

Diritto vivente e contabilità pubblica

La ricognizione delle leggi regionali recanti oneri.

Spunti di riflessione sui contributi del giurista Fabio Viola.

DI MARCO PIERONI

I contributi, professionali e di studioso, del Presidente di Sezione della Corte dei conti Fabio Viola hanno riguardato tutte le funzioni intestate alla Corte dei conti.

Tra i tanti, nell'intervento a me assegnato per l'odierno incontro di studio, se ne vogliono rimarcare due:

- A) la definizione dell'ambito materiale della "contabilità pubblica" (segnatamente, rintracciabile nella deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 17 novembre 2010, n. 54), all'indomani dell'intestazione alla Corte dei conti della funzione consultiva di cui all' art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, con riflessi sulla definizione del "diritto vivente" concernente il significato applicativo delle leggi che a quell'ambito materiale possono essere ricondotte;
- B) il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo (deliberazione Sezione delle Autonomie del 27 maggio 2021, n. 8/SEZAUT/2021INPR, cui è seguita la deliberazione della Sezione autonomie del 19 luglio 2023, n.10/SEZAUT/2023/FRG) nell'esercizio, loro assegnato, della funzione di controllo con modalità di referto (come già avvenuto dal 1988 per la legislazione statale), dall'art. 1, comma 2, del Decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito con modificazioni dalla l. n.7 dicembre 2012, n. 213), riguardante l'analisi e la valutazione della legislazione onerosa regionale in relazione all'art. 81, terzo comma, Costituzione, scandendone: *i*) il quadro normativo di riferimento; *ii*) il principio costituzionale di ausiliarità, di cui tale funzione refertuale costituisce espressione, segnatamente nei confronti delle Regioni; *iii*) il principio del contraddittorio, indefettibile principio che deve connotare il rapporto della Corte dei conti in ausiliarità con i vertici regionali; *iv*) la tempistica della redazione, da parte delle Sezioni regionali, delle Relazioni e il suo stretto collegamento con il Giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni; *v*) il merito dello svolgimento delle analisi delle norme di legge regionali onerose, segnatamente da incentrare sulla coppia "onere-copertura", connotata, la prima, dal binomio costituito dalle diverse tipologie di morfologia giuridica degli oneri (art. 21, comma 5, legge 31 dicembre 2009, n. 196) e della quantificazione degli stessi (affidata alla c.d. Relazione tecnica), la seconda, dalle tipologie delle coperture ammesse dall'ordinamento (art. 17 l. n. 196/2009; decreto legislativo del 23 giugno 2011 n. 118, principio contabile generale n. 16, allegato I e principio contabile applicato, allegato 4/2, punti 5.3.3. - 5.3.10).

A)

1. Il concetto di “diritto vivente” (una sintetica ricostruzione dogmatica).

Il concetto di “diritto vivente” e di “norma vivente”⁽¹⁾ diviene di uso corrente nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 143 del 1980 (dopo i due precedenti di cui alle sentenze nn. 276 e 286 del 1974), anche se prima degli anni '80, sono rinvenibili, nelle pronunce della Corte, espressioni di significato analogo, quali: “costante interpretazione giurisprudenziale che conferisca al precetto legislativo il suo effettivo valore nella vita giuridica” (sent. n. 3/1956); “significato attuale della norma” (sent. n. 8/1956); interpretazione che “per generale e costante adesione e della dottrina e della pratica [...] sia sicuramente e lungamente consolidata attraverso il tempo” (sent. n. 11/1965); interpretazione applicazione della disposizione che “continua perciò a vivere nella realtà concreta in modo incompatibile con la Costituzione” (sent. n. 53/1965); articolo di legge “così come vive nell’interpretazione ad esso data dalla Cassazione” (sent. n. 143/1968); “significato, assunto nella vivente realtà giuridica, dall’articolo” impugnato (sent. n. 32/1971); disposizione che “così interpretata ed applicata [...] vive nella realtà concreta” (sent. n. 198/1972); “effettiva sua applicazione, attraverso una provvida elaborazione giurisprudenziale” (sent. n. 22/1973); norme impugunate che “non vivono. e ciò per coglierne l’effettività, così come prospettata dal giudice *a quo*” (sent. n. 177/1973).

