

«La Corte e le sue corti»

di PAOLO GIANGASPERO

1. Il titolo di queste brevi osservazioni è virgolettato, in quanto richiama quello, particolarmente suggestivo, di una nota redatta da Giuliano Amato alla sent. n. 226 del 1976, comparsa su *Giurisprudenza costituzionale*¹. In quel lavoro, dedicato ad una sentenza della Corte che riconosceva alla Corte dei conti in sede di giudizio preventivo sull'emanazione di un decreto legislativo delegato la qualifica di giudice *a quo* ai fini della proposizione di una questione di legittimità costituzionale che evocava come parametro la violazione dell'art. 76 Cost., si sottolineavano le implicazioni sistematiche derivanti da quella decisione in ordine alla posizione della Corte dei conti nei suoi rapporti con il Parlamento. Ciò a segnalare come una decisione di tipo processuale potesse avere – il che del resto è implicito nella disciplina delle vie d'accesso al giudizio di costituzionalità – implicazioni estremamente rilevanti sulla posizione costituzionale del giudice contabile in qualità di organo ausiliario del Parlamento.

Molto tempo è passato da quella pronuncia, e molte ulteriori decisioni della Corte costituzionale hanno riguardato la Corte dei conti dal punto di vista delle sue relazioni con l'introduzione di questioni di legittimità costituzionale. In particolare, si è affermata in maniera sostanzialmente pacifica la qualificazione del giudice contabile come possibile giudice *a quo*, soprattutto (ma non esclusivamente) nell'ambito del giudizio di parificazione dei bilanci statale e delle Regioni, ed in parallelo – anche in relazione alle trasformazioni normative re-

¹ G. AMATO, *Il Parlamento e le sue corti (sentenza n. 226/1976)*, in *Giur. cost.* 1976, 1985 ss. Sulla sentenza si v. anche S. LABRIOLA, *Gli atti con forza di legge e il controllo della Corte dei conti*, in *Foro it.* 1977, parte I, 2115 ss.

lative al giudizio contabile – si è assistito ad una progressiva evoluzione anche del requisito processuale della rilevanza ai fini della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale da parte del giudice contabile².

Di questa complessiva evoluzione la Corte costituzionale dà puntualmente ragione nella sentenza 196 del 2018 (punto 2.1.1 del *Considerato in diritto*). Ciononostante la decisione, anche in un quadro in cui l'ambito delle questioni astrattamente rilevanti nel giudizio contabile si va estendendo, è (almeno potenzialmente) di grande impatto in conseguenza della lettura che la Corte costituzionale sembra avallare proprio con riguardo alla rilevanza (che nel caso del giudice contabile è strettamente connessa al parametro evocabile) delle questioni che la Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione può sollevare di fronte alla Corte costituzionale. Se infatti nel passato le uniche questioni passibili di essere sollevate dal giudice contabile erano individuate in quelle riconnesse in via per così dire «diretta» alla violazione delle disposizioni costituzionali in materia di bilancio (ed in particolare di questioni correlate alla violazione dell'art. 81 Cost.³), in questa sentenza l'ambito delle questioni astrattamente

² Su questo punto, in particolare, si è potuto assistere ad un progressivo allargamento – determinato dalla evoluzione nella disciplina legislativa delle attribuzioni del giudice contabile e della struttura del relativo giudizio, nonché dei parametri costituzionali relativi al bilancio – delle questioni in principio rilevanti. L'allargamento del filtro di ammissibilità in punto di rilevanza può essere ben sintetizzato dal confronto tra un primo orientamento, tendenzialmente più restrittivo (si v. in particolare a riguardo la sent. n. 142 del 1968) fino ad enunciazioni di principio che consentono un ampliamento anche significativo delle leggi la cui applicazione può essere predicata in sede di giudizio contabile. Nell'ambito di questa evoluzione, uno dei *leading cases* è probabilmente costituito dalla sentenza n. 244 del 1995, più volte richiamata dalla giurisprudenza successiva, nella quale si afferma che può predicarsi la rilevanza nel giudizio contabile delle questioni relative a tutte le leggi «che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio (...) per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione (...)» (punto 3 del *Considerato in diritto*). Su questi profili si v. per tutti G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.* 2017, 357 ss.

