

**COMMENTO ALLA SENTENZA N. 18/2019 CORTE COST.: IL  
PRESUPPOSTO OGGETTIVO DELLA LEGITTIMAZIONE DELLA  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO A SOLLEVARE  
INCIDENTE DI COSTITUZIONALITÀ E LA NECESSITÀ DI  
ARGINARE "ZONE FRANCHE" SU NORME POSTE A TUTELA  
DELLA SANA GESTIONE FINANZIARIA E DEGLI EQUILIBRI DI  
BILANCIO RISPETTO AL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ**

del Dottor Bruno Lomazzi, Funzionario della Corte dei conti

Metaforicamente dissertando, appare evidente ai miei occhi come si sia giunti, con la sentenza in commento, al risultato legittimamente agognato mediante una strada sconnessa piuttosto che per la retta via, sebbene, ad onor del vero, allo stato dell'arte non risulti ancora tracciata una strada linearmente percorribile.

Ben venga, quindi, anche "forzare" una soluzione, come nel caso di specie, pur senza perdere di vista l'imprescindibilità di una riconduzione a sistema quanto più bilanciata possibile. D'altronde l'autoevidente fondatezza e la manifesta rilevanza della questione sostanziale dedotta dalla sezione Campania non possono non aver influito sull'arduo tentativo operato dalla Consulta di focalizzare la ricorrenza del presupposto oggettivo della legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità da parte della sezione regionale di controllo nell'esercizio della funzione di controllo di legittimità-regolarità.

Mi chiedo, quindi, se una scienza sapienziale quale il diritto è, possa tollerare una carenza di rigore (di cui si dirà) al fine del

conseguimento del necessario risultato sperato, pur nell'assenza contingente di una forma idonea allo scopo.

Invero, non è certo qui in discussione, come anticipato, fondatezza e rilevanza della questione sostanziale dedotta e né la necessità di ridurre il cono d'ombra gravante su norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio più difficilmente sottoponibili al sindacato di costituzionalità. Su tal ultimo punto, infatti, in riferimento ai controlli di legittimità-regolarità di cui si tratta (in particolare quelli sul piano di riequilibrio), le SSRR in speciale composizione, nell'ambito del giudizio in unico grado, nella forma di giudizio ad istanza di parte, di cui all'art. 11, c.6, lett. a), conoscono, in concreto, della legittimità della pronuncia del controllo sulla base del *petitum*, solo a seguito di diniego/bocciatura del piano (anche in corso) e consequenziale impugnazione dell'ente locale nei termini. Risulta, quindi, evidente come la prospettiva delle SSR sia sconnessa rispetto a quella della sezione di controllo, che pur riscontrando la fondatezza e la rilevanza di una questione di costituzionalità, si veda suo malgrado costretta ad applicare la norma ed "approvare/confermare" il piano senza possibilità di ingresso in sede giurisdizionale per carenza di interesse da parte dell'ente locale (seppure in astratto la norma preveda l'impugnabilità anche delle deliberazioni di approvazione delle sezioni, ponendo a riguardo una duplice problematica in termini sia di legittimazione che eventualmente di giurisdizione). Tale argomentazione, se da un lato qualifica da sola l'esistenza di zone franche e la necessità di farvi fronte,

dall'altro deve essere supportata dal presupposto della legittimazione oggettiva (oltre quello soggettivo già pacificamente riconosciuto in casi assimilabili) per poter qualificare la sezione regionale di controllo quale giudice *a quo* ai fini dell'incidente di costituzionalità.

Prima di addentrarmi nella confutazione dell'apporto motivazionale della sentenza circa la ricorrenza del presupposto oggettivo dell'esercizio della funzione giurisdizionale in concreto nell'ambito del controllo di legittimità-regolarità *de quo*, è giusto il caso di aprire una breve parentesi sulla questione di merito oggetto della sentenza.

La Consulta, oltre ad offrire una pregevole ricomposizione del quadro ordinamentale in materia di gestione dei disavanzi degli enti territoriali e locali, posto anche in termini funzionali, dirada le ombre sul complemento ad unità del principio di equità inter(intra)generazionale. Vale a dire ciò che potremmo definire come il principio del generale divieto di erosione dei margini di operatività finanziaria/gestionale dell'ente territoriale/locale tra mandati politici consequenziali. Principio complesso a percezione crescente che prende forma dalla fusione dei principi di equilibrio di bilancio e di responsabilità politica ampliandone portata e sostanza, ponendosi come complemento del principio di equità intergenerazionale. Gli stessi si interpongono, infatti, nell'ambito di un rapporto di causa-effetto, ma mentre il primo è diretto agli amministratori, il secondo volge lo sguardo agli interessi dei consociati presenti e futuri.

La Corte costituzionale affronta il tema della legittimazione dell'organo rimettente in particolare al punto 3 della parte in diritto. Il cuore dell'apporto motivazionale relativo al riconoscimento della ricorrenza del presupposto oggettivo di legittimazione (esercizio in concreto della funzione giurisdizionale) non persuade.

Sul punto la Consulta sostiene che la forma di sentenza delle delibere di controllo e la loro giustiziabilità determinino un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo. In verità la funzione giurisdizionale si innesta eventualmente a valle dell'esito del controllo, rimanendo le due funzioni ontologicamente separate sia per anima quanto per oggetto, di talché è ravvisabile al più un collegamento (come evidenziato dalle SSUU della Cassazione) discendente dalla definitività della pronuncia del controllo, decorso il termine per l'impugnazione e dalla giustiziabilità della deliberazione.

Il controllo di legittimità-regolarità sui piani di riequilibrio è, infatti, un controllo multiparametrico ed eterogeneo fondato su norme, principi, regole contabili, valutazioni e verifiche complesse in termini di sostenibilità e congruità delle misure formulate, assunte ed in esecuzione, mentre la funzione giurisdizionale si sostanzia in un sindacato di legittimità sulla pronuncia operato sulla base del *petitum* del ricorrente, tenuto conto della requisitoria del procuratore. Natura ed oggetto delle funzioni permangono quindi ontologicamente ben distinte senza che ricorrano nella forma di controllo di cui si tratta le peculiarità del controllo preventivo di legittimità (stretta

applicazione del parametro normativo) e del giudizio di parificazione (forma di giudizio).

In conclusione il controllo di legittimità-regolarità non si risolve in una *“valutazione di conformità alle norme del diritto oggettivo ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”* e né si può sostenere che la legittimazione si possa fondare su un controllo di legittimità *in parte qua*, in ragione della complessità delle valutazioni che involge la funzione di controllo di riferimento.

Giunti sin qui, emerge l'esigenza di ricondurre a sistema e più ordinatamente ricollocare nell'ambito dell'Istituzione Corte dei conti la preziosa, quanto necessaria, prerogativa comunque riconosciuta alle sezioni regionali di controllo dalla Corte costituzionale. A tal fine appare imprescindibile un'*interpositio legislatoris*.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di disciplinare una **procedura speciale** nell'ambito del codice di giustizia contabile attribuendo la competenza del rinvio alle SSRR in speciale composizione introducendo un comma 6-bis all'art. 11: **“Le SSRR in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono motivatamente, entro 30 gg dal deposito dell'ordinanza, sul rinvio alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale su norme di legge poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, loro deferite dalle**

## **sezioni regionali di controllo nell'esercizio della funzione di controllo di legittimità e regolarità".**

### VANTAGGI

1. La previsione legislativa espressa supera la problematica relativa alla carenza del presupposto oggettivo ed assicura una tempistica di risoluzione delle questioni equivalente a quella attuale;
2. Si disciplina ordinatamente lo strumento valorizzando in modo proprio tanto le prerogative delle sezioni regionali di controllo, quanto quelle delle SSRR in speciale composizione.

### PUNTO APERTO COMUNE ALLA SITUAZIONE ATTUALE

1. Sospensione del controllo e compatibilità con i termini della normativa di riferimento.

Roma, 18/2/2019