



Di una cosa, però, la Corte costituzionale non ha mai dubitato dall'istituzione delle Regioni ordinarie in avanti: che l'obbligo di copertura fosse applicabile anche alle leggi regionali. Qui c'è una giurisprudenza costituzionale talmente ferrea e granitica che non la ripeto neanche. (Carola Pagliarin)

QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI

QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI, COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI REGIONALI DI SPESA E SISTEMA DEI CONTROLLI



ATTI/QUADERNI

41

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

Palazzo Ferro Fini, San Marco 2321 – 30124 Venezia

Tel. 041.2701111 – www.consiglioveneto.it

SERVIZIO ATTIVITÀ E RAPPORTI ISTITUZIONALI

Dirigente: Alessandro Rota

Tel. 041.2701222

Mail: sari@consiglioveneto.it

© 2023 Consiglio regionale del Veneto

Stampato dalla Stamperia del Consiglio regionale nel mese di dicembre 2023

QUANTIFICAZIONE DEGLI ONERI, COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI REGIONALI DI SPESA E SISTEMA DEI CONTROLLI

Lunedì 3 luglio 2023
Palazzo Ferro Fini – Sala Oriana Fallaci

A cura del Consiglio regionale del Veneto
Servizio attività e rapporti istituzionali

INDICE

Roberto Valente, <i>Segretario Generale del Consiglio regionale del Veneto</i>	7
Carola Pagliarin, <i>Professoressa di Diritto amministrativo all'Università di Padova</i>	9
Tiziano Tessaro, <i>Consigliere Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna</i>	22
<i>Domande del pubblico</i>	56
Carola Pagliarin, <i>Professoressa di Diritto amministrativo all'Università di Padova</i>	57
Tiziano Tessaro, <i>Consigliere Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna</i>	59

Roberto Valente

Segretario generale del Consiglio regionale del Veneto

Diamo inizio a questo secondo appuntamento del secondo ciclo di seminari, che vede oggi un argomento molto toccante, molto interessante, molto vicino ai nostri lavori, ovvero la copertura di spesa delle leggi.

Sono particolarmente contento di dare il benvenuto a due autorevoli conoscitori della materia, che in realtà sono anche due amici, perché sono persone che conosco da lungo tempo, e questa abbinata mi ha veramente fatto piacere. Andando in ordine di tempo, conosco la professoressa Carola Pagliarin, docente di Diritto amministrativo all'Università di Padova, da vent'anni, e vi svelo anche una cosa che non sapete: lei fece parte della Commissione di esami di dirigente a cui io partecipai, quindi mi promosse come dirigente, perciò la vedo con particolare piacere perché mi interrogò quella volta in Diritto costituzionale. Era il 2001 e in quell'occasione la vidi per la prima volta.

Il dottor Tiziano Tessaro, qualche anno dopo, mi vide invece dall'altra parte del tavolo, quindi non come concorrente, ma come esaminatore, perché ci conoscemmo ad una Commissione di concorso, dove lui era il Presidente e io ero un Commissario. All'epoca lui era Segretario generale del TAR, poi ha fatto una bella carriera e adesso è giudice della Corte dei conti presso la Sezione di controllo della Regione Emilia-Romagna, ma è stato anche in Veneto parecchi anni, e per questo il rapporto è continuato nel tempo. Ci

conoscemmo quindi in quella occasione e devo dire che a volte queste esperienze nelle quali ti vedi sullo stesso fronte fanno nascere veramente delle amicizie, perché lavorando insieme, avendo la stessa impostazione e lo stesso modo di pensare nascono dei bei rapporti, che poi durano nel tempo.

Vi ho quindi svelato il motivo per il quale sono particolarmente felice di accoglierli oggi.

Questo è un tema che ci occupa da parecchio tempo, loro lo sanno, in particolare con il dottor Tessaro ci siamo incontrati varie volte, perché è un tema sul quale con la Corte dei conti abbiamo sempre avuto un rapporto aperto, perché abbiamo iniziato con una serie non di contestazioni, ma di rilievi, poi chiaramente man mano, in questo spirito di collaborazione che sia la Corte dei conti, sia la Regione Veneto hanno voluto instaurare, abbiamo cercato di affinarci attraverso delle note esplicative, delle informazioni sempre più utili e pregnanti per l'esame, che la Corte dei conti deve fare in sede di controllo, delle nostre leggi, e credo che siano stati fatti grandi passi. Noi siamo comunque una Regione tra le migliori, perché so che in altre sezioni di Corte dei conti hanno addirittura contestato fino all'impugnativa davanti alla Corte costituzionale leggi che a loro parere non erano sufficientemente coperte da un controllo che avveniva dopo diversi anni.

Carola Pagliarin

Professoressa di Diritto amministrativo all'Università di Padova

Il mio ruolo oggi è quello di introdurre essenzialmente i temi relativi all'obbligo di copertura delle leggi di spesa regionale. Con il dottor Tiziano Tessaro ci siamo accordati, perché quando ci ascoltate abbiate un filo rosso, per far sì che i nostri interventi siano assolutamente integrati, per cui la mia introduzione cercherà di dar conto del quadro costituzionale e della giurisprudenza della Corte costituzionale, almeno nei suoi tratti essenziali e nei suoi tratti evolutivi, e poi il dottor Tessaro farà un approfondimento sul ruolo svolto dalla Corte dei conti e sviscererà tutti gli aspetti tecnico-contabili propri della valutazione del rispetto dell'obbligo di copertura, quindi, evidentemente, dovrà illustrare in maniera molto più specifica i profili attraverso i quali si arriva a stabilire se l'obbligo di cui all'articolo 81, terzo comma, sia soddisfatto oppure no da parte della legge regionale.

In buona sostanza, abbiamo un inquadramento generale, a cui segue poi un'analisi più puntuale, quindi alcuni concetti verranno da me anticipati, e poi sviluppati successivamente nella relazione seguente.

Per parlare dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa regionali non possiamo non far riferimento, perché il parametro normativo costituzionale è pur sempre il medesimo, all'obbligo di copertura in senso ampio, stabilito oggi dall'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, e già in precedenza,

prima della riforma dovuta alla legge costituzionale n. 1 del 2012, dal quarto comma dell'articolo 81.

In realtà, ci sono diverse disposizioni costituzionali che hanno subito un'evoluzione interpretativa nel tempo, dall'entrata in vigore della Costituzione, il 1 gennaio 1948, ad oggi è capitato ben qualcosa, quindi non ci meravigliamo. Ci sono molte disposizioni che hanno cambiato segno interpretativo in maniera importante. Penso per tutti all'articolo 41 della Costituzione, solo per fare un esempio, ma anche l'articolo 81 è tra queste, pur essendo una norma più apparentemente tecnico-contabile, perché la relazione che seguirà sarà molto tecnica e ce ne accorgeremo, quindi si potrebbe avere l'impressione, tutto sommato, che questa sia una di quelle disposizioni che veleggiano tranquille nel tempo, più tecniche che non di portata precettiva, di portata ampia, di portata costituzionale di valori e di principi, invece così non è.

Così non è, perché questa è una norma tecnica, se vogliamo, ma è una norma che impatta in maniera relevantissima sulla funzione legislativa, quindi rileva in maniera importante anche sui profili democratici, sui principi di rappresentatività, su molti aspetti che riguardano tutto il sistema costituzionale nel suo complesso, e cercherò di spiegarmi in maniera il più possibile chiara.

Già nei lavori dell'Assemblea Costituente non era molto chiaro dove andasse il principio di copertura delle leggi, e mi spiego meglio. Oggi sappiamo che è nell'articolo 81, quindi nell'ambito delle disposizioni che riguardano il bilancio dello Stato, ma, se riflettete, in realtà non riguarda propriamente il bilancio dello Stato, o, meglio, non riguarda solo il bilancio dello Stato, perché riguarda tutte le leggi che importano nuovi o maggiori oneri (oggi si dice "oneri", nel precedente testo costituzionale si diceva "spese", ma è molto più precisa la disposizione odierna evidentemente).

Perché dico questo? Perché l'alternativa era porre questa regola dell'obbligo di copertura all'interno del procedimento legislativo. L'Assemblea Costituente lo discute perché attiene proprio ai limiti che si pongono al legislatore con riferimento alle sue politiche di spesa.

Per quanto il dibattito in Assemblea Costituente sugli aspetti contabili del bilancio non fosse particolarmente sentito e acceso, su questo profilo in Assemblea costituente c'erano anime che vedevano con molta dicitura di diffidenza l'idea di formalizzare nella Carta un principio che limitasse la politica di spesa, anche perché, se ritorniamo indietro, c'era il grande scenario della realizzazione dei diritti sociali che la nuova Carta introduceva e che necessariamente comportavano l'impiego della spesa per renderla effettiva.

Anche sotto questo profilo, quindi, l'obbligo di copertura era visto da alcuni come una limitazione all'esercizio della politica di spesa del legislatore e dei componenti dell'Assemblea rappresentativa. Da questo punto di vista, per esempio, non è difficile pensare che la posizione di La Pira fosse profondamente diversa rispetto a quella di Einaudi, laddove, come sapete benissimo, il contesto del pensiero liberale di Luigi Einaudi insisteva molto su questa previsione.

Nella dinamica del precedente testo costituzionale, quello che è rimasto vigente fino al 2012, l'obbligo di copertura aveva una funzione cardine, una sorta di pilastro fondamentale, che, insieme all'allora formalità della legge di bilancio o, per meglio dire, l'immodificabilità sostanziale della legge di bilancio, consentiva il mantenimento degli equilibri tendenziali di bilancio. In altre, più dirette parole, senza fare archeologia costituzionale perché ormai ce lo siamo dimenticato, non c'era nel precedente testo dell'articolo 81 una disciplina così articolata e ricca come oggi abbiamo, grazie alla legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato l'articolo 81, l'articolo 117, l'articolo 119, l'articolo 97 della Costituzione.

In quel sistema, l'obbligo di copertura delle leggi e la previsione, secondo la quale con la legge di approvazione del bilancio non si potevano istituire nuovi tributi e nuove spese, quel sistema combinato, il mantenimento attraverso la copertura dell'equilibrio tendenziale, storico e, dall'altro, l'immodificabilità sostanziale della legge di bilancio determinava il meccanismo che poteva rendere possibile l'equilibrio. Sappiamo che già con l'introduzione

della manovra di finanza pubblica, dovuta, come tutti sanno, alla legge n. 468 del 1978, la cosiddetta “legge Stammati”, questo disegno ovviamente è evoluto e cambiato profondamente, però questi erano i cardini di questo sistema.

Questo è un aspetto da tenere a mente, cioè per la Corte costituzionale, che conserva una sorta di memoria originaria, l'articolo sulla copertura è baluardo rispetto all'equilibrio di bilancio. La Corte costituzionale, però, non ha sempre dato la stessa interpretazione sostanziale al principio della copertura, o, meglio, sostanzialmente si coglie la differenza, le parole utilizzate dalla Corte magari possono sembrare ripetitive, ma nella sostanza la Corte costituzionale per lungo tempo – va detto – è stata cauta nell'applicazione dell'articolo 81 e dell'obbligo di copertura.

Se anche con la sentenza n. 1 del 1961 la Corte ha spiegato come questa previsione dell'obbligo di copertura avesse una portata sostanziale e non meramente contabile e tecnico-contabile, e fosse in grado di incidere evidentemente sulla politica di spesa del legislatore ordinario, non al fine di determinare un matematico equilibrio contabile o, meglio, pareggio contabile, ma un tendenziale equilibrio tra entrate e spese, nella sostanza la Corte costituzionale ha sempre operato un forte self-restraint, anche con riferimento allo scrutinio degli obblighi di copertura, e per lungo tempo non ha valorizzato questo parametro costituzionale.

Pensate a tutta la giurisprudenza sulle cosiddette “additive di prestazione”, cioè la Corte costituzionale rinveniva una normativa di legge ordinaria, che riconosceva diritti ad una determinata categoria e invece un'altra normativa, sempre di legge ordinaria, che non li riconosceva ad un'altra categoria. Applicando l'articolo 3 della Costituzione, la Corte riteneva che fosse irrazionale la distinzione operata ed estendeva, attraverso una cosiddetta “sentenza additiva di prestazione”, prestazioni non previste alla seconda categoria.

La Corte per lunghissimo tempo, a partire dal 1975, con la sentenza n. 219 del 1975, fino agli inizi degli anni '90, molte volte non si è posta il problema

delle ricadute delle sue pronunce e dell'individuazione anche dell'eventuale parametro dell'articolo 81 sotto il profilo dell'obbligo di copertura.

La Corte costituzionale è diventata molto più sensibile e molto più attenta ed ha richiesto al legislatore ordinario molta più attenzione nel rispetto dell'obbligo di copertura soprattutto per le previsioni che introducevano spese pluriennali che si spostavano nel tempo nei loro effetti.

A maggior ragione oggi, alla luce dell'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, la Corte costituzionale è molto più rigorosa nel richiedere il rispetto dell'obbligo di copertura, tanto è vero che, se voi scorrete le decisioni della Corte, ogni settimana trovate almeno una o due pronunce sull'obbligo di copertura, quindi trovate un'ampia giurisprudenza della Corte su questo profilo.

Questo ci dice due cose: primo, che la Corte è molto più attenta a questo profilo, quindi, al di là delle affermazioni di principio, è più capace di investigare il rispetto sostanziale dell'obbligo, attraverso tutta una serie di strumenti che vedremo; secondo, che c'è una frequenza di identità da parte di alcune Regioni, che evidentemente continuano a faticare.

Di una cosa, però, la Corte costituzionale non ha mai dubitato dall'istituzione delle Regioni ordinarie in avanti: che l'obbligo di copertura fosse applicabile anche alle leggi regionali. Qui c'è una giurisprudenza costituzionale talmente ferrea e granitica che non ve la ripeto neanche.