³ Questo vale sostanzialmente per tutte le precedenti decisioni in materia, comprese quelle che ampliano le questioni sotto il profilo della rilevanza. Si fa riferimento, in particolare, alla già richiamata sentenza del 1976, nella quale è bensì vero che la Corte ragiona in riferimento all'art. 76 Cost. (e dunque ad una disposizione estranea al principio di copertura delle spese) ma lo fa proprio per la conseguenza di questa violazione sul vincolo di copertura *ex art. 81*, in quanto la legge delega non sarebbe stata sufficientemente dettagliata per garantirlo. Anche

introducibili in sede di giudizio contabile pare potersi allargare in modo assolutamente inedito con riguardo ai possibili vizi delle leggi regionali di spesa sotto il profilo del loro rispetto dell'ambito di competenza delle Regioni.

2. Il caso affrontato dalla Corte costituzionale presentava indubbiamente alcuni aspetti molto particolari: la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, aveva infatti sollevato una questione di costituzionalità sulla l.r. Liguria n. 10 del 2008 (istitutiva del ruolo della vicedirigenza regionale, in relazione alla quale la Corte dei conti dubitava della competenza regionale), la quale nel frattempo era stata abrogata, ma non retroattivamente, dalla Regione Liguria (con la l.r. n. 10 del 2017) e di un'ulteriore legge regionale (la l.r. n. 42 del 2008), con la quale si era provveduto a finanziare le spese collegate a quel ruolo. Le peculiarità del caso consistevano soprattutto nella circostanza, del resto ampiamente messa in rilievo dalla Corte, che la Regione, proprio nel corso del giudizio di parificazione, aveva disposto una abrogazione della disposizione contestata che la Corte qualifica come di «natura sostanzialmente satisfattiva», che tuttavia – per la sua natura non retroattiva – non era in grado di incidere sul giudizio di parificazione, dato che la legge per così dire «sostanziale» e le conseguenti disposizioni di spesa, in assenza di dichiarazione di illegittimità della Corte, avevano comunque trovato applicazione nell'esercizio finanziario 2016, oggetto del giudizio di parificazione, in quanto tale periodo non era coperto dalla abrogazione della disciplina regionale.

Le «anomalie» caratterizzanti il caso (pronuncia avente ad oggetto una disposizione abrogata, a seguito di un mutamento di orientamento del legislatore regionale che la Corte sembra ritenere conseguente ad una ammissione di difetto di competenza) potrebbero dare ragione, sul piano del dispositivo della sentenza, delle peculiarità della decisione assunta dalla Corte, e con una certa probabilità possono essere tali da limitare l'utilizzabilità di questa decisione come precedente per ulteriori allargamenti dell'area delle questioni evocabili dal giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul bilancio.

nell'ipotesi che le questioni fossero presentate alla Corte come riferite a disposizioni diverse dall'art. 81 Cost. (è il caso ad es. della sent. n. 213 del 2008, nella quale veniva evocata la lesione della competenza concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci) la Corte costituzionale finisce per ragionare in riferimento praticamente esclusivo all'art. 81 Cost. sotto il profilo dell'adempimento dell'obbligo di copertura.

E tuttavia, se si esaminano gli argomenti che la Corte costituzionale impiega per supportare il giudizio positivo sulla rilevanza della questione, si può osservare come essi (almeno sul piano teorico) siano scarsamente idonei ad essere delimitati nei loro effetti. All'opposto, tali argomenti, ove trovassero ulteriori sviluppi, potrebbero incidere non soltanto sulla posizione della Corte dei conti in sede di parificazione, ma potrebbero anche determinare potenziali ricadute in termini di possibilità di afflusso di questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali al sindacato della Corte e persino di relazioni tra giudizio principale e giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Le considerazioni che la Corte impiega per giustificare la ammissibilità della questione ruotano sostanzialmente su due argomenti fondamentali. Il primo è il tipo di vizio dal quale, nel caso di specie, sarebbe affetta la legge regionale; il secondo – che già molte altre volte ha trovato impiego nella giurisprudenza della Corte, anche legata alla posizione della Corte dei conti⁴ – si impernia sull'esigenza di evitare le «zone d'ombra» nel controllo di costituzionalità.

Come si cercherà di dimostrare, il richiamo ad entrambi questi argomenti contenuti nella sentenza non sembra in grado di limitarne la portata al caso deciso, e quindi di evitare una possibile utilizzazione di questa decisione come un precedente che per le Regioni potrebbe rivelarsi quanto meno preoccupante.