Il diritto vivente viene dunque ad assumere una sua rilevanza nel sillogismo sotteso al controllo di legittimità costituzionale in quanto, nel raffronto tra norma oggetto del dubbio di legittimità costituzionale e parametro costituzionale, risponde a logica giuridica che la Corte costituzionale si confronti, ma senza alcun vincolo di opzione ermeneutica, con l’interpretazione giurisprudenziale vivente annodando l’elemento strumentale (l’interpretazione) all’elemento finalistico (l’attuazione del parametro) in funzione di un credibile e non irragionevole approdo decisorio del controllo di costituzionalità.

Se è vero che il diritto positivo (art. 137 Costituzione, legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, legge 11 marzo 1953, n. 87, *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*) nulla dica quanto ai criteri ermeneutici cui il Giudice costituzionale dovrebbe attenersi nell’esercizio del proprio sindacato, non può dirsi implausibile che la Corte possa (quanto meno) misurarsi, nel proprio percorso motivazionale da

1 Va chiarito che la locuzione “diritto vivente” va qui intesa secondo la teorica di V. CRISAFULLI (v., anche, di tale Autore, *Una sentenza difficile*, in *Giur. Cost.*, 1966, 1161), secondo cui, in ogni caso, l’eventualità che della disposizione legislativa esista un significato normativo storicamente affermatosi attraverso l’applicazione giurisprudenziale o amministrativa, anche consolidata, si riduce ad un mero fatto che può inerire o meno ad una norma ipotetica, liberamente enucleata e selezionata dalla Corte costituzionale, e solo per scelta autonoma dello stesso Giudice costituzionale; donde, la marcata difformità dell’impostazione del Crisafulli rispetto alla tesi di T. ASCARELLI (v., anche, dell’Autore, *Problemi giuridici*, I Milano, 1959) circa il concetto di norma: per quest’ultimo (l’Ascarelli) da intendere esclusivamente nel significato applicato o di effettività della norma medesima con conseguente vincolo per l’interprete a confrontarsi esclusivamente con essa in quanto invertea in “fatto storico” e per il primo (il Crisafulli) nel significato astrattamente ricavabile per via ermeneutica, rimanendo il Giudice costituzionale libero di scegliere quale significato ermeneutico assegnare alla norma giuridica oggetto del proprio sindacato, non potendosi ritenere astretto, detto Giudice, dalla lettura consolidata della norma. Da segnalare, anche la prospettazione di V. ANDRIOLI (*Motivazione e dispositivo nelle sentenze della Corte costituzionale*, in *Riv. Trim. - Dir. Proc. Civ.*, 1962, 529 ss.), che assume il concetto di diritto vivente in un’accezione lata, secondo la quale, oltre alla definizione ascarelliana di “applicazione giurisprudenziale o amministrativa consolidata”, occorre fare riferimento alla più generica “pratica applicazione dei testi”, spostando l’attenzione dalla norma oggetto di scrutinio isolatamente considerata alla situazione complessiva dell’intero ordinamento giuridico positivo in cui detta norma trova collocazione, così anticipando la tesi della c.d. situazione normativa di G. ZAGREBELSKY (*La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. Cost.*, 1986, I, 1148). In base a quest’ultima teorica, alle valutazioni della Corte costituzionale non possono ritenersi estranee le conseguenze applicative delle norme sottoposte al suo scrutinio, così da colmare in modo più persuasivo lo iato o il contrasto tra norma giuridica e realtà sociale; sicché, il giudice costituzionale, nella composizione del proprio giudizio, non potrà non prefigurarsi sia una diagnosi che una prognosi circa l’impatto sociale delle leggi. Per la ricostruzione dell’istituto del “diritto vivente” e i suoi riflessi sul giudizio di costituzionalità, si veda l’approfondita monografia, ancora attuale, di A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e “diritto vivente”*, Milano, 1994.

rendere ostensivo in decisione, con il “diritto vivente”, in quanto presupposto del fatto storico dell’applicazione normativa sul quale la Corte è chiamata a pronunciarsi. È evidente, infatti, anche per una maggiore persuasività e autorevolezza del *decisum* del Giudice costituzionale e anche per evitare ulteriori rimesse ad opera di altri rimettenti, che la Corte costituzionale dia conto in motivazione del proprio conformarsi o discostarsi dal diritto “vivente”, segnatamente per la maggior ampiezza di visuale dell’applicazione in concreto della norma da scrutinare e anche per la competenza tecnica dei rimettenti, specie nelle materie ad alto tasso di specializzazione riconducibili alla finanza pubblica.