La Corte costituzionale ha quindi più volte chiarito che l'articolo 81, sotto il profilo dell'imposizione dell'obbligo di copertura, si applica anche alle leggi regionali, in ragione di una fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio, anche del bilancio regionale. La Corte ha anche affermato che l'obbligo di copertura, di cui all'articolo 81, opera direttamente, anche a prescindere dall'esistenza di cosiddette "norme interposte", quindi, se anche non ci sono disposizioni di legge ordinaria specifica che guidano nell'assolvimento dell'obbligo di copertura, la Corte avoca a sé la possibilità di sindacare l'adempimento dell'obbligo.

Qui, però, in realtà, le norme interposte giocano un ruolo fondamentale. Giocano un ruolo fondamentale per lo Stato, ma giocano un ruolo direi “fondamentissimo” per le Regioni, dove vengono in rilievo in primo luogo la legge n. 196 del 2009, che esplicitamente, all’articolo 19, estende alle Regioni la disciplina della copertura secondo le metodologie dell’articolo 17 della medesima legge del 2009, la n. 196, ma ancor di più vedremo il ruolo fondamentale svolto dalla disciplina sull’armonizzazione, quindi dal decreto legislativo n. 118 del 2011, in particolare l’articolo 38 che per le Regioni è la copertura, ma in generale possiamo dire con riferimento a tutte quelle disposizioni, dal principio della dualità di bilancio fino ai dettagli della copertura, contenute nel decreto legislativo stesso.

Per delineare l’obbligo di copertura nella sua concretezza, è quindi fondamentale e naturalmente precetto costituzionale la normativa di attuazione e la giurisprudenza costituzionale, perché è molto ricca e, soprattutto dal punto di vista tecnico, soccorre, come valorizzato dalla Corte stessa, le decisioni, e qui sono vaga apposta, perché mi riferisco a diversi poteri esercitati dalla Corte, con riferimento al sindacato dell’obbligo di copertura.

L’obbligo di copertura vede quindi la Corte dei conti andare a sindacare cosa? Non voglio invadere il campo del dottor Tessaro, ma, per capirci fin dall’inizio, cosa presuppone la valutazione del rispetto dell’obbligo? Presuppone (uso la terminologia usata dalla Corte dei conti, così andiamo bene) la morfologia giuridica degli oneri (dobbiamo capire cosa sono giuridicamente questi oneri), la loro quantificazione (in questo pensate anche ad alcune tecniche di quantificazione, come quelle del tetto di spesa, di cui parleremo poi ampiamente) e l’individuazione delle risorse necessarie alla copertura finanziaria.

Possiamo vedere quindi tre momenti: individuo la morfologia giuridica dell’onere, vado alla sua quantificazione e poi l’individuazione delle risorse necessarie a soddisfare. Questi tre momenti assumono poi una scomposizione analitica anche nella stessa disciplina di dettaglio, che va per esempio

ad individuare, con riferimento al secondo momento, i mezzi esterni e i mezzi interni per la copertura e via discorrendo.

Queste previsioni di dettaglio vedono come punto rosso di congiunzione (ne parlerà ampiamente anche il dottor Tessaro) la relazione tecnica. Tutta la normativa attuativa, l'articolo 38 del decreto legislativo n. 118, la legge n. 196 del 2009, tutte fanno riferimento alla relazione tecnica e agli allegati tecnici.

Questi documenti, attraverso i quali viene documentato il processo contabile finanziario sottostante, sono molto valorizzati, come dicevo, dalla Corte dei conti, che li considera un elemento importante per stabilire se concretamente la copertura opera o no, ma anche dalla Corte costituzionale, che valorizza questi profili attuativi.

La Corte (mi sposto velocemente sulla giurisprudenza) si è sviluppata, con riferimento ad alcuni argomenti ricorrenti rispetto ad altri. Da una parte, come forse vi accennavo anche prima, si è lungamente soffermata sulla copertura degli oneri pluriennali. Perché? Perché, quando una legge comporta oneri pluriennali, il rischio è quello di trasmettersi agli esercizi successivi, quindi la Corte è particolarmente attenta.

L'articolo 38, che più volte ho nominato, del decreto legislativo sull'armonizzazione, prevede una norma che la Corte costituzionale, ma anche la Corte dei conti difendono con le unghie e con i denti, perché stabiliscono che le leggi regionali che prevedono spese a carattere continuativo debbano quantificare l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime.

Questo può non avvenire nel caso di spese non obbligatorie, cioè nel caso di spese non obbligatorie queste possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di bilancio.

Cosa dice sostanzialmente la giurisprudenza della Corte costituzionale, che si è ritrovata in diversi casi di fronte a disposizioni di questa natura? Dice che, se ho degli oneri non obbligatori, questi non creano un obbligo per i

bilanci a stanziare le risorse e quindi si può far riferimento alle previsioni dei bilanci annuali successivi.

Molte pronunce della Corte si sono attardate su questi profili, perché evidentemente lo Stato dubita di queste soluzioni, perché altrimenti non vedrei così tanti ricorsi in via diretta avverso le disposizioni regionali. Solo guardando al 2023, ne possiamo vedere diverse, per esempio una legge della Regione Abruzzo (spesso la Regione Abruzzo genera giurisprudenza), la n. 82 del 2023, che aveva previsto delle norme di promozione e sostegno per persone con disabilità, nonché mobilità sostenibile e guida con prudenza, quindi delle norme a sostegno e promozione, e la Corte costituzionale ha rinvenuto che in questi casi fosse lecito rinviare gli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale successivi. Perché? Perché questi erano degli oneri solo eventuali, che comunque residuavano nella scelta legislativa successiva, che poteva essere di realizzare quelle promozioni oppure no.

Ancora, pensiamo alla pronuncia n. 57 del 2023 della Regione Sardegna, che aveva fatto una normativa che prevedeva delle mere iniziative di promozione della coltivazione della cannabis, quindi, siccome erano previsioni di mere iniziative per promuovere la coltivazione della cannabis, la Corte costituzionale ha ritenuto conforme a Costituzione questa modalità di procedura relativa al bilancio annuale successivo, poiché rimaneva fermo che qualunque attuazione di queste iniziative sarebbe stata rimessa alla volontà successiva del legislatore. Nel caso in cui il legislatore avesse posto in essere quelle medesime iniziative, doveva poi prevedere un'adeguata quantificazione e relativa copertura.

Ancora, sempre nel 2023 (stiamo parlando di una moltitudine di pronunce), la sentenza n. 109 del 2023, sempre della Regione Abruzzo, per la valorizzazione del patrimonio minerario dismesso. Anche in questo caso vengono individuate come spese non obbligatorie, quindi che consentono la scelta di compiere o meno l'attività onerosa, quindi consentono che si faccia riferimento agli esercizi futuri.

La Corte costituzionale quindi valorizza (lo dico anche come tecnica di redazione normativa) quando la Regione, quando compie questo tipo di scelta in cui si tratta di spese non obbligatorie, perché se fossero obbligatorie non avremmo nulla da discutere, collegate all’iniziativa di mera promozione, di mero sostegno futuro, e in questi casi, se la Regione richiama esplicitamente l’articolo 38 del decreto legislativo n. 118, la Corte immediatamente si ancora e valorizza questo profilo normativo per ritenerne la conformità a Costituzione.

Come vi dicevo, la Corte costituzionale ha poi molto valorizzato (cerco di chiudere il prima possibile per lasciare spazio) la previsione della relazione tecnica come obbligo gravante sul legislatore regionale, che consente una quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, e le relative coperture. La Corte le valorizza, ritenendole “uno strumento che consente la verifica concreta del rispetto dell’obbligo”, in particolare nella sua giurisprudenza per valutare le clausole di invarianza della spesa.

Vanno davanti alla Corte Costituzionale diverse previsioni di legge regionale che prevedono delle clausole di invarianza della spesa, ma la Corte non si accontenta di affermazioni cosiddette, come detto da lei, apodittiche, cioè non le basta che ci sia la clausola in sé per stabilire che un determinato intervento comporti un’invarianza di spesa, ma richiede e la Corte stessa opera una verifica del profilo sostanziale del rispetto della clausola di invarianza proprio tramite la relazione tecnica.

In alcuni casi, ci sono anche disposizioni di legge regionale che non presentano nemmeno la clausola di invarianza di spesa, ma non prevedono la copertura degli oneri. La Regione Molise, ad esempio, fa due terzi della giurisprudenza. La Regione Molise, però, quando si difende dicendo “io non ho messo la clausola di invarianza, ma comunque queste previsioni non comportano nuove spese”, la Corte costituzionale dice “io vado a vedere se le disposizioni che tu prevedi sono sostanzialmente neutre” e ovviamente risponde di no.

La clausola di invarianza di spesa, come vedremo meglio dopo, comunque non può mai essere prevista quando ci sono spese di natura obbligatoria, perché c'è un'espressa previsione normativa sul punto.

Potrei continuare perché ci sono diverse pronunce della Corte, mi limito, per chiudere, a citarvi un'ampia giurisprudenza sulla copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio.

La disciplina della copertura finanziaria sui debiti fuori bilancio, di cui poi vi parleranno, viene scrutinata dalla Corte in maniera molto attenta, perché la Corte sottolinea la stretta connessione funzionale tra la norma che disciplina il riconoscimento del debito fuori bilancio e la norma di copertura. In particolare, la Corte ha censurato la legittimità costituzionale di previsioni di legge regionale che riconoscevano il debito fuori bilancio in un'annualità e imputavano la copertura all'annualità precedente. Anche qui la Regione Molise ha aiutato nel formare la giurisprudenza.

In questo caso la Corte, seguendo l'impostazione del ricorso dello Stato, ma anche autonomamente, valorizza due parametri: la violazione dell'articolo 81, terzo comma, ma prima ancora valorizza la violazione dell'articolo 117, comma 2, lettera e). Mi spiego meglio: la Corte costituzionale, in queste ipotesi in cui c'è un errore, un mancato rispetto dell'articolo 73 in particolare, ma anche del principio dell'annualità del bilancio e diversi principi contabili applicati, quando rinviene errori di questo tipo, rinviene una violazione del decreto legislativo n. 118 del 2011, che è la normativa generale sull'armonizzazione contabile, che viene considerata dalla Corte costituzionale parametro interposto rispetto all'articolo 117, comma 2, lettera e), che appunto individua l'armonizzazione contabile tra le materie di esclusiva competenza statale.

Il rispetto della disciplina sull'armonizzazione, anche con riferimento alla copertura conseguente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, viene considerato interposto rispetto alla previsione del rispetto della competenza statale esclusiva in materia di armonizzazione. Sappiamo che l'armonizzazione

contabile, prima della legge costituzionale n. 1 del 2012, era all'interno dell'elenco delle materie di potestà legislativa concorrente, ma è stata portata all'interno dell'elenco delle materie di potestà legislativa statale esclusiva.

La Corte costituzionale ha valorizzato tantissimo il decreto legislativo n. 118 del 2011, se si viola una di quelle disposizioni, automaticamente si ha una declaratoria di illegittimità costituzionale, perché è quasi la Grundnorm kel-seniana il decreto sull'armonizzazione. Di conseguenza, la Corte è molto attenta al rispetto della previsione, anche perché qui non viene solo in rilievo il rispetto delle previsioni relative alla copertura, ma anche il rispetto del principio dell'annualità del bilancio, perché se tu vai a riconoscere un debito fuori bilancio in un anno e a coprirlo con le risorse dell'anno precedente, vieni a scardinare il significato del risultato di amministrazione e il ciclo stesso del bilancio. La Corte richiama quindi anche il principio contabile applicato, relativo al principio dell'annualità, non solo perché c'è questa stretta connessione tra la disciplina del riconoscimento del debito fuori bilancio e la relativa norma di copertura, ma la Corte ritiene anche violato l'articolo 81, comma 3, della Costituzione.

Evidentemente qui la Corte a volte ritiene la questione assorbita, altre volte invece la sviscera, ma il concetto rimane sostanzialmente quello.

Volevo soltanto chiudere con due battute, che poi verranno riprese, sul rapporto tra il rispetto dell'obbligo di copertura e l'equilibrio di bilancio. Perché? Perché la Corte costituzionale spesso ne ha parlato come se fosse un'endiadi, sostenendo che siano le diverse facce di una medesima medaglia, obbligo di copertura ed equilibrio. Le pronunce della Corte si comprendono quindi proprio per quel discorso che avevo fatto all'inizio, cioè per la previsione iniziale del nostro testo costituzionale, che, secondo l'insegnamento del professor Onida, vedeva una stretta connessione tra terzo comma dell'articolo 81 e quarto comma dell'articolo 31, quindi tra la formalità della legge di bilancio e l'obbligo di copertura, che era l'architrate dell'equilibrio.

Concettualmente, però, se noi facciamo un'analisi, non c'è una perfetta equivalenza tra equilibrio e copertura, perché la copertura è evidentemente un principio che deve essere rispettato e che riguarda ogni singola legge, che va valutato ex ante, e la Corte dei conti lo valuta ex ante, l'equilibrio è qualcosa di molto più ampio, sia l'equilibrio dello Stato, sia l'equilibrio degli altri Enti, che è molto diverso dall'equilibrio dello Stato, ma per quanto riguarda la Regione parliamo della valutazione di tutti i flussi finanziari regionali di entrata e di spesa, che viene poi verificata ex post nel rispetto dell'equilibrio dalla Corte dei conti in primo luogo nella sede della parifica.