3. Per quanto attiene al primo degli argomenti richiamati, la Corte lo impiega per sostenere che nel caso di specie la Regione avrebbe violato «i parametri attributivi di competenza esclusiva allo Stato» (nella specie individuati nella competenza in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. *l*)), dal che conseguirebbe che la «Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse», sicché nel caso in questione la rilevanza si giustificerebbe in ragione del fatto che i parametri evocati quanto alla competenza regionale atterrebbero «all'*an* della spesa, non al *quantum* della stessa» (punto 1.2 *diritto*), in tal modo influenzando sulla copertura delle spese sostenute dalla Regione e finanziate dalle succes-

⁴ Il riferimento all'esistenza di «zone d'ombra» come elemento delle motivazioni è molto frequente nella giurisprudenza relativa a questioni sollevate dalla Corte dei conti, fin dalle primissime decisioni in materia, ed appare tale da incidere sia sulla valutazione della rilevanza delle questioni, sia – ancor prima – sulla possibilità che la magistratura contabile si qualifichi come giudice *a quo* ai fini della proponibilità di questioni di costituzionalità.

sive leggi regionali. In questo quadro, dunque, la Corte pare implicitamente sostenere che nel caso di specie ci si troverebbe di fronte ad una radicale mancanza di competenza regionale, alla quale conseguirebbe un divieto assoluto per la Regione di impiegare risorse e pertanto la impossibilità per la Corte di concludere il giudizio di parificazione senza la previa declaratoria di illegittimità della legge regionale di spesa. Come si può osservare, questo modo di argomentare la rilevanza della questione sollevata dalla Corte potrebbe essere per taluni versi accostata agli andamenti argomentativi un tempo usati per sorreggere la c.d. «rilevanza indiretta», che tuttavia nel caso di specie, piuttosto che all'oggetto della questione viene applicato al parametro costituzionale al cui rispetto l'attività della Corte dei conti è finalizzata⁵.

Al di là dell'esame della «forma» degli argomenti della Corte, è comunque da osservare come sia significativo che la sentenza insista molto sulla circostanza che la rilevanza, nel caso di specie, è giustificata dall'evocazione di una competenza esclusiva dello Stato, e che è su questo che la Corte sembra fare perno per giustificare la connessione della questione di competenza all'art. 81 Cost. e per tale via anche per limitare la portata della decisione in punto di rilevanza assunta nel caso di specie.

La rilevanza, in sede di giudizio di parificazione, delle questioni di costituzionalità sulle leggi regionali di spesa sotto profili diversi da quelli collegati all'obbligo di copertura, potrebbe in altri termini essere argomentata soltanto per quei vizi che si traducano in una radicale mancanza di competenza delle Regioni, a cui necessariamente conseguirebbe la impossibilità per esse di allocare risorse. Questo genere di argomenti, dunque, sembrano orientati a circoscrivere l'ambito delle questioni astrattamente rilevanti che emergessero in sede di giudizio di parificazione ai soli casi di «radicale mancanza» di competenza per distinguerli (quanto meno implicitamente) da quelli di «cattivo esercizio» delle attribuzioni legislativi regionali. Per questi ultimi una possibile evocazione nel quadro del giudizio contabile di parificazione, pare di capire, non potrebbe avere luogo.

⁵ Si v. il punto 3 *diritto*, in cui la Corte costituzionale, riconoscendo di essere chiamata a risolvere due questioni diverse (la prima, relativa alla legge istitutiva del ruolo dei vicedirigenti, asseritamente lesiva dell'art. 117, comma 2, Cost.; la seconda, conseguente, relativa all'illegittimità delle leggi di finanziamento per violazione dell'art. 81 Cost.), ma affermando che esse «devono essere esaminate unitariamente, tenendo conto della connessione logica fra l'una e l'altra».

Se inteso in questo modo, questo argomento potrebbe dunque evitare la «esportazione» di questa valutazione della rilevanza a ipotesi in cui ci si trovi a dubitare della legittimità di una legge espressiva di una competenza regionale concorrente (dove una radicale mancanza di competenza sarebbe ben più difficilmente predicabile); per altro verso, dovrebbe ritenersi esclusa anche con riguardo ad eventuali vizi delle leggi statali che emergessero nel corso del giudizio di parificazione del bilancio dello Stato (pare più problematico inquadrare i possibili vizi della legge statale in termini di radicale assenza di competenza).

E tuttavia, se guardato un po' più in dettaglio, l'argomento secondo cui l'evocazione di una competenza esclusiva dello Stato sarebbe di per sé idonea a limitare in modo significativo la possibilità che questioni legate alle competenze regionali emergano in sede di giudizio di parificazione, non si può non osservare che questo argomento può «reggere» solo in parte. Anche ad ammettere la sostenibilità teorica di una distinzione dei vizi della legge regionale in radicale assenza di competenza e cattivo esercizio di una competenza in qualche modo sussistente, ed anche a riconoscere la possibilità di ricavare da tale distinzione le conseguenze che la Corte costituzionale le attribuisce nel caso di specie, rimane comunque estremamente difficile un'applicazione pratica di questa distinzione che garantisca in maniera adeguata l'autonomia regionale. Come è infatti noto, le materie di competenza esclusiva dello Stato sono in modo di gran lunga prevalente impiegate dalla giurisprudenza della Corte non solo (e non tanto) come ambiti di riserva assoluti a favore della disciplina centrale, ma piuttosto come titoli di intervento che possono legittimare limitazioni degli ambiti riconosciuti alla legislazione regionale, tanto concorrente quanto residuale. Questo vale a qualificare molte delle materie di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. come «materie compito» o «materie funzione», e a dare ragione del loro impiego largamente «trasversale» rispetto alle competenze legislative delle Regioni: non è dubbio che tra queste materie possa essere annoverato anche l'ordinamento civile, che è la competenza statale esclusiva in questo caso evocata⁶.

Se riguardato da questo punto di vista, dunque, l'insieme degli argomenti impiegati dalla Corte non pare di per sé del tutto per-

⁶ Sul complesso della giurisprudenza costituzionale in tema di pubblico impiego, cui nella specie è applicato il limite dell'ordinamento civile, si v. per tutti C. PADULA, *Il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di pubblico impiego*, in *Federalismi.it*, n. 2/2017.

suasivo (o quantomeno non è forse del tutto esaustivamente motivato in relazione al caso di specie). Vero è che la particolarità della questione poteva rilevarsi in una sorta di «riconoscimento» da parte della Regione della sua mancanza di competenza, dimostrato dalla abrogazione *pro futuro* della disciplina poi dichiarata incostituzionale. Tuttavia questo elemento, a leggere le motivazioni della Corte, non pare emergere come il principale, per lasciare viceversa spazio ad asserzioni di carattere più generale legate alla radicale mancanza di competenza regionale che la Corte pare predicare con riferimento a tutte le materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. Ove considerazioni di questo genere potessero trovare sviluppi ulteriori, ciò potrebbe comportare un allargamento molto significativo dell'area dei vizi la cui rilevanza sarebbe predicabile in sede di giudizio contabile; per questa via si potrebbe infatti teoricamente ricostruire un quadro entro il quale la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione, sarebbe chiamata a svolgere un ruolo ben più ampio rispetto a quello tradizionalmente riconosciute, e a fungere da «tramite» per l'introduzione di una sorta di controllo generalizzato (o quasi) su tutte le leggi regionali asseritamente lesive di competenze esclusive dello Stato.

4. Come si accennava, il secondo argomento che la Corte impiega, ad integrazione di quello appena indicato, per giustificare la rilevanza della questione è quello della esistenza di possibili «zone d'ombra» nel giudizio di costituzionalità, che legittimerebbero una qualche flessibilità da parte della Corte costituzionale nell'applicare le categorie processuali legate all'ammissibilità delle questioni.

Questo secondo argomento, lo si è già accennato, non è affatto nuovo nella giurisprudenza costituzionale, ed ha avuto un notevole peso in relazione all'applicazione dei presupposti processuali per l'introduzione di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale⁷.

⁷ A riguardo, per una trattazione di carattere generale, si v. ad es. AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Torino 2007, ed ivi in particolare M. SICLARI, *Il procedimento in via incidentale*, 11 ss., con osservazioni specifiche anche sull'individuazione di «zone d'ombra» con riguardo al giudizio contabile (26 ss.). Che l'utilizzazione degli argomenti facenti perno sulle «zone d'ombra» debba necessariamente misurarsi con l'impianto complessivo del sistema di giustizia costituzionale, come si accennerà nel testo, è molto ben argomentato anche da F. BIONDI, *Oggetto e parametro*, ivi, 64 ss.

Tuttavia il suo impiego in questa sede, in collegamento con l'argomento poco sopra descritto, si presta ad una serie di considerazioni che si pongono per certi aspetti sulla stessa linea di quelle appena svolte.

Anche il richiamo all'esistenza di «zone d'ombra», infatti, ove le considerazioni della Corte siano prese alla lettera, può essere ricollegato a conseguenze ordinamentali di grande rilievo, in relazione al complesso della trama dei rapporti tra Stato e Regioni e tra giudizio in via incidentale e giudizio in via principale. Le osservazioni svolte dalla Corte a proposito dell'esigenza di «fugare le zone d'ombra nel controllo di costituzionalità», che sarebbe passibile di influire «sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni» sono costruite, nel caso di specie, sul presupposto secondo il quale rispetto all'impiego (in ipotesi illegittimo) di risorse non potrebbero ravvisarsi diretti controinteressati che diano luogo ad un giudizio dal quale la questione possa arrivare alla Corte costituzionale per via incidentale. Se tuttavia questa affermazione può sorreggere, e di fatto ha sorretto, la possibilità di introdurre al giudizio della Corte costituzionale in sede di giudizio contabile vizi della legislazione riconducibili alla violazione dell'art. 81 Cost. o in genere delle norme costituzionali in materia di bilancio, esso è probabilmente meno agevolmente spendibile ove si tratti di vizi (come quelli qui evocati) relativi alla competenza delle Regioni. In relazione a questi, infatti, è ben vero che si possono certamente dare dei casi in cui vizi di competenza della legge regionale possono non trovare rilevanza in sede di giudizio incidentale, e tuttavia non è affatto vero che in questo caso ci si trovi di fronte a «zone d'ombra» intese nel senso normalmente utilizzato dalla Corte. Non è affatto raro, ed è per l'appunto ciò che accade nel caso di specie, che ci possano essere questioni di difficile ingresso alla Corte nel giudizio incidentale, e tuttavia questo non determina affatto l'esistenza di zone d'ombra per così dire assolute. È infatti fuor di dubbio che vizi di competenza come quelli evocati dalla Corte dei conti in questa sede hanno un'altra sede per poter emergere ed essere portati davanti alla Corte, e che questa sede è il giudizio in via principale, attivabile dallo Stato attraverso gli strumenti previsti dall'art. 127 Cost. Nel caso di specie, risulta che nessuna delle disposizioni regionali impugnate dal giudice contabile (né quelle istitutive del ruolo della vice-diregenza, né quelle contenenti la sua abrogazione *pro futuro*) fossero state contestate dallo Stato, che pure avrebbe avuto gli strumenti per difendere l'ambito delle sue competenze esclusive mediante un accesso alla Corte in via diretta. Vero è che il giudizio in via principale si caratterizza in modo differente da quello incidentale, in quanto co-

struito come giudizio «tra parti» e per tale motivo influenzato dalla «politicità» delle scelte statali e regionali in ordine alla impugnazione di leggi in ipotesi lesive della loro sfera di competenza, e suscettibili di vicende (quali la rinuncia, la perentorietà dei termini, ecc.) che non sono applicabili al giudizio in via incidentale. Altrettanto vero è, tuttavia, che un tale stato di cose non dà adito a zone d'ombra come quelle di cui la Corte abitualmente discorre quando si tratta di allargare le maglie della rilevanza ai fini dell'afflusso di questioni incidentali. Esso infatti potrebbe essere inquadrato come una caratteristica del sindacato costituzionale italiano, che ben potrebbe considerare «politicamente» sensibili (e persino, almeno entro certi limiti, disponibili alle parti interessate)⁸ le questioni di riparto di competenza quando queste non si traducano in dirette lesioni di situazioni soggettive capaci di emergere in sede di giudizio incidentale.

Se quanto detto in termini di rapporto tra giudizio principale e giudizio incidentale è fondato, questo tipo di argomenti – ove fosse ulteriormente coltivato dalla Corte – finirebbe per avere potenzialmente delle conseguenze di rilievo sia in termini di configurazione della nozione stessa incidentalità, sia con riguardo alla complessiva posizione delle Regioni in relazione al giudizio di costituzionalità.

Dal primo punto di vista, può dirsi che un'impostazione come quella potenzialmente implicita negli argomenti qui spesi dalla Corte pare sottendere una certa concezione dello stesso meccanismo dell'incidentalità, che tende a non considerare la presenza di posizioni soggettive individuali in gioco nel giudizio *a quo* come tramite necessario del sindacato in via incidentale, ma ravvisa nell'esistenza di un giudizio *a quo* piuttosto l'occasione per l'instaurazione di un controllo della Corte costituzionale finalizzato soprattutto all'oggettiva conformità della legislazione ai parametri costituzionali.

E ciò è tanto più vero nel caso di specie, se si pone mente alla circostanza, che la dottrina non ha mancato di rilevare, che il giudice contabile – pure qualificato dalla Corte come giudice *a quo* in forza delle forme del suo operare e della sua complessiva posizione – non si qualifica come giudice di diritti, ma è piuttosto una «giurisdizione di diritto oggettivo»⁹. In questo quadro, riconoscere una visione così ampia della rilevanza finirebbe per influire sulla stessa posizione della Corte costituzionale, il cui ruolo finirebbe, nel giudizio inciden-

⁸ Si v., a titolo puramente esemplificativo, A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Napoli 2019, 255 ss.

⁹ Si v. sul punto, ad es., A. CERRI, *Giustizia costituzionale cit.*, 120 e 105.

tale, per essere «spostato» verso quello di un giudice più vocato alla garanzia dell'obiettiva costituzionalità dell'ordinamento che a quello della garanzia della tutela di situazioni soggettive costituzionalmente tutelate: più un giudice «dei poteri», dunque, che un giudice «dei diritti». Oscillazioni di questo tipo, come è stato molte volte notato¹⁰, sono in qualche misura implicite nella «doppia natura» del giudizio incidentale, e tuttavia nel caso di specie potrebbero essere estremamente «costose» in termini di garanzia delle sfere di competenza costituzionalmente garantite alle Regioni.

Venendo infatti al secondo degli aspetti poco sopra accennati, può affermarsi che in un quadro come quello che potrebbe scaturire da una generalizzazione degli argomenti presenti in questa pronuncia, la stessa posizione delle Regioni e della loro legislazione in rapporto all'intervento della Corte costituzionale potrebbe essere influenzata. Come si è visto, il criterio secondo il quale la violazione di una competenza statale esclusiva sarebbe tale da determinare la totale carenza di competenza regionale e dunque legittimare la particolare ipotesi di rilevanza predicata in questa sentenza è ben poco idoneo a circoscrivere la possibile riutilizzazione di questo precedente, in virtù del modo in cui sono utilizzate, nel giudizio di costituzionalità, le competenze «esclusive» statali di cui all'art. 117, comma 2 Cost. In questa luce, dunque, potrebbero riformularsi le obiezioni che la stessa Corte costituzionale, in una sentenza non recente, muoveva ad un eccessivo allargamento della rilevanza in sede di giudizio contabile, osservando che ove questo avvenisse «(...) [l]a Corte dei conti non si porrebbe più (...) come organo ausiliario del Governo, o meglio del Parlamento, ma verrebbe ad assumersi (sia pure al limitato effetto di investire questa Corte del relativo giudizio) compiti di controllo sull'esercizio della funzione legislativa, che nessuna disposizione comunque le attribuisce e che non sarebbe possibile riconoscerle per via di interpretazione»¹¹. In altri termini, dunque, il giudizio contabile, ove si rinsaldasse questo legame tra giudizio di parificazione e controllo di costituzionalità (e dunque tra Corte dei conti e Corte costituzionale), rischierebbe di divenire la possibile occasione di un controllo di latitudine non facilmente arginabile sulla legislazione delle Regioni, che non è per così dire «veramente» incidentale,

¹⁰ Si v. a titolo esemplificativo G. REPETTO, *Il canone dell'incidentalità costituzionale. Trasformazioni e continuità nel giudizio sulle legge*, Napoli 2017.

¹¹ In questi termini la sent. n. 142 del 1968, le cui considerazioni sul punto, nonostante i notevoli cambiamenti intervenuti in tema di giudizio contabile, paiono mantenere la loro attualità in riferimento al caso che qui interessa.

né è governato dalle regole (e tutto sommato anche dalle garanzie) proprie del giudizio in via principale.

5. Dopo la stesura di queste brevi note sono intervenute diverse altre sentenze della Corte costituzionale su questioni incidentali sollevate dalla Corte dei conti (tra esse le sentt. nn. 18 e 105 del 2019, in materia di finanza degli enti locali, e la sent. n. 146 del 2019, ancora in materia di pubblico impiego su una l.r. campana). La decisione che tuttavia appare più significativa della riconferma dell'orientamento fin qui descritto è la sent. n. 138 del 2019. Questa sentenza, pronunciata ancora una volta su disposizioni in materia di pubblico impiego (nella specie con riguardo alle indennità dirigenziali), risolve nel senso dell'ammissibilità in punto di rilevanza una serie di questioni incidentali sollevate dalle sezioni riunite della Corte dei conti per il Trentino-Alto Adige in sede di giudizio di parificazione e giunge a pronunciare l'incostituzionalità di alcune disposizioni legislative della Provincia di Bolzano e della Regione Trentino-Alto Adige. Che la sent. n. 138 del 2019 sia il segno di un consolidamento dell'orientamento innovativo quale quello inaugurato dalla sent. n. 196 del 2018 risulta del resto anche dal comunicato stampa emesso contestualmente al deposito della decisione, nel quale si sintetizzano i principali argomenti della sentenza, oltre che la sua funzionalità alla necessità che la Corte proceda «nell'opera di disboscamento [*sic*] delle disposizioni incostituzionali riguardanti il pagamento di somme non previste dalle norme sul pubblico impiego».

Se raffrontata con il suo immediato precedente, che del resto risulta espressamente richiamato, la sent. n. 138 del 2019 appare sostanzialmente riprodurre gli aspetti salienti. In effetti, anche in questo caso la Corte ammette al sindacato di legittimità censure sollevate dalla Corte dei conti in ordine a leggi di spesa riguardanti il personale nel corso di un giudizio di parificazione (questa volta si tratta di leggi di Province e Regioni ad autonomia speciale) e su questa base procede alla dichiarazione di incostituzionalità di alcune delle disposizioni impugnate, utilizzando come parametro non già direttamente l'art. 81 Cost., ma l'art. 117, comma 2, per la lesione di competenze statali esclusive (nel caso di specie, l'ordinamento civile, lett. *l*) e la previdenza sociale, lett. *o*).

Vero è che la decisione contiene anche delle statuizioni di inammissibilità (che portano la Corte, tra i numerosissimi parametri invocati, a concentrarsi sul solo art. 117, comma 2), ma esse non sembrano in realtà toccare la sostanza degli argomenti della Corte fin qui descritti. Si tratta infatti di decisioni di inammissibilità di que-

stioni riguardanti leggi «non più in vigore» al momento del giudizio di parificazione, o non ancora in vigore in quel momento, oltre che di questioni viziate da «inconferenza del parametro evocato» (si v. il punto 5 *diritto*).

La struttura portante della motivazione che aveva sorretto la sent. n. 196 del 2018, dunque, nella sostanza viene riconfermata, con alcuni arricchimenti sul piano della motivazione, che tuttavia non paiono, ad avviso di chi scrive, alterarne l'architettura complessiva (e i problemi che – come sommariamente si è segnalato – questa architettura potrebbe portare con sé).

Anche in questa decisione, infatti ha un peso rilevante la circostanza che nel caso di specie si sia di fronte alla lesione di una competenza statale esclusiva, che vale a giustificare la rilevanza della questione in quanto legata all'*an* della spesa e non al *quomodo* della stessa, in tal modo determinando una violazione dell'art. 81 Cost. Su questo punto, le questioni sollevate facevano ricorso al criterio della «ridondanza» dell'assenza di competenza della Regione e della Provincia sul bilancio (e quindi ragionavano di una violazione per così dire «indiretta» dell'art. 81 Cost.). La Corte pare in parte seguire questo argomento (laddove ragiona di «incidenza della violazione delle regole di riparto della competenza legislativa [...] sulla lesione dei principi della sana gestione finanziaria presidiati dall'art. 81 Cost.» punto 6 *diritto*, terzo cpv.); altrove viceversa pare orientata a ravvisare nel caso di specie un'ipotesi di violazione «diretta» dell'art. 81 Cost., affermando che, in quanto incide su materie di competenza esclusiva dello Stato, «la normativa censurata pone in essere una lesione diretta di principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio (...)» (punto 7 *diritto*, secondo cpv.).

Semmai, rispetto al precedente del 2018, questa decisione sembra più attenta a individuare una delle sue premesse nella posizione costituzionale che la Corte dei conti è venuta ad assumere sulla base di recenti riforme, ed in particolare all'art. 1 d.l. n. 174 del 2012, che la Corte qui sembra interpretare (anche facendo ricorso al richiamo alla propria sent. n. 39 del 2014¹²) in un senso forse inedito, ascrivendo alla nozione di «regolarità» delle spese – che viene attribuita sia nel terzo che nel settimo comma della disposizione appena citata al vaglio del giudice contabile – una estensione capace di ricom-

¹² Che, come la stessa Corte ricorda era di parziale incostituzionalità della disposizione citata, anche in ragione della circostanza – anch'essa citata nella sentenza 138 del 2019 – che «la Corte dei conti (...) è organo che come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione è sottoposto alla legge (statale e regionale)».

prendere in sé la nozione di «correttezza» della spesa regionale: tale nozione varrebbe a «coprire» anche le ipotesi di illegittimità costituzionale delle leggi di spesa per difetto di competenza regionale. In questo quadro, secondo la Corte, non ammettere che la Corte dei conti possa sollevare questioni sulle leggi di spesa estranee alla competenza regionale equivarrebbe a imporle di «validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo» (cfr. punto 6 *diritto*)¹³.

Il riferimento (per quanto non completamente esplicitato) ad una «nuova» posizione della Corte dei conti finisce per collegarsi, nella linea di ragionamento del Giudice di costituzionalità, anche all'argomento delle «zone d'ombra» nel controllo di costituzionalità, anch'esso puntualmente ripreso, e costruito sul presupposto che la mancata impugnazione da parte del Governo delle leggi all'esame della Corte determinerebbe appunto una zona franca dal sindacato costituzionale, dato che «gli interessi erariali alla corretta spendita delle risorse pubbliche non hanno, di regola, uno specifico portatore in grado di farli valere processualmente in modo diretto» (punto 6 *diritto*).

Se peraltro si facesse leva su quanto la Corte dice in ordine alla impossibilità di validare una gestione «non corretta» nel senso precisato poco sopra, l'argomento della zona d'ombra perderebbe in parte la sua utilità, e sarebbe possibile ragionare, per fondare l'ammissibilità di questioni sollevate nel giudizio contabile, piuttosto che di una vera zona d'ombra, di una specie di «concorso» tra Governo (in via principale) e Corte dei conti (in via per così dire «atipicamente incidentale») nella possibilità di introdurre il sindacato costituzionale su leggi regionali viziate di incompetenza e che comportino spese.

Le impressioni che si sono sopra riportate con riguardo al possibile impatto ordinamentale della sent. n. 196 del 2018 paiono dunque confermate, e semmai rafforzate, da questa seconda decisione: non è in questa sede possibile esporle più in dettaglio, ma di certo questo impatto meriterà di essere approfondito, e collocato in un quadro di complessiva evoluzione della giurisprudenza costituzionale che passa anche attraverso usi almeno in parte inediti degli istituti

¹³ Non è possibile in questa sede approfondire il punto: per le implicazioni di queste decisioni sulla posizione complessiva della magistratura contabile si rinvia a questo proposito alle osservazioni di E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, in questa *Rivista* 2019, 29 ss.

processuali, i quali finiscono per veicolare conseguenze di rilievo sul ruolo della Corte costituzionale e più in genere sul sistema di giustizia costituzionale vigente in Italia¹⁴.

Paolo Giangaspero, «The Constitutional Court and its courts»

The essay focuses on a few recent decision of the Italian Constitutional Court, concerning the so-called «constitutional position» of the Italian Court of Audits with regards to the judicial review of regional legislation. In these decisions the Constitutional Court emphasizes the tasks of the Court of Audits, which has to verify not only the regularity of public spending, but also the extension of legislative powers. According to the Constitutional Court, a regional law that exceeds the competence provided for by the Constitution will produce an incorrect administrative performance. The decision of the Court, in these cases, will also fill a «grey area» of judicial review, given the fact that there are often no parties interested in defending correct public spending before a national judge.

Keywords: Court of Auditors, budgetary control, judicial review of legislation, public spending, access, judicial review of legislation, regional legislation, Constitution, competence.

Paolo Giangaspero, Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Scienze Giuridiche, del Linguaggio, dell'Interpretazione e della Traduzione, Piazzale Europa 1, 34127 Trieste, giangasp@units.it

¹⁴ Spunti in questo senso, con toni piuttosto critici, in A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad.cost.* 2019, 251 ss.