Infatti, la Corte può valutare la norma sottoposta a scrutinio confrontandosi non soltanto con il suo astratto valore precettivo ma tenendo altresì conto del suo “attuale significato”, anche prendendo in considerazione i significati che di quella norma dia la consolidata giurisprudenza di merito e di legittimità al momento della sua decisione.

Sicché, nel rapporto tra Corte e autorità (*lato sensu*) giudiziaria rimettente la Corte può senz’altro discostarsi dall’interpretazione che della norma ne ha dato il giudice *a quo* e anche la prevalente giurisprudenza, ma sarà indotto a misurarsi con essa.

D’altro canto, il confronto della Corte costituzionale, sul piano ermeneutico, con il “diritto vivente”, e dunque con l’esperienza applicativa delle norme, concorre ad assegnare al Tribunale costituzionale, per completezza del vaglio compiuto, l’autorevolezza della funzione di controllo di costituzionalità della norma oggetto di rimessione.

A tale riguardo, va anche rilevato che non è un caso che nel 2020 siano state apportate significative modifiche alle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale* (v. L. PEDULLÀ, “*Amicus curiae*” ed “*esperti*” nella prassi del processo costituzionale: luci ed ombre, in *Federalismi*, n. 2, 25 gennaio, 2023) nel senso di un’estensione anche a soggetti esterni al contenzioso costituzionale di portare contributi ed elementi specialistici per offrire al decidente una maggiore ampiezza di visuale delle possibili prospettazioni “diagnostiche” e “prognostiche” per la risoluzione della questione, tanto da parte della giurisprudenza e anche delle prassi amministrative consolidate quanto degli operatori nell’ambiente sociale (i c.d. *amici curiae*, art. 4-ter delle *Norme integrative*), quanto degli “esperti” (art. 14-bis delle *Norme integrative*) del settore (cfr. G. ZAGREBELSKY, *La dottrina del diritto vivente*, cit. in nota 1).

Nel delineato assetto, la Corte costituzionale non ha aderito alla teorica ascarelliana del “diritto vivente” ma, sia pure con oscillazioni⁽²⁾, ha dimostrato attenzione alla produzione giurisprudenziale e all’applicazione amministrativa specie se consolidata riguardante l’interpretazione delle norme sottoposte al suo scrutinio; tant’è che le ricerche preparatorie per l’esame delle diverse questioni di legittimità costituzionale predisposte da parte degli assistenti dei Giudici sono note per l’accuratezza e l’eshaustività delle ricostruzioni non solo del quadro normativo di riferimento ma anche dell’esperienza applicativa delle norme oggetto dello scrutinio, segnatamente attraverso una raccolta ragionata e minuziosa della giurisprudenza di legittimità e di merito oltreché delle prassi amministrative e della dottrina specializzata nelle diverse materie.

Talché, l’autorevolezza e la persuasività della redazione di una pronuncia della

2 In materia di contabilità pubblica, si fa, ad esempio, riferimento alla sentenza del 18 aprile 2023, n. 110 sul “corso finanziario” in cui vengono esplicitamente richiamate (in senso adesivo) le deliberazioni della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR e Sezione regionale di controllo per l’Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR; diversamente, nella sentenza Corte costituzionale n. 184/2022, concernente una questione di costituzionalità sollevata in sede di giudizio di parificazione di un rendiconto generale di una Regione, non si trova menzionata una rilevante deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite in sede di controllo, *medio tempore* depositata (delib. n. 5/2022), il che avrebbe consentito alla stessa Corte costituzionale una più compiuta disamina della questione sottoposta, eventualmente ricomprendendo nel *Considerato in diritto* un riferimento puntuale al “diritto vivente” versato nella predetta deliberazione delle Sezioni Riunite.

Corte si misura anche per la completezza dell'*iter* motivazionale (com'è noto, non sottoposto al vaglio di altra autorità, ma rimesso, semmai, alle sole osservazioni degli studiosi) che dimostri la piena conoscenza delle diverse questioni come anche declinate dalla giurisprudenza consolidata.