È però innegabile che tra principio della copertura e principio dell'equilibrio ci sia una strettissima relazione, una strettissima sinergia funzionale, tanto è vero che poi il dottor Tessaro ci spiegherà molto bene come anche il profilo della copertura venga valorizzato nella sede della parifica. Questo ci dice anche un'altra cosa: che nel momento anche in cui la Corte dei conti va a svolgere la verifica con riferimento alla copertura delle leggi nelle sue relazioni annuali, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto-legge n. 174 del 2012, questa analisi può essere valorizzata dalla Corte dei conti in un momento successivo nella sede della parificazione, proprio perché concorre al mantenimento dell'equilibrio, anche se le relazioni annuali sull'obbligo di copertura e la quantificazione degli oneri svolti dalla Corte dei conti sono stati qualificati dalla Corte costituzionale dalla sentenza n. 39 del 2014 come una forma di controllo collaborativo.

Attenzione, però, è una forma di controllo collaborativo – dice la Corte, per salvarne la legittimità costituzionale, perché si sa che altrimenti si rischia – che ha diverse finalità. Da una parte ha una funzione di ausilio per i Consigli, nel momento in cui dà degli strumenti informativi ulteriori ai Consigli regionali, che possono meglio calibrare le valutazioni politiche che sono inverte nelle leggi che importano degli oneri, quindi ha una funzione ausiliaria che potrebbe, come dice la Corte Costituzionale, anche aiutare processi di auto-correzione nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative.

La Corte costituzionale dice anche che questo tipo di controllo, di cui parlerà molto bene il dottor Tessaro, serve a prevenire gli squilibri di bilancio, quindi è un po' strabico, perché da una parte mi dice che il Consiglio ha una funzione di ausilio, gli spiego dove ci sono le criticità e do dei consigli per far meglio le coperture, così i Consigli lo possono utilizzare, dall'altra però dice che questo controllo serve anche a prevenire gli squilibri. Certo, c'è una dinamica positiva, ma la prevenzione dello squilibrio introduce quel rapporto con la parificazione, che è un momento molto importante di verifica e che può valorizzare gli esiti delle relazioni annuali, che la Corte dei conti e la Corte costituzionale hanno molto sviluppato negli ultimi anni, nell'ultimo in particolare, perché sappiamo (dopo mi taccio e passo la parola al dottor Tessaro) che in sede di parificazione è possibile sollevare questione di legittimità costituzionale, quindi, attraverso la parificazione, molte questioni sulle leggi regionali sono pervenute alla Corte costituzionale, che ha dato un ampio rilievo alla Corte dei conti come giudice a quo in prospettive che si arricchiscono quotidianamente.

Tiziano Tessaro

Consigliere sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna

Oggi focalizziamo la nostra attenzione sul controllo sulla copertura delle leggi di spesa, che non è evidentemente l'unico controllo che viene ad essere parametrato a questo specifico momento stabilito dalla norma costituzionale. In realtà, come vedremo tra poco in un'apposita slide, molti sono i controlli che via via sono stati arricchiti nel corso del tempo, in particolare in quel momento catartico del nostro ordinamento che è il 2012, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, in un momento drammatico nel nostro Paese, l'arricchimento del panorama dei controlli ha avuto modo di essere articolato soprattutto su quella Grundnorm, come è stato detto in precedenza, che è l'articolo 81 della Costituzione.

La traduzione concreta di questo articolo 81 della Costituzione è avvenuta con la normativa che era uscita un anno prima della riforma costituzionale, il decreto n. 118 del 2011 a proposito di queste regole, ma il parametro non è solamente la norma dell'armonizzazione contabile. Apro una piccolissima parentesi di riflessione e la porgo agli studiosi: in questi giorni a 200 all'ora il MEF (il MEF: ma è previsto dalla Costituzione? No), in attuazione del PNRR (è previsto dalla Costituzione il PNRR? No), sta modificando

radicalmente questa contabilità e sta buttando per aria tutti i principi costituzionali che lunedì 19 giugno il professor Rivosecchi aveva messo in evidenza.

Quali sono questi principi? Sono già stati ricordati in precedenza, ma, perdonatemi, faccio una breve digressione che non era prevista, ma consentitemela perché, come sovente avviene in queste occasioni, lo stimolo per riflessioni supplementari avviene per effetto proprio del confronto e di tutti i suggerimenti anche indiretti che vengono da chi mi ha preceduto.

Quando noi affermiamo certi principi che sono stati affermati dalla Corte costituzionale in materia di bilanci, in materia finanziaria di contenuti necessari alla legge di rendiconto, in materia di controllo finanziario, partiamo sempre da quel dato fondamentale che è stato ricordato in precedenza implicitamente, ma più esplicitamente con ogni probabilità dal professor Rivosecchi, cioè del bilancio come bene pubblico.

Quando si parla di bilancio – attenzione – come bene pubblico è un qualcosa da preservare, in cui è coesenziale il concetto di equilibrio. Un bilancio non in equilibrio anche da un punto di vista semantico è un non bilancio, se ci pensiamo bene, perché bilancio e bilancia condividono questo aspetto di carattere semantico, quindi bilancio come bene pubblico significa, in buona sostanza, un qualcosa di bilanciato contrappeso tra entrate e uscite.

Il bilancio esprime di per sé equilibrio, come dice la Corte costituzionale, e, a partire dal 2012 (non è un caso, come è stato ricordato in precedenza), questo stretto connubio tra armonizzazione ed equilibrio di bilancio si è sviluppato per effetto di una giurisprudenza straordinaria, di cui siamo debitori a un paio di giudici costituzionali, tra cui l'attuale Presidente della Repubblica, che hanno declinato in concreto il concetto di bilancio su una serie di versanti che è facile andare a comprendere, anche alla luce di quello che mirabilmente ci ha detto in precedenza la professoressa Pagliarini.

Bilancio ed equilibrio di bilancio sono strettamente collegati. Il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, dell'equilibrio come clausola generale,

come espressione di regole statiche e dinamiche, quindi anche in termini dinamici, un bilancio che attualmente ha un buco che in prospettiva non consente di garantire questo equilibrio evidentemente presenta dei problemi sul piano patologico, che la Corte costituzionale con una sentenza, la n. 279 del 2016, aveva concretamente declinato in termini anche di vizi non solamente sostanziali, ma anche formali. Significa, in buona sostanza, per chi ha un po' di dimestichezza con il diritto amministrativo, che, mentre nel diritto amministrativo i vizi formali ricadono nella sanatoria di cui all'articolo 21 octies, secondo comma, in ambito di rappresentazione contabile anche i vizi formali sono rilevanti per eventuali disequilibri.

Traduco il concetto per farvelo più chiaro: se in bilancio non viene dato adeguato peso, per esempio, al Fondo rischi (faccio questo esempio dell'accantonamento, anche perché l'abbiamo coltivato a lungo come istruttoria in Emilia-Romagna), evidentemente la mancata quantificazione in maniera corretta di quei dati relativi al Fondo rischi, quindi delle cause che gravano su questo in termini di corretta quantificazione, rileva ai fini dell'equilibrio, rileva in termini non solamente formali, ma anche sostanziali.

I concetti che la Corte costituzionale ha avuto modo di sottolineare in questi anni, cioè equilibrio tendenziale del bilancio, equilibrio come clausola generale, equilibrio come espressione di regole statiche e dinamiche, equilibrio come proporzionalità e sufficienza delle risorse, che significa che, se do a disposizione per una determinata funzione... Piccola parentesi, pensiamo a quello che succederà in termini di federalismo e di trasferimento delle funzioni. Se prima costavano 100, dovrà essere trasferito 100 anche al nuovo centro di competenza.

Il coefficiente dell'equilibrio di bilancio in termini di risultato di amministrazione, i principi di continuità e trasparenza dei bilanci come espressione di una sana gestione, e anche qui spiace ricordare quello che è successo spesso in Abruzzo, dove al 31/12 c'era un certo tipo di dato, all'1/1 (nella notte di San Silvestro era evidentemente successo qualcosa) i dati non erano più gli

stessi per ciò che concerne in particolare la gestione dei residui, quindi profili che attengono all'equilibrio non solamente del singolo Ente, ma anche complessivi della finanza pubblica (ci torneremo dopo).

Badate bene, la Corte costituzionale lo ha sviluppato a più riprese, anche con riferimento al tema della spesa cosiddetta "costituzionalmente necessaria", ovverosia per quella spesa relativamente ai livelli essenziali di assistenza per i quali questi diventano incompressibili e su questi non si può predicare quella clausola, che abbiamo visto in precedenza, della congruenza tra funzioni e risorse, perché qui invece c'è la priorità della spesa costituzionalmente necessaria.

Quello che è più importante sottolineare, che è stato ricordato in precedenza ed è lo stimolo per questa riflessione a margine di quello che dovevo esordire a dire, perché avevo preparato una scaletta diversa, è che l'equilibrio di bilancio non è una clausola sterile, ed è questo il grande pregio di questa giurisprudenza costituzionale che nel frattempo si è via via articolata in una serie di canoni e precetti, in cui (qui rilancio nuovamente la palla all'accademia) adesso l'introduzione di una contabilità totalmente diversa probabilmente va ad erodere dalle fondamentali principi assolutamente consolidati.

Quello che mi preme sottolineare è che, quando noi parliamo di equilibri di bilancio (è per questo che mi affido alle riflessioni fatte in precedenza), l'equilibrio di bilancio non è fine a se stesso, è prodromico al buon andamento dell'imparzialità, ed è facile capirlo e tradurlo operativamente.

Provate a pensare agli Enti che non sono in equilibrio, e negli Enti non in equilibrio il buon andamento non c'è, non si riesce a garantire i pagamenti alle imprese, quindi c'è un rischio. Pensate al fenomeno del turismo sanitario. Il turismo sanitario cos'è? È espressione di questo principio ovverosia, laddove il bilancio non è in equilibrio, non si riescono a garantire tutte le prestazioni.

Il tema è proprio questo, ovvero che un bilancio in equilibrio consente questa efficacia delle politiche pubbliche, ma aggiungiamo anche che, a partire da questa giurisprudenza che ho ricordato in precedenza, gli articoli 2 e 3 della Costituzione vengono garantiti attraverso dinamiche che, naturalmente, mirano a garantire quella distribuzione delle risorse che è correlata alle previsioni più generali degli articoli 23 e 53 della Costituzione. Non la Corte dei conti, ma il Presidente Carlinò nella sua relazione di parifica ha detto che l'evasione erode questi diritti fondamentali, e non è stato solo Carlinò, ma anche (nella notte del 31 dicembre succedono tante cose, e probabilmente i giornalisti non se ne sono ricordati) il Presidente della Repubblica, che ci aveva detto che le problematiche attinenti a condoni (lo vedremo al momento opportuno, relativamente ad eventuali leggi che condonano i 30 euro o i 10 euro nei pagamenti, ci soffermeremo anche su questo) sono contrarie ai principi di uguaglianza. C'è questo rischio in cui evidentemente il disequilibrio è correlato a valori di carattere sostanziale – attenzione – quindi sono principi che sono già stati ricordati e che mettono in evidenza un ulteriore orizzonte che in questo periodo storico la Corte Costituzionale ha avuto modo di coltivare, ovvero l'orizzonte relativo a quella che si chiama equità intergenerazionale.

Questo significa che, quando parliamo di equilibrio di bilancio, non significa solamente adesso e non significa solamente in chiave dinamica, ma significa anche per le future generazioni, perché per chi non se ne fosse accorto l'articolo 9 della Costituzione, che parla invece di ambiente, dice la stessa cosa, è stato modificato nel 2022 per effetto di una disposizione che mira a un orizzonte ben più ampio, quindi ci sono dei beni pubblici nel nostro ordinamento – attenzione, da non confondere con i beni che troviamo come beni pubblici all'interno del Codice civile – che vengono qualificati come beni pubblici, tra cui per l'appunto il bilancio, di cui questa strumentalità ad altre finalità serve a garantire valori di solidarietà, ma anche la stessa equità intergenerazionale, la libertà di concorrenza. Provate a chiedere ai fornitori di un

Comune in piano di riequilibrio se vengano pagati, e questi chiedono chi abbia fatto tutti questi debiti e a questo punto si ritrovano in quella massa debitoria in cui evidentemente il bene bilancio non viene garantito.

Faccio una domanda a chi vive in condominio. Se avete un bilancio in disequilibrio, chi vorrebbe riconfermare quell'amministratore? Lo mando via a calci, e la Corte Costituzionale più o meno dice la stessa cosa in maniera molto più elegante rispetto a quello che dico io, cioè ripetutamente sottolinea il legame dell'articolo 81 con un altro valore, non solamente con gli articoli 2, 3, 41, 23 e 53 della Costituzione, quindi rappresenta un sole attorno al quale girano molti pianeti e illumina (vedete quanto è importante l'articolo 81, come è stato ricordato in precedenza) anche il principio di rappresentanza democratica.

Ci sono delle norme (ce lo ricorda la Corte costituzionale) per cui, laddove ci sia la mancata approvazione dei bilanci o lo squilibrio strutturale, si interrompe, in virtù di una presunzione assoluta, il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti.

Da tutto questo, che mi è stato suscitato da quello che avevi detto tu in precedenza, anche se l'equilibrio dei conti richiederebbe molte altre considerazioni, riparto con quello che mi ero prefisso fin dall'inizio, ovvero con la mia scaletta.

Molto rapidamente, le norme rilevanti sono quelle già ricordate in precedenza. L'articolo 17 della legge di contabilità nazionale, che fa riferimento esplicito alle possibilità e alle modalità di copertura. Io faccio un riferimento molto rapido ad alcuni passaggi cruciali dell'articolo 17, ovvero gli accantonamenti ai Fondi speciali, i risparmi di spesa, le riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, le modifiche legislative che comportino nuove o maggiori entrate.

L'articolo 17 si lega molto chiaramente all'articolo 19 della legge. Come già ricordato in precedenza, oltre a 17 e 19, articolo 38 (arriveremo dopo sulle spese continuative e sulle spese pluriennali).

Aggiungo anche (è già stato ricordato in precedenza, ma per una panoramica molto soft all'inizio, con riserva di andare a centrare tutti i profili tecnici che ci interessano in riferimento alla modalità di controllo intestata alla Corte dei conti) che il decreto n. 174 del 2012, attuativo di quella riforma costituzionale del 2012 in quel momento che ho definito in precedenza catartico nella nostra Repubblica, in cui ci siamo trovati in una situazione drammatica, questa situazione drammatica con una riforma costituzionale pressoché imposta, approvata all'unanimità, ci fu questo momento in cui il decreto 174 rappresentò l'estrinsecazione concreta insieme alla legge n. 190 del 2012 e alla legge n. 243 del 2012.

Ricordiamoci questi numeri, ma è importantissimo avere questo quadro perché, a partire dal 2012, cambia il volto della nostra costituzione finanziaria e vengono riscritte alcune regole fondamentali del nostro ordinamento, istituendo nuovi controlli.

Chi c'era prima, come l'amico Valente, sa benissimo che precedentemente non c'era questo controllo, non c'era la parifica, non c'erano altri controlli che adesso vedremo.

Il 2012 quindi è un momento decisivo della nostra storia, in cui, per effetto di questa modifica della Costituzione finanziaria, ci ritroviamo in attuazione di questa modifica costituzionale, approvata obtorto collo da tutte le forze politiche. Ci sono dei momenti attuativi di questa riforma, che sono rappresentati dal decreto n. 174 del 2012, con cui l'Europa impone nuovi controlli, più incisivi, meno collaborativi del precedente assetto dei controlli, vuole l'accentuazione di un altro profilo fondamentale, che peraltro è già scritto in Costituzione all'articolo 54, che è quello dell'etica, la legge anticorruzione, ma – attenzione – anche ulteriori controlli che riguardano gli aspetti dell'etica, anche questi in alcuni casi intestati alla Corte dei conti. Pensiamo semplicemente a quello dei rendiconti dei Gruppi consiliari, ma non solo. Si istituisce addirittura una nuova Authority, che è l'ANAC.

C'è poi una legge rinforzata, prevista, come è stato ricordato in precedenza, con una riscrittura molto più articolata di questo articolo 81, la legge rinforzata n. 243 del 2012, che è una legge che governa i cicli di bilancio relativamente a questo.

Sotto questo profilo mi preme sottolineare proprio questo aspetto, ovvero che ho provato a ricostruire i controlli intestati alla Corte dei conti, ma non è affatto facile nemmeno per dei tecnici del mestiere, a quelli che in questi giorni predicano sui controlli della Corte dei conti vorrei chiedere “dimmi quali sono i controlli della Corte dei conti”.

La Sezione regionale di controllo svolge tutti questi controlli, se riuscite a vederli, ma non è facilissimo: il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli organi di decentramento dello Stato, una serie di controlli che sono riferiti agli Enti locali (pensiamo ai controlli sui bilanci degli Enti locali, il 148 bis e molti altri).

Ci sono dei controlli comuni a Regioni ed Enti locali, ci sono controlli specifici solo per le Regioni, tra i quali quello che adesso andremo a vedere, che è il referto sulla copertura delle leggi di spesa.

Come vedete, questi sono i controlli specifici per le Regioni, però in questi giorni il controllo concomitante è uno di quei controlli nell'occhio del ciclone. Abbiamo controlli che invece riguardano Comuni, Regioni ed Enti locali, per esempio il controllo sul consolidamento dei conti. Ci sono controlli solo per gli Enti locali, per esempio sulla relazione di fine mandato, e c'è tutto il nuovo orizzonte determinato dalle società partecipate con la riscrittura dell'articolo 5.

A me interessa affrontare questo. In queste norme il caso vuole che l'articolo 7 dello Statuto sia intitolato “Principio di responsabilità”, ma il comma 2 fa riferimento “ad ogni nuova spesa la Regione e gli Enti locali (piccola annotazione: può lo Statuto stabilire anche che gli Enti locali...? Io credo di no) fanno fronte con una riduzione di altra spesa o con una nuova entrata attuale ed effettiva”.

Il caso vuole che il commentario allo Statuto, all'articolo 7, di questo libro, l'abbia scritto io all'epoca, quindi ho affrontato questo tema, così come ho affrontato questo tema in altri due libri (faccio una breve parentesi pubblicitaria): "I controlli della Corte dei conti" (questo è uscito quest'anno e abbiamo avuto l'onore di presentarlo anche a Padova, oltre che a Bologna, con la professoressa Pagliarin), e anche questo nel 2020.

Cominciamo ad affrontare le prime questioni, perché la giurisprudenza sul punto è quella che già abbiamo visto in precedenza, ovverosia la sentenza n. 115 del 2012, che ci parla di equilibrio tendenziale (poi vedremo cosa significhifica), gli articoli 17 e 19, che abbiamo visto in precedenza e che sono puntualizzazioni tecniche, sono norme interposte, che servono a garantire l'equilibrio dinamico del bilancio stesso, sono l'esplicazione del principio costituzionale della copertura delle leggi che istituiscono nuovi e maggiori oneri.

Attenzione, il punto è ancora una volta quello che è già stato ricordato in precedenza: non c'è solamente la normativa, non c'è solamente il decreto 118, non ci sono solamente le norme che dettano regole in materia di entrate e di uscite, ma ci sono anche i principi di diritto che la giurisprudenza costituzionale ha affermato. Tutto quello che abbiamo detto finora non sono principi sterili messi lì e semplicemente affermati quasi in chiave scolastica, ma dettano vere e proprie regole, canoni di azione relativamente in particolare a questo.

La verifica, che è intestata alla Sezione regionale di controllo, quindi è un novum nel 2012, per lo Stato c'è la quadrimestrale di spesa, ogni quattro mesi relativamente a queste leggi c'è un referto, che stabilisce regole del tutto omogenee a quelle che vedremo qui. In buona sostanza, con la normativa del 2012 si è voluto trasferire queste regole all'ambito regionale, con le peculiarità che l'ordinamento regionale possiede.

Tre sono i momenti, tre distinti profili, che sono già stati ricordati in precedenza, relativamente alla verifica della sussistenza della copertura finanziaria delle leggi di spesa regionali. C'è un processo logico, che è già stato ricordato

in precedenza. Il primo aspetto è la morfologia degli oneri, il secondo la quantificazione, soprattutto attraverso la relazione tecnica, il terzo aspetto è l'individuazione delle risorse necessarie a dare copertura finanziaria.

La verifica è connotata da meccanismi, la categoria è onere, morfologia, quantificazione, copertura, quindi c'è questo processo che adesso vedremo anche analiticamente con riferimento a casi specifici. C'è una valutazione qualitativa degli oneri, una valutazione quantitativa e infine un'individuazione delle risorse necessarie per la copertura, quello che, in buona sostanza, abbiamo già detto in precedenza: morfologia, analisi della quantificazione, modalità di copertura sono i tre momenti e sono tre momenti distinti, non possiamo confonderli, ma la loro combinazione ci consente di garantire e di proteggere l'equilibrio tendenziale del bilancio stesso.

Questo fermo restando un principio fondamentale che ci è stato ricordato in precedenza (lo dico non a mo' di giurista, bensì, come avrebbe detto qualcuno, di massaia di Voghera): noi ci ritroviamo uno strumento, il bilancio, in cui pescano sia l'attività amministrativa sia l'attività legislativa, ed è evidente che allora ho bisogno di capire quali sono gli esatti confini di questo meccanismo.

Non è stato detto, ma io avrei piacere che prima o poi la giurisprudenza costituzionale dicesse (guarda quanto presuntuoso sono) che questo meccanismo rappresenta anche una *actio finium regundorum* rispetto alla normale azione amministrativa. In altre parole, coloro che sono adusi al meccanismo sanno che le leggi devono ordinariamente far riferimento ad una copertura altra rispetto al bilancio, quindi non possono rinviare al bilancio, se non in determinati casi che poi andremo nuovamente a sintetizzare e a compendiare sulla base anche delle indicazioni che sono già emerse in precedenza.

Individuazione quindi della morfologia giuridica, dell'onere recato dalla norma, se obbligatorio, flessibile, continuativo, occasionale, il tema dei diritti incompressibili, secondo aspetto, quello dell'analisi della quantificazione,

terzo aspetto, quello della valutazione della congruenza della modalità di copertura.

Andiamo per ordine, morfologia giuridica dell'onere. Questi sono aspetti tecnici sui quali non possiamo derogare, non possiamo tralasciare questa classificazione che fa riferimento a oneri inderogabili (il linguaggio legislativo è questo, quindi dobbiamo abituarci), che rappresentano le spese obbligatorie, vincolate. Il secondo fattore morfologico è rappresentato dai fattori legislativi, cioè qui abbiamo una tecnica, che vedremo analiticamente al momento opportuno, dell'importo quale limite massimo di spesa con il periodo, ovviamente, di iscrizione in bilancio.

Il terzo aspetto è quello delle spese chiamiamole "discrezionali", spese di adeguamento al fabbisogno, quindi abbiamo una morfologia che evidentemente è diversa in un caso dall'altro.

Secondo aspetto, la quantificazione dell'onere è un aspetto sul quale la Corte dei conti insiste maggiormente, perché qui abbiamo un profilo di carattere documentale che ci è stato ricordato in precedenza dalla professoressa Paggiarin, ovvero quello dell'importanza centrale della relazione tecnica, su cui ci soffermeremo immediatamente dopo.

L'importante è sottolineare la valutazione necessaria dell'ammontare di nuove e maggiori spese o delle minori entrate, l'impatto sui saldi di bilancio e la distribuzione temporale degli oneri. Per far questo, noi andiamo a guardare la relazione tecnica, chiediamo la relazione tecnica. Il rischio frequentissimo che vediamo nella giurisprudenza ricordata in precedenza è quello di relazioni meccaniche copia incolla, nelle quali si rinvia al bilancio. Vedremo in quali occasioni è possibile farle un rinvio al bilancio, la giurisprudenza costituzionale sottolinea che occorre un'apposita istruttoria e successiva allegazione degli effetti, occorre un'analisi puntuale relativamente a questo, occorre valutare l'effettività e la congruità relativamente a questo, e, laddove ci siano situazioni che adesso andremo ad analizzare, ma lo vedremo anche più avanti, ovvero quando ci siano metodi di quantificazione, ma anche di

compensazione, perché potrei avere maggiori oneri, ma potrei avere anche minori oneri, l'eventuale declaratoria di assenza di oneri occorre evidentemente che sia dimostrata.

Dice la Consulta con giurisprudenza granitica, giustamente, che noi richiamiamo, che non si può assumere che, mancando nella legge ogni indicazione della cosiddetta copertura, cioè dei mezzi per far fronte alla nuova e maggiore spesa, si debba per questo solo fatto presumere che la legge non implichi nessun nuovo onere, capita spessissimo che nelle leggi statali sia inserito "la presente legge non comporta nuovi e maggiori oneri", io vorrei capire come venga fatta la verifica relativamente a questo. In sede territoriale certamente abbiamo un occhio di particolare attenzione a questo.

Anche con fattispecie che hanno riguardato la sezione territoriale veneta, il tema relativamente alla copertura e alla relazione tecnica riguarda anche le disposizioni, questa disposizione è applicabile anche alle Commissioni, quindi anche al lavoro assembleare, ma – attenzione – anche agli emendamenti. È chiaro che qui non sto facendo solo la lezione, sto facendo anche la traduzione pratica dei principi, perché altrimenti questo diventa l'assalto di Fort Apache o comunque quello che era la legge mancia di fine anno.

Occorre la relazione tecnica anche per gli emendamenti, e questo ce lo dice la Sezione autonomie recenti, che ne evidenzia la portata anche relativamente a questi fenomeni, che rischiano altrimenti di determinare meccanismi elusivi di quest'obbligo e di questo principio cogente, ovvero si parte con una legge e poi si arriva con un'altra, che inevitabilmente crea non pochi problemi.

Qui ci sono profili di delicata dialettica tra il momento politico e il momento tecnico. Non vi nascondo che mi sono confrontato con il Segretario e con l'omologo, il dottor Draghetti, in Emilia-Romagna. È chiaro che c'è un momento dialettico tra il momento della presentazione dell'emendamento, espressione della rappresentanza democratica e della rappresentanza politica, e il necessario presidio tecnico e finanziario ad un bilancio che deve rimanere in equilibrio.

Questo è un aspetto sul quale occorre lavorare e ci possono essere delle discrasie, però è un ragionamento che mi permetto di porgervi nuovamente, anche perché in Veneto avevamo già avuto precedenti esperienze.

Terzo aspetto, le modalità di copertura. Abbiamo visto quindi la morfologia, abbiamo visto la quantificazione, quindi la relazione tecnica, il terzo aspetto è la modalità di copertura.

Le modalità sono tassative, come è già stato ricordato in precedenza dalla professoressa Pagliarin i mezzi di copertura sono interni o esterni, e l'articolo 17 rappresenta la Grundnorm, quindi abbiamo un rischio di tenuta degli equilibri che deve essere garantito mediante il meccanismo stabilito dall'articolo 17, mezzi interni e mezzi esterni.

Mezzi interni significa che sono già nel bilancio (poi vedremo in che maniera e in che modo), non significa che tutti i mezzi interni possano essere utilizzati per la copertura finanziaria delle leggi, vedremo in particolare se possano essere utilizzate le nuove e maggiori risorse. I mezzi esterni sono quelle risorse aggiuntive che precedentemente non erano considerate.

I mezzi interni sono fondi speciali (analiticamente dobbiamo scendere nel tecnico), che per ora non ha avuto applicazione concreta, è stato introdotto con una modifica di qualche tempo fa, poi alla lettera b) la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa.

I mezzi esterni, invece, sono le modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, ma – attenzione – la formulazione parla di modificazioni legislative, quindi vuol dire che non ogni nuova e maggiore entrata può essere utilizzata per la copertura di leggi, perché nelle nuove e maggiori entrate, laddove siano frutto dell'attuale assetto legislativo senza modifica, pesca l'attività amministrativa, quindi è frutto di un eventuale assestamento, ma non è valido mezzo di copertura esterno.

La differenza è decisiva da questo punto di vista, perché ancora una volta il principio cruciale per questo tipo di controllo e per la verifica della copertura finanziaria delle leggi di spesa è dato dal fatto che abbiamo una copertura

alta, ulteriore rispetto al bilancio, così come fotografato attualmente (adesso capiremo meglio cosa voglio dire).

Quando noi parliamo di lettera a), “Fondi speciali”, o lettera b), “Decurtazioni precedenti autorizzazioni legislative di spesa”, in buona sostanza il legislatore comincia già a mettere i paletti. Sai cosa devi fare con i fondi speciali? Resta precluso l'utilizzo di accantonamenti in conto capitale per iniziative di parte corrente. Questo è un principio cruciale e fondamentale nel nostro ordinamento, che ritroviamo anche all'articolo 119 della Costituzione, ma è un principio di carattere più generale, secondo cui io non posso alimentare la spesa corrente con la spesa in conto capitale, come se facessi le alienazioni oppure vendessi i mobili di casa per andare in ferie, per cui l'anno prossimo non ho più né l'uno, né l'altro. Questa è l'espressione di un principio fondamentale, che è quello dell'autosufficienza patrimoniale.

Vediamo i mezzi interni, cominciamo ad affrontare specificatamente questi casi. Ovviamente la strada maestra, come vedremo, sono i fondi speciali, cioè per fare quell'iniziativa legislativa ho bisogno di programmare, parola sconosciuta nel nostro ordinamento. Penso ai tedeschi che programmano e arrivano puntuali, mentre noi, quando abbiamo un programma e ci chiediamo: dobbiamo controllarlo? No! Anzi gli togliamo anche il controllo, come è successo per il PNRR. Scusate questa digressione, ma voglio farvi capire che, quando parliamo di fondi speciali, significa che creo un mezzo cruciale, principale e fondamentale per garantire il finanziamento di quella iniziativa. Voglio fare quell'iniziativa? Fondo speciale.

Certo, potrei farlo anche in altra maniera, lettera b), cioè riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa, ma naturalmente significa che devo accertare che siano terminate, e la relazione tecnica su questo deve essere molto precisa, altrimenti c'è la questione della coperta corta, quindi andrei a trasferire risorse da un'altra parte.

Mentre quindi il primo, lettera a), è espressione del principio di programmazione, la lettera b), cioè la riduzione di precedenti autorizzazioni legislative

di spesa, è espressione del principio di riprogrammazione, quindi ancora una volta chiamo in causa ed interpello quello che è un meccanismo fondamentale del nostro praticamente, ovverosia il principio di programmazione.

Il principio di programmazione è inserito, ad esempio, nell'articolo 41 della Costituzione, ma è implicito anche in altri momenti fondamentali della nostra legislazione. Ho lasciato in ufficio un numero della rivista che dirigo, "Comuni d'Italia", dedicato proprio al principio della programmazione, ed ero uscito con quel numero nel momento in cui un legislatore particolarmente pasticione aveva creato un nuovo piano, che si chiama PIAO, e lo fa scendere come un meteorite o come una navicella aliena all'interno di un ordinamento che non c'entra nulla con il PIAO, o che comunque ha già i suoi PIAO.

Il tema della programmazione è un tema decisivo, che chiama in causa la politica e un adeguato sistema di bilancio, che deve lasciare margini adeguati a questa programmazione per poterlo fare. L'articolo 18 è dedicato all'utilizzo dei fondi speciali ed enuncia una serie di norme di dettaglio che qui non è importante sottolineare.

La lettera b), invece, parla della rimodulazione, che significa fattori legislativi di spesa, Adesso riprendiamo quello che avevamo detto a proposito del primo aspetto, cioè della morfologia degli oneri, il fatto in particolare che noi abbiamo la distinzione tra oneri inderogabili, fattori legislativi, spese di adeguamento al fabbisogno, abbiamo tre tipologie morfologiche. A questo proposito, la rimodulazione non può mai riguardare gli oneri inderogabili.

Qui, come è stato ricordato in precedenza opportunamente (vedete quante cose molto dense abbiamo appreso in precedenza e adesso cerchiamo di diluire e trasferire sul versante più propriamente e prosaicamente tecnico), il destinatario vanta diritti incompressibili, quindi non può esserci una rimodulazione, mentre invece, quando abbiamo fattori legislativi, determino una spesa con una tecnica che è quella dell'importo massimo di spesa "fino a".

Quel “fino a” rappresenta proprio il paradigma del fattore legislativo in cui vado ad esprimere una spesa che, mentre per gli oneri inderogabili è di carattere vincolato, nei fattori legislativi forma questa dinamica nella quale la rimodulazione fa riferimento alla tecnica, che vedremo tra poco, dell'importo quale limite massimo della spesa, ovviamente anche per le spese di adeguamento al fabbisogno, le spese che chiameremo discrezionali.

La rimodulazione è prevista dall'articolo 21 della legge n. 196, quindi rappresenta questo. Nella relazione tecnica, però, questo va scritto, quando c'è la rimodulazione lo chiediamo con le nostre note istruttorie, perché voglio sapere se hai veramente terminato quella cosa, quindi si accerta in chiave tecnica, la risposta è sempre sì, però poi andiamo a sindacare.

Abbiamo visto i mezzi interni, adesso vediamo i mezzi esterni, quindi abbiamo visto dove è possibile la rimodulazione, dove no, abbiamo visto cosa succede con i fondi speciali, abbiamo visto quando ci sono i diritti incompressibili, abbiamo visto quando c'è la spesa vincolata, vedete quante cose abbiamo già messo in fila.

Sui mezzi esterni attenzione alla formulazione, parla di “modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate”, il che vuol dire che qui devi avere più soldi, ma, attenzione, per effetto di una modifica legislativa, a legislazione vigente quei soldi vanno a finire nell'assestamento di bilancio, per finalità che vanno evidentemente ad incidere sul risultato di Amministrazione finale in termini positivi, naturalmente, quindi le maggiori entrate determinano un saldo evidentemente positivo del risultato di amministrazione. Mi viene in mente il vostro collega della Lombardia, che mi raccontava qualche anno fa di sottostimare le entrate, in particolare quelle dell'imposta di bollo, perché poi, in occasione del rendiconto, sarebbero andate nel risultato di amministrazione, e mi diceva sottovoce “non vorrai mica che li lasci tutti agli amministratori che poi li possono spendere così...”, però non lo possiamo dire.

Attenzione, questo comportamento è palesemente contrario al principio del bilancio come bene pubblico e come bene da preservare, funzionale all'esercizio della democrazia, perché significa nascondere i soldi, tradotto in termini pratici, la sottostima delle entrate significa questo.

Intendiamoci, sappiamo benissimo che è molto più frequente la prassi opposta, ovvero la sovrastima delle entrate. A questo proposito vi ricordo una fondamentale pronuncia, oltre a quelle che sono state già ricordate in precedenza, oltre alla n. 39 del 2014, che aveva delineato tutto il quadro costituzionale, la cosiddetta sentenza Mattarella, la sentenza è la n. 6 del 2017 della Corte costituzionale, che invece sottolinea proprio quel fenomeno, a cui facevo cenno, della sovrastima delle entrate e di una serie di fattori patologici per quanto concerne la tenuta degli equilibri.

Dopo questa digressione, il legislatore mette in evidenza un punto cruciale, ovvero che questi mezzi esterni sono certamente maggiori risorse che affluiscono in diversi titoli di entrata, ma sono espressione di modifica legislativa necessaria, perché è escluso che le maggiori entrate derivanti da variazioni degli andamenti a legislazione vigente vadano a garantire quella copertura finanziaria di nuove e maggiori spese.

Questa norma è centrale nella nostra analisi, poco considerata, ma ci fa capire definitivamente perché la copertura finanziaria delle leggi di spesa è un meccanismo altro rispetto al bilancio stesso. Il bilancio già ha i suoi mezzi, ha i fondi speciali, puoi attingere ai fondi speciali oppure alla riduzione di altre autorizzazioni legislative di spesa, ma la strada per utilizzare le maggiori entrate è proprio questa, laddove ci sia la possibilità che sia frutto di una modifica legislativa. Questo è il meccanismo.

Il divieto legislativo, che abbiamo già avuto modo di evidenziare in precedenza, sottolinea proprio questo aspetto, cioè non è consentita la copertura dei nuovi e maggiori oneri con le disponibilità già appostate in bilancio.

Abbiamo visto in sostanza la dinamica di questi flussi e di questo percorso di verifica, di scrutinio, che è intestato alla Corte dei conti, che, ovviamente,

trova di momenti di contraddittorio necessario, già ricordato in precedenza, ma trova anche ulteriori momenti di verifica puntuale, nel momento in cui questo contraddittorio si articola in profili di carattere istruttorio.

Le Sezioni regionali di controllo sviluppano tutta una serie di domande, che riguardano certamente la morfologia, certamente le tecniche di quantificazione, certamente la relazione tecnica, certamente le modalità di copertura cui abbiamo fatto cenno.

È già stato sottolineato in precedenza, per la loro confluenza funzionale per la tutela del medesimo valore, che il momento di approvazione del referto della Sezione regionale della Corte dei conti è necessariamente correlato al momento del giudizio di parificazione, e non è affatto scontato, in alcune Regioni non è avvenuto. Non aggiungo altro.

Questo vuol dire che questa discrasia temporale determina evidentemente una parifica, che è monca, è zoppa sotto certi profili, perché mancano alcuni aspetti essenziali che mettano in rilievo ancora una volta il valore cruciale, che è quello dell'equilibrio di bilancio.

Ho dimenticato di sottolineare anche l'aspetto sociologico, quasi politico dell'introduzione del bene bilancio, dell'equilibrio di bilancio nel nostro ordinamento. Nel 2012 la situazione era tale per cui la nostra richiesta di ausilio all'Europa... L'Europa ci diede i famosi compiti per casa, che consistevano nella tenuta in ordine dei bilanci, perché dissero "altrimenti non vi possiamo aiutare, se avete dei conti non in ordine". L'equilibrio di bilancio rappresenta comunque ancora una volta la stella polare a cui è collegato funzionalmente questo passaggio.

Adesso abbiamo la possibilità di approfondire sul piano di alcune peculiarità alcune modalità particolari di copertura, 1) la quantificazione della spesa operata con la tecnica del cosiddetto "tetto di spesa fino a". L'articolo 17, comma 10, della legge n. 196 del 2009 stabilisce che "le disfunzioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa

espressamente autorizzata”, con la conseguente impossibilità di dar corso ad una spesa al di fuori di questi limiti.

Come è stato già ricordato in precedenza, questo principio vale solo per le spese non obbligatorie, con l'esclusione invece della tipologia delle spese obbligatorie, che radicano diritti soggettivi pieni nei soggetti destinatari. È ovvio che questi diritti incomprimibili non potrebbero essere garantiti per effetto di un meccanismo di tutela e di copertura, che invece andasse a stabilire un tetto, è come se io dicessi che Valente e Rota sono più uguali di Tessaro, avrebbero loro i diritti perché verrebbe garantito finanziariamente dalla normativa, e invece chi arriva dopo non avrebbe la possibilità di fruire di questo. Attenzione, molto spesso succede questo nella prassi, cioè oneri solamente indicativi, che non è possibile quantificare correttamente, e spesso si fa riferimento ad una clausola di salvaguardia per consentire di far fronte alle eccedenze, perché è un meccanismo abbastanza simile a quello del tetto di spesa, anche equivale per le spese non obbligatorie, perché altrimenti ci sarebbe una evidente sperequazione sul piano finanziario.

Secondo aspetto, sul quale ci eravamo già soffermati, ma anche su questo la giurisprudenza, come vedete, è molto ricca, e capisco che alcune conclusioni siano anche non facilissime da digerire in prima battuta, ma poi, se uno ci pensa su, probabilmente è più facile comprenderne il senso. Clausola di neutralità finanziaria o invarianza della spesa. Abbiamo già visto che non è sufficiente l'auto qualificazione normativa, la Corte Costituzionale ha sempre detto che l'auto qualificazione normativa non vale nulla, è importante la sostanza della norma, non già la valutazione che essa fa di se stessa.

Ricordo una sentenza a proposito della legge n. 194, in cui la Corte Costituzionale aveva detto che era una normativa di principi, ma dipende effettivamente dall'analisi della normativa stessa. Qualche volta ci azzecca.

La clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria, l'articolo 17, comma 6 bis mette in rilievo questo

profilo, quindi per spese di natura obbligatoria non puoi trovare questo meccanismo. Come fai poi a effettuare questo tipo di compensazione?

Seconda considerazione: occorre individuare con grande precisione gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di bilancio. La giurisprudenza delle Sezioni regionali mette in rilievo questo aspetto, cioè che le clausole di invarianza devono essere intese nel senso che l'Amministrazione deve provvedere attingendo alle ordinarie risorse finanziarie, di cui può disporre a legislazione vigente, quindi non utilizzando, come abbiamo visto, il meccanismo della lettera c).

Trattandosi di produzioni normative che non precludono la spesa nuova solo perché precedentemente non sostenuta, e maggiore solo perché di importo superiore a eventuali previsioni, la decisione di spesa in contrasto con questi paradigmi è molto frequente nella nostra giurisprudenza, ritroviamo molto spesso questo aspetto, cioè che c'è la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio proprio con riferimento a vicende come questa, in cui il legislatore regionale è molto benevolo verso se stesso e dice che in questo caso non c'è la variazione di spesa, non c'è la maggiore spesa, invece in questi casi si verifica proprio per effetto di queste situazioni.

Qui abbiamo già avuto modo di sottolineare cosa vuol dire invarianza della spesa, l'abbiamo detto troppo rapidamente in una precedente slide, qui dobbiamo metterlo in rilievo con riferimento agli effetti complessivi della norma. Quando parliamo di invarianza della spesa, significa che ci ritroviamo un possibile aggravio di spesa, ma magari una riduzione di questi oneri. Questo si può verificare ed è quello che la Corte Costituzionale ha avuto modo di sottolineare in alcune pronunce già ricordate in precedenza.

In altre parole, traducendo il concetto, il riferimento agli effetti complessivi della norma mette in rilievo che ci può essere una compensazione tra questi oneri finanziari, in termini positivi e negativi, termini per l'appunto compensativi.

Terzo elemento, terza peculiarità che adesso mettiamo in rilievo – è già stata ricordata, anche qui, Corte costituzionale, n. 1/1966 – è la distinzione che l'articolo 38 del decreto n. 118/2011 stabilisce tra spese a carattere continuativo e a carattere pluriennale, a carattere ricorrente o continuativo e a carattere pluriennale.

Attenzione che qui c'è una norma, quella dell'articolo 38, che sembra uguale a quella che vedremo contenuta nella legge n. 196/2009. Su questa la giurisprudenza non è esattamente così. Poi ci interrogheremo. Una cosa alla volta perché l'argomento non è facile.

Spese a carattere continuativo: attenzione, qui la norma dice che le spese a carattere continuativo quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime. Prima regola. Seconda regola: nel caso in cui non si tratti, però, di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni e l'onere annuale alla legge di bilancio.

Come vedete, cominciamo già ad avere questo tipo di divaricazione a proposito delle spese a carattere continuativo. Quindi, noi distingueremo le spese a carattere continuativo in cui abbiamo spese di carattere obbligatorio e spese, invece, di carattere non obbligatorio. La modalità di copertura è diversificata, come stiamo vedendo già a video.

Le spese, invece, di carattere pluriennale indicano l'ammontare complessivo della spesa – dice la norma – nonché la quota eventualmente a carico del bilancio in corso e degli esercizi successivi. La legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare le quote. In pratica le va a variare.

Adesso facciamo il focus relativamente a questi profili, perché capite bene che dobbiamo avere ben chiara questa distinzione e anche le classificazioni e le modalità di copertura. Come vedete, qui cominciamo a introdurre delle deroghe importanti al principio secondo cui la copertura è altro, con altre risorse rispetto al bilancio. Qui in alcuni casi è contenuta all'interno del bilancio.

Solo per le spese a carattere continuativo e ricorrente è consentita l'individuazione di relativi mezzi di copertura al momento della redazione e dell'approvazione del bilancio annuale. L'abbiamo visto in precedenza, è già stato ricordato in precedenza, ma questo punto lo ripetiamo nuovamente. Invece, per le spese a carattere pluriennale - attenzione che qui dobbiamo nuovamente recuperare una distinzione che avevamo visto in precedenza -, l'articolo 38, comma 2 stabilisce che la legge di stabilità regionale può annualmente rimodulare queste spese di carattere pluriennale, in cui evidentemente ci sono state articolazioni in più anni.

Qui si pone un problema, che è correlato proprio a questo. Ovverosia, se l'onere è continuativo, cioè se si tratta di un onere obbligatorio, è proprio la legge a stabilire e a dover stabilire il quantum anno per anno. Non può rinviare alle leggi di bilancio. Come capite bene, adesso cominciamo ad articolare tutte le varie classificazioni, ma poi le ridurremo a una serie di esempi concreti.

Invece, laddove l'onere è flessibile cioè l'onere non è obbligatorio – abbiamo già visto cosa significa flessibilità – la compensazione può avvenire a carico dei bilanci dei vari anni. Quindi, la copertura degli oneri pluriennali dipende in buona sostanza da questo. Se abbiamo oneri obbligatori, la copertura deve necessariamente essere nella legge istitutiva dell'onere. Se invece abbiamo oneri di carattere non obbligatorio, la copertura va fatta nelle singole leggi di bilancio.

Queste non creano un obbligo per i bilanci a stanziare risorse. Io potrei avere una legge con oneri pluriennali che crea oneri di carattere non obbligatorio, che potrebbero essere di vario genere relativamente a benefici a favore di alcune categorie. Penso alla legge sulle edicole dell'Emilia-Romagna, che poi eventualmente vedremo. Queste qui non creano e non vengono, come si suol dire, rfinanziate. Questo è il passaggio.

In buona sostanza, il rinvio alle varie leggi di bilancio è legittimo solo se l'onere è di carattere discrezionale. Questo è il principio. I momenti violativi

del precetto sono tantissimi. Noi li ritroviamo ogni anno. Per quanto ci affanniamo, ritroviamo comportamenti violativi del precetto, con violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Cominciamo a fare sintesi. Quand'è possibile rinviare legittimamente ai mezzi di bilancio? Quand'è che posso legittimamente, alla luce di quello che abbiamo detto in precedenza, rinviare ai mezzi di bilancio per la copertura della spesa derivante dalla legge? Solo per le spese continuative e ricorrenti è consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e approvazione del bilancio. È consentita l'individuazione dei relativi mezzi di copertura al momento della redazione e approvazione del bilancio annuale anche per le spese pluriennali, ma solo se si tratta di oneri non obbligatori. Abbiamo ricostruito il nostro quadro complessivo.

Quarto aspetto, più frequente di quello che potete pensare. In Piemonte l'hanno fatto più spesso. Noi abbiamo registrato il fenomeno dell'Abruzzo e del Molise, però anche in Piemonte è successo questo.

Leggi con oneri a carico di altri bilanci degli enti del settore pubblico. Succede assai spesso. Questo è molto delicato, perché è già successo. Per esempio, dovrebbe essere la n. 188/2015 di Corte costituzionale, che riguardava una legge regionale piemontese (prova a vedere se è quella), che praticamente affidava alle Province, se non ricordo male, il servizio di trasporto. Le Province già erano messe male nel 2015 per effetto della legge n. 56/2014 per noti motivi. Quello che sta succedendo in questi giorni rappresenta il percorso all'inverso di quello che stiamo dicendo, ma all'epoca non avevano nemmeno le risorse finanziarie per.

In Piemonte, in particolare alcune Province sono andate in dissesto o in piano di riequilibrio a secondo dei casi.

Certo, ma con i trasferimenti e con le funzioni un po' a metà tra Tizio, Caio e Sempronio, questo è un principio sul quale la Corte costituzionale ha avuto modo di soffermarsi a più riprese.

Il principio fondamentale l'abbiamo già ricordato fin dall'inizio molto rapidamente, perché era suscitato, seppure in maniera del tutto estemporanea perché non l'avevo preparato, dalle riflessioni fatte dalla professoressa Pagliarin. Partiamo da questa considerazione. L'equilibrio della finanza pubblica è garantito solamente grazie a un duplice meccanismo, a due precetti ben distinti di cui si compone l'articolo 81 della Costituzione, ovverosia un equilibrio individuale del singolo ente e un equilibrio, invece, complessivo di tutta la finanza pubblica.

È chiaro che questo profilo chiama in causa alcuni istituti peculiari del nostro ordinamento, che garantiscono la simmetricità, la specularità dei bilanci stessi. Faccio un esempio per tutti solo per farvi capire, ma non è l'unico: la riconciliazione dei crediti e debiti tra ente locale e società partecipata o tra ente territoriale, come la Regione, e la società partecipata. È chiaro che la società partecipata non può diventare una bad company. Sto semplificando molto la questione per farvi capire. Non può diventare un fenomeno di trasferimento di oneri che fanno capo all'ente e non trovano nessuna corrispondenza nell'ambito del bilancio della società partecipata.

Questo principio che io vi ho appena ricordato, principio quindi dell'equilibrio, viene declinato nei termini intersoggettivi. Qui apro una piccola parentesi, anche per lanciare subito un importante sasso nello stagno. Molte volte viene esaltato il fenomeno associativo, anche all'interno dell'ambito territoriale regionale. Il fenomeno associativo è bello se e in quanto non comporta dilatazione della spesa. L'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio significa questo, senza se e senza ma.

In altre parole, la simmetria e la specularità delle poste tra Comune e Unione deve essere garantita in tutti questi casi – dico l'Unione per dirvi il fenomeno associativo più importante – per evitare che succedano fenomeni che noi stiamo riscontrando con grande frequenza in Emilia-Romagna. Lo dico senza se e senza smentite, alla luce anche di un recentissimo convegno in cui viene esaltato il fenomeno associativo. Va tutto bene se questo comporta,

come dice l'articolo 32 del TUEL, una economia di scala. Lo dice testualmente il legislatore. Se questo invece comporta una dilatazione della spesa, questo comporta una violazione patente del principio dell'equilibrio di bilancio e della congruenza tra funzioni e risorse.

Traduco il concetto con alcuni esempi pratici. Noi abbiamo adottato molte delibere nelle quali abbiamo invitato gli enti a operare una riconciliazione dei crediti e debiti con le Unioni. Gli enti locali, naturalmente. Altrimenti le Unioni diventano un recipiente nel quale si annidano una serie di fenomeni di discrasia tra entrate e uscite. Noi abbiamo la nostra attenzione. Ho un'audizione mercoledì di una Unione, di un Comune in cui hanno iscritto a bilancio una cifra all'interno del Comune. In maniera stizzita l'Unione dice che non è affatto vero, scrive anche a noi, che questa sia la cifra, perché è un'altra cifra e questi non avanzano i soldi.

Il bilancio non sono quattro numeri, l'abbiamo già detto. Quando noi parliamo di bilancio come bene pubblico significa anche garantirne la veridicità, l'attendibilità. Veridicità e attendibilità sono coesenziali al concetto di bilancio. È evidente che una vicenda come questa si presta non solamente a conseguenze di carattere gius-contabile, ma anche di altro genere, a cui non vorrei pervenire, ma evidentemente il principio dell'equilibrio in termini speculari e simmetrici deve essere garantito a tutti i livelli.

Con questa necessaria premessa, in un ordinamento plurilivello com'è il nostro, pluri-strutturato, autonomistico, in cui ci sono diversi livelli di gestione delle risorse, secondo i principi fondamentali stabiliti dall'articolo 114 della Costituzione e dagli articoli 117 e soprattutto 118, quindi sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, è evidente che questo meccanismo di specularità e di simmetria delle risorse deve essere garantito, senza però che questo si traduca nel far diventare un altro livello di governo una sorta di – perdonatemi – bad company, di discarica, di buco nero dei debiti altrui.

A questo proposito, già l'ho ricordato, la riconciliazione crediti e debiti prevista dall'articolo 11, comma 6, lettera j) del decreto n. 118/2011 è una

norma che garantisce questo valore, ma evidentemente questo deve essere richiesto anche in altre occasioni del tutto speculari. Quando noi ricordiamo la giurisprudenza costituzionale, ricorriamo in buona sostanza proprio questo, ovverosia che il principio generale dell'obbligo di copertura va oltre il bilancio dello Stato-persona in senso stretto.

Vuol dire che, ancora una volta, viene declinato in termini intersoggettivi, cioè il principio costituzionale di cui all'articolo 81 non può essere eluso dal legislatore addossando a enti rientranti nella cosiddetta finanza pubblica allargata nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Nel caso che abbiamo ricordato in precedenza, e mi pare proprio sia la n. 188/2015, Regione Piemonte aveva addossato gli oneri del trasporto scolastico alle Province senza dare gli oneri relativi, senza dare la copertura relativa. Può fare questo? La risposta è no.

Solo grazie a questo aspetto e solo grazie a questa precisazione, è possibile comprendere, a mio modo di vedere, quella norma su cui avevo espresso qualche perplessità all'inizio, quella dell'articolo 7, comma 2 dello Statuto, in cui si dice, che "in conformità alla Costituzione, ad ogni nuova spesa la Regione e gli enti locali". Significa quindi anche la Regione e nei rapporti con gli enti locali, non potendo andare a legiferare evidentemente nei confronti degli enti locali. A me era parsa del tutto singolare questa disposizione, però era entrata nello Statuto... Quando mi ero messo a scrivere, a commentare, ho detto ... C'è il commento del dottor Valente sui retroscena relativamente alla redazione.

L'unico significato che potrei dare a questa norma è questo, cioè una specularità o simmetria, chiamatela come volete, che la Corte costituzionale con le sentenze n. 6/2019, n. 197/2019 e altre, ma anche altre che abbiamo ricordato in precedenza, ha stabilito a questo proposito.

Io sto andando verso la fine. Alcune cose sono state già ricordate in precedenza, come l'esito della verifica. La Corte dei conti, Sezione regionale, dice che questa qui è una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie.

L'esito è un referto. La fondamentale pronuncia della Corte costituzionale n. 39/2014 mette in evidenza le varie tipologie di controlli, che in quell'occasione furono oggetto di un'analisi congiunta per effetto delle impugnative di molte Regioni. In pratica fu un momento fondamentale di sigillo relativamente alla legittimità o illegittimità di alcune disposizioni e di cassatoria relativamente ad alcune previsioni normative.

Una per tutte, nella sentenza n. 39/2014, per chi se lo ricorda, c'era una previsione interdittiva di spesa relativamente in particolare alle leggi regionali, cosa non ammessa per le leggi regionali, dice la n. 39/2014, poi ripetuta dalla sentenza n. 157/2020, ma ammessa invece per l'attività amministrativa, proprio perché altrimenti in questa maniera si sarebbe introdotto un ulteriore sindacato di costituzionalità, non previsto dalla Carta, in capo evidentemente al meccanismo della Corte dei conti.

Spero di essere stato chiaro sulla spiegazione, ma il profilo è stato, per così dire, declinato ulteriormente dalla sentenza n. 157/2020, dove è stato detto, ribadito in realtà, che è legittimo il potere interdittivo della spesa relativamente ad atti amministrativi, perché i bilanci, per esempio, delle ASL o degli enti locali vengono approvati con atto amministrativo, mentre il bilancio, il rendiconto e l'assestamento della Regione vengono approvati con legge. Può esserci un potere interdittivo della Corte dei conti nei confronti di una legge regionale? La risposta è no. Chiusa parentesi.

Questo ancora per farvi capire la distinzione, quell'*actio finium regundorum*, tra attività amministrativa e attività legislativa. Altrimenti si confonde l'attività e il referto di copertura delle leggi di spesa con un normale controllo, che invece assume quelle connotazioni peculiari proprio per effetto del riferimento alla normativa primaria.

Già è stato detto in precedenza. Attenzione, è un referto. Che significa tutto questo? Il fatto che sia un referto ha una funzione essenzialmente ausiliaria, di responsabilizzazione dei destinatari. Significa che spetta ai destinatari attivare modalità di autocorrezione.

Qualsiasi tipo di controllo è caratterizzato da tre momenti fondamentali. C'è un oggetto. C'è un parametro e c'è un esito. Fermo restando che in questo caso l'oggetto sono le leggi, il parametro sono le norme interposte e le norme costituzionali nonché i principi, esaminati in precedenza, anche della giurisprudenza costituzionale, l'esito qui è di carattere ausiliario correttivo, auto-correttivo. Significa che non è di carattere cogente.

La Corte costituzionale proprio in queste sentenze, la n. 138/2013, la n. 60/2013, ma soprattutto la n. 39/2014 e la n. 40/2014, ha cominciato a dire che, dopo la riforma costituzionale del 2012, il legislatore, per far fronte alle dinamiche nel rapporto con l'Unione europea e relativamente alla crisi finanziaria e quant'altro, ha introdotto progressivamente forme di controllo cogente.

Cogente, per esempio, è il controllo interdittivo. Qui non siamo in presenza di un controllo interdittivo, quello che blocca la spesa e non siamo di fronte a un altro controllo cogente che invece riguarda la parifica, dove l'eventuale discrasia afferente i saldi di bilancio determina l'obbligo per il giudice a quo di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Qui siamo di fronte a un controllo di carattere ausiliario, collaborativo, un po' come tornare all'antico della Corte dei conti e quindi dare un consiglio. L'oggetto della verifica, l'abbiamo già detto, è un oggetto essenzialmente basato sulla tipologia delle coperture adottate in queste leggi. Il parametro della verifica è, appunto, quello relativo in particolare alla previsione costituzionale della norma, che parla proprio di nuovi o maggiori oneri, con riferimento, quindi, alle dinamiche non solamente di uscita, ma anche di entrata. C'è un ulteriore interrogativo, che è già stato posto in precedenza. Qui lo sottolineo con riferimento a un processo evolutivo che, a partire da fine 2018, ha avuto una accelerazione improvvisa, ma altrettanto decisa, da parte della Corte costituzionale e si ricollega a questa possibilità, cioè a quella di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Domanda fondamentale. Quando io ho una legge, la discrasia, il contrasto, il conflitto tra legge e parametro costituzionale può determinare, per l'appunto, una non conciliazione, la cui conciliazione deve avvenire con gli strumenti stabiliti dall'ordinamento. Facciamo un passettino indietro. Per l'attività amministrativa, il conflitto tra equilibrio del bilancio dell'ente locale e articolo 81 della Costituzione si compone grazie alla norma che è prevista nell'articolo 148-bis del TUEL. Se hai spese in eccesso e quindi c'è un disequilibrio, dice la norma, viene a essere bloccata la spesa. Non è facilissimo, ma se comprendiamo questo, possiamo ragionare su questa slide, che è la frontiera ultima.

Lo stesso avviene per le ASL, per gli enti del servizio sanitario regionale. Laddove c'è un bilancio in disequilibrio e un conflitto col parametro costituzionale dell'equilibrio all'articolo 81, la norma è prevista dall'articolo 1, comma 7 del decreto n. 174/2012. La Corte costituzionale con le sentenze n. 39/2014 e n. 157/2020 ha stabilito che qui siamo di fronte a una norma che va interpretata in questi termini, e cioè che il contrasto viene a essere composto mediante un blocco della spesa in eccesso, purché, si è detto, non sia spesa attinente ai cosiddetti LEA.

Adesso facciamo un passettino decisivo per noi. Supponiamo che ci sia una legge che non è in linea col parametro costituzionale dell'articolo 81. È possibile sollevare la questione di legittimità costituzionale? È un controllo-referto, non dovrebbe essere possibile e adesso vedremo anche quali sono le condizioni per farlo. A mio modo di vedere, però, anche se non si è ancora verificato – io non ho casi di questo genere –, col referto di copertura delle leggi di spesa astrattamente sarebbe possibile individuare la Corte dei conti come giudice a quo. Adesso vedremo tutto quanto e metteremo in fila tutti questi ragionamenti. Non è facilissimo, capisco.

L'ulteriore frontiera di questo percorso che la Corte costituzionale ha intrapreso è, a partire dal 2018, se la legge viola l'articolo 81 della Costituzione e quindi prevede maggiori oneri non consentiti mediante i meccanismi che

abbiamo più volte esaminato durante la giornata, ma contemporaneamente aumenta e viola altre regole, come quella, per esempio, di legiferare in materia di pubblico impiego, stabilire il trattamento di fine servizio migliore rispetto al resto dei dipendenti pubblici. Questione sollevata da Sezione Emilia-Romagna e poi approdata alla Corte costituzionale, che l'ha respinta con la sentenza n. 244/2020. In altri casi in cui, però, si parlava di indennità ai dirigenti, intervento quindi della Regione in una materia che non le appartiene più, o in materia di spesa del personale, si dice che c'è una violazione competenziale. Vuol dire che io Regione vado a violare non solo l'articolo 81 della Costituzione, ma diventa quasi una conseguenza la ridondanza, quindi il vizio competenziale di ridondanza. Ridonda sul bilancio questa maggiore spesa effettuata per effetto di una invasione di campo dell'articolo 117, comma 2 della Costituzione.

Adesso vediamo definitivamente di mettere in fila questi ragionamenti e metterli in maniera schematica. Spero di riuscire a farlo, ma ho già dato gli elementi di sintesi e le coordinate. Cercheremo di metterli in maniera più ordinata. Li avevamo messi, per così dire sul tavolo. Significa che la violazione delle regole non attiene solamente al principio sancito dall'articolo 81 della Costituzione, ma potrebbe riguardare quello che si chiama vizio competenziale.

Vuol dire che, se la Regione legifera in una materia che non è più sua a partire dal 2001 per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione ed è quindi ricompresa in quel catalogo stabilito all'articolo 117, comma 2 della Costituzione e in parte al comma 3 per effetto della normativa cornice, in questi casi l'invasione di campo determinerebbe una maggiore spesa. Questa maggiore spesa viola anch'essa l'articolo 81 della Costituzione e il mix tra questi due fattori è esplosivo. Determina la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione del competenziale e del vizio di ridondanza, ridondanza nell'articolo 81 della Costituzione.

Attenzione, questo è un nuovo indirizzo di Corte costituzionale a partire dal 2018, inaugurato con la sentenza n. 196/2018, in cui questa possibilità di far valere il vizio competenziale era precedentemente solamente per i giudizi in via principale, adesso invece è anche per i giudizi in via incidentale. Quindi, quali sono le condizioni per poter sollevare la questione di legittimità costituzionale?

Noi abbiamo detto che ci sono dei motivi ostativi, da questo punto di vista. Il controllo è un controllo referto. Non è un controllo di carattere cogente, come invece è la parifica. La Corte costituzionale in questi anni ha ampliato la possibilità per la Corte dei conti in sede di controllo, anche quando formalmente non è giudice, di diventare giudice ai limitati fini di sollevare la questione di legittimità costituzionale. Diventa il giudice a quo, si dice.

Spero di essere chiaro per tutti. Anche se non è giudice, può sollevare la questione di legittimità costituzionale a determinate condizioni, che adesso vediamo: se applica i parametri normativi, se il provvedimento è giustiziabile, se c'è un pieno contraddittorio e laddove, evidentemente, ci potrebbe essere l'esigenza – una sorta di norma di chiusura – di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte. E sono tipicamente le leggi di bilancio.

È questo è il punto sul quale non è escluso che si rompa il muro. Questa possibilità io l'ho messa col punto interrogativo, ma chi ha detto che non potrebbe verificarsi anche la sussistenza di queste condizioni? Naturalmente ci potrebbero essere. Ci sono tutta una serie di cose. Io mi avvio alla conclusione.

Innanzitutto, i destinatari della verifica. La norma stabilisce ed evidenzia in fondo quello che è un criterio di ausiliarità di questo referto. Va al Consiglio regionale, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al MEF. Quindi, va all'Assemblea rappresentativa delle istanze della democrazia, a conferma di quello che dicevamo in precedenza, cioè la stretta connessione dell'articolo 81, come è stato detto, con l'articolo 1 della Costituzione.

Il bilancio è fondamentale. Ce lo diceva de Tocqueville, ce lo diceva Max Weber. Tocqueville diceva: che strani questi americani; noi abbiamo inventato la democrazia in Francia, ma gli americani l'hanno sviluppata meglio di noi. Loro ragionano su un meccanismo di correlazione tra entrate e uscite e soprattutto sull'output che gli amministratori danno in riferimento a questo e sull'efficienza.

In fondo, se ci pensiamo bene, quando qualcuno diceva *no taxation without representation* nel 1215 o giù di lì, certamente non aveva presente tutta questa giurisprudenza costituzionale. Loro non ce l'avevano. Chissà perché mi vengono in mente i cartoni animati di Robin Hood e Giovanni Senzattera. Ci siamo capiti.

Max Weber un secolo fa ci diceva che il bilancio è un'arma straordinaria per andare a delineare concretamente le politiche pubbliche e, come diceva lui, a puntare i cannoni della politica nella direzione giusta. Allora, concludo con quello a cui aveva già accennato in particolare la professoressa Pagliarin, cioè il rapporto tra copertura finanziaria ed equilibrio. Molto spesso si tende a confondere l'espressione copertura finanziaria ed equilibrio. Vedremo che forse non è esattamente come dice Corte costituzionale. Per una volta ci discostiamo dal coro.

Abbiamo detto in precedenza e l'abbiamo rivisto a più riprese che bilancio ed equilibrio sono tra di loro strettamente connessi. C'è addirittura un legame semantico tra i due profili, cioè il fatto che l'equilibrio è anche un equilibrio di carattere tendenziale, in cui la proporzionalità e la sufficienza delle risorse rappresenta lo strumento fondamentale per misurare in concreto l'equilibrio stesso.

A proposito della relazione sulla copertura delle leggi di spesa, abbiamo visto in particolare l'esatta quantificazione delle entrate e delle uscite, mezzi interni e mezzi esterni, e l'abbiamo già visto come momento cruciale della verifica per quel particolare controllo che si chiama controllo sulla copertura delle leggi di spesa.

Il rapporto che abbiamo già avuto modo di indagare in precedenza e che viene ripetuto in tutte le sentenze dell'ultimo periodo storico della Corte costituzionale è che vi sia un'assoluta identità tra copertura ed equilibrio. Copertura economica delle spese – copertura economica è copertura finanziaria probabilmente – ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia. Spesso non si fa un *rectius* relativamente a questa affermazione, che è un'affermazione, quindi, che può soffrire di qualche imprecisione.

Sezione Autonomie, sentenza n. 8/2021, in maniera originale – originale per chi non lo conosce, ma io conosco bene il redattore, che è stato il mio Presidente fino a qualche tempo fa –, distingue tra copertura finanziaria ed equilibrio. Ci dice che la copertura finanziaria riguarda ogni singola legge di spesa e va valutata *ex ante*; mentre l'equilibrio finanziario riguarda il complesso della legislazione regionale ed è verificabile *ex post*.

Questo lo si capisce anche con riferimento a quello che è stato più volte ripetuto e cioè che il referto della copertura delle leggi di spesa e la parifica dovrebbero arrivare in maniera pressoché contemporanea all'attenzione, uno come referto, l'altro come vera e propria pronuncia. Possiamo chiamarla decisione. Non chiamiamola sentenza. Su questo ci sarebbe molto da dire dopo le sentenze n. 184/2022 e n. 233/2022, ma non voglio dilungarmi. Dico semplicemente che questi dovrebbero arrivare all'attenzione dell'Assemblea rappresentativa delle istanze della democrazia in maniera contemporanea. Avviene? Questa è una preoccupazione sulla quale io, anche come cittadino, potrei esprimere la mia lamentela.

Sul principio dell'equilibrio finanziario è la Corte dei conti che valuta se la Regione abbia rispettato il vincolo dell'equilibrio in relazione al complesso della legislazione regionale. La valutazione *ex ante* riguarda invece se sia stato osservato l'obbligo di copertura degli oneri, segnatamente quelli di natura pluriennale ed obbligatoria, che abbiamo visto e che si allocano in bilancio per effetto dei meccanismi che abbiamo visto.

Ecco da qui, quindi, la conclusione circa la sinergia tra i vincoli: tra il vincolo di equilibrio e di copertura. Stiamo andando troppo nel concettuoso. Rischio di andare fuori strada, però il mio scopo era proprio questo, quello di andare a mettere insieme una serie di elementi, non solamente da un punto di vista classificatorio e tassonomico, ma anche da un punto di vista funzionale e di ragionamenti complessivi, che ci potessero consentire di avere una sorta di stella polare che ci guidi nella corretta redazione dei referti e delle relazioni tecniche per la copertura delle leggi di spesa.

Domande del pubblico

Sono un po' perplesso, per onestà intellettuale, dottore, sul fatto che in sede di questo referto, in un contesto che non è giurisdizionale, anche se lei molto finemente ha rappresentato che ha alcuni elementi propri di una funzione giurisdizionale, tipo il contraddittorio fra le parti, possa la Corte dei conti, in questa sede, beninteso, non in sede di giudizio di parifica – avevamo già considerato alcune delle fattispecie che lei ha illustrato nel precedente incontro – quindi in sede di referto, sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Mi corregga se non ho compreso, perché poi la lettura della giurisprudenza, almeno per quanto mi riguarda, io la faccio almeno annualmente, quando si avvicina il momento vuoi del referto vuoi del giudizio di parifica, ma avverrebbe solo quando si uniscono i due profili e cioè problemi di violazione dell'articolo 81 e di violazione dei titoli di competenza. Entrambi, però, devono sussistere perché altrimenti mancherebbe uno dei due profili che rendono ammissibile la questione. Ci deve essere una violazione dell'articolo 81 e una violazione di un titolo di competenza.

Quindi, vedo difficile che si possa trasferire questo in un'attività che io fino ad oggi ho imparato e mi è stata spiegata dai miei colleghi che la seguono in prima battuta, visto che io ho una posizione secondaria e subordinata sulla cosa, e che possa in quella sede essere sollevata. Mi è sfuggito finora se un

caso di questo tipo si è verificato, al contrario di alcuni dei casi che lei ha rappresentato. Quello della vice dirigenza è il caso classico, standard: istituto giuridico non ammesso e non contemplato in capo al legislatore regionale, prima introdotto e poi a distanza di un anno o due finanziato, quindi anche con una manovra dove la trasparenza forse non c'era o non era particolarmente evidente. Se la memoria non mi inganna, è il caso della Liguria.

PAGLIARIN

Possiamo rispondere entrambi. Lascio al dottor Tessaro di spiegare meglio la sua argomentazione relativamente alla possibilità in sede di relazione sulla quantificazione degli oneri. Secondo me, c'è un ulteriore profilo che può rendere più complesso configurare la possibilità, in quella sede, per la Corte dei conti di essere giudice a quo, però si può ragionare. La Corte costituzionale ha anche tanto cambiato la sua linea interpretativa e sempre più in senso ampliativo.

Un ulteriore profilo critico è la natura collaborativa del controllo, perché la Corte costituzionale fino ad ora ha fatto una summa divisio. Se è collaborativo, certo, adesso sta sviluppando un orientamento più ampio, però tendenzialmente la Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 29 del 1995 ha valorizzato il profilo collaborativo. È chiaro che alcune previsioni di controllo una volta erano collaborative e ora non lo sono più. Non tutte, attenzione. Non per le Regioni, ma alcune forme di controllo collaborativo sul rispetto degli equilibri del patto di stabilità interno prima erano state qualificate come collaborative e poi non lo sono più col n. 174 del 2012. Quindi, bisogna anche stare un po' attenti quando si legge la giurisprudenza della Corte a vedere qual era il riferimento normativo a cui faceva riferimento.

Quando si tratta di controlli collaborativi, io personalmente faccio un check in più rispetto a quella possibilità, perché l'esito è pur sempre quello di stimolare comportamenti auto-correttivi. Non è filosofia. Magari ci rifletto io e quindi ognuno si affeziona alla propria attività, ma non è solo filosofia

vedere il concetto di ausiliarietà in questi casi. È ausiliario certamente nei confronti del Consiglio, del Consiglio complessivamente inteso, dell'amministrazione; ma è anche ausiliario sempre più nell'ottica della Corte costituzionale in senso ampio, cioè nel senso dello Stato anche ordinamento.

Quando la Corte, nella sentenza n. 39 del 2014, dice che questo tipo di referito ha una valenza sia per il Consiglio sia per prevenire gli squilibri di finanza pubblica, lo devia un po' da una mera ausiliarietà, come potrebbe desumersi dalla storia originaria dell'istituto. L'ausiliarietà stessa è in evoluzione. La stessa natura collaborativa è stata molto valorizzata e creata, possiamo dire, nella sentenza n. 29 del 1995, non a caso, per cercare di conciliare le esigenze dell'autonomia con quelle degli equilibri di finanza pubblica e del vaglio degli equilibri. C'è sempre questo profilo.

È chiaro che la Corte dei conti al suo interno non è proprio univoca nel ricostruire le cose e anche la dottrina non ha sempre letto positivamente l'orientamento della Corte costituzionale nell'individuare il momento della parifica come un momento in cui la Corte dei conti possa fare ingresso nelle questioni di legittimità costituzionale che abbiano un rilievo competenziale. Perché? Perché una certa lettura di questa possibilità potrebbe voler dire che tutte le volte in cui c'è violazione della competenza allora è violazione dell'articolo 81. Se io la porto alle estreme conseguenze, posso arrivare a questo.

Qual è il problema? Il problema è la natura stessa della parificazione. Si discute anche se la parificazione abbia carattere cogente. Si discute anche sulla natura della parificazione e sull'esito eventuale, potenziale. Non è il suo esito naturale quello di sollevare la questione di legittimità costituzionale. Non è che la parifica ha come esito naturale questo. È solo una possibilità.

Comporta che la Regione si trova uno screening potenziale di tutta la sua legislazione, anche con riferimento al profilo competenziale. Questo ha creato, all'interno della stessa dottrina, delle perplessità, da cui, appunto, la necessità di leggere in senso un pochino più riduttivo. Dall'altro lato, però, mi rendo conto che il ragionamento del dottor Tessaro non è campato in

aria, perché la Corte costituzionale ha valorizzato ed esteso molto il concetto di giudice, soprattutto con riferimento alla Corte dei conti, però anche con riferimento al Consiglio di Stato.

Quando ero ragazza io, ho studiato che il Consiglio di Stato non era giudice, ma dava parere decidendo il ricorso al Capo dello Stato e non poteva sollevare questioni. Invece, anche lì, si è cambiato orientamento. Quindi, il giudizio a quo è diventato un elemento di ingresso di questioni molto ampie e la Corte lo ha molto valorizzato. Quello che vale oggi potrebbe non valere domani.

C'è un concetto di giurisdizione ai limitati fini. Si è anche un po' ironizzato su questo profilo, su questa espressione. Ai limitati fini che cosa vuol dire? Quindi, sì, siamo in un momento di profonda trasformazione anche della concezione del giudizio a quo da parte della Corte costituzionale e quindi chiaramente ci può stare una ricostruzione di questo tipo.

TESSARO

Se posso, il processo evolutivo è sicuramente in atto e io ho trovato molto singolare, quando lessi la sentenza n. 60/2013, che avesse utilizzato le stesse parole della n. 179/2007. Mentre la n. 179/2007 diceva che il controllo è collaborativo, con le stesse parole nella n. 60/2013 si è detto che il controllo è diventato sempre più cogente. Perché questo? Perché nel 2013 siamo dopo il 2012, dopo quel momento catartico che abbiamo detto a più riprese. Significa che, dopo il cambio della Carta costituzionale e del sostrato entro cui si colloca il controllo stesso, evidentemente le cose sono cambiate.

Che cosa voglio dire. Io risponderò adesso con una sentenza, che è la n. 89/2023, che ha ampliato ulteriormente la possibilità di ricorrere e di considerare il giudice a quo. Probabilmente ci saranno altri casi ancora perché ci sono già i prodromi di questo. Io l'ho scritto in un articolo, che è stato pubblicato recentemente sulla rivista della Corte dei conti, commentando e mettendo insieme queste due fattispecie. La prima è proprio quella della n.

89/2023, la quale si interroga sulla possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale in occasione di un particolare controllo, molto circoscritto, che riguarda la certificazione dei costi del CCNL.

La Corte dei conti lo fa molto di rado. A me è capitato un paio di volte in tutto. È un controllo molto particolare. Per esempio, mi è capitato con le Fondazioni liriche. Era il caso della Fondazione lirica di Verona, però qui siamo in Sicilia. C'è anche una normativa particolare e la Corte costituzionale ha messo in fila quelli che sono i parametri.

Effettivamente è vero quello che è stato detto in precedenza, laddove c'è un oggetto del controllo con carattere bifasico, come in questo caso qui, con una funzione di garanzia esterna, con una natura preventiva – badate bene, però, il concetto di natura preventiva era già stato chiarito nella sentenza n. 39 del 2014; preventivo non è come lo studiamo nel diritto amministrativo, cioè preventivo rispetto all'adozione di un atto, è un controllo preventivo rispetto alle esigenze di prevenire i più gravi danni agli equilibri di bilancio; quindi, la classificazione non è quella del diritto amministrativo come ce lo ricordiamo dai tempi di Sandulli o Virga, ma è quel concetto di preventivo: preventivo rispetto al bene bilancio – con esito dicotomico, sì o no, certifico o non certifico –, che vale per la parifica, vale per il controllo ex articolo 148-bis, in cui c'è un effetto inibitorio – sì o no, blocco la spesa, blocco la possibilità di certificare –, con il requisito dell'obiettività e della definitività. Attenzione, definitività è un passaggio importantissimo da questo punto di vista e, secondo me, rappresenta il vero crinale di distinzione tra queste tipologie di controllo, in cui – la domanda è quanto mai appropriata – c'è la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Dopo una sentenza storica di Corte costituzionale, che è la n. 18/2019, la cosiddetta sentenza di San Valentino, in quell'occasione – io non lo capii subito, lo capii solo dopo un po' di tempo – il giudice costituzionale – è proprio il caso di dire il giudice costituzionale, in questo caso, nel senso di

persona fisica – tracciò un parallelismo perfetto tra quelli che sono gli effetti del controllo e quelli della giurisdizione.

In altre parole, qual è la caratteristica fondamentale della giurisdizione, della sentenza? È quella di fare stato, articolo 324 del codice procedura civile e 2.909 del codice civile. Sappiamo che questa è la caratteristica fondamentale. Significa che, una volta che hai quell'accertamento, come dicevano i latini, *aequat quadrata rotundis, facit de albo nigrum*. Quello non lo sposti più.

Per il controllo è la stessa cosa? Una volta che ho il controllo, l'accertamento che c'è nel controllo, dice la sentenza n. 18/2019, fa stato. Attenzione perché utilizza le virgolette. La conosco a memoria, troppe volte l'ho letta. Non dice è cosa giudicata, ma fa stato e non può essere oggetto di una reversibilità se non ad opera dello stesso organo che l'ha adottata. Significa che cosa? Che è una pietra tombale. Io ho accertato questo.

Questo è il criterio distintivo, che rientra nella n. 89/2023, che rientra nella n. 18/2019: un avvicinamento di quei controlli cogenti in cui è possibile sollevare la questione legittima costituzionale e, solamente in quei casi lì, c'è una cosa che assomiglia alla cosa giudicata, pur non essendolo.

Se il controllo, eccolo qui, oltre a quelle condizioni che abbiamo visto in precedenza, fa stato, è probabile che quel controllo lì sia un controllo di carattere cogente che consente di qualificare quell'organo come un giudice a quo, tra cui la Corte dei conti in sede di controllo. È stato rotto il muro con la n. 18/2019, con la sentenza di San Valentino.

Laddove, invece, questo controllo non fa stato, il caso tipico è proprio quello che stiamo esaminando oggi, è un semplice referto, probabilmente qui non c'è la possibilità di sollevarlo. Siccome, però, io so che i miei colleghi – non l'ho detto – sono pieni di fantasia, cito un'altra pronuncia recente. Sezione regionale di controllo del Lazio – tu sai già a chi mi riferisco –, decisione n. 59/2023, ha detto, addirittura in occasione di un parere, in particolare il parere previsto dall'articolo 5 del TUSP, quello previsto per le costituzioni e acquisizioni di organismi societari o partecipazioni societarie, che è possibile

qualificarlo come controllo cogente. Questo è il prodromo. Te lo dico già, prossimamente solleveranno una qualche questione all'interno. Sollevo le questioni di legittimità costituzionali, ergo sum, in maniera molto cartesiana, cioè fanno vedere che ci sono perché sollevano la questione.

Più prosaicamente, potremmo dire, che tipo di controllo vogliamo per la Corte dei conti? È il dibattito di questi giorni. Un controllo di carattere cogente, quasi inibitorio o repressivo, a tutela, peraltro, di un valore fondamentale, che è quello dell'equilibrio di bilancio? O, invece, che questi controlli abbiano una funzione ausiliaria? Il giusto mix probabilmente – in medium stabat virtus – determina quell'equilibrio tra le varie dinamiche.

Noi sappiamo la preoccupazione che c'è in questi giorni relativamente in particolare al raggiungimento degli obiettivi del PNRR. Di questo stiamo parlando. Non a caso la rata non è ancora stata versata all'Italia. Quindi, la preoccupazione sul raggiungimento degli obiettivi evidentemente richiede anche una valutazione su quelle che sono le dinamiche in termini di controllo e anche in termini acceleratori.

Allora, vogliamo un controllo acceleratorio, di impulso, un controllo sanzionatorio, un controllo inibitorio? Io potrei concludere ripetendo quello che diceva Massimo Severo Giannini molti anni fa e cioè che i controlli sono un pasticcio. Più o meno con le stesse parole lo ripeteva il mio maestro Luciano Vandelli. Parliamo anche del nostro Statuto. Lo Statuto è frutto anche dell'elaborazione di Luciano, che ci manca molto e che sottolineava proprio questo aspetto.

Ricordo, e con questo veramente concludo, che ancora nel 2009 aveva scritto un libro straordinario, preveggenza, in cui aveva sottolineato – nel 2009, attenzione – che i controlli non possono più essere garantiti. I controlli interni, diceva lì, non hanno funzionato. Guarda un po'. Io non ho ancora sentito uno che mi dicesse che i controlli interni hanno funzionato. I controlli preventivi di legittimità oramai appartenevano al passato e diceva che

dobbiamo pensare anche a controlli basati sull'etica. Questa potrebbe essere una frontiera sulla quale vale la pena riflettere.

