Premessa

Con la sentenza n. 115 del 2020, la Corte costituzionale ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, in occasione del controllo, dalla stessa Sezione effettuato, della modifica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Reggio Calabria ai sensi della citata normativa.

Le norme censurate disciplinano la riformulazione del piano di riequilibrio degli enti locali che stavano applicando l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come modificato dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), nella versione emendata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019. Il tema controverso era dunque quello relativo al tempo e alle modalità di ripiano del disavanzo da attuarsi attraverso il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*bis* del Tuel.

Con la sentenza in commento, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2-*ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

2. La questione

La Sezione regionale di controllo per la Calabria aveva rimesso alla Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale di tre distinti commi dell'art. 38, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, precisamente dei commi 1-*terdecies*, 2-*bis* e 2-*ter*. Il primo dei commi citati rimodulava la durata massima del piano di riequilibrio pluriennale, in seguito alla declaratoria di incostituzionalità, ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019 che aveva travolto la disposizione di cui al dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), la quale consentiva all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui, di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui. Il secondo

dei commi oggetto di rimessione prevede conseguenzialmente che gli enti locali che abbiano proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio entro la data di deposito della citata sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019, possano riproporre il piano per adeguarlo alla normativa vigente (quindi alla durata massima prevista dal comma 1-*terdecies* di cui sopra). Infine, il comma 2-*ter*, parimenti censurato, dispone che la suddetta riproposizione deve contenere il ricalcolo complessivo del disavanzo già oggetto del piano modificato.

Il percorso argomentativo proposto dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria risultava basato, con riferimento al combinato disposto dei tre commi citati, sulla presunta violazione dei parametri stabiliti dagli articoli 81, 97, primo comma, 117, primo comma, nella parte in cui tali disposizioni consentono di ripianare il disavanzo oggetto della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) in un orizzonte temporale più esteso (nella fattispecie, il Comune sottoposto a controllo aveva utilizzato la facoltà concessa dalla norma per spalmare su un orizzonte ventennale il disavanzo di cui era stato precedentemente previsto, in sede di prima approvazione del piano di riequilibrio, il recupero in dieci anni). Ulteriori argomenti venivano poi posti a fondamento della presunta illegittimità costituzionale del solo comma 2-*bis*, il quale come detto si limita a prevedere la possibilità di rimodulazione o riformulazione del piano in base alla normativa vigente.

La Corte costituzionale, con la sentenza in commento, invero, non accoglie alcuna delle prospettazioni della Sezione di controllo rimettente¹, chiarendo, in relazione al comma 1-*terdecies* (si ripete: inerente alla possibilità di una differente e più favorevole scansione temporale del disavanzo), l'equivoco (in cui sarebbe incorsa la Sezione rimettente) che la precedente sentenza n. 18 del 2019 avesse dichiarato costituzionalmente illegittima la previgente normativa con riguardo all'intrinseca durata del piano di riequilibrio (ivi prevista nell'arco temporale di trent'anni); chiarisce la Corte che in realtà, in quell'occasione, ad essere colpita non fu la durata temporale del piano in sé considerata, bensì l'utilizzazione "sviata" delle somme destinate al rientro prevista dalla disposizione viziata (Corte cost., sent. n. 115/2020, punto 6 del *Considerato in diritto*).

La declaratoria di illegittimità costituzionale, in relazione agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., riguarda l'art. 38, comma 2-*ter*, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nella parte in cui, stabilendo la riproposizione del piano di riequilibrio da parte del Comune, prevede che detto piano debba contenere il

¹ Alla sentenza n. 115, la Sezione di controllo per la Calabria ha dato seguito con la deliberazione n. 157/2020, pubblicata il 30 luglio 2020. Per un commento di detta deliberazione della Sezione di controllo, si veda, REDAZIONE, *L'attuazione giudiziaria e legislativa della sentenza C. cost. n. 115/2020: storia di una permanente contraddizione*, 23 agosto, in www.dirittoeconci.it, 23 agosto 2020.

ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

La *ratio decidendi* su cui si fonda la pronuncia risiede, dunque, non già nell'illegittimità della dilatazione temporale della durata astrattamente fissata dalla norma², bensì nel meccanismo di manipolazione del “deficit” dell'ente consentendo – come già la norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 18 del 2019 – di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e, conseguentemente, di peggiorare, anziché migliorare, nel tempo del preteso riequilibrio, il risultato di amministrazione.

Secondo la Corte, “[t]ale meccanismo manipolativo consente, tra l'altro, una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo. Il censurato comma 2-ter autorizza, infatti, gli enti locali che si trovano nella situazione del Comune di Reggio Calabria a tenere separati disavanzi di amministrazione ai fini del risanamento e a ricalcolare la quota di accantonamento indipendentemente dall'entità complessiva del deficit” [...].

La Corte afferma poi che “[g]li artt. 81 e 97, primo comma, Cost. risultano, dunque, violati perché il censurato art. 38, comma 2-ter, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, esonera l'ente locale in situazione di predissesto da una serie di operazioni indefettibili per ripristinare l'equilibrio e, in particolare, dall'aggiornamento delle proiezioni di entrata e di spesa, dalla ricognizione delle situazioni creditorie e debitorie, dalla previa definizione degli accordi con i nuovi creditori e con quelli vecchi eventualmente non soddisfatti, nonché dalla ricognizione e dimostrazione della corretta utilizzazione dei prestiti stipulati per adempiere alle pregresse obbligazioni passive”.

“I predetti principi risultano violati insieme all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell'equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-ter del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo”.

“Analogha violazione sussiste sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l'ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l'approvazione del piano originario e quello rideterminato”.

²E cioè nel limite di nel limite di venti anni (anziché di dieci anni) stabilito nella tabella di cui al comma 5-bis dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituita dall'art. 38, comma 1-terdecies, del d.l. n. 34 del 2019, come convertito, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

A questo punto, la Corte ha esposto gli elementi ritenuti sintomatici di detto meccanismo di sottostima consentito dalla disposizione illegittima.

In particolare, dopo aver ricostruito i tratti essenziali³ che articolano il piano di riequilibrio, la Corte si sofferma sull'istituto delle anticipazioni di liquidità, vale a dire le anticipazioni di cassa a "lunga restituzione", previste al fine di eliminare, in via del tutto eccezionale, la morosità degli enti pubblici⁴; chiarita la *ratio* dell'istituto, la Corte può affermare che "la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell'ultima anticipazione, [...] regola custodita oltre che dalla clausola generale dell'art. 81

³ Corte cost., sent. n. 115/2020, punto 7.1. del *Considerato in diritto*: "a) una determinazione aggiornata, sotto il profilo finanziario e giuridico, del disavanzo in relazione al quale vanno calcolate le quote annuali costanti di risorse da accantonare mediante sottrazione alla spesa corrente, secondo il numero di annualità del piano; b) l'individuazione dei creditori con i quali va stipulato un coerente sistema di rateazione non superiore al piano di riequilibrio; c) la corretta e attendibile determinazione delle fonti di entrata per la medesima durata del piano di riequilibrio".

⁴ Come è noto, per risolvere il problema del ritardo dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni nelle transazioni commerciali, il legislatore (con decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64) ha previsto il ricorso alle anticipazioni di liquidità volte a favorire il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012. Per quanto nello specifico riguarda gli enti territoriali, le misure per l'accelerazione dei pagamenti hanno operato con modalità differenti in relazione al comparto e alla tipologia di debito, ma a beneficio di ognuno di essi venne istituito nel bilancio dello Stato un apposito Fondo, con obbligo di restituzione in un arco temporale determinato, finalizzato ad assicurare anticipazioni di liquidità per far fronte al pagamento dei debiti, sia di parte corrente che in conto capitale, maturati alla data del 31 dicembre 2012. Nella sentenza n. 18 del 2019 il fenomeno descritto veniva evidenziato nel punto 5.2 del considerato in diritto, laddove veniva affermato come in base alla norma censurata rimanessero "assolutamente non coordinati due segmenti dell'originaria e della nuova procedura: da un lato, un piano di pagamento dei creditori supportato da accordi di dilazione infradecennale, ma non aggiornato alle sopravvenienze del nuovo arco temporale di riferimento; dall'altro, un trentennio caratterizzato (a differenza del passato) dal libero accesso alle anticipazioni di liquidità e dalla libera disponibilità, per le spese correnti, della quota risultante dalla riduzione degli accantonamenti". La straordinarietà della procedura, che prevede la facoltà di gestione della crisi da parte degli organi rappresentativi dell'ente, sospendendo le procedure esecutive e soccorrendo finanziariamente l'ente stesso con risorse statali, implica la intangibilità degli impegni assunti nel senso che l'ente deve procedere al recupero del disavanzo nei tempi previsti senza nel frattempo contrarre nuovo indebitamento: in questo senso l'entità delle anticipazioni di liquidità di cui l'ente abbia beneficiato (in quanto finalizzate a far fronte a situazioni eccezionali di carenza di liquidità di cui una sana gestione finanziaria deve evitare il successivo manifestarsi) deve per la Corte essere correlato al disavanzo accertato.

Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio (in particolare dai commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000) [...]”.

Tale regola, secondo la Corte, “è stata derogata dalla norma illegittima. Questa consente di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente, *ad libitum*, sia l'uso irrituale delle singole anticipazioni sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro”.

A dimostrazione di tale assunto, la Corte evidenzia “come, nel caso oggetto del giudizio *a quo*, a fronte del deficit accertato dalla Commissione prefettizia a monte dell'unico piano di riequilibrio approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti – pari a euro 110.918.410,00, ripartito in dieci annualità di accantonamento di 11.091.804,10 –, ci si trovi ora in presenza di anticipazioni di liquidità pari a euro 258.837.831,63 oltre ad un ulteriore prestito regionale per un servizio obbligatorio di parte corrente pari a euro 64.974.388,27 a fronte di una rata di accantonamento ventennale sottostimata in euro 2.538.485,47 annui”.

“Tale esito sarebbe stato precluso se il nuovo piano di riequilibrio avesse tenuto conto, in ossequio al principio di continuità dei bilanci e alle previsioni dei commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, della situazione economico-finanziaria complessiva e di quella debitoria correttamente stimata, nonché dei risultati delle singole gestioni succedutesi dopo l'approvazione del primo piano di riequilibrio”.

In conclusione, la Corte si sofferma nel ribadire l'inesattezza dell'affermazione della Sezione rimettente, secondo cui il termine decennale sarebbe indefettibile per effetto della sentenza di questa Corte n. 18 del 2019, tant'è che con detta sentenza (ha chiarito la Corte) è stata dichiarata costituzionalmente illegittima non la durata trentennale in sé considerata, bensì il meccanismo privo di sostenibilità economico-finanziaria che la disposizione denunciata autorizzava secondo prospettive di indebitamento illimitate.

In tale ottica, secondo “l'interpretazione autentica” della sentenza n. 18/2019 fornita dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza in commento, “non è quindi la durata ventennale del riequilibrio a essere dirimente nello scrutinio di legittimità costituzionale del citato art. 34, bensì la configurazione astratta delle norme di risulta, una volta eliminata la possibilità di prendere a riferimento risultati di amministrazione separati” (Corte cost., n. 115/2020, punto 8 del *Considerato in diritto*)⁵.

La correttezza dell'assunto sarebbe fondata sul rilievo, formulato dal rimettente, in base al quale è suo compito valutare la rimodulazione del piano di

⁵ In altre parole, qui la Corte intende sviluppare il ragionamento già espresso nella sentenza n. 18/2019, precisando tuttavia che non è il riferimento temporale del riequilibrio bensì l'effetto manipolativo da ricollegare alla dilatazione temporale del periodo in cui detto disavanzo viene ad essere riassorbito.

riequilibrio, a seguito di una modifica normativa intervenuta durante la sua vigenza, e che tale valutazione non sarebbe stata in concreto per la Sezione possibile in presenza di un meccanismo di calcolo avulso dalla reale situazione amministrativo-contabile.

Orbene, in base alla declaratoria di illegittimità costituzionale, tale meccanismo viene espunto, e da ciò deriva, secondo la Corte, che delle altre due disposizioni censurate può essere fornita una interpretazione costituzionalmente orientata, diversa da quella ipotizzata del giudice *a quo*.

3. Il *thema decidendum*

In relazione alla delimitazione della questione di legittimità costituzionale, sollevata in via incidentale, è noto il dibattito riferito tanto all'applicazione dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, concernente il rapporto tra giudizio *a quo* (o giudizio principale) e processo costituzionale, i quali tra loro interagiscono stante il "principio dell'incidentalità"⁶, quanto alla progressiva autonomia che va assumendo il secondo rispetto al primo; sicché, in tale contesto, la questione configurata dal giudice *a quo* non può dirsi esclusivamente fissata dal rimettente per risultare, invero, sovente precisata dalla Corte⁷; dal che discende che, nel

⁶ V. AA. VV., *Giudizio "a quo" e promovimento del processo costituzionale: atti del Seminario svoltisi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990.

⁷ In dottrina, circa la delimitazione del *thema decidendum* del giudizio di costituzionalità in via incidentale, si registrano sfumature diverse. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 274, in cui si trova affermato che "la questione di legittimità costituzionale – e, in fondo l'oggetto del giudizio: la situazione normativa – non è "fissata" esclusivamente dal solo giudice remittente, ma è invece sempre "codeterminata" dal giudice *a quo* e dalla Corte e a conti fatti, in varie circostanze, "riplasmata" da quest'ultima". In tema anche, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1976, vol. II, pp. 1420 ss. Per una più rigorosa prospettazione, v. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 128 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 188 ss.: "L'ordinanza introduttiva del giudizio fissa, per costante giurisprudenza della Corte, il *thema decidendum* del giudizio incidentale"; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II L'ordinamento costituzionale italiano, le fonti normative – La Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1976, pp. 264 ss. "la Corte [...] deve pronunciarsi entro i limiti dell'ordinanza [...]. In giurisprudenza, v. Corte cost., sent. n. 213 del 2017, punto 5 del *Considerato in diritto* "Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è, infatti, limitato alle norme e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere prese in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o censure di costituzionalità dedotte dalle parti, sia che siano state eccepite ma non fatte proprie dal giudice *a quo*, sia

processo costituzionale, il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (art. 112 c.p.c.) può dirsi non di stretta applicazione, stante l'esigenza di evitare profili di inammissibilità e/o per supplire ad ambiguità della prospettazione del giudice⁸; il che non può, invece, essere predicato quanto al necessario rispetto, anche nel giudizio di costituzionalità, del principio del contraddittorio, sotteso al generale principio costituzionale della difesa (art. 24 Cost.).

Va comunque osservato che il margine di "autonomia" della questione "precisata" dalla Corte non può del tutto obliterare il citato "principio dell'incidentalità" non foss'altro che gli artt. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 hanno inteso calibrare il giudizio della Corte costituzionale quale "incidente" rispetto alla risoluzione del giudizio principale; tanto è vero che il rimettente è sempre tenuto a motivare circa i c.d. "filtri" costituiti dalla rilevanza della questione e dalla non manifesta infondatezza della stessa (oltre che, per diritto vivente, dalla non praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata)⁹, per modo che il nesso tra il giudizio costituzionale e giudizio *a quo* (c.d. giudizio pregiudicato) deve comunque permanere.

Pertanto, il *thema decidendum* individuato nell'ordinanza di rimessione non può che costituire limite invalicabile per le parti e gli intervenienti che vogliano sostenere l'incostituzionalità, traducendosi nel divieto di formulare censure o profili "nuovi" rispetto all'ordinanza di rimessione, pur se dedotti nel giudizio *a quo* e non fatti propri dal rimettente (ad es., sent. 253/2019, ivi richiami; nello stesso senso, sent. 26/2020).

che siano dirette ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (sentenza n. 327 del 2010, ordinanze n. 138 del 2017 e n. 469 del 1992)".

⁸ Ambiguità, nella specie, invero insussistente, stante la chiara enumerazione delle questioni sottoposte dalla Sezione di controllo della Corte conti rimettente.

⁹ In ordine alla motivazione di tale "scelta" di ordine politico-costituzionale operata dai Padri fondatori, cfr., M. PATRONO, *Corte costituzionale, giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale (note a margine al ricorso diretto alla Corte)*, in AA. VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale: atti del seminario svoltosi a Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 13 e 14 novembre 1989*, Giuffrè, Milano, 1990. L'Autore, sul punto, osserva che: "È certo che nei suoi trenta e più anni di vita, la Corte ha provveduto ad allargare il proprio *habitat* ben al di là dei ristretti limiti in cui, per sottrarla al contagio della "politica", l'aveva trincerata l'Assemblea costituente quando prevede la formula del ricorso incidentale come la via ordinaria per accedere alla Corte. In effetti si è andata dissipando nel tempo, per poi definitivamente cadere, la preoccupazione, vivissima del costituente, che la Corte, distaccando il giudizio di costituzionalità da criteri di stretta concretezza, avrebbe finito per politicizzare l'esercizio dei suoi poteri o quanto meno del suo ruolo".

Tale limite per un verso postula che il potere di determinare il *thema decidendum* competa al rimettente e che il contraddittorio¹⁰ (garantito dagli artt. 23 e 25 l. n. 87/1953) debba svolgersi sulla *quaestio* sollevata dall'ordinanza di rimessione per la duplice ragione giustificativa che si sostanzia nel precitato principio dell'incidentalità e dunque nel divieto alla Corte di procedere d'ufficio, e nel principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato (che comunque trova applicazione nel giudizio incidentale di costituzionalità sia pure - se così si può dire - in modo "attenuato", nel senso cioè che il ritaglio della questione, nel caso di una scarsa chiarezza del quesito devoluto da rimettente può essere operato tenendo conto del contenuto complessivo dell'ordinanza - intesa a conservare il più possibile i valori giuridici della stessa - ma senza esorbitanze, attraverso l'introduzione di censure o profili "nuovi" rispetto all'ordinanza di rimessione, pur se dedotti nel giudizio *a quo* e non fatti propri dal rimettente¹¹, tali da comportarne un'arbitraria *mutatio libelli*)¹² enunciati dall'art. 27 della legge n. 87/1953 con l'unica eccezione delle dichiarazioni di incostituzionalità conseguenziale.

Sul punto va dunque rimarcato che, quale regola generale, anche nel giudizio di costituzionalità campeggia il principio della "corrispondenza tra chiesto e pronunciato", *ne eat iudex extra petita partium*¹³, il cui ancoraggio è chiaramente scolpito nell'art. 27, primo comma, primo periodo, della legge n. 87 del 1953, laddove, sia pure con riferimento alle decisioni di accoglimento, si prevede che la

¹⁰ È noto che il processo costituzionale instaurato in via incidentale pur comportando un contraddittorio possibile, non è un processo contenzioso o di "parti", il che peraltro, con riferimento al giudizio di parificazione, viene escluso dalla giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. civ., sez. unite, sent. n. 23072/2014). È nota altresì la distinzione tra giudizio *a quo* o principale ed il giudizio "incidentale"; sicché, il giudizio innanzi alla Corte costituzionale non ha parti necessarie e perciò non richiede la presenza di quelle che erano costituite nel processo di merito, ma viceversa consente la costituzione di un soggetto estraneo ad esso, quale il Presidente del Consiglio dei ministri o di quello regionale.

¹¹ Ad es., sent. n. 253/2019, ivi richiamati; nello stesso senso, sent. n. 26/2020.

¹² Vero è che in alcune pronunce la Corte è giunta a "manipolare" il *thema decidendum* in senso restrittivo (ad es., riferendo le censure a specifiche parti di disposizioni per intero censurate: sent. n. 221/2019) o in senso estensivo (ad es., ricostruendo la portata delle censure alla luce del "plausibile" intento del rimettente: sent. n. 284/2019), ma lo ha fatto per evitare profili di inammissibilità e/o per supplire ad ambiguità della prospettazione del giudice.

¹³ Il rispetto di tale principio sembra ancor più stringente con riferimento al peculiare giudizio incidentale sollevato *ex officio* dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione, che non è giudizio tra parti contrapposte (v., citata Cass. civ., sez. unite, sent. n. 23072/2014), avendo per oggetto un progetto di rendiconto che resta, peraltro, ancora modificabile con la relativa legge di approvazione; dal che discende che la prospettazione del rimettente ("chiesto") resta circoscritta nei termini definiti e motivati nell'ordinanza di rimessione.

Corte pronuncia “nei limiti dell’impugnazione” (anche se nei giudizi in via incidentale non può parlarsi di impugnazione in senso tecnico come invece può dirsi per il giudizio in via di azione); sicché l’estensione ai giudizi di costituzionalità della regola della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in collegamento con il requisito della “rilevanza” (in quelli incidentali) assolve proprio alla funzione di circoscrivere a quanto strettamente necessario il potere della Corte di provocare la caducazione di legge o di norme di legge.

Con il che può senz’altro affermarsi che anche nel giudizio di costituzionalità vige il sostanziale divieto per il giudice di allargare di propria iniziativa il *thema decidendum* della controversia sottopostagli¹⁴.

Alla luce di quanto precede, pur rimanendo da stabilire fino a qual punto il giudice costituzionale possa ritenersi legato al *petitum* dell’ordinanza di remissione¹⁵, se possa egli stesso stabilire la vera questione sottopostagli e che perciò deve essere da lui decisa, sembra doversi osservare che la Corte non possa ritagliare una questione non sottoposta dal rimettente, per la semplice ragione che, diversamente opinando, verrebbero vulnerati i fondamentali principi della difesa e del contraddittorio e con essi un’esaustiva ponderazione dei beni-interessi sottesi alla posizione del resistente nel giudizio di costituzionalità e, in ultima analisi, il pieno e approfondito vaglio di un enunciato normativo, nella specie, approvato dal Parlamento.

Sembra invece proprio questa la tipologia di *thema decidendum* esaminata dalla Corte, che ha individuato nell’art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, in modo sostanzialmente autonomo, la norma sospettata di illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, sesto comma, Cost., nella parte in cui detto articolo di legge, stabilendo la riproposizione del piano di riequilibrio da parte del Comune, prevede che detto piano debba contenere il ricalcolo pluriennale, fino a un massimo di venti anni, del disavanzo oggetto del piano modificato «ferma restando la disciplina prevista per gli altri disavanzi».

¹⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II L’ordinamento costituzionale italiano, le fonti normative – La Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1976, pp. 340 ss. “Oggetto del giudizio della Corte e quindi della decisione sono soltanto le norme denunciate nel ricorso o nell’ordinanza; ed al parametro del giudizio stesso sono da assumere esclusivamente le norme costituzionali nei confronti delle quali la questione era stata proposta: la Corte giudica della questione di cui è stata investita, nei termini in cui era stata impostata; ove ritenga che non sussista contrasto con le norme costituzionali non potrebbe, ad esempio, spingersi a ricercate se tuttavia le disposizioni denunciate non contrastino invece con altre norme costituzionali delle quali non era stata dedotta violazione”.

¹⁵ Pubblicata nella *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019, con nota redazionale, pp. 132 ss.

Di tale profilo della disposizione citata, qualificato dalla Corte come “manipolativo” del deficit [*recte*, disavanzo] dell’ente territoriale, con conseguente sottostima dell’accantonamento annuale finalizzato al risanamento del Comune, non sembra rinvenibile, nell’ordinanza di rimessione, esplicita traccia; né, per conseguenza, l’Avvocatura generale dello Stato interveniente nel giudizio a difesa della Presidenza del Consiglio dei ministri ha in proposito esposto specifici argomenti a difesa.

4. Profili metodologici

Prima di affrontare il merito delle argomentazioni sviluppate dalla Corte a sostegno della pronuncia, conviene sottolineare alcune questioni metodologiche.

4.1 Il problema dell’accessibilità informativa

In più occasioni, la Corte ha sollecitato il legislatore ad una adeguata e piena accessibilità informativa dei documenti contabili¹⁶, ammonendo, altresì, circa

¹⁶ Cfr., Corte cost., sent. n. 184/2016, punto 3 del *Considerato in diritto*: “Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche. Sotto tale profilo, i moduli standardizzati dell’armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell’universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell’organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità.”. In senso analogo: Corte cost., sentt. n. 101/2018; n. 247/2017; n. 80/2017.

l'abuso della tecnicità contabile¹⁷, quale *vulnus* del principio contabile della trasparenza posto a garanzia del controllo che compete all'assemblea della sovranità e, in ultima analisi, al cittadino.

Ebbene, la sentenza all'esame si connota per una non agevole ricostruzione tanto del *thema decidendum* (su cui *supra*), quanto per l'impossibilità di un riscontro oggettivo dei dati contabili del piano di riequilibrio oggetto di esame da parte della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo riportati nella decisione (cfr., punto 7.1 del *Considerato in diritto*) le cui asserite incongruenze¹⁸ costituirebbero la dimostrazione dell'effetto manipolativo a carattere "obbligato" (e cioè di impossibile correzione ad opera di una interpretazione costituzionalmente obbligata) recato dalla norma ritenuta costituzionalmente illegittima (art. 38, comma 2-ter, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34).

Impossibilità evidenziata non solo dalla mancata riproduzione (eventualmente da allegare alla pronuncia) del piano di riequilibrio del Comune ma segnatamente per il fatto che la Sezione di controllo rimettente¹⁹ non fa cenno, nell'ordinanza di rimessione, allo specifico profilo contabile evidenziato dalla Corte; tant'è che - come si è visto - neppure la Presidenza del Consiglio si sofferma ad esaminare detto profilo.

Le descritte carenze dovrebbero quindi indurre a riflettere circa l'esigenza di un'accessibilità informativa "biunivoca", nel senso che, tanto più in discipline ad alto tasso di tecnicità, i destinatari della sentenza, oltre che, in generale, gli operatori del diritto, dovrebbero essere posti in grado di comprendere l'*iter* logico seguito dalla Corte costituzionale.

¹⁷ Cfr., Corte cost., n. 247/2017, punto 10 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ Corte cost., n. 115/2020, punto 7.1. del *Considerato in diritto*: "Ciò spiega in particolare come, nel caso oggetto del giudizio a quo, a fronte del deficit accertato dalla Commissione prefettizia a monte dell'unico piano di riequilibrio approvato dal Ministero dell'interno e dalla Corte dei conti – pari a euro 110.918.410,00, ripartito in dieci annualità di accantonamento di 11.091.804,10 – ci si trovi ora in presenza di anticipazioni di liquidità pari a euro 258.837.831,63 oltre ad un ulteriore prestito regionale per un servizio obbligatorio di parte corrente pari a euro 64.974.388,27 a fronte di una rata di accantonamento ventennale sottostimata in euro 2.538.485,47 annui."

¹⁹ Cfr., Corte conti – Sezione regionale di controllo per la Calabria, ordinanza n. 108/2019.

4.2 Punti di contatto tra le sentenze n. 115 e n. 4 del 2020, eccentricità dei moniti della Corte: “a ciascuno il suo”

Ulteriori profili metodologici connessi alla sentenza in commento riguardano taluni moniti ed *obiter dicta*²⁰, che vanno segnalati, in quanto connotati dalla loro “eccentricità” (così, la stessa Corte autoqualifica il proprio monito costituzionale) rispetto al *thema decidendum* (come peraltro espressamente riconosciuto dalla stessa Corte nella sent. n. 4/2020) e dal dispositivo proprio delle sentenze della Corte.

Si fa qui solo un sintetico riferimento:

- a) nelle due sentenze n. 115 e n. 4 del 2020, si invita il legislatore a rivolgere lo sguardo alle comunità “meno abbienti” ed “economicamente meno munite”, donde l’esigenza che le disfunzioni riscontrabili, esigono, valorizzando l’art. 3, secondo comma, Cost., la tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica” (sent. n. 4, punto 6, del *diritto*; sent. n. 115, punto 10 del *diritto*);
- b) nella sentenza n. 115, la Corte costituzionale individua il contenuto della deliberazione che la Sezione del controllo rimettente dovrà rendere nel prosieguo del giudizio (*recte*, del controllo). In entrambe le sentenze si indicano, in modo puntuale, quasi nomofilattico, le modalità che le amministrazioni comunali controllate dalla Corte dei conti dovranno osservare per adeguare le proprie contabilità (sent. n. 4, punto 5, del *diritto*; sent. n. 115, punto 9 del *diritto*);
- c) nella sentenza n. 4/2020 viene statuita l’ “efficacia immediatamente vincolante” della pronuncia nei confronti dell’ente controllato dalla Sezione campana “per la nuova definizione del disavanzo e per l’adozione delle correzioni atte a provi rimedio”²¹; con il che, in ipotesi, tale perentorio *iussum*²² rivolto al comune direttamente dalla Corte costituzionale potrebbe (per assurdo) essere oggetto di impugnativa in sede giurisdizionale innanzi al giudice competente (il che all’evidenza non ha cittadinanza nell’ordinamento giuridico).

²⁰ G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Il Mulino, Bologna, 2018, pp. 251 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, paragrafo 3.2.9.4.6., Giuffrè, Milano, 2004, pp. 249 ss.

²¹ Corte cost., sent. n. 4/2020, 4, punto 5 del *diritto*.

²² Analoga “misura vincolante” sembra indirizzata direttamente dalla Corte costituzionale al Comune calabrese, laddove si afferma che l’ente medesimo “dovrà avviare il necessario risanamento nei termini di legge precedentemente precisati”, cfr., sent. n. 115/2020, punto 9 del *diritto*.

Si tratta di *monita* e *dicta* che, all'evidenza, non sembrano (comunque) strettamente necessari in relazione alle argomentazioni portate a sostegno motivazionale del dispositivo delle richiamate sentenze della Corte.

Al riguardo, occorre rilevare che la trasformazione del giudizio di costituzionalità, oltre che per la tematica (sopra accennata) dell' "incidentalità", può essere colta anche sul versante della crescita quantitativa e qualitativa delle motivazioni delle pronunce della Corte, non di rado ricche di *obiter dicta*, moniti o inviti al legislatore, segno che l'interlocutore della Corte non è soltanto il rimettente e le parti del giudizio principale ma un uditorio più ampio, segnatamente il Legislatore, al quale Corte intende rivolgersi, svincolandosi dalla gabbia dell'incidentalità e dalla concretezza della risoluzione del caso di specie, nell'intento di bilanciare valori costituzionali protetti; sicché, l'incidente di costituzionalità viene a costituire l'occasione per evidenziare ben più ampie problematiche di ordine costituzionale, segnatamente valutazioni funzionali alla realizzazione dei valori essenziali della collettività, in ossequio ad una logica (propria del Giudice costituzionale) che trascende quella del giudizio pregiudicato.

In linea con quanto precede il Presidente della Corte costituzionale²³ ha, di recente, affermato che: "Il terreno su cui si fa urgente la cooperazione da parte del legislatore è quello delle cosiddette "sentenze monito". Accade frequentemente che nelle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale – siano esse di accoglimento, di rigetto o di inammissibilità – si incontrino espressioni che sollecitano il legislatore a intervenire su una determinata disciplina, allorché la Corte individui aspetti problematici che sfuggono alle sue possibilità di intervento e che richiedono invece un'azione da parte del legislatore. Di norma tali affermazioni sono denominate come "moniti" al legislatore, ma si tratta più propriamente di "inviti" rivolti al Governo e alle Camere in spirito cooperativo per porre rimedio a situazioni normative problematiche, obsolete, o comunque suscettibili di evolvere in un vero e proprio attrito con i principi costituzionali".

Ebbene, nel caso dei predetti *obiter dicta* (sent. n. 4, punto 6, del *diritto*; sent. n. 115, punto 10 del *diritto*), se non ben intesi dal legislatore, nella specie destinatario degli stessi, si potrebbe rischiare un attrito con i principi costituzionali di tipo "rovesciato", laddove venissero introdotte misure di sostegno destinate a "territori con minore capacità fiscale" non in linea con il disposto di cui all'art. 119 Cost.²⁴

²³ M. CARTABIA, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2019*, disponibile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it, punto 2.4 "Gli inviti rivolti al legislatore".

²⁴ Sul punto, si veda P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 273 ss. (paragrafo 12. *La perequazione: verso un federalismo*

Senza possibilità di affrontare *funditus* la complessa questione delle sentenze monitorie, si vuole qui evidenziare la problematicità sul piano ordinamentale delle pronunce monito di politica legislativa dato che le valutazioni, quelle concernenti la tutela dei ceti meno abbienti (Corte cost., sent. nn. 115 e 4/2020), sono di particolare complessità che potrebbero, da un canto, rivelarsi invasive del potere del legislatore e, dall'altro, influire sulle dinamiche parlamentari, il che dovrebbe essere evitato, in quanto percorrendo tale via la Corte rischia di smarrire la specificità del proprio ruolo, che dovrebbe, il più possibile, essere giocato nella convincente costruzione della *ratio decidendi*, nel senso di chiarire il grado di specificazione ed univocità del parametro (o dei parametri) di cui si intenda fare applicazione (e si sono sopra evidenziate le aporie e gli incagli dell'impianto argomentativo della sentenza in commento circa il congiunto operare della coppia dei parametri 81 e 97 Cost.); talché solo per implicito e in modo maieutico il processo legislativo potrebbe trarne spunti ed ipotesi di risoluzione di tematiche a rischio di attrito con principi costituzionali.

4.3 L'applicazione legislativa dei principi desumibili dalla sentenza n. 115: un'eterogenesi dei fini

Sempre sul piano del metodo, va evidenziato che in relazione alla definizione della complessa situazione di squilibrio finanziario degli enti territoriali, a più riprese, è intervenuto, anche di recente, il legislatore²⁵, da ultimo, con il decreto-legge n. 104 del 2020 che, significativamente, così dispone all'art. 53, comma 1:

“In attuazione della sentenza della Corte costituzionale n. 115 del 2020, per favorire il risanamento finanziario dei comuni il cui deficit strutturale è imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio e non a patologie organizzative è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno” un apposito fondo da ripartire “tra i comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e che alla data di entrata in vigore del presente decreto risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale [...]”.

solidale. Uno schema aperto). V. anche M. BELLOCCI, P. PASSAGLIA, *Autonomia finanziaria*, disponibile all'indirizzo www.cortecostituzionale.it.

²⁵ Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, artt. 53, 54 e 55. Per un primo commento, si veda REDAZIONE, *L'impatto del “decreto semplificazioni” e del “decreto Agosto” sui Comuni in piano di riequilibrio in Calabria e Campania: molto rumore per pochi?*, disponibile all'indirizzo www.dirittoeconti.it, 24 agosto 2020.

Tale previsione si iscrive nel contesto degli interventi normativi relativi ai bilanci degli enti locali rivolti a mitigare gli effetti prodotti dall'emergenza sanitaria e si riferiscono in particolare agli enti che dimostrano criticità finanziarie.

In particolare, le misure introdotte sono rivolte ad agevolare gli enti che hanno fatto ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243-*bis*, nel percorso attuativo del programma di rientro dal deficit strutturale, mediante l'assegnazione di nuove risorse (art. 53, comma 1), attraverso l'incremento della dotazione del fondo di rotazione (art. 53, comma 3), nonché prevedendo una sospensione dei termini procedurali che si correlano alla gestione dei piani e delle stesse procedure esecutive avviate dai creditori degli enti (art. 53, commi 8 e 9).

Senza entrare nel merito della riconduzione a norma di un *obiter dictum* (peraltro non del tutto perspicuo) contenuto nella sentenza 115 in una disposizione legislativa, vale qui richiamare quanto evidenziato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti²⁶; e cioè che "si tratta [...] di interventi che per lo più interessano un numero limitato di enti allo scopo di arginare il prevedibile rallentamento dei piani di risanamento e di tenerne sotto controllo il deficit".

In materia, dovrebbe soccorrere, in ossequio ai principi di generalità e di parità di trattamento, l'attuazione degli ordinari strumenti perequativi previsti dalla vigente normativa costituzionale (art. 119, terzo, quarto e quinto comma della Costituzione) e non specifiche misure calibrate su enti specifici.

Orbene, le misure introdotte sembrano difficilmente riconducibili ad un quadro sistematico quale delineato dal disegno costituzionale, in quanto sono all'evidenza riservate a specifiche situazioni che riguardano un novero ristretto di enti²⁷; tale limitazione²⁸ potrebbe, dunque, rivelarsi non coerente con l'attuale formulazione dell'art. 119 Cost., che non ammette forme perequative diverse rispetto a quelle espressamente indicate nei citati commi terzo, quarto e quinto dello stesso art. 119 Cost.

Senza entrare in ulteriori aporie introdotte in materia dal legislatore con misure apposite emergenziali e asistematiche, va evidenziato il disposto di cui a due commi

²⁶ Sulla mancanza di un respiro sistematico della nuova legislazione (artt. 53, 54 e 55) di cui al decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, cfr., Corte conti, SSRR in sede di controllo, delib. n. 14/SSRRCO/AUD/20 del 4 settembre 2020 "Memoria della Corte dei conti sul decreto-legge n. 104 recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", punto n. 23, A.S. 1925".

²⁷ Ai soli comuni che hanno deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-*bis* del d.lgs., n. 267/2000 e che alla data di entrata in vigore del decreto risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale.

²⁸ I criteri e le modalità di riparto del fondo previsti dal comma 2 dell'art. 53 per gli esercizi 2020-2022 prendono in considerazione l'importo pro capite della quota da ripianare e stabiliscono un tetto per gli enti con popolazione superiore a 200.000 abitanti.

dell'art. 53: a) il comma 7, che prevede il differimento al 31 ottobre 2020 del termine per la deliberazione del bilancio di previsione per gli enti con piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione; b) il comma 8, in base al quale viene prevista, per gli enti locali che hanno ricevuto l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la sospensione fino al 30 giugno 2021 dei termini assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, anche se già decorrenti.

Si tratta di misure che meritano senz'altro un maggiore approfondimento²⁹; ciò che qui si intende rimarcare è che i moniti della Corte costituzionale (sent. n. 115/2020), intesi ad espungere dall'ordinamento meccanismi manipolativi delle poste contabili, pur formalmente condivisi dal legislatore in premessa al citato art. 53, comma 1, rischiano nella sostanza di restare disattesi sia per l'introduzione di istituti dilatori dei percorsi di riequilibrio sia per il blocco della fondamentale funzione di controllo della Corte dei conti, il cui ripristino solo a decorrere da luglio 2021 rischia di produrre, in contrasto con le dichiarate intenzioni del legislatore di adesione ai moniti della Corte costituzionale (cfr., Corte cost., sentt. n. 115/2020; n. 39/2014; n. 60/2013), danni irreparabili all'equilibrio di bilancio di enti già in sofferenza finanziaria per i quali il decorrere il tempo senza l'adozione, *medio tempore*, di stringenti misure di risanamento, non può configurarsi quale ragionevole rimedio.

5. La risoluzione della questione nel merito

Passando alle argomentazioni addotte nel merito, va osservato che non si rivela perspicua la ragione per la quale la disposizione censurata, per il suo tenore letterale, determinerebbe necessariamente una sottostima del debito ripianabile consentendo all'ente un'utilizzazione "sviata" delle somme destinate al rientro dal disavanzo, consentendo così all'ente territoriale di "vivere *ultra vires*", dato che, in tal modo, si determinerebbe un aggravio del deficit strutturale dell'ente, anziché il suo risanamento; né la Corte spiega le ragioni per le quali la norma in questione non si potrebbe prestare ad una interpretazione costituzionalmente orientata.

Neppure risulta del tutto chiaro il motivo per il quale la censurata disposizione di cui al citato art. 38, comma 2-*ter*, di per sé, determinerebbe l'esonero dell'ente locale in situazione di predissesto dalle indefettibili operazioni per ripristinare l'equilibrio³⁰; tanto più laddove, in difetto di una esplicita deroga di tali operazioni,

²⁹ Si noti che precedente d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, art. 17 aveva già sospeso alcuni effetti sanzionatori collegati al controllo e in particolare fino al 30 giugno 2021 l'obbligo della dichiarazione di dissesto, pur in presenza delle condizioni che lo avrebbero imposto.

³⁰ Per i quali si veda la nota 3.

proprio l'interpretazione costituzionalmente orientata avrebbe consentito un'agevole riconduzione a sistema della norma caducata.

Per gli stessi motivi, non è dato comprendere in qual modo la norma in questione consenta di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo.

A sostegno delle perplessità motivazionali della Corte, va evidenziato che la pluralità di disavanzi non costituisce di per sé la legittimazione di una pluralità di bilanci e una pluralità di risultati di amministrazione; com'è noto, al disavanzo di amministrazione di cui all'art. 188 del Tuel, che rappresenta il caso ordinario, la normativa in materia contabile ha aggiunto numerose altre ipotesi.

Come in più occasioni la Corte dei conti ha avuto modo di osservare³¹, la necessaria distinzione delle forme di disavanzo trova fondamento nei principi di trasparenza, veridicità, correttezza e comprensibilità dei bilanci, richiedendo di conseguenza, a carico degli enti territoriali, l'obbligo di rispettare differenti modalità di ripiano, così come previste dal legislatore. In conseguenza di ciò, gli enti sono chiamati, in ossequio ai richiamati principi contabili di veridicità, integrità e trasparenza del bilancio, ad iscrivere nel risultato d'amministrazione poste contabili di segno negativo corrispondenti alle passività accertate.

La disposizione in parola ben avrebbe potuto essere inquadrata nell'illustrato quadro ordinamentale che ad un tempo conferma la sussistenza di un solo risultato di amministrazione e di un solo complessivo disavanzo le cui componenti, in ragione dei predetti principi contabili, devono essere evidenziate dall'ente.

D'altro canto, la criticità censurata dalla Sezione rimettente riguardava "il complesso delle disposizioni in esame, «prevedendo la variazione non dell'intero percorso di risanamento ma della sola "spalmatura" nel tempo del disavanzo originario, [...] rende[ndo] *praticamente impossibile* alla sezione di controllo la verifica della congruità della pianificazione nonché del futuro rispetto degli "obiettivi intermedi" e di quelli "finali" di cui all'art. 243-*quater*, comma 6, T.U.E.L.»".

Sembra, dunque, trattarsi più di una questione, "pratica", applicativa della norma, piuttosto che di un vizio della legge in senso proprio, più di una *quaestio facti* che di una *quaestio iuris*.

Non a caso, la stessa Corte costituzionale, in chiusura della decisione, ha sollecitato, a salvaguardia delle prerogative del controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti³², specie allo scopo di ricostruire, "in fatto", la reale situazione

³¹ Cfr., Corte conti, Sez. aut., delibb. n. 28/SEZAUT/2017/QMIG; n. 25/SEZAUT/2018/QMIG.

³² Sul ruolo assegnato alle Sezioni Regionali di Controllo della Corte dei conti dalla sentenza in commento, cfr., K. NIKIFARAVA, *Prime riflessioni sulla sentenza della Corte*

contabile dell'ente, l'esercizio del potere, intestato alla Sezione di controllo, "di ordinare tempestivamente incombenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il quale, appunto, prevede che «la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453». Ciò, soprattutto con riguardo all'attuazione dei piani di riequilibrio più problematici [...]».

In sostanza, secondo la Sezione di controllo rimettente, la questione sembrerebbe riguardare la "pratica impossibilità" di isolare, quantificandola, la nuova quota di debito spalmata nell'arco temporale di venti anni rispetto al precedente piano di riequilibrio già vagliato dalla Corte; pratica impossibilità sulla quale la stessa Corte costituzionale ha, come si è visto, manifestato perplessità, stante il mancato esperimento, da parte della Sezione, dei penetranti poteri istruttori previsti dalla norma citata.

Ulteriori profili di opacità sono rappresentati dal riferimento, ritenuto decisivo indice sintomatico della "manipolazione" del disavanzo consentito (illegittimamente) dalla norma, dal proliferare della dimensione quantitativa delle anticipazioni di liquidità.

Sul punto, non risulta chiaro ("in fatto") se l'emersione delle anticipazioni di liquidità³³ (nell'*an*, nel *quomodo* e nel *quantum*) fosse stata già vagliata dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, con delibera 26 settembre 2017, n. 86, in occasione della rimodulazione del piano di riequilibrio originario o dalle Sezioni riunite in sede di approvazione del piano originario, con sentenza n. 26/2014/EL (con ciò, in ipotesi, potendo venir meno la rilevanza della questione), oppure se dette anticipazioni fossero state introdotte, per la prima volta, con il piano di riequilibrio del Comune di Reggio Calabria ed oggetto di esame da parte della Sezione calabrese³⁴.

costituzionale n. 115/2020 e sul ruolo operativo della Corte dei conti nella garanzia degli equilibri di bilanci degli enti locali, in *Rivista della Corte dei conti*, 2020, n. 3, p. 195.

³³ Di cui all'art. 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64.

³⁴ Sul punto, la Corte afferma: "Corollario di tale complesso ordito normativo è che la misura complessiva delle anticipazioni non può essere superiore a quella dei debiti inevasi al momento dell'ultima anticipazione. Tale regola, custodita oltre che dalla clausola generale dell'art. 81 Cost. anche dalla specifica disciplina dei piani di riequilibrio (in particolare dai commi 6 e 7 dell'art. 243-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000), è stata derogata dalla norma illegittima. Questa consente di tenere più disavanzi (e, in definitiva, più bilanci paralleli) sui quali definire separatamente *ad libitum* sia l'uso irrituale delle singole

Neppure è del tutto limpida la dimostrazione della sottostima del debito ripianabile; in particolare, se detta operazione contabile manipolativa sarebbe da imputare ad un'interpretazione non costituzionalmente orientabile della norma di legge in questione e dunque, in definitiva, ad un comportamento elusivo e irregolare tenuto dal Comune.

La pronuncia ribadisce, altresì, il principio costituzionale, asseritamente violato, della rottura del circuito rendicontazione-responsabilità, rendendo impossibile un giudizio sul consumo delle risorse.

Si tratta di un aspetto cruciale, quello della relazione rendicontazione-responsabilità, meritoriamente evidenziato dalla Corte, essenziale per la qualità della democrazia vivente.

Il profilo sottolineato dalla Corte (al punto 6 del *Considerato in diritto*), che fa da sfondo alla *ratio decidendi* anche della pronuncia in commento (n. 115), è dato dal ritenuto contrasto con gli «artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» (sentenza n. 18 del 2019). Veniva in quel contesto precisato che il piano di riequilibrio è ontologicamente finalizzato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate.

Anche in questo caso (come anche per la sentenza n. 18/2019)³⁵, non risulta esplicitato in quale senso la sana gestione finanziaria costituisca un parametro di diritto e sia parte integrante dei principi sottostanti alle due norme costituzionali richiamate. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che un bilancio pubblico può essere perfettamente in equilibrio e non per questo essere gestito necessariamente in maniera sana. Se poi per gestione non sana si intende quel complesso di situazioni che possono portare al predissesto, la legge prevede le relative modalità di computo nonché gli obblighi, le sanzioni ed i tempi di realizzazione del riequilibrio, che è opportuno vengano decisi dal legislatore.

Se si fosse sentita l'esigenza di legare il vago concetto di sana gestione finanziaria ad un parametro costituzionale, sarebbe stato forse utile evocare (eventualmente, anche) il secondo comma dell'art. 97 Cost., con il relativo riferimento al "buon andamento", naturalmente nella misura in cui si fosse potuto collegare la fattispecie all'organizzazione dei pubblici uffici, il che appare obiettivamente

anticipazioni, sia il calcolo dell'indebitamento e delle quote annuali di rientro." (sent. n. 115/2020, punto 7.1. del *Considerato in diritto*).

³⁵ Cfr., C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2019, n. 1, p. 220.

difficile. Oltretutto, poiché l'uso dell'aggettivo "sana" in merito alla gestione finanziaria ritenuta ottimale introduce un elemento di qualità, di merito, non appare inutile ricordare un'altra frequente imprecisione: i parametri richiamati (81 e 97, primo comma) dettano regole di carattere quantitativo, non di natura qualitativa. Un bilancio in equilibrio è un rapporto tra cifre, non una contrapposizione di scelte finanziarie positive o negative. *Quid*, ad esempio, se il bilancio di un comune va in dissesto per un eccesso di offerta di servizi alla collettività e non per *mala gestio*: in questo caso si tratta di una gestione sana o insana?

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

Da quest'ultimo punto di vista, la sentenza fissa poi anche il nesso tra stabilità economica (quindi, non quella finanziaria) e responsabilità politica. Ma anche per questo aspetto non è chiaro il parametro costituzionale violato e quale nesso sussista con le norme vocate (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.), riferendosi, le due norme costituzionali richiamate per le parti evocate nella sentenza, all'equilibrio di medio periodo del bilancio dello Stato (la prima) e della finanza pubblica nonché alla riconduzione del debito al limite ammesso ai fini della sua sostenibilità (la seconda). In assenza di dimostrazione di questi ultimi nessi, la sentenza sembra consistere dunque in un insieme di considerazioni di fatto e di puro merito, che aprono, proprio per questo, a loro volta, ad una serie di ulteriori quesiti.

Quid, per esempio, se il predissesto si determina o viene accertato nell'ultimo anno della consiliatura, trasferendosi dunque necessariamente alla successiva giunta l'onere dell'aggiustamento e spezzandosi dunque con pari necessità il nesso rendicontazione-responsabilità? *Quid* poi – trattandosi di manovre di riequilibrio – a proposito dell'evocato concetto di "copertura pluriennale", che con tutta evidenza ha un senso per la compensazione di oneri pluriennali, caso, questo, del tutto diverso da quello di cui alla sentenza, che non si riferisce ad oneri da coprire, ma a riduzioni di spese e ad aumenti di entrate, essenza, questa, del piano di riequilibrio? Perché – di fronte ad un piano trentennale di riequilibrio – immaginare che le modifiche del termine del rientro determini necessariamente sviamento delle risorse, manipolazioni del bilancio, incremento della spesa corrente (oltre alla soluzione del nesso rendicontazione-responsabilità politica) a tal punto da indurre a dichiarare illegittima la norma? Di fronte ad una declaratoria di illegittimità di una norma di legge, la sentenza avrebbe richiesto un fondamento giuridico solido.

La Corte, dunque, non spiega la ragione per la quale la censurata disposizione determinerebbe l'esonero dell'ente locale in situazione di predissesto dalle operazioni ritenute "indefettibili", né in che modo la norma in questione consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, vale a dire le anticipazioni di liquidità, in tal modo allargando la forbice del disavanzo. Se le anticipazioni di liquidità sono a tutti gli effetti disavanzo, permane arduo comprendere in quale modo la norma censurata, che consentiva di rideterminare il disavanzo, implicasse una "manipolazione" dello stesso e, addirittura, un progressivo peggioramento dello stesso nel tempo.

5.1 La Corte costituzionale riformula la sentenza n. 18 del 2019?

Un ulteriore rilevante profilo da evidenziare sembra individuabile nella "riformulazione" (*rectius*, più chiara formulazione), ad opera della stessa Corte costituzionale, della propria precedente sentenza n. 18/2019³⁶, laddove si afferma "che questa Corte non ha mai individuato un limite temporale alla durata del piano di riequilibrio"³⁷.

Nella sostanza, si tratta di una vera e propria integrazione *ex post* della *ratio decidendi* della sentenza n. 18/2019, che, forse in modo eccessivamente criptico, aveva inteso colpire, anche in questo caso (?), non la durata del piano di riequilibrio bensì i profili manipolativi del disavanzo degli enti, tant'è che sia la Sezione rimettente che la stessa Avvocatura hanno incentrato le proprie argomentazioni sulla durata ventennale del piano.

³⁶ Cfr., C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*, cit.

³⁷ Al riguardo, va precisato che la Corte, al punto 6 del *Considerato in diritto*, sembra ribadire l'impianto motivazionale della sentenza n. 18/2019, laddove si trova affermato: "questa Corte non ha colpito la misura temporale del piano in sé considerata, bensì i meccanismi contabili previsti dalla disposizione viziata. Infatti, con la suddetta pronuncia è stato accertato il contrasto con gli «artt. 81 e 97, primo comma, Cost., sia sotto il profilo della lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, sia per contrasto con gli interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo» (sentenza n. 18 del 2019). Veniva in quel contesto precisato che il piano di riequilibrio è ontologicamente finalizzato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. La norma dichiarata costituzionalmente illegittima si discostava radicalmente da tali parametri, consentendo di destinare, per un trentennio, in ciascun esercizio relativo a tale periodo, alla spesa di parte corrente somme vincolate al rientro dal disavanzo".

La novità della pronuncia in commento è data dunque dalla non censurabilità di piani di riequilibrio “spalmati” per archi temporali vasti, come nel caso dell’art. 38, comma 1-*terdecies*, che sostituendo la tabella di cui al comma 5-*bis* dell’art. 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), ammette per taluni comuni la ripianabilità del debito in venti anni.

Il tema della durata, anche in questa pronuncia, sembra comunque ancora campeggiare.

Infatti, la Corte, in più passaggi, sostiene sussistente anche la violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. oltre che dell’art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell’equità intergenerazionale, in quanto il comma 2-*ter* del citato art. 38 consente di utilizzare risorse vincolate al pagamento di debiti pregressi per la spesa corrente, in tal modo allargando la forbice del disavanzo, “sotto il profilo della responsabilità di mandato, nella misura in cui l’ente locale in predissesto viene esonerato dal fornire contezza dei risultati amministrativi succedutisi nel tempo intercorso tra l’approvazione del piano originario e quello rideterminato”.

Sul punto, la Corte aggiunge che “È evidente che un consistente lasso temporale, senza neppure specificare da quale bilancio consuntivo e da quale gestione annuale sia stato originato il deficit, interrompe completamente la correlazione tra attività del rappresentante politico e risultati imputati alle collettività amministrate succedentesi nel tempo”.

5.2 La rilevanza del richiamo agli artt. 81 e 97, primo comma, Cost.

Come prima riportato, la sentenza in questione esplicita il proprio fondamento nell’asserita violazione dei due parametri costituzionali in titolo (insieme all’art. 119, sesto comma, Cost. sotto il profilo dell’equità intergenerazionale).

L’impressione che si ha - e non è la prima volta che ciò accade (es., Corte cost., sent. n. 18/2019) - è che le due norme di cui agli evocati artt. 81 e 97, primo comma, Cost. valgono spesso come una “clausola generale”³⁸, che serve per giustificare conclusioni che possono anche essere fondate logicamente e nel merito, ma il cui collegamento con i principi di cui a tali norme costituzionali richiamate rimane tutto da dimostrare ed infatti molto spesso non viene dimostrato.

³⁸ Così, Corte cost., sentt. n. 227/2019, n. 184/2016, n. 190/2012: “*La forza espansiva dell’art. 81, terzo comma, Cost. si sostanzia quindi 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*”; quanto, alla elevazione a parametro degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., invocati in stretta connessione funzionale, cfr., oltre alla sentenza in commento n. 115/2020, anche Corte cost., sent. n. 189/2020, ord. n. 181/2010, sent. n. 157/2020, sent. n. 4/2020.

Inutile riepilogare il senso profondo di tali due norme. Basti qui solo far presente che, se, per l'art. 81 Cost., ci si riferisce al terzo comma (obbligo di copertura finanziaria delle leggi), il combinato tra le due norme concerne l'aderenza dell'andamento del debito delle pubbliche amministrazioni ai parametri del Patto di stabilità e crescita (art. 97, primo comma), il quale a sua volta dipende da numerose variabili, tra cui la principale – sul piano quantitativo – è la variazione del fabbisogno (ossia del deficit) dell'esercizio precedente, che, cumulato con lo *stock* di debito dell'anno precedente, fornisce il risultato finale dell'ammontare del debito per un determinato esercizio. E, poiché la variazione annuale del fabbisogno dipende sia dal risultato netto della manovra di bilancio di cui alla sessione (art. 81, primo e secondo comma, Cost.) sia dalla misura in cui viene rispettato l'obbligo di copertura per le leggi ordinarie (diverse da quella di bilancio, dunque), di cui all'art. 81, terzo comma, si ha dunque il “blocco di norme” di cui la sentenza avrebbe dovuto dimostrare la violazione da parte della normativa dichiarata illegittima, tenuto conto, in particolare, dell'ultimo dei vincoli richiamati, quello di cui al terzo comma dell'art. 81. Tutto il resto delle argomentazioni avrebbe dovuto rappresentare, quindi, solo circostanze *ad adjuvandum* (eventualmente), ferma rimanendo la motivazione principale, nei termini descritti.

Di tutto questo non vi è traccia nella sentenza. Ma ciò accade perché appare arduo fissare un collegamento tra la *ratio* delle due norme costituzionali richiamate, nei termini prima riassunti, ed il portato della normativa dichiarata illegittima, che – sostanzialmente – dispone solo l'allungamento dei termini (introducendo, secondo la sentenza, un inammissibile meccanismo manipolativo dei conti dell'ente) per il rientro dal disavanzo per alcuni comuni. Le ragioni di questa estraneità, qui affermata, dei temi affrontati dalla pronuncia rispetto ai richiamati principi costituzionali sono molteplici, ma possono a loro volta essere fatte ruotare intorno ad un principio di base.

La finanza comunale entra a far parte delle grandezze di finanza pubblica più ampie attraverso il rispetto e l'aggiustamento della complessa normativa deputata a renderla coerente – nei suoi esiti finanziari – con gli equilibri più ampi a livello macrofinanziario, a loro volta coerenti con le normative eurounitarie. Ogni norma primaria che intervenga nella materia della finanza comunale viene valutata dunque alla luce di questo vincolo e, nella misura in cui determini uno squilibrio nel sottosettore degli enti territoriali, soggiace all'obbligo della compensazione, se approvata fuori sessione, ovvero al vincolo della coerenza complessiva di cui alla legge di bilancio. Logicamente, la sentenza, nel dichiarare la norma lesiva dei due evocati parametri costituzionali, avrebbe dovuto dunque dimostrare il mancato rispetto di tali obblighi di coerenza, ma ciò non risulta. E ciò non risulta perché nella fattispecie questa incoerenza non si verifica, non venendo intaccato, con la norma dichiarata illegittima, il rapporto tra finanza comunale e finanza pubblica *lato sensu*, come dimostrano peraltro i lavori preparatori.

Né a sostenere l'impianto motivazionale della pronuncia potrebbe valere l'implicito riferimento alla pronuncia della stessa Corte costituzionale (sent. n. 6/2019, punto 4.1.3.1. del *Considerato in diritto*³⁹), laddove si trova affermato che l'art. 97, primo comma, primo periodo, Cost. conterrebbe uno specifico precetto riguardante il necessario rispetto dell'“equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata”.

Data l'essenzialità del punto, conviene qui ribadire che la Corte non spiega come il dichiarato “meccanismo manipolativo” della norma ritenuta incostituzionale possa di per sé dirsi foriero di un effetto perturbante dell'equilibrio complessivo e neppure di una problematica “sostenibilità del debito”; ciò in quanto (nell'argomentazione della Corte, prima esplicitata) il “meccanismo manipolativo consente [...] una dilatazione della spesa corrente – pari alla differenza tra la giusta rata e quella sottostimata – che finisce per incrementare progressivamente l'entità del disavanzo effettivo”.

5.3 La “sana gestione finanziaria”: le diverse declinazioni di significato

Com'è noto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 il contenuto dell'istanza del giudice a quo deve indicare: a) le disposizioni di legge sospettate di illegittimità costituzionale; b) le disposizioni costituzionali che si intendono violate.

Queste indicazioni costituiscono “i termini” della questione che valgono a determinare il *thema decidendum*.

Nel caso all'esame - posto che il rimettente, nell'ordinanza di rimessione di specie, non ha, in modo esplicito, evocato la “sana gestione finanziaria” - la Corte, come in altre pronunce, utilizza a parametro tale unità lessicale.

In realtà, dall'esame delle pronunce dell'ultimo decennio, la Corte fa impiego di tale espressione in modo sostanzialmente polisemico, non offrendo all'interprete un sicuro ancoraggio ai parametri costituzionali, di volta in volta evocati (artt. 81, 97, 117 e 119), per modo che la “sana gestione finanziaria” permane tuttora in un ambito lessicale connotato da vaghezza, stante l'incertezza dei confini del concetto.

³⁹ “È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultima, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato”.

Il testuale impiego della “sana gestione finanziaria” è ritracciabile tanto nella normativa nazionale quanto in quella europea⁴⁰.

In quella nazionale - analogamente alla normativa europea - assurge a parametro distinto dal rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (art. 7, comma 7, legge 5 giugno 2003 n. 131⁴¹) e propriamente da ricondurre nell’ambito delle analisi del controllo di gestione in senso stretto⁴² volto all’analisi del rispetto, da parte di un plesso amministrativo, dei criteri dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità.

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118⁴³ fa esplicito riferimento alla “sana gestione finanziaria” all’art. 243-*bis*, comma 6⁴⁴, ove si prescrivono le modalità di

⁴⁰ Art. 287, comma 2, “La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. Nell’esercitare tale controllo, essa riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità.”; 310, comma 5, “5. Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria.” TFUE; Accordo interistituzionale del 2 dicembre 2013, tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria; Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012, prevalentemente incentrato sul concetto di *performance* in relazione al bilancio (punti 9, 38, 39, 51, 90, 117, 130, 179, 203, 218, 231 del *Considerando*; Capo 7 Principio della sana gestione finanziaria e performance, articolo 33 *Performance* e principi di economia, efficienza ed efficacia, articolo 36, Controllo interno dell’esecuzione del bilancio, articolo 47, Nomenclatura di bilancio, articolo 56, Esecuzione del bilancio in conformità del principio della sana gestione finanziaria, articolo 118 Poteri e funzioni del revisore interno, articolo 258, Relazione annuale della Corte dei conti).

⁴¹ Nel senso della distinzione della sana gestione finanziaria rispetto dalla verifica degli equilibri, cfr., anche, art. 1, comma 168, l. 23 dicembre 2005, n. 266 nonché art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

⁴² Cfr., art. 239 Tuel; allegato 1, 12. Principio della comparabilità e verificabilità, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118.

⁴³ V., allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, “Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”; allegato n. 4/3 al d.lgs. n. 118/2011, “Principio contabile applicato concernente la contabilità economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria.

⁴⁴ “6. Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere: a) le eventuali misure correttive adottate dall’ente locale in considerazione dei comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;”.

predisposizione del piano di riequilibrio, e agli allegati 4/2 e 4/3, che individuano le regole di armonizzazione contabile intese a garantire la costruzione dei documenti di bilancio e di consuntivo in ossequio ai principi contabili della veridicità, trasparenza ed attendibilità delle scritture.

Nelle diverse pronunce della Corte costituzionale, la sana gestione finanziaria è declinata: a) quale espressione del principio inteso ad assicurare l'“unità economica della Repubblica” e il “coordinamento della finanza pubblica” (sentt. n. 40/2014, punto 4.6. del *diritto*; n. 39/2014 punto 7.5.2. e 8.9. del *diritto*; n. 138/2013, punto 2. del *diritto*; n. 179/2007, punto 3.1. del *diritto*; n. 267/2006, punto 4. del *diritto*; n. 425/2004, punto 4 del *diritto*); b) quale parametro del controllo intestato alla Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria (sentt. n. 60/2013, punto 4.3. del *diritto*); c) quale “bene-interesse” al cui presidio sono posti il rispetto i principi della copertura finanziaria e degli equilibri di finanza pubblica (ord. n. 181/2020; sentt. n. 115/2020, punto 10 del *diritto*; n. 62/2020, punto 4.4.1. del *diritto*; n. 4/2020, punti 4, 5⁴⁵ e 6 del *diritto*; n. 197/2019, punto 4.2. del *diritto*; n. 274/2017, punto 4 del *diritto*; n. 184/2016, punti 3 e 8 del *diritto*), talché la violazione di questi ridonderebbe in effetti perturbanti la sana gestione finanziari e contabile dell'ente; d) quale regolare tenuta dei conti (sentt. n. 49/2018, punto 4 del *diritto*; n. 89/2017, punti 5.1. e 8; n. 241/2013, punto 2.1. del *diritto*; n. 226/2013, punto 4 del *diritto*; n. 72/2012, punto 2.1. del *diritto*); e) quale valore indirettamente protetto dalle regole di riparto della competenza legislativa Stato-Regioni (sent. n. 138/2019, punto 6 del *diritto*); f) quale corretta tenuta ed esposizione dei conti dell'ente a protezione del dissesto dell'ente a garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa (sentt. n. 18/2019, punti 2 e 3 del *diritto*; n. 171/2014, punto 4 del *diritto*); g) quale diretta espressione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. operanti “in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria” e posti a “presidio degli equilibri di finanza pubblica”, “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. 4/2020, punto 4.1. del *diritto*; n. 227/2019, punto 2 del *diritto*; n. 18/2019, punti 5 e 5.1. del *diritto*, n. 274/2017, punto 4 del *diritto*; n. 192/2012, punto 4 del *diritto*; n. 184/2016, punto 8 del *diritto*; n. 188/2014, punto 3 del *diritto*); h) quale limite alla realizzazione dell'equilibrio della finanza pubblica allargata (sentt. n. 101/2018, punto 6.2.2. del *diritto*; n. 6/2019, punto 4.1. del *diritto*); i) quale endiadi di “equilibrio di bilancio”,

⁴⁵ Nella sentenza n. 4/2020 si evidenzia che: “a) l'equilibrio dei conti è un presupposto della sana gestione finanziaria, del buon andamento e della corretta e ponderata programmazione delle politiche pubbliche (artt. 81 e 97 Cost.);”.

quest'ultimo inteso quale "criterio di economicità secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse" (sent. n. 139/2016, punto 4.4.1. del *diritto*); l) quale parametro a salvaguardia del quale la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale, è legittimata a sollevare questione di legittimità costituzionale (*ex multis*, sent. n. 181/2015, punto 2 del *diritto*).

Anche nella giurisprudenza della Corte dei conti, la c.d. "sana gestione finanziaria" sottende accezioni diverse: a) quale esito dell'efficienza della spesa e di garanzia sulla qualità della spesa, anche in vista degli obiettivi del federalismo fiscale (Corte conti, Sez. riun., delib. nn. 21/SSRRCO/INPR/19; 12/SSRRCO/INPR/17); b) quale obiettivo del contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche in applicazione delle norme statali di coordinamento della finanza pubblica (Corte conti, Sez. riun., delib. n. 54/2010); c) quale bene-interesse configurato in endiadi della salvaguardia dell'equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.) a protezione dei quali sussiste la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione (Corte conti, Sez. riun., delib. n. 1/SEZAUT/INPR 2019); d) quale bene-interesse a salvaguardia del quale vengono adottate le misure correttive per rimediare al dissesto dell'ente (*ex plurimis*, Corte conti, Sez. riun. in spec. co., sent. n. 18/SR/DELC/2020); e) quale effetto della corretta applicazione delle regole sull'armonizzazione contabile (Corte conti, Sez. riun. in spec. co., sent. n. 3/2020/EL; Corte conti, Sez. aut., delib., n. 19/SEZAUT/2019/INPR); f) quale bene-interesse salvaguardato dal controllo sulla gestione affidato alla Corte dei conti, di cui l'istituzione degli uffici di controllo interno, ad opera delle amministrazioni pubbliche, costituisce essenziale strumento (Corte conti, Sez. aut., delib. n. 20/SEZAUT/2019/INPR).

A ben vedere, nella stretta logica del controllo di gestione⁴⁶, la sana gestione finanziaria e amministrativa trova riscontro attraverso la verifica del rispetto: a) delle regole poste alla corretta impostazione dei bilanci - ispirate ai principi contabili di veridicità, attendibilità, correttezza e chiarezza - e delle sottese operazioni contabili, nonché dei criteri gestionali b) dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse)

⁴⁶ G. COGLIANDRO, *Elogio del controllo di gestione*, in *Atti del convegno "Sistemi dei controlli e riforma della Costituzione"*, Milano, 11-12 dicembre 1992, IPZS, Roma, 1995, p. 323; si veda, anche, V. ONIDA, *Nuove domande di controllo e nuove funzioni del controllo*, p. 59, in *Atti del convegno*, cit.

e dell'economicità (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane, es., reclutamento del personale e utilizzazione e materiali acquisto dei beni e i servizi al prezzo giusto, nel momento giusto nel luogo giusto in quantità giusta, in qualità giusta)⁴⁷.

Beninteso, efficacia, efficienza ed economicità sono concetti quantitativi ed esprimono rapporti, rispettivamente risultati/obiettivi, mezzi/risultati e utilità/risultati, criteri sintetizzabili nel concetto di congruità della spesa che può anche sconfinare nel terreno dell'opportunità amministrativa e dunque in valutazioni di merito; la legalità in senso ampio, è invece intesa quale la conformità degli atti di spesa alle norme astratte e generali che la disciplinano da estendere anche al riscontro dell'osservanza delle statuizioni di bilancio (limiti quantitativi e di oggetto posti all'erogazione del pubblico denaro).

I due parametri, legalità e congruità, non coincidono necessariamente nei casi concreti; sicché può aversi una spesa "illegale", ad esempio, eccedente i limiti di bilancio, e tuttavia congrua e utile per l'amministrazione e viceversa una spesa legale e contenuta nei limiti di bilancio e tuttavia incongrua e dannosa per l'amministrazione a titolo fonte di responsabilità per il funzionario che l'ha compiuta.

⁴⁷ Occorre precisare che la Cassazione, in un giudizio su ricorso per cassazione per motivi attinenti alla giurisdizione (Cass. Sez. un. civ., ord. n. 22811/2020), ha affermato che "la Corte dei conti può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente [...] ispirati ai criteri di economicità ed efficacia, ex art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241: essi assumono rilevanza sul piano, non già della mera opportunità, ma della legittimità dell'azione amministrativa e consentono, in sede giurisdizionale, un controllo di ragionevolezza sulle scelte della pubblica amministrazione, onde evitare la deviazione di queste ultime dai fini istituzionali dell'ente e permettere la verifica della completezza dell'istruttoria, della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, nonché della logicità ed adeguatezza della decisione finale rispetto allo scopo da raggiungere" (Cass., Sez. un., nn. 30527/2019; 3159/2019; 30419/2018; 6820/2017). In sostanza, secondo la Cassazione, la verifica, ad opera della Corte dei conti, nel giudizio di responsabilità, della rispondenza dell'azione amministrativa ai criteri dell'efficacia, efficienza ed economicità costituisce un mezzo per svolgere un "controllo di ragionevolezza" circa le scelte dell'amministrazione, giudizio che si sostanzia non già in una valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità in sé considerate ma quale disamina di indici sintomatici della non arbitrarietà e proporzionalità nella ponderazione e scelta degli interessi, e, in ultima analisi, della logicità ed adeguatezza della decisione finale assunta dall'amministrazione in relazione al conseguimento dei fini istituzionali dell'ente. Sul punto, la Cassazione ha concluso che "L'eventuale errore commesso dal giudice contabile nel concreto svolgersi dell'anzidetta verifica è da ascrivere, semmai, a violazioni di legge concernenti soltanto il modo di esercizio della giurisdizione speciale e non inerenti all'essenza della giurisdizione o allo sconfinamento dai limiti esterni di essa."

Allo stesso modo, sul piano costituzionale, i due principi costituzionali scanditi dai primi due commi dell'art. 97 Cost. operano su piano diversi; sicché un ente territoriale in equilibrio non necessariamente può dirsi rispettoso del principio del buon andamento sotto i profili dell'efficienza, efficacia ed economicità e viceversa.

Invero, la pluralità dei parametri del controllo riflette la pluralità degli interessi tutelati: da quello oggettivo e "ordinamentale" del rispetto del principio di legalità nell'attività amministrativa, a quello più generale, riflesso anche nel principio costituzionale di buon andamento dell'amministrazione, dell'utilità della spesa in rapporto alla situazione patrimoniale dell'ente e ai fini dell'amministrazione medesima.

Ciò premesso, è chiaro a questo punto come anche l'assenza di un'esatta definizione del concetto sottostante all'aggettivo "sana" riferito alla gestione finanziaria induca a concludere nel senso che detto parametro solo con molta difficoltà possa essere assunto a criterio giuridico cui ancorare – *inter alia* – una sentenza di illegittimità di una legge. Ciò in aggiunta a quanto già osservato al riguardo *supra*.

6. Conclusioni

In definitiva, ciò che si vuole qui mettere in luce si riduce a due questioni molto semplici e molto ben individuate.

Anzitutto, nel merito, il punto centrale della sentenza 115 – ossia, nella prospettazione della Corte, che l'allungamento disposto con norma primaria dei tempi di rientro da parte di un comune da una situazione debitoria fuori parametro sia illegittimo per violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. perché (si ripete per chiarezza espositiva) indurrebbe gli enti allo sviamento di risorse, alla manipolazione dei bilanci e all'incremento della spesa corrente, oltre a risolvere il nesso rendicontazione-responsabilità – non sembra poggiare oggettivamente su basi solide né sembra adeguatamente dimostrato nella parte motiva. Al riguardo, si prescinde dalle ragioni di opportunità sottostanti alla norma in questione e che sembrano legarsi alla scarsa sostenibilità di un piano di rientro in tempi ravvicinati, il che può porre il pericolo degli equilibri della finanza pubblica⁴⁸, con ciò rovesciandosi dunque l'argomentazione seguita dalla sentenza.

Il fatto è che la pronuncia, nel ruotare sui quattro argomenti prima sintetizzati, non poggia su basi solide perché, come dianzi osservato, finisce con il legare – all'insegna di una tendenza che si va consolidando - due fattispecie che hanno poco in comune. Detti argomenti semplicemente non costituiscono un difetto di

⁴⁸ Ad esempio, la relazione tecnica del Governo relativa alle norme in questione escludeva effetti sugli equilibri della finanza pubblica: documento, questo, di cui evidentemente non si è tenuto conto (cfr. A.S. n. 1354).

copertura, se il riferimento all'art. 81 Cost va inteso in questo senso, mentre, se il riferimento è al primo comma di detta norma, ugualmente non ineriscono la materia di cui agli equilibri di finanza pubblica, sia in quanto la norma si riferisce – letteralmente – allo Stato sia di per sé, per contenuto intrinseco.

Ciò consente di passare al secondo, asserito, legame tra la norma dichiarata illegittima e l'art. 97, primo comma, Cost.

Neanche da questo punto di vista si ritiene sussista una diretta correlazione, tale da costituire la base per ritenere illegittima la disposizione, come invece è avvenuto. I quattro elementi sintetizzati, sui quali poggia la sentenza, non costituiscono infatti una violazione né dell'obbligo di equilibrio di bilancio del singolo ente né della sostenibilità del debito pubblico, che costituiscono il nocciolo della norma costituzionale. Per il primo principio (equilibrio di bilancio del singolo ente), va osservato che il bilancio, anzi, verserebbe in condizioni migliori, in caso di allungamento dei tempi di rientro, paradossalmente, potendo l'ente far fronte ai propri obblighi nei confronti della collettività in un contesto più disteso proprio in quanto può iscrivere in bilancio una rata di ammortamento di importo inferiore. Quanto al secondo principio (sostenibilità del debito), anzitutto va rilevato con forza che esistono definizioni ben precise di questo concetto non solo da parte della scienza economica, ma anche nei documenti UE: il concetto di base è che un debito è sostenibile nella misura in cui l'avanzo primario ecceda la differenza tra tasso di interesse e crescita del pil. Riflettendo su questa nozione è facile capire come i tempi di rientro dal debito da parte di alcuni comuni poco abbia a che fare con la sostenibilità del debito: se anche qui si volesse indulgere al paradosso, si potrebbe concludere, anzi, nel senso che, a parità di condizioni, con il miglioramento del bilancio a seguito dell'iscrizione di una minore rata di ammortamento – riducendosi la spesa di interesse iscritta nel singolo bilancio e costituendo la previsione del pil una variabile esogena rispetto al singolo comune – il debito diventerebbe più sostenibile, perché l'avanzo primario del singolo comune, se esistesse, in tale situazione migliorerebbe.

Purtroppo, gli operatori nel campo del diritto, a qualsiasi livello, in questi anni hanno poco approfondito le questioni di finanza pubblica dal punto di vista tecnico, esprimendo così una letteratura ed una giurisprudenza sovente avulsa dal significato tecnico di alcuni istituti più recenti dell'ordinamento contabile, il che ha prodotto esiti spesso confusi e, contestualmente, l'equivoco che i concetti potessero riempirsi dei significati più disparati. L'aporia metodologica della sentenza n. 115 in esame consiste proprio in questo.

Ma – è questo il secondo punto che si intende qui mettere a fuoco – non si tratta di un caso isolato. L'indipendenza che il mondo giuridico ha ritenuto di sussumere nei confronti degli aspetti tecnici, sul piano economico-finanziario, delle novelle dell'ordinamento contabile di questo decennio che va a concludersi, costituisce una questione che va inquadrata all'interno di una tendenza più ampia e che può

parimenti essere messa in luce proprio anche dagli aspetti procedurali della sentenza in questione, come prima in dettaglio è stato illustrato.

In altre parole, da un lato, tutta la questione dei limiti in cui la Corte costituzionale può innovare ovvero aggiungere motivi di illegittimità rispetto a quelli delineati nell'istanza di remissione da parte del giudice *a quo*, in una parola rimodellando il *thema decidendum* ad essa sottoposto dal rimettente, e, dall'altro, il prendere corpo dell'estensione di una funzione sempre più accentuatamente monitoria da parte della giurisprudenza costituzionale nei confronti dei titolari formali del potere legislativo, come prima è stato riportato, con tutte le intuibili ed enormi implicazioni che questo comporta, non può non costituire un punto che sempre di più deve richiamare ad una profonda riflessione sulle modifiche che in questo Paese si stanno realizzando nel passaggio dalla Costituzione formale ad una costituzione materiale di segno spesso molto diverso.

Ciò senza considerare che, nelle scelte dei Padri fondatori, il principio dell'incidentalità era inteso ad assicurare un esercizio spoliticizzato dei poteri della Corte costituzionale a garanzia di una sua collocazione al di fuori della politica.

Le questioni qui sollevate si inseriscono in pieno all'interno di queste trasformazioni in atto.