In questa prospettiva, preso atto che la Corte costituzionale non ha accolto la tesi "normativa" o "prescrittiva" (ascarelliana) del diritto vivente (v. precedente, nota 1), va tuttavia rilevato che il Giudice costituzionale, nelle proprie pronunce, sovente attribuisce alla giurisprudenza e alla prassi amministrativa consolidata concernente l'applicazione delle norme oggetto del suo sindacato una valenza di riferimento (accogliendone o meno orientamenti o suggestioni), per modo che il ragionamento affidato alla parte motiva della pronuncia della Corte non offra il fianco a perplessità di un vaglio non pienamente compiuto.

È quindi alla teorica del Crisafulli (v. precedente n. 1) che qui viene fatto riferimento, nel senso che il significato normativo storicamente affermato attraverso l'applicazione giurisprudenziale o amministrativa, anche consolidata, si riduce ad un mero fatto, liberamente enucleato e selezionato dal Giudice costituzionale.

2. Parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.) e "diritto vivente" di matrice giurisprudenziale della Corte dei conti.

Fino alle riforme costituzionali del 2001 e del 2012, non ampia è la giurisprudenza costituzionale relativa all'interpretazione-applicazione della Corte dei conti quale possibile matrice di "diritto vivente" in materia di "contabilità pubblica", segnatamente nell'esercizio della funzione di controllo, sebbene la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in tale sede risalga alla nota sentenza Corte Cost. n. 226 del 1976.

Dopo la sottrazione al controllo della Corte dei conti del controllo dei decreti legge e dei decreti legislativi (Corte cost. sent. n. 406/1989) ad opera dell'art. 16, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, le non frequenti questioni sollevate dalla Corte dei conti come giudice *a quo* nella sede del controllo (quanto meno fino alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) riguardano l'interpretazione delle "clausole finanziarie" delle leggi onerose in occasione del vaglio dei decreti ministeriali di variazione di bilancio (art. 3, comma 1, lettera h, legge 14 gennaio 1994, n. 20) con riferimento al parametro di cui all'art. 81, (ora) terzo comma, Cost..

Dalla fine degli anni '90, la lettura "vivente" dell'art. 81, terzo comma, Cost. ad opera della Corte dei conti ha assunto via via un'importanza non irrilevante, anche nel giudizio di legittimità costituzionale, tant'è che con quella produzione giurisprudenziale, maturata nell'esercizio della funzione del controllo attribuito alla Corte dei conti (art. 100, secondo comma, Cost.), la Corte costituzionale si è confrontata sussumendone impostazione metodologica e percorsi interpretativi (es., nelle sentt. n. 244/1995; n. 384/1991)⁽³⁾.

Sebbene non di frequente richiamata dai redattori delle pronunce della Corte costituzionale concernenti la legittimità costituzionale di leggi di spesa in relazione all'art. 81, terzo comma, Cost., è proprio la giurisprudenza della Corte dei conti che principalmente ha elaborato e va elaborando il bagaglio concettuale ed ermeneutico delle metodologie per l'esame delle norme di spesa anche oggetto di sindacato del Giudice costituzionale.

³ Va, in proposito, rimarcato che, dal 2012 ad oggi, a seguito delle intervenute modifiche costituzionali, le rimissioni della Corte dei conti quale giudice *a quo* nei giudizi in via incidentale e le questioni di legittimità costituzionale in via di azione concernenti il parametro finanziario della copertura finanziaria costituiscono oltre il 40% della produzione giurisprudenziale costituzionale nei quasi settant'anni dall'inizio del funzionamento della Corte costituzionale.

Si fa, in particolare, riferimento all'imponente produzione refertuale della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri della legislazione statale e regionale di spesa (per lo Stato, tale tipologia di controllo è stata assegnata alla Corte dei conti con la legge 23 agosto 1992, n. 362; per le Regioni, con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), che assurge a pieno titolo quale matrice di "diritto vivente" (inteso, come si è visto, quale produzione giurisprudenziale della Corte dei conti nella sede dell'esercizio di funzioni di controllo).

Ne discende che, nel vaglio di costituzionalità di norme (statali o regionali) di copertura finanziaria - e dunque per la lettura del parametro costituzionale (art. 81, terzo comma, Cost.) e delle norme interposte contenute nella legge di contabilità (artt. 17 e 19 l. n. 196/2009), quanto meno sul piano del metodo e del linguaggio tecnico-giuridico di cui il Tribunale costituzionale è chiamato a fare impiego - sta divenendo patrimonio concettuale comