

Guido Rivosecchi

Professore di Diritto costituzionale – UNIPD

Oggi affrontiamo un tema, come anticipato dal Presidente, che nel suo intervento ha già toccato alcuni dei punti essenziali di cui parleremo, di particolare interesse, che è quello degli effetti dell’impatto dell’equilibrio di bilancio, da un lato nei rapporti con l’Unione europea. Noi sappiamo che l’equilibrio di bilancio ha origine nel diritto – come anche la Corte costituzionale ormai lo definisce – eurounitario, con un’espressione che accentua questo aspetto monistico delle fonti del diritto dell’Unione europea che si impongono, in forza del principio del primato, della diretta applicabilità e dell’effetto diretto, nell’ordinamento interno.

La stessa Presidente della Corte costituzionale Sciarra, in un’intervista di ieri su “La Repubblica”, ricordava il principio del primato del diritto dell’Unione europea sul diritto interno. Questo primato ha comportato anche l’introduzione e la costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio nel nostro ordinamento, tema di cui ci occupiamo oggi, tenendo presente alcune premesse che vado rapidamente ad enunciare. Ci sarà spazio poi nel dibattito per approfondire temi a voi più sensibili e più cari, che vi hanno colpito di più, o questioni meno chiare.

Dobbiamo capire innanzitutto dove si colloca l’equilibrio di bilancio, quali sono le premesse di sistema per affrontare questo tema. È un tema molto importante. Un attimo fa il presidente Ciambetti evocava il rapporto fra

tecnica e politica, che è un nodo centrale. L'equilibrio di bilancio deriva da Bruxelles, dall'Unione europea, vedremo come, e a volte queste decisioni sono avvertite come lontane dai cittadini, anche se – non lo dimentichiamo – i trattati sono stati ratificati dall'Italia liberamente, quindi c'è un'adesione volontaria a questo sistema che è anzitutto un ordinamento giuridico. Però è indubbio che a volte queste decisioni, soprattutto in certe fasi, sono avvertite come lontane, più riconducibili, come diceva un attimo fa il Presidente, alla dimensione tecnica che alla dimensione politica, i tecnocrati di Bruxelles. In effetti, questo è un aspetto di cui tenere conto, perché la decisione di bilancio, tutto all'opposto, se guardiamo alle sue origini e ai suoi sviluppi, è la decisione massimamente politica, è la decisione con la quale il Parlamento autorizza il Governo, nel nostro caso, a livello regionale, il Consiglio regionale autorizza la Giunta regionale alla gestione delle spese. Quindi, è una scelta massimamente politica, perché è espressione delle scelte impositive, allocative e redistributive con le quali l'Assemblea autorizza l'Esecutivo, quindi una scelta che riguarda il finanziamento dell'Amministrazione e il finanziamento dei diritti.

Per questo è una scelta massimamente politica, perché riguarda la redistribuzione e l'allocazione delle risorse. Al contempo, però, come ci ricordava lo stesso presidente Ciambetti un attimo fa, è una scelta di particolare complessità tecnica. Non è un caso che a livello statale (lo leggiamo tutti i giorni), quando c'è la manovra di bilancio, la Ragioneria Generale dello Stato faccia la parte del leone, molte volte c'è anche un'asimmetria informativa tra il Governo, l'Esecutivo che dispone dei dati attraverso la Ragioneria, e il Parlamento, che insegue con i Servizi parlamentari del bilancio, con l'Ufficio parlamentare di bilancio, che è un Fiscal Council istituito dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e poi attivato dalla legislazione successiva, che dovrebbe garantire questo punto di vista un po' imparziale del Fiscal Council, che opera a livello decentrato per conto della Commissione Europea, proprio

per colmare l'asimmetria che c'è con il Governo sui dati del bilancio. Il monopolio del bilancio è della Ragioneria.

La stessa cosa succede, come sapete molto meglio di me, a livello regionale: la Giunta detiene il monopolio dei dati, la Direzione Bilancio e Ragioneria, gli uffici del Consiglio assicurano questo apporto informativo ai Gruppi e ai consiglieri, quindi anche qui c'è il tema di assicurare il bilanciamento fra chi dispone dei dati, l'Esecutivo, e chi vota con questa decisione massimamente politica, autorizzando l'Esecutivo alla gestione delle risorse.

È quindi un tema centrale che, come i costituzionalisti direbbero, interseca da un lato il tema della forma di governo, sia a livello statale che a livello regionale, l'equilibrio tra Esecutivo e Legislativo, dall'altro il tema della forma di Stato, chi assicura e con quale modalità, attraverso la decisione di bilancio, il finanziamento dei diritti, perché non dimentichiamo che con la decisione di bilancio – decisione, torno a dire, a contenuto massimamente politico – l'Assemblea elettiva autorizza la gestione della macchina amministrativa dello Stato e sceglie come redistribuire le risorse nel finanziamento dei diritti, che in parte sono affidati a livello regionale e locale.

Anche la scelta di bilancio del Consiglio regionale è quindi una scelta su come e quanto finanziare la macchina amministrativa, ma anche su come e quanto finanziare le prestazioni, i servizi e i diritti, perché tutti i diritti costano e necessitano di risorse (ce ne siamo accorti drammaticamente nelle varie crisi economica, pandemica, bellico-energetica che abbiamo attraversato negli ultimi anni).

La decisione di bilancio è quindi un tema che riguarda sia la forma di governo che la forma di Stato, ma riguarda – terzo punto preliminare di cui tenere conto – anche i rapporti fra i diversi livelli territoriali di governo, riguarda il rapporto fra lo Stato e l'Unione europea per quanto abbiamo già detto, perché l'equilibrio di bilancio è di derivazione europea, ma riguarda al contempo anche il rapporto fra lo Stato e le autonomie territoriali, lo Stato e le Regioni, lo Stato e le autonomie.

Come ci ricordava l'intervento introduttivo del presidente Ciambetti, infatti, negli ultimi 10-12 anni, almeno dalla crisi economico-finanziaria del 2010-2011, la legislazione finanziaria statale ha operato un forte accentramento finanziario e fiscale, cioè negli ultimi dieci anni le manovre di contenimento dei costi prima del PNRR, della fase di rilancio successiva alla pandemia, la lunga fase precedente di dieci anni dalla crisi economica del 2010 circa è stata una fase di forte contrazione delle risorse trasferite dal centro alla periferia, che sono state sempre meno, e una fase di forte accentramento finanziario e fiscale nella cosiddetta legislazione della crisi, cioè (non lo diciamo noi dalle autonomie, da Venezia o da Padova, ma lo dice la Corte dei conti, giudice terzo ed imparziale dell'impiego delle risorse) quasi la metà delle risorse, che è moltissimo se pensate al peso dell'Amministrazione regionale e locale, è stata garantita attraverso tagli, nelle manovre di risanamento che si sono susseguite negli anni, alla finanza regionale e locale dalla legislazione della crisi, che poi è sfociata nella pandemia, e abbiamo visto tutti com'è andata.

Le Regioni e le Amministrazioni locali in certi casi non hanno funzionato, ma in molti casi sono state colte impreparate nella gestione della pandemia. Sappiamo che soprattutto nelle Regioni a Statuto ordinario circa l'80% del bilancio è destinato alla sanità, e si sono trovate in difficoltà anche per effetto dei tagli che avevano subito negli anni precedenti da parte statale.

Si tratta quindi di un tema che tocca da vicino quello della decisione di bilancio, il piano dei rapporti fra Esecutivo e Legislativo della forma di governo, il piano della forma di Stato, come finanziare l'Amministrazione e i diritti dei cittadini, quanto e quali diritti finanziare, il piano dei rapporti fra Stato e Unione europea, da un lato, e Stato e autonomie territoriali, dall'altro, e, quinto punto di cui tenere conto in premessa, il piano della separazione dei poteri.

È vero infatti che nella decisione di bilancio collaborano Governo e Parlamento, collaborano Esecutivo, Giunta e Consiglio regionale, però bisogna

tenere anche presente che è il Consiglio, è l'Assemblea elettiva che ha il compito di votare il bilancio per assicurare il controllo politico sul Governo.

L'articolo 81, dal punto di vista dei processi di produzione normativa che incidono sulle risorse, è anche una fonte sulla predizione, che ci dice cosa spetta al Governo e cosa spetta al Parlamento, e che la decisione ultima sulle risorse è dell'Assemblea elettiva, è il Consiglio che decide come e quali diritti finanziare dentro le compatibilità costituzionali ed europee, è il Consiglio che lo decide.

Pensate che nel nostro ordinamento addirittura non si può chiedere il referendum, articolo 75 della Costituzione, sulle leggi finanziarie e tributarie e di bilancio, proprio perché questa materia è lasciata al monopolio delle Assemblee elettive; neanche il referendum si può chiedere, quindi il Governo non può ingerirsi oltre una certa misura, violerebbe le competenze del Consiglio, dell'Assemblea elettiva (il Governo regionale o il Governo nazionale rispetto al Parlamento) e neanche i giudici possono sostituirsi alle scelte delle Assemblee nel finanziamento dei diritti.

Questi sono i cinque punti di cui tenere conto in premessa. Ciò posto, cosa prevedeva la Costituzione originariamente, nel vecchio articolo 81 sulla decisione di bilancio? Prevedeva che le Camere votassero il bilancio presentato, il rendiconto presentato dal Governo e che con la legge di bilancio non si potessero stabilire nuovi tributi e nuove spese, già previsti dalla legislazione vigente.

Questo terzo comma dell'originario articolo 81, contrariamente a quanto in epoche risalenti osservato da alcuni anche in dottrina, non costituzionalizzava la cosiddetta teoria della legge di bilancio come legge meramente formale, che, come ricordate, era una teoria dei costituzionalisti del 1800, con la quale si diceva che in realtà la legge di bilancio non è una legge come le altre, perché, non potendo l'Assemblea emendare il bilancio, in realtà è l'approvazione di un conto. Pur avendo formalmente la veste di legge, quindi, in realtà il bilancio è un atto amministrativo, che era la teoria che avevano

elaborato nel 1800 per salvare le spese fatte fuori bilancio per l'unificazione tedesca.

In realtà, questa teoria non vale nell'ordinamento repubblicano, perché nell'ordinamento repubblicano tutte le leggi sono uguali, è la veste formale di legge che conferisce la posizione alla fonte nell'ordinamento, quindi il terzo comma voleva solo dire che con l'approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese che non siano già previsti dalla legislazione vigente, però il bilancio può finanziare o defanziare le leggi di spesa già previste, cioè ci deve essere a monte una legge di spesa è una legge tributaria per le entrate.

Era invece il quarto comma la norma di riferimento nel vecchio quadro costituzionale, che diceva che ogni legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte, il principio della copertura finanziaria delle leggi, principio della copertura finanziaria delle leggi che era l'unica regola sui processi di produzione normativa nel quadro originario della Costituzione che avesse effetti finanziari.

Io articolerò questo mio intervento introduttivo in tre punti, una prima fase, quella che stiamo vedendo, una seconda fase, quella che invece si apre con la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio nel 2012, e qualche cenno alla modifica del sistema dei controlli, che ha aperto questa nuova fase e che riguarda più da vicino il Consiglio regionale.

Guardando al primo punto del mio intervento introduttivo, era questo quarto comma la norma di riferimento, cioè tutto il sistema fino al 2012, legge costituzionale n. 1 del 2012, introduzione dell'equilibrio di bilancio, si reggeva sul principio della copertura.

Questo principio della copertura è però l'altra faccia dell'equilibrio. Il dottor Alessandro Rota prima diceva che oggi parliamo dell'equilibrio di bilancio, il 3 luglio parleremo del principio della copertura finanziaria, che sono due facce della stessa medaglia, parole che il dottor Rota non ha usato a caso, perché sono le parole che usa la Corte costituzionale. Ci sono state molte

sentenze negli ultimi 10 anni della giurisprudenza della Corte sull'equilibrio di bilancio, in cui la Corte dice che equilibrio di bilancio e copertura finanziaria sono due facce della stessa medaglia, perché sono i due strumenti volti ad assicurare l'equilibrio attraverso il principio della previa copertura, che deve essere certa e garantita per tutto il triennio di riferimento della programmazione finanziaria della decisione di bilancio.

Nella prima fase, però, non era esattamente così, cioè questo punto che ci ricordava il dottor Rota è il punto di approdo, dopo la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e la giurisprudenza della Corte costituzionale dal 2012. Nella prima fase, di cui stiamo parlando adesso, non era esattamente così, perché c'era solo la regola della copertura, non c'era anche l'equilibrio nella Costituzione.

La Corte, gli attori istituzionali, il Governo, il Parlamento, a livello regionale la Giunta regionale e il Consiglio, parlando della copertura, parlavano anche dell'equilibrio, perché c'era la consapevolezza che fossero due facce della stessa medaglia, perché si diceva che se ogni legge è coperta, si assicura l'equilibrio tendenziale di bilancio.

Il punto era che in questa prima fase, per essere molto sintetici, l'equilibrio del bilancio doveva essere tendenziale, cioè la Corte costituzionale, nella sua giurisprudenza risalente (in particolare, la sentenza più importante di questa prima fase è la sentenza n. 1 del 1966) dice che la copertura finanziaria – quarto comma – deve essere assicurata per il primo dei tre anni del triennio della decisione di bilancio con risorse certe, per gli altri anni si può ricorrere, in certe condizioni e forme, all'indebitamento, perché l'equilibrio non è un pareggio aritmetico, ma è un equilibrio tendenziale, cosa che ha un suo senso, perché anche la giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni dice che l'equilibrio è cosa diversa dal pareggio matematico e ci deve essere la possibilità di fare un po' di disavanzo per investimenti produttivi.

In questa prima fase, però, la Corte costituzionale scaricava un po' sui bilanci futuri l'onere della copertura, quindi non assicurava la previa e certa

copertura per tutto il triennio, quindi sganciava un po' la copertura dell'equilibrio di bilancio. Poteva farlo perché l'equilibrio di bilancio non era in Costituzione. Per chi volesse approfondire questa prima fase, l'esempio tipico era la sentenza n. 1 del 1966.

In estrema sintesi, quindi, la storia della copertura e dell'equilibrio in questa prima fase, fino al 2012 della storia della Repubblica, è una storia che passa attraverso, come dicono i giuristi, l'implementazione del quarto comma, cioè il tentativo di scorporare alcune decisioni che hanno effetti sulla finanza pubblica dal bilancio e sottoporle in istituti, in sedi che sono soggetta a un più stringente obbligo di copertura. È per questo che nasce la legge finanziaria nel 1978, i disegni di legge collegati alla manovra di bilancio nel 1988 e i sistemi regionali che, con le loro regole di contabilità, seguono nella decisione di bilancio meccanismi analoghi, cioè non c'è l'equilibrio costituzionalizzato, bisogna valorizzare l'obbligo di copertura, scorporando molte decisioni di finanza pubblica, collocandole in questi istituti appositi (la legge finanziaria e i disegni di legge collegati), che sono soggetti a un obbligo più stringente di copertura.

I Regolamenti parlamentari e poi anche i Regolamenti dei Consigli regionali hanno seguito questa impostazione, sempre sulla falsariga del rafforzamento dell'obbligo di copertura, su cui torneremo in caso di eventuali domande, rafforzando una sorta di reticolo procedurale, che rende più difficile l'approvazione degli emendamenti che non garantiscono in maniera adeguata l'obbligo di copertura in Commissione e in Assemblea.

Contemporaneamente, anche la Corte comincia a dire che questo equilibrio deve essere, davanti alla crisi e ai vincoli europei, più stringente, deve essere rispettato, la previa copertura deve essere certa attraverso risorse disponibili e garantite per tutto il triennio, altrimenti salta questa corrispondenza tra equilibrio e copertura. Vedremo, anche nel prossimo seminario del 3 luglio, come si sono affinate le tecniche di copertura e il relativo sistema dei controlli anche con la presenza del consigliere Tessaro della Corte dei conti.

Ad un certo punto – arriviamo alla seconda fase – interviene il livello europeo, che era chiamato prima in causa, cioè davanti alla crisi economico-finanziaria del 2010-2011, che arriva come crisi da contagio della crisi americana dei mutui subprime e della finanza americana che interviene negli Stati Uniti qualche anno prima, arriva come crisi da contagio dei debiti e del disavanzo dei Paesi europei qualche anno dopo, le Istituzioni europee danno una risposta molto forte, nel senso del rafforzamento del vincolo di bilancio, del rigore dei conti pubblici.

Come ricorderete tutti, tra il 2011 e il 2012 assistiamo ad almeno quattro atti particolarmente significativi, dapprima il Six Pack, poi il Two Pack, sei Regolamenti comunitari, poi due Regolamenti comunitari che rafforzano gli obblighi degli Stati membri sul disavanzo consentito, restringendo il debito consentito (questo secondo parametro è quello per l'Italia più problematico), il Patto Euro Plus nel 2011, uno strumento addirittura al di fuori del diritto dell'Unione europea, perché i primi che ho richiamato erano Regolamenti comunitari, questo è un patto di carattere internazionale, così come il famoso Fiscal Compact, cioè il Trattato sulla governance e il coordinamento dell'economia e della finanza degli Stati europei (vi aderiscono tutti, tranne la Gran Bretagna e la Repubblica Ceca) nel 2012.

Questo impone sostanzialmente un pareggio di bilancio, o meglio limita il disavanzo consentito nella misura dello 0,5%, imponendo al contempo agli Stati membri un percorso di rientro dal debito pari a un ventesimo della riduzione richiesta rispetto all'anno precedente, commisurata annualmente.

Questo secondo percorso di rientro dal debito è particolarmente gravoso per l'Italia, che, come sappiamo, ha questo fardello del debito pubblico.

Non solo, ma il Fiscal Compact nel 2012 impone di inserire il principio dell'equilibrio o del pareggio “preferibilmente in una fonte di rango costituzionale”. L'Italia, così come altri Paesi dell'Unione europea, dà seguito a questo impegno, a questo trattato, e costituzionalizza l'equilibrio, e arriviamo alla seconda fase, legge costituzionale n. 1 del 2012, modifica all'articolo 81.

L'unica garanzia che c'era nella prima fase era l'obbligo di copertura, che era difficile da garantire nella prima fase sia per ragioni tecniche, per la difficoltà di portare una legge di bilancio violativa dell'equilibrio al giudizio della Corte costituzionale (ci torneremo, se volete), perché è difficile che ci sia la rilevanza necessaria nel giudizio a quo per portare una legge che ha effetti finanziari al giudizio della Corte, nel giudizio in via principale è difficile per una Regione impugnare la legge di bilancio dello Stato, perché deve dimostrare che la legge di bilancio leda le sue competenze.

Comunque, al di là di questi aspetti tecnici su cui possiamo tornare, il punto di svolta e l'avvio della seconda fase è il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance economico-monetaria, il cosiddetto Fiscal Compact, che prevede, come dicevo, che i bilanci nazionali siano in pareggio o in avanzo.

La regola sarà rispettata se sarà conseguito l'obiettivo di medio termine specifico per Paese, quale definito dal Patto di stabilità e crescita. Il limite massimo consentito è 0,5% del PIL. In più, c'è il secondo parametro di cui parlavo prima, il rientro dal debito, che è particolarmente gravoso e impegnativo per l'Italia.

La Corte costituzionale comincia a cambiare giurisprudenza dopo la legge costituzionale n. 1 del 2012, comincia a dire che la legge di bilancio è una legge come tutte le altre e deve assicurare l'obbligo di copertura, quindi cambia la giurisprudenza. Se ad esempio leggete la sentenza n. 70 del 2012, rispetto alla sentenza n. 1 del 1966 che richiamavo prima, nella sentenza n. 1 del 1966 la Corte dice che l'equilibrio è solo tendenziale, lo sgancia un po' dall'obbligo di copertura, la copertura deve essere certa solo per il primo anno e per gli anni successivi si può ricorrere, per garantire la copertura, all'indebitamento. Qui la Corte cambia giurisprudenza, ci dice un'altra cosa dalla sentenza n. 70 del 2012 in poi: ci dice che la legge di bilancio è una legge come le altre. Posto che ci sia mai stata nell'ordinamento repubblicano (in realtà, non c'è mai stata perché era incompatibile), non c'è più la teoria della

parlamentare di bilancio la pensava in modo diverso, alcuni non ravvisavano necessariamente questo principio di anti ciclicità nell'articolo 81, cioè l'idea che, in caso di ciclo economico negativo, l'articolo 81 consentisse il ricorso all'indebitamento. Invece questo è, tant'è vero che abbiamo appena detto due volte all'anno si sono votate manovre in deroga rispetto al principio dell'equilibrio a livello nazionale.

Governando la leva dell'indebitamento, sia pure nei limiti dei trattati e delle compatibilità europee, c'è quindi questo principio di anticiclicità dell'articolo 81 che la stessa Corte costituzionale ha ravvisato. Al contempo, però, c'è un'interpretazione rigorosa, proprio perché equilibrio e copertura sono due facce della stessa medaglia, quindi da questo punto di vista la giurisprudenza costituzionale, che pure ha consentito di mantenere questa duttilità nel quadro costituzionale di riferimento, ravvisando una regola di anti ciclicità nell'articolo 81, ha pure affermato che copertura ed equilibrio sono due facce della stessa medaglia, che il bilancio viene ad allocare risorse a un contenuto normativo, quindi deve essere adeguatamente coperto, che copertura finanziaria ed equilibrio integrano un'unica clausola generale, che deve essere rispettata sia dalla legislazione statale che dalla legislazione regionale, e che quindi la Corte costituzionale, per garantire l'equilibrio entrato nella Costituzione, è chiamata a garantire l'effettività della copertura finanziaria delle leggi.

Qui c'è tutto il tema della copertura allargata, per esempio gli articoli 17 e soprattutto 19 della legge di contabilità, la n. 196 del 2009, che sono dalla Corte costituzionale considerate spesso dei parametri interposti nel controllo di costituzionalità delle leggi, per cui la Corte costituzionale ci dà da questo punto di vista, pur tenendo ferma la duttilità di cui parlavo prima, un'interpretazione rigorosa dell'equilibrio.

Lo fa – vengo al terzo punto in cui si articola questo mio intervento introduttivo, quello dei controlli – soprattutto sulle leggi regionali, perché questa interpretazione rigorosa dell'obbligo di copertura e dell'equilibrio come due

facce della stessa medaglia, del bilancio come bene pubblico che deve essere preservato sono principi che la Corte afferma soprattutto quando l'oggetto del giudizio di costituzionalità sono leggi regionali.

Nella giurisprudenza costituzionale abbiamo circa 400 pronunce della Corte in cui è avocato a parametro l'articolo 81 nel controllo di costituzionalità, e di queste 400 pronunce solo due hanno ad oggetto disposizioni di legge statale, una era la n. 1 del 1966, lontanissima nel tempo, e un'altra successiva. Tutte le altre hanno ad oggetto leggi regionali.

Questa interpretazione rigorosa, secondo profilo rispetto alla duttilità dell'equilibrio dinamico di bilancio, è un'interpretazione che è stata quindi fatta valere soprattutto per le leggi regionali, quindi l'articolo 81, negli ultimi dieci anni, nella giurisprudenza della Corte è stato interpretato soprattutto come strumento di controllo dei bilanci e delle leggi regionali. I dati da questo punto di vista sono inequivocabili.

Un po' si spiega perché lo Stato ha fatto il coordinamento della finanza pubblica, dal 2010, dalla crisi economico-finanziaria, da solo sulle sue Amministrazioni, riducendo le sue leggi di spesa. Il problema, per lo Stato e anche per la Corte costituzionale e la sua giurisprudenza, era estendere questi limiti alle leggi regionali. Questa è la ragione per cui c'è stato tutto questo contenzioso, che aveva ad oggetto le leggi regionali, che la Corte costituzionale ha deciso tenendo sotto stretto controllo la finanza territoriale, avallando quelle linee dell'accentramento fiscale e tributario della legislazione della crisi, di cui parlavo in apertura.

L'ultimo punto, i controlli. Abbiamo già detto di quelli di costituzionalità, è importante questa idea del bilancio come bene pubblico. Perché il bilancio è un bene pubblico? Perché il bilancio con il suo equilibrio è bene pubblico funzionale a sintetizzare e a rappresentare con certezza le scelte dell'Ente in ordine all'acquisizione e all'impiego delle risorse per la realizzazione delle politiche pubbliche, diritti e politiche. Perché quindi il bilancio è un bene pubblico? Perché, attraverso la decisione di bilancio (siamo al cuore del

principio democratico), l'Assemblea, il Consiglio regionale, il Parlamento vota il bilancio e consente di verificare come sono state impiegate le risorse. La trasparenza del bilancio si collega al principio di democraticità e si collega anche alla responsabilità politica, perché con la decisione di bilancio l'Assemblea elettiva autorizza l'Esecutivo a gestire le risorse, con la legge con la quale il Consiglio regionale approva il rendiconto consente di verificare che il programmato sia effettivamente rispondente al realizzato, quindi si realizza appieno il principio democratico e il principio della responsabilità politica di mandato dei governanti davanti all'Assemblea e davanti agli elettori.

Abbiamo già detto sull'equilibrio di bilancio e sul principio di anticiclicità, però i controlli sono stati molto stringenti sulle autonomie territoriali, sulle Regioni e gli Enti locali, un po' per le ragioni che ho detto, un po' perché il quadro costituzionale dell'equilibrio è diverso per gli Enti substatali, perché abbiamo detto che c'è questo principio di anticiclicità del bilancio, c'è la possibilità di derogare all'equilibrio sia agli effetti del ciclo che in caso di eventi eccezionali.

Le Regioni non hanno questa possibilità, perché hanno un vincolo più stringente. La famosa golden rule, mi scuso, non è più il sesto comma, perché con l'inserimento delle isole in Costituzione è diventato il settimo comma (la forza dell'abitudine dei professori che scrivono le slide); era il sesto comma dopo la legge costituzionale n. 1 del 2012, per effetto della legge costituzionale che ha reinserito la tutela delle isole nell'articolo 119, la cosiddetta "regola aurea", la golden rule dei bilanci regionali e locali è diventata il settimo comma dell'articolo 119, che non consente di ricorrere all'indebitamento se non per le spese di investimento.

C'è l'equilibrio per entrambi, sia per la Regione che per lo Stato, però la Regione ha un vincolo più stringente, perché non può ricorrere a suo piacimento alla leva dell'indebitamento, perché l'indebitamento deve essere limitato alle spese di investimento. Da qui si è potuta sviluppare quella giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte costituzionale sulla verifica del

risultato di amministrazione come saldo fondamentale della finanza pubblica regionale, che ci dà lo stato di salute della finanza territoriale, della finanza regionale, che è soggetta ad un vincolo e a controlli più stringenti da questo punto di vista sia della Corte dei conti che della Corte costituzionale, quando parliamo delle leggi.

Perché dico della Corte costituzionale? Perché la Regione non è come un ente locale, il controllo sui saldi di finanza pubblica, ad esempio sul risultato di amministrazione, per il Comune lo fa direttamente la Corte dei conti. Siccome invece i bilanci e i rendiconti regionali sono approvati con legge, solo la Corte costituzionale può effettuare questo sindacato: sentenza n. 39 del 2014, sulla quale potremo anche tornare, con la quale la Corte si è pronunciata sul decreto-legge n. 174 del 2012, che introduce i controlli di legittimità e regolarità dei conti e anche i controlli documentali sui Gruppi consiliari. Lì la Corte dichiara incostituzionali le norme statali che avevano la pretesa di affidare il controllo sulla legge di approvazione del bilancio e del rendiconto alla Corte dei conti, perché la Corte dice che queste sono leggi, le Regioni hanno un'autonomia politica diversa e questo tipo di controllo lo può fare solo la Corte costituzionale.

Il vincolo però è più stringente per i limiti all'indebitamento posti per le Regioni dal 119, settimo comma, e per l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali, perché il legislatore statale, nella legge rinforzata n. 243 del 2012, ha interpretato in maniera particolarmente restrittiva il vincolo di bilancio, quindi le Regioni dal 2016 devono avere il bilancio.

Ne troviamo traccia nella giurisprudenza costituzionale, nelle 400 in totale (dal 2012 sono tantissime), anche tenendo conto della prima fase, pronunce di incostituzionalità della Corte per violazione dell'articolo 81, che hanno sempre ad oggetto leggi regionali.

Ci sono Regioni più virtuose, altre meno virtuose, ma ricordo alcune sentenze della Corte in sequenza sul Molise, sull'Abruzzo, che hanno dichiarato sistematicamente incostituzionali le leggi di approvazione del rendiconto

regionale, perché, per il principio di continuità dei conti, la Corte è chiamata a controllare l'equilibrio anche tra un esercizio finanziario e l'altro, quindi quando una legge regionale di approvazione del rendiconto è viziata perché rappresenta delle partite di spesa infedeli, per esempio delle spese illegittimamente coperte, questo vizio si riflette sugli esercizi finanziari successivi e quindi sulle leggi regionali di approvazione del bilancio e del rendiconto successivo.

Vi è quindi un controllo particolarmente incisivo, che emerge dai dati che ho già richiamato e che poi è stato rafforzato dai controlli di legittimità e regolarità dei conti – mi avvio a concludere – perché i controlli del n. 174/2012 sulle amministrazioni soprattutto degli Enti locali, ma in parte anche regionali (pensiamo al controllo documentale sui rendiconti dei Gruppi consiliari) sono controlli incisivi, non sono di carattere collaborativo.

Il controllo cosiddetto “collaborativo”, anche se i magistrati contabili non amano molto questa espressione, è un controllo rivolto a stimolare processi autocorrettivi nelle amministrazioni destinatarie, favorendo un migliore impiego delle risorse rispetto agli obiettivi da raggiungere. L'esempio tipico è il controllo sulla gestione finanziaria.

Questi controlli di legittimità e regolarità dei conti sono invece dei controlli a struttura binaria e ad esito dicotomico, cioè si concludono con un “sì” o con un “no”, cioè l'Ente locale ha rispettato il Patto di stabilità interno, sì o no? E la Sezione regionale della Corte dei Conti dice “sì” o “no”, cioè l'esito è dicotomico. La Regione ha rispettato nel suo bilancio le regole per accer-tare l'avanzo di Amministrazione, sì o no? Quindi viene parificato il rendi-conto dalla Sezione regionale della Corte dei conti oppure non parificato, quindi c'è una struttura diversa.

Questi controlli sono basati soltanto sull'applicazione di parametri normativi, dovrebbero rispettare il contraddittorio con la Regione (pensiamo alla parifica), ma questo non sempre avviene, perché a volte il Presidente della Regione viene invitato a sedere in prima fila quando c'è la parificazione del

rendiconto regionale, non c'è un vero contraddittorio tra pubblico ministero contabile, perché quello è un giudizio, anche se particolare, e avvocato della Regione, che sono parti antagoniste in quel giudizio, perché il pubblico ministero rappresenta nel giudizio di parifica la legalità finanziaria, ed è rafforzato dai parametri sull'equilibrio che abbiamo visto per come li ha declinati il legislatore statale, dall'altro lato c'è la Regione, che deve bilanciare l'impiego delle risorse per far funzionare la macchina amministrativa e finanziare i diritti, le prestazioni, che sono affidate alla cura regionale.

Lì ci vuole il rispetto pieno del contraddittorio. Io non contesto il fatto che l'equilibrio giustifichi l'instaurazione di controlli più incisivi, osservo che è necessario assicurare il contraddittorio quando ci sono interessi effettivamente antagonisti, e che si formi nel procedimento la decisione, nella dialettica il rappresentante della Regione e il pubblico ministero contabile.

È indubbio che questi controlli sono più incisivi. Penso a quelli sui Gruppi consiliari, che sono controlli documentali, cioè il Gruppo, come sapete meglio di me, deve redigere il rendiconto, che risponde a determinate voci ed è sottoposto al controllo della Sezione regionale, quindi è libero di scegliere come impiegare le risorse, purché le risorse siano collocate in quella griglia di voci.

Facciamo un esempio, per capirci. Il Gruppo consiliare può decidere un acquisto libri e comprare tutti i libri che vuole, purché si rimanga nell'impiego di risorse finalizzate all'acquisto libri, quindi la Corte dei conti non può sindacare nel merito i libri che sceglie di acquistare il Gruppo consiliare, può sindacare invece, con il controllo documentale previsto dal 174, che le risorse destinate ai libri siano state impiegate per altro (per la festa del Partito che corrisponde al Gruppo consiliare di riferimento).

È un controllo che è stato introdotto nel 2012, come sappiamo, sulla scia di una serie di episodi di cronaca che avevano riguardato l'uso in certi casi distorto dei fondi dei Gruppi consiliari, che nella forma del controllo

documentale è però ascrivibile non al controllo collaborativo sulla gestione, ma a quello di legittimità e regolarità dei conti, quindi è un controllo incisivo. Questa stagione, che si è aperta negli ultimi dieci anni, dei controlli di legittimità e regolarità della Corte dei conti sulle Amministrazioni locali e regionali vede l'esigenza di bilanciare le norme costituzionali sull'autonomia con le norme costituzionali sulla legalità finanziaria (l'equilibrio, il corretto impiego delle risorse), quindi l'articolo 97, l'articolo 81, e la Corte costituzionale ha cercato di fare questo bilanciamento nel modo più adeguato possibile. Ricordo ad esempio la sentenza n. 39 del 2014, perché ho avuto occasione di essere coinvolto attivamente, perché all'epoca lavoravo come assistente di studio alla Corte costituzionale, sentenza che sottolinea che il sindacato della Corte dei Conti deve rimanere nei limiti del mandato istituzionale. La Corte, nella sentenza n. 39 del 2014, quando parla dei controlli documentali usa questa espressione "rimanere nel limite", cioè la Corte dei conti può sindacare, ma senza impingere nelle scelte discrezionali di merito dei Gruppi, che rispondono all'autonomia della politica rispetto all'impiego delle risorse, purché si rispetti quella griglia dello schema di rendiconto, approvato con DPCM, sulle direttrici circa l'impiego delle risorse.

La Corte costituzionale avallò allora, cioè disse che erano conformi a Costituzione quei controlli sui Gruppi, ma disse anche che il sindacato della Corte dei conti doveva rimanere nel limite del mandato istituzionale. Le sentenze successive della Corte costituzionale hanno un pochino eroso questo principio, dando in qualche occasione un margine di intervento ulteriore alla Corte dei conti.

È molto difficile, quindi, bilanciare l'autonomia con la legalità costituzionale e finanziaria, perché tutti i principi che abbiamo visto sull'equilibrio valgono per tutti i livelli territoriali di Governo, per tutti gli Enti statali, e la difficoltà è assicurare il funzionamento della macchina amministrativa e dei diritti affidati ai diversi livelli territoriali di Governo, nel rispetto di questi vincoli

sempre più stringenti anche in certi momenti, con una fase particolarmente significativa di controlli.

Penso che sia la Corte dei conti che la Corte costituzionale abbiano cercato di rimanere nei limiti del mandato istituzionale, però indubbiamente il rafforzamento dei parametri legislativi sui controlli rende a volte difficile praticare l'autonomia, perché le risorse sono state ridotte.

Questo sistema dei controlli si instaura su un vizio di origine, quello del carattere ancora largamente derivato della finanza territoriale e della riduzione dei trasferimenti dal centro alla periferia, per cui il tema è assicurare l'equilibrio, i controlli e il migliore impiego delle risorse nel finanziamento delle prestazioni dei diritti, quindi nei vincoli di bilancio, ma a monte garantire risorse certe alle autonomie, perché il problema è che questo accentramento della legislazione finanziaria degli ultimi dieci anni è stato perpetuato attraverso il sistema dei tagli lineari, penalizzando gli Enti substatali.

È quindi un insieme complessivo che rende difficile il bilanciamento tra l'autonomia e l'equilibrio, perché le autonomie hanno in larga parte pagato il risanamento dei conti pubblici. Questa è la cornice che fa da sfondo alla nostra riflessione.

L'autonomia può quindi essere veramente responsabile, come la Costituzione prevede che sia, se dispone di risorse necessarie per svolgere le funzioni e soprattutto curare le prestazioni e i diritti ad essa affidate, altrimenti non è autonomia, ma è impiego per talune funzioni delle risorse che vengono dal centro e basta.

Alessandro Rota

Dirigente del Consiglio regionale del Veneto

Stavo riflettendo in maniera molto confusa da un lato sull'equilibrio di bilan-cio, dall'altro sulla presenza di fondi vincolati, che non si chiamano spesso così, flussi finanziari tra un soggetto territoriale e l'altro destinati a una certa funzione, l'assenza di livelli essenziali di prestazioni, che sembrano argo-menti scollegati tra di loro.

Alla fine, questo combinato disposto, per così dire, mi sembra che faccia due vittime: l'autonomia del livello territoriale in presenza di tanti flussi finanziari e anche l'autonomia – se posso dirlo, visto che lavoriamo in Consiglio – dell'organo assembleare rispetto all'Esecutivo. Se infatti il livello territoriale superiore eroga molti finanziamenti dichiaratamente vincolati o di fatto vin-colati, perché se andiamo ad esaminare il nostro bilancio è pieno di flussi di fatto vincolati, mancano i livelli essenziali delle prestazioni, l'equilibrio di bi-lancio è un vincolo esterno che giustamente dobbiamo mantenere, la vittima è la responsabilità e quindi l'autonomia.

Enrico Sunseri

Terza Commissione

Sono Enrico Sunseri, seguo la III Commissione e l'unità Politiche economiche. La prima domanda è la seguente: che valore ha la famosa lettera che

arriva da Bruxelles sul bilancio? Non ho mai capito se abbia un valore coercitivo, esortativo, impeditivo. Gli effetti pratici non mi sono mai stati chiari, anche se le viene dato un notevole risalto mediatico.

La seconda. Lei ha parlato di circa 400 pronunce della Corte costituzionale sulle leggi regionali di bilancio, ma le Regioni autonome a Statuto speciale, soprattutto il Trentino-Alto Adige, e anche le Province che fanno leggi nella loro specialità hanno in qualche modo limitato e circoscritto l'intervento della Corte costituzionale a causa di questa specialità, oppure la Corte costituzionale ha potuto intervenire nella stessa maniera sia nei confronti delle Regioni a Statuto ordinario che di quelle a Statuto speciale?

La terza ed ultima, poi mi zittisco. Lei ha detto che è la Corte costituzionale che decide sulla legittimità delle leggi di bilancio delle Regioni. A questo punto (chiedo scusa per la banalità della domanda), però, la parifica della Corte dei conti a cosa serve? Perché, se è la Corte costituzionale che decide e dice che non ci sono problemi, non so come la Corte dei conti possa dire che ce ne siano. Vorrei quindi capire il meccanismo di funzionamento della parifica.

Carlo Giachetti

Dirigente Ufficio legislativo

Mi chiamo Carlo Giachetti, lavoro all'Ufficio legislativo.

A me interessa un tema particolare, quello del nuovo canale di accesso alla Corte costituzionale ad opera della Corte dei conti in sede di giudizio di

parifica, un canale di accesso che mi sembra possa ridondare, dagli esempi che in questo momento mi vengono in mente.

Questo anche a fronte di leggi regionali che non sono state oggetto di rilievo e di impugnativa da parte del Governo alla Corte, ma, laddove vanno ad introdurre e a disciplinare aspetti o materie non di competenza regionale con ricadute finanziarie, possono diventare oggetto di rilievo in sede di giudizio di parifica, se ho ben compreso.

Mi sembra di ricordare il caso di una legge regionale che aveva introdotto l'istituto della vice dirigenza e poi l'aveva finanziato – non era stata impugnata dal Governo ed è stata la Corte dei conti a sollevare la questione e la legge è caduta a seguito della questione sollevata dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parifica – e forse un altro caso (lo dico male, ma la memoria a volte difetta) dell'istituzione di un servizio di psicologia sul territorio, che era stato ritenuto eccedente le competenze regionali.

È un aspetto che mi interessa particolarmente, perché ho notato (credo che qui vi siano colleghi che l'hanno notato molto più di me) che l'atteggiamento della Corte dei conti non è sempre ispirato a criteri di correttezza interistituzionale, cosa che si è riflettuta in modo significativo in Veneto, come lei sa benissimo, per quanto riguarda i rendiconti dei Gruppi consiliari, che, per quello che vedo, sperimentiamo (il dottor Rota con me e in misura superiore a me, e il dottor Frollo, che è il segretario della I Commissione, che non è qui solo per un imprevisto personale) in sede di rilievi sulle tecniche di copertura finanziaria delle leggi regionali, della relazione annuale che fa la Corte dei conti, che, a mio personale avviso, tende a trascendere in aspetti di valutazione discrezionale di merito, che dovrebbero essere assolutamente estranei alla Corte dei conti, in modo insistito e ridondante, anno per anno, nonostante alcune affermazioni molto esplicite. Il dottor Rota sta sorridendo, ma è lui l'autore di queste risposte, che mi trovano assolutamente concorde nel cercare di ridefinire e contenere il ruolo della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Guido Rivosecchi

Professore di Diritto costituzionale – UNIPD

Inizierei da queste ultime domande del dottor Giachetti, che mi sembrano particolarmente specifiche e definite, che riguardano le implicazioni di alcuni controlli affidati alla Corte dei conti. In particolare il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, che è una peculiare sede di controllo, è uno di quei controlli di legittimità e regolarità dei conti di cui parlavo prima, introdotti dal decreto-legge n. 174 del 2012, che estende la parifica del rendiconto regionale anche alle Regioni a Statuto ordinario. Era già previsto per le Regioni a Statuto speciale e viene esteso anche alle Regioni a Statuto ordinario.

Questa sede di controllo si è rivelata una sede particolarmente significativa, perché, come cercavo di dire prima, assume le forme di un giudizio, perché in quella sede, così come a livello statale vedremo il 28 giugno prossimo la parifica del rendiconto generale dello Stato, che prima era prevista solo per lo Stato, poi è stata introdotta prima per le speciali, poi per le ordinarie, è un vero e proprio giudizio, perché, pur essendo un controllo di legittimità e di regolarità dei conti, la Corte dei conti opera in quella sede, assistita dalle forme della giurisdizione contenziosa, quindi c'è il pubblico ministero, da una parte, che rappresenta l'interesse alla legalità costituzionale e finanziaria, dall'altra il Presidente della Regione o il suo avvocato, se sceglie di avvalersi di un avvocato, e la Corte, che è chiamata a parificare il rendiconto, cioè prima che il rendiconto sia approvato dalla legge regionale è sottoposto al giudizio di parificazione della Sezione regionale.

La Regione manda quindi il disegno di legge di rendiconto, la Corte dei conti controlla che quelle cifre corrispondano al bilancio di previsione che ha autorizzato la gestione finanziaria. Sapete che tutte le leggi di bilancio sono bilanci preventivi, con i quali l'Assemblea elettiva autorizza l'Esecutivo alla gestione del bilancio; il disegno di legge di rendiconto, invece, è un consuntivo e quindi la Corte dei conti, nel giudizio di parificazione, con le forme

della giurisdizione contenziosa, accerta che le cifre, quindi le partite di spesa e le partite di entrata effettivamente impegnate e riscosse nella gestione di bilancio, corrispondano a quelle contenute nel bilancio di previsione.

Se questo accertamento ha un esito positivo, cioè la Corte dei Conti accerta questa corrispondenza, il disegno di legge di rendiconto viene parificato, altrimenti non viene parificato. Come dicevo prima, è un controllo di legittimità e regolarità dei conti, perché è un procedimento che ha una struttura binaria e un esito dicotomico.

Cosa vuol dire? Vuol dire che non è un controllo collaborativo, o meglio nel giudizio di parificazione del rendiconto la Corte dei conti fa due cose, adotta una decisione di parifica o non di parifica, che accerta o meno questa corrispondenza fra le cifre che ho detto, fra il programmato e il realizzato, e adotta una relazione che indirizza l'Amministrazione regionale verso un utilizzo migliore delle risorse, cercando di favorire buone pratiche e processi di autocorrezione nell'impiego delle risorse rispetto agli obiettivi che la Regione intende conseguire.

La decisione di parifica è una pronuncia che viene resa dalla Sezione regionale in esito a questo giudizio di parifica e quindi è una decisione a struttura binaria ed esito dicotomico, quindi è un controllo di legittimità e regolarità che si conclude con una pronuncia di parifica o di non parifica.

Nell'espletare questa attività, la Corte dei conti è soggetta solo a un parametro normativo, cioè verifica che le cifre rappresentate nel rendiconto corrispondano alle partite di entrata e di spesa del bilancio di previsione, e si conclude con una decisione di parifica o non parifica, accertando o meno la corrispondenza di queste cifre al bilancio.

Questo è un controllo di legittimità e regolarità, non è collaborativo, o c'è la parifica o non c'è la parifica (struttura dicotomica). La relazione, invece, è un controllo collaborativo. La Sezione regionale fa il giudizio di parifica con la decisione di parifica o di non parifica, e poi fa una relazione, con la quale indirizza la Regione a un migliore impiego delle risorse rispetto agli obiettivi,

che ha quindi una funzione di stimolo all'autocorrezione, quindi è un controllo di tipo collaborativo.

Il primo controllo non è collaborativo, perché è caratterizzato dall'essere basato soltanto sull'applicazione di parametri normativi, dal dover assicurare il contraddittorio tra interessi antagonisti, rappresentati dal Pubblico Ministero contabile, da un lato, e dalla Regione, dall'altro, e dall'essere ricorribile davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, cioè la decisione di parifica può essere impugnata dal PM contabile o dalla Regione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione.

Anche questo attrae la decisione di parifica nell'alveo della funzione giurisdizionale, perché è un controllo di legittimità e regolarità, ma ha questa struttura binaria ed esito dicotomico e la decisione di parifica è addirittura ricorribile davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti, che è una sorta di giudice di appello della decisione di parifica di primo grado.

Questo rende la decisione più simile ad una pronuncia di tipo quasi giurisdizionale, la relazione, invece, ad un controllo di tipo collaborativo, volto a stimolare processi autocorrettivi.

Qui vengo anche a rispondere al nostro dottore e amico della III Commissione, che si chiede che senso abbia che si pronuci la Corte dei conti se il rendiconto è approvato con legge e può essere controllato solo dalla Corte costituzionale. Il senso è che la Corte dei conti fa un controllo di legittimità e regolarità, il cui esito è ricorribile davanti alle Sezioni riunite (la decisione della Sezione regionale), l'Assemblea fa un controllo politico, approvando con legge lo stesso rendiconto, perché la Costituzione individua un doppio circuito di controllo. Il Consiglio regionale fa un controllo politico, approvando con legge il rendiconto, perché la decisione di bilancio non è una decisione tecnica, come diceva prima il presidente Ciambetti, non spetta ai tecnocrati, spetta alla politica, anzi è la decisione massimamente politica, perché è quella che decide come impiegare le risorse per finanziare i diritti, le

prestazioni e i servizi, e non può che spettare per Costituzione all'organo politico, all'Assemblea.

Quando il Consiglio regionale approva il bilancio e poi il rendiconto, quindi, effettua un controllo politico, che è collegato al circuito democratico.

Il controllo della Corte dei conti sul disegno di legge di parificazione del rendiconto è invece un controllo tecnico-giuridico, perché la Corte dei conti è chiamata a controllare che quelle risorse corrispondano a quelle del bilancio di previsione. Questo confine tra il controllo politico, che spetta all'Assemblea, e il controllo tecnico, che spetta ad un organo legittimazione tecnica, cioè ad un giudice, è stato chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2022, che è la sentenza sulla parifica della Regione Siciliana del 2019 (ne avrete ovviamente sentito parlare), perché lì la Regione Siciliana diceva "se io l'approvo con legge, la legge può essere dichiarata incostituzionale solo dalla Corte costituzionale, quindi il controllo prima della Corte dei conti non serve", o meglio la Regione Siciliana sosteneva questa tesi: si interrompe nel momento in cui la legge regionale approva il rendiconto.

Cosa era successo? Era successo che il rendiconto della Regione Siciliana era stato parzialmente parificato dalla Sezione regionale; il pubblico ministero contabile, che voleva di più, cioè voleva che fosse riconosciuta l'illegittimità di più voci del rendiconto siciliano, ha fatto ricorso contro quella decisione della Corte dei conti davanti alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Nelle more della definizione di quel giudizio, cioè in attesa che si pronunciasse le Sezioni riunite, la Regione Siciliana ha approvato quel rendiconto con legge, perché prevale il controllo politico, tant'è vero che ha fatto un ricorso per conflitto di attribuzione fra Enti davanti alla Corte costituzionale, chiedendo alla Corte di annullare l'atto giurisdizionale con cui la Corte dei conti era andata avanti nel giudizio di appello sulla parifica.

La Corte costituzionale ha respinto questo ricorso della Regione Siciliana, ha dichiarato non fondato questo ricorso per conflitto fra Enti, perché la

Regione Siciliana aveva la pretesa di dire “se io lo approvo con legge, è sanato tutto, anche in attesa del giudizio di secondo grado della Corte dei conti”.

La Corte costituzionale dichiara invece infondato il ricorso, perché alla Corte dei conti spetta accertare la corrispondenza delle cifre o meno, e questo procedimento deve finire, e, se c'è il ricorso, bisogna aspettare le Sezioni riunite, se il pubblico ministero o la Regione impugnano la decisione della Sezione regionale, poi il Consiglio regionale approverà con legge il rendiconto.

La Corte costituzionale, nella sentenza n. 184 del 2022, dice che un conto è il controllo politico, che nessuno può togliere all'Assemblea, tant'è vero che il rendiconto è approvato con legge, che è sindacabile solo dalla Corte costituzionale, un conto è il controllo di legittimità e regolarità, che è un controllo garanzia nell'interesse del corretto impiego delle risorse, con cui la Sezione regionale controlla la corrispondenza tra il programmato e il realizzato. Sono due piani distinti.

Il Consiglio regionale si può discostare dall'esito del giudizio di parifica del rendiconto? Sì, perché lo approva con legge, quindi potrebbe con legge approvare un rendiconto non parificato dalla Corte dei conti. Il Consiglio comunale non può farlo, perché il rendiconto del Consiglio comunale non è approvato con legge, perché il grado di autonomia politica è inferiore, quindi il Consiglio comunale subisce l'esito del controllo di legittimità e regolarità dei conti, non ha la parifica, però, per esempio, i Comuni che sono in stato di predissesto sono sottoposti ai controlli di legittimità e regolarità con verifiche ogni sei mesi della Sezione regionale sul rispetto del piano pluriennale di riequilibrio.

Se la Corte dei conti dice “no”, il Consiglio comunale si deve adeguare e basta, perché non approva i bilanci con legge. La Regione invece può dire “io approvo con legge il rendiconto non parificato, perché ho l'autonomia legislativa, e solo la Corte costituzionale può sindacarmi la legge” (sentenza n. 39 del 2014).

Deve però essere consapevole, come dice sempre la Corte costituzionale, che, se si discosta dalle cifre del giudizio di parificazione del rendiconto, si espone a successive censure di incostituzionalità delle leggi regionali, di quella che approva il rendiconto e di quelle di spesa successive, che impegnano quelle risorse rendicontate secondo la Corte dei conti illegittimamente.

Mentre quindi l'effetto conformativo sull'autonomia locale, per esempio su un Comune, è diretto, l'effetto conformativo del giudizio di parificazione (non lo dico io, lo dice la Corte costituzionale) è sostanzialmente indiretto.

È vero quello che lei dice, può anche ritenersi che non serva, nel senso che il Consiglio regionale è libero di approvare una legge di approvazione del rendiconto che si discosti dagli accertamenti effettuati dalla Sezione regionale in sede di giudizio di parificazione, però, se lo fa – dice la Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2022 molto chiaramente, ma anche in altre pronunce precedenti – il Consiglio regionale deve essere consapevole che si espone alla possibilità che lo Stato impugni quella legge di approvazione del rendiconto o leggi di spesa successive che impegnino quelle partite di spesa, secondo la Corte dei conti illegittimamente accertate, esponendole a future dichiarazioni di incostituzionalità.

Le leggi regionali successive che impegnano quelle risorse per la Corte dei conti non giuridicamente accertate potranno infatti essere impugnate dallo Stato in via principale o essere impugate in via incidentale dalla stessa Corte dei conti successivamente, proprio in sede di parificazione del rendiconto regionale successivo.

Vi è quindi un doppio circuito di controllo, uno è quello democratico che spetta all'Assemblea elettiva e che nessuno può togliere al Consiglio regionale, l'altro è quello della Corte dei conti in sede di parifica, che è un controllo garanzia sull'impiego delle risorse, verifica del programmato e realizzato, che serve a valorizzare l'altro, cioè dovrebbe mantenere, anche se è un

controllo di legittimità e regolarità, una natura ausiliaria al controllo politico del Consiglio regionale.

La Corte dei conti dovrebbe far emergere se le risorse programmate non siano state poi effettivamente impegnate e quindi vi siano delle illegittime partite di spesa nel rendiconto, e consentire all'Assemblea di bocciare il rendiconto. Una volta un rendiconto è stato bocciato dopo il giudizio di parificazione del rendiconto; è successo più volte che i Consigli regionali (ci sono stati dei casi, ad esempio l'Abruzzo) abbiano non approvato dei rendiconti non parificati dalla Sezione regionale. A livello statale è successo anche il contrario, una volta, nel 2011, cioè un rendiconto generale dello Stato, parificato dalla Corte dei conti ad ottobre 2011 (quello del quarto Governo Berlusconi) è stato bocciato dal Parlamento in sede di approvazione della legge del rendiconto generale dello Stato, perché fu respinto l'articolo 1 del rendiconto del quarto Governo Berlusconi.

Lì c'è il rovesciamento, cioè il Parlamento bocciò un rendiconto generale accertato dalla Corte dei conti, a livello regionale in più di un'occasione è successo che il Consiglio regionale non abbia approvato il rendiconto non parificato dalla Sezione regionale, perché sono due controlli, come dice la Corte costituzionale, che stanno su piani distinti.

Questo indubbiamente è un controllo di legittimità e regolarità incisivo, nessuno lo mette in dubbio, se si perde questo schema dell'ausiliarità al Consiglio, tanto che può succedere quello che ho detto (vengo quindi alla domanda del dottor Giachetti), cioè può succedere che se il Consiglio regionale si discosta, nell'approvazione del disegno di legge di rendiconto, dagli accertamenti della Corte dei conti, certo, può farlo, perché dispone del potere legislativo, contrariamente al Consiglio comunale, però deve essere consapevole che la legislazione regionale successiva o quella stessa legge di approvazione del rendiconto potrebbe esporsi a censure di incostituzionalità, potrebbe essere oggetto di un ricorso diretto da parte dello Stato o di un ricorso

incidentale da parte della stessa Sezione regionale della Corte dei conti, esattamente quello a cui faceva riferimento la domanda del dottor Giachetti.

In sede di giudizio di parificazione del rendiconto, questa possibilità di portare una legge regionale al giudizio della Corte costituzionale è stata considerevolmente ampliata dalla giurisprudenza costituzionale dal 2018 ad oggi. Nel 2018, la sentenza n. 196, quella a cui lei faceva riferimento sulla istituzione della vice dirigenza nella Regione Liguria, con premio di produttività al vice dirigente, e in quell'occasione la Corte dei conti, in sede di approvazione del rendiconto, sollevò la questione sulla norma di spesa a monte, che istituiva la vice dirigenza.

Cosa succede? Succede che, siccome il controllo di legittimità e regolarità è incisivo, e, siccome questo controllo ha struttura binaria ed esito dicotomico, la Corte dei conti non si limita al raffronto tra il programmato e il realizzato, ma, se ritiene di dover parificare delle partite di spesa e il magistrato dubita che la legge di spesa a monte di quella partita di spesa sia conforme a Costituzione, può sollevare la questione, perché è un giudizio incidentale, è un controllo.

La struttura binaria è ad esito dicotomico, basata sulla sola applicazione di parametri normativi che garantisce il contraddittorio ed è ricorribile, quindi è un giudizio incidentale come gli altri, è come un altro giudice, quando si trova a dover parificare una partita di spesa sulla base di una legge di spesa di cui il magistrato contabile dubita della conformità, sospende il giudizio di parifica e solleva la questione.

La Sezione regionale della Liguria dice quindi "io non sono convinta che la Regione Liguria possa istituire la figura del vicedirigente", perché quello incide sull'ordinamento civile, sull'organizzazione che per giurisprudenza costituzionale non è più organizzazione amministrativa che spetta al legislatore regionale, ma è ordinamento civile che spetta al legislatore statale (la figura contrattuale, l'indennità che spetta al vicedirigente, eccetera, eccetera), quindi solleva la questione e la Corte costituzionale la dichiara ammissibile e fondata

(sentenza n. 196 del 2018, cui lei faceva riferimento, sulla vice dirigenza in Liguria).

Da quel momento in poi si amplia la legittimazione per oggetto e per parametro a sollevare questioni da parte della Sezione regionale in sede di controllo di parifica del rendiconto regionale, perché può riguardare tutte le leggi regionali che hanno effetti finanziari (ampliamento dell'oggetto), tutte le leggi di spesa presupposte a quella partita di spesa che la Sezione regionale ritiene illegittima e ritiene di non poter parificare, senza chiarire prima se la legge di spesa fosse conforme o meno alla Costituzione, che è il presupposto di quella partita di spesa, e si amplia la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale per la Sezione regionale non solo a progetto ma anche per parametro, perché può riguardare la violazione delle norme costituzionali sull'equilibrio e la copertura, che abbiamo visto oggi, quindi articoli 81, 119 primo comma per l'equilibrio di bilancio delle Regioni, 97, ma può riguardare anche le norme sul riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Nella pronuncia a cui lei faceva riferimento, il parametro era evocato dalla Sezione regionale della Liguria al 117, secondo comma, lettera l), quello dell'ordinamento civile, cioè non può la Regione disciplinare la figura del vicedirigente con una certa indennità, perché la materia è ordinamento civile dello Stato, può farlo solo il legislatore statale, giurisprudenza costituzionale criticabile, ma ormai consolidata, perché è da più di 15 anni che la Corte dice, ampliando con questa materia di carattere trasversale, che è una materia non materia dell'ordinamento civile, che tutto quello che finisce in un contratto spetta solo al legislatore statale disciplinarlo.

È chiaro che diventa uno strumento per portare al giudizio della Corte leggi regionali, come la domanda del dottor Giachetti sottendeva, che non sono impugnate dallo Stato in via principale, quindi senza limiti di tempo, perché in via incidentale la Sezione regionale può sollevare la questione quando vuole, mentre lo Stato in via principale può impugnare la legge regionale solo nei 60 giorni di cui dispone, e con un parametro più ampio per sollevare la

questione di legittimità costituzionale, perché riguarda non solo gli effetti finanziari, ma anche il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale però dice: attenzione, perché queste questioni possono essere sollevate soltanto se la Sezione regionale dimostra che la violazione delle norme costituzionali sul riparto di competenze (ad esempio l'ordinamento civile nel nostro caso) si riflette sugli equilibri di bilancio.

Ad un certo punto, quando l'esercizio finanziario è esaurito, quando le partite di spesa degli esercizi finanziari precedenti sono state parificate, non si può riaprire tutto a distanza di anni nel giudizio di parificazione di molti anni dopo, che parifica ad esempio la partita di spesa dell'Amministrazione regionale per certe spese del personale, sulla base di una norma che prevede spese del personale di molti anni precedenti, quindi la Corte costituzionale ha cercato di chiudere un po'.

Dopo quella pronuncia del 2018, infatti, ci sono state molte pronunce di inammissibilità di questioni sollevate da Sezioni regionali della Corte dei conti, che volevano far dichiarare incostituzionali legge regionali sul personale di molti anni prima, e la Corte ha detto no, perché qui non c'è la rilevanza della questione sollevata, perché quel rapporto giuridico si è esaurito con la parifica dei rendiconti precedenti, quando la legge di spesa sul personale risale a molti anni prima.

Vi è quindi un tentativo della giurisprudenza costituzionale di bilanciare questa nuova via di accesso incidentale, che consente indubbiamente di portare molte leggi regionali al giudizio di legittimità costituzionale della Corte, con l'esigenza di bilanciare l'autonomia regionale.

È chiaro però che, quanto più il giudizio della Corte dei conti in sede di parifica, come lei diceva nell'ultima parte del suo intervento, diventa pervasivo, tanto più c'è il rischio che questa legittimazione a sollevare questioni sulle leggi regionali si ampli, perché se la Corte dei conti non fa più un mero raffronto, ma ogni volta va a verificare che i titoli di spesa, cioè le obbligazioni, i contratti, i provvedimenti della Regione, che sono il titolo di

erogazione ultimo della spesa, corrispondano, attraverso i criteri della contabilità analitica, ai saldi, fa un sindacato, che è rivolto alla fine a verificare l'oggetto vero del giudizio di parifica, il rispetto del saldo, il corretto impiego delle risorse nei limiti consentiti dalla legislazione contabile con riferimento ai saldi.

Facciamo degli esempi concreti per chi ha un po' di pratica contabile. Le risorse del Fondo pluriennale vincolato possono essere utilizzate solo per le obbligazioni contratte l'anno precedente, con vincolo di destinazione all'adempimento di quelle obbligazioni, non possono essere distratte e impegnate per il personale. Se la Regione lo fa, la Corte dei conti non parifica e può sollevare la questione sulle norme che stanno a monte.

Il giudizio di parifica è diventato quindi un controllo non solo sul raffronto fra scritture, programmato e realizzato, ma, attraverso i provvedimenti amministrativi, le obbligazioni e i contratti che impegnano quelle risorse, la Sezione regionale va a verificare che quei provvedimenti amministrativi siano legittimi rispetto alle norme di spese presupposte, o quelle obbligazioni, contratte dalla Regione per esempio con i privati, siano legittime rispetto alle norme di spesa presupposte e corrispondano, nel quadro della contabilità analitica, ai saldi di bilancio.

Il giudizio di parifica si articola dunque su tre livelli: controllo sui titoli (provvedimenti, obbligazioni, legittimità dei titoli), che devono essere corrispondenti alle norme di spesa presupposte; verifica attraverso la contabilità analitica (secondo livello) dei saldi (terzo livello) di bilancio, che danno in sintesi la rappresentazione dello stato di salute dell'ente della Regione.

Per questo può sollevare la questione la Sezione regionale di costituzionalità, perché se si trova a dover parificare delle cifre impegnate da provvedimenti e obbligazioni emanati o contratti dalla Regione sulla base di norme di spesa che il magistrato contabile nella sua testa ritiene non conformi a Costituzione, può sospendere il giudizio di parifica e sollevare la questione.

È chiaro che diventa uno strumento indubbiamente incisivo, che deve rimanere però nei limiti dell'equilibrio, e la Corte costituzionale lo dice. Se questo si mette a sollevare questioni che riguardano norme di spesa sul personale, norme sulla gestione amministrativa, però la Regione ha rispettato l'equilibrio, sono questioni inammissibili.

Per quanto concerne l'ultima parte della domanda di Giachetti, condivido appieno che la relazione sulla copertura non deve interferire con le scelte discrezionali di impegno delle risorse che spettano all'autonomia politica dell'ente Regione e del Consiglio, perché è una relazione di tipo collaborativo, non è un controllo di legittimità e regolarità quella sulla copertura come il giudizio di parifica.

La Corte dei conti deve quindi limitarsi ad interpretare la copertura come altra faccia dell'equilibrio, che quindi deve essere certa, basata su risorse disponibili, non dire al Consiglio e alla Regione “queste risorse non puoi impegnarle per queste spese, ma le devi impegnare per altre”, perché lì si sostituisce alla discrezionalità del decisore politico, facendo venir meno la logica stessa della decisione di bilancio.

Questa è la ragione per cui – torno alla domanda precedente – anche il controllo di costituzionalità non deve funzionare come strumento di controllo sulle leggi regionali. Se abbiamo 400 pronunce sull'articolo 81 e quasi tutte, tranne due, hanno ad oggetto le leggi regionali, significa che l'articolo 81 ha funzionato come strumento di controllo dei bilanci e delle leggi regionali, della finanza regionale. Questo è un modo probabilmente riduttivo per interpretare l'equilibrio, neanche tanto in linea con quell'idea di equilibrio dinamico a cui facevo prima riferimento.

Che valore ha la lettera che arriva da Bruxelles sul bilancio? Qui entriamo in un terreno minato, che era quello che evocava lo stesso presidente Ciambetti, perché ci sono molti atti secondari... Ad esempio, in un lavoro che sto facendo sulle fonti mi sono accorto che anche la decisione di bilancio dello Stato inizia con una circolare, quella che manda il Ministero dell'Economia

e delle finanze al Governo e al Parlamento chiedendo di redigere lo schema di disegno di legge di bilancio sulla base delle risorse impegnate l'anno precedente. E sappiamo che la circolare è un atto che impegna l'Amministrazione, ma non è un atto normativo. Viviamo in un'epoca in cui le fonti del diritto sono molto disarticolate, per esempio il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è diventato protagonista nella pandemia, ma in realtà era già in atto una proliferazione di DPCM, che sono delle fonti secondarie non di carattere normativo, con cui invece il Governo fa molte cose, dà attuazione a decreti-legge, definisce standard di tutela, quindi ci sono molti atti atipici non di carattere normativo che o sono decisioni importanti sui diritti oppure avviano processi delicatissimi come quelli di bilancio. Anche la circolare del MEF è un atto un po' atipico che avvia la decisione di bilancio. Anche la lettera che arriva da Bruxelles è un atto che indubbiamente pone degli interrogativi sul piano del sistema delle fonti, perché un conto è un atto normativo dell'Unione europea, che ha un effetto diretto, in forza del primato della diretta applicabilità, e che impegna non solo i giudici, ma tutti gli operatori di diritto e tutte le Amministrazioni dello Stato membro, perché lo Stato membro ha firmato il trattato consapevolmente e si è impegnato a dare attuazione agli atti normativi europei, un conto è la lettera che arriva dalla Commissione, da Bruxelles, che impegna a realizzare certe politiche secondo certi vincoli, perché non è un atto normativo, stando al sistema eurounitario. Credo che si debba tornare, per quanto possibile, ad una dogmatica seria sulle fonti del diritto, cioè considerare ciò che è fonte, ciò che impegna le Amministrazioni, se è un atto normativo, se è una fonte. Non è che i costituzionalisti siano dei pazzi, quindi studiano le fonti individuando quello che ha valore normativo e quello che non lo ha, ma se l'atto normativo è stato votato da un'Assemblea, risponde al principio democratico; se l'atto non ha carattere normativo, non risponde al principio democratico. Quindi, limitare l'uso di questi atti di soft law che a volte non hanno carattere normativo e spesso rischiano di porsi in contrasto con il sistema delle fonti, che risponde

ai principi costituzionali, all'esigenza che l'atto normativo risponda a un certo processo di produzione democratica, basato sulle Assemblee elettive.

Vengo quindi, per concludere, agli ultimi interrogativi centrali collegati a questi, che sollevava il dottor Rota, cioè l'esigenza di garantire l'autonomia degli enti substatali, dei Comuni, delle Regioni, e l'autonomia degli organi. Ciò che è stato posto in discussione negli ultimi 15 anni e forse più è l'autonomia delle Assemblee elettive, dei Consigli, perché un'interpretazione particolarmente rigorosa, più che dell'equilibrio, dei limiti all'impiego di certe risorse secondo certe modalità, e soprattutto la riduzione delle risorse trasferite dal centro alla periferia hanno ridotto il margine di manovrabilità delle Assemblee nella decisione di bilancio, perché le Regioni e, in particolare, i Consigli regionali sono stati privati di punti di riferimento.

Diceva giustamente il dottor Rota che i livelli essenziali delle prestazioni non sono stati determinati in tutti i comparti, in tutti gli ambiti materiali allo stesso modo, in modo organico e puntuale, non sono stati aggiornati, e quello rende la Regione e il Consiglio privi di punti di riferimento per individuare quella che la Corte costituzionale chiama "la spesa costituzionalmente necessaria", perché se ci fosse il livello essenziale in tutti gli ambiti materiali e per tutti i servizi, il Consiglio regionale saprebbe che quella spesa non si può toccare.

Qual è il livello essenziale della sanità? È stato aggiornato. Qual è il livello essenziale dell'istruzione? Non c'è, non è aggiornato da molti anni, risale al 2001. Qual è il livello essenziale dei servizi sociali? Non è mai stato determinato, quindi il legislatore regionale, il Consiglio è privo di punti di riferimento per individuare la spesa costituzionalmente necessaria per finanziare i livelli essenziali e le funzioni fondamentali dei servizi, lacuna che il legislatore statale deve colmare.

Così come la disponibilità di risorse certe, non solo trasferite, certe, contributi propri e compartecipazioni, che rimangono invece una minoranza,

perché la finanza regionale è ancora in larghissima parte una finanza derivata da trasferimento, su cui poi magari vengono messi vincoli (fondi vincolati). Giustamente anche questo punto era richiamato dal dottor Rota, perché la finanza può essere anche tutta di carattere derivato, si garantisce poco l'autonomia rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni, ma se alla finanza trasferita di carattere derivato su questi fondi trasferiti il legislatore statale non impone dei vincoli di destinazione, un po' di autonomia è salvaguardata, perché il Consiglio regionale può decidere come impiegare le risorse. Se invece sono messi anche vincoli di destinazione sulla finanza trasferita, l'autonomia finanziaria regionale è doppiamente tradita, perché non solo è di carattere derivato, ma sulle risorse trasferite è imposto pure il vincolo di destinazione.

Non è un caso che davanti alla Corte costituzionale si sia giocata una partita importante sui fondi vincolati, cioè sui fondi trasferiti dallo Stato alle Regioni, su cui lo Stato imponeva il vincolo di destinazione, che in una primissima fase, 2003, 2004, 2005, all'indomani del Titolo V, la Corte costituzionale considerava incostituzionali, perché diceva che il fondo vincolato è incompatibile con l'articolo 119, con l'autonomia finanziaria regionale.

Con la crisi del 2010-2011 e negli ultimi anni ancora di più, la Corte ha cominciato a fare delle eccezioni: sì, il fondo vincolato è incostituzionale, però se serve a garantire i diritti alla persona di quel programma specifico...; però, se nella crisi l'articolo 119 non ha ancora trovato attuazione...; però, se nella pandemia l'articolo 119 non ha ancora trovato attuazione, vanno bene i fondi vincolati.

Capisco che nell'emergenza è importante garantire risorse anche vincolate su materie di competenza regionale quali la sanità, ad esempio, però sarebbe importante che il legislatore statale facesse una scelta chiara, o attuare il 119 e garantire l'autonomia finanziaria e tributaria, e questa è la via a Costituzione vigente, perché l'articolo 119 delinea un modello di finanza aperta, come ho scritto in quegli articoli che vi ho anticipato, perché ci sono delle variabili tra

cui questa dei fondi vincolati o il grado di coordinamento della finanza pubblica, che sono controllati dal legislatore statale, ma individua anche dei punti fermi, delle prescrizioni (tributi propri, compartecipazioni, fondo perequativo).

Finché non si dà attuazione a queste prescrizioni, l'autonomia finanziaria e tributaria regionale rimane sulla carta, quindi o si dà attuazione o si cambia il 119. Penso che questa sia la scelta di fondo, preliminare a tutto quello che abbiamo detto, di cui il legislatore statale deve farsi carico, perché – su questo concludo veramente – è anche una questione di effettività delle prescrizioni costituzionali del 119, del Titolo V, che, se preso sul serio, deve essere attuato.

Non è quindi solo una questione di autonomia, di come bilanciare l'equilibrio di bilancio e il coordinamento della finanza pubblica con l'autonomia della Regione e del Consiglio regionale, ma è anche una questione di prescrittività della Costituzione e delle norme costituzionali, una questione che dovrebbe imporre di prendere sul serio la Costituzione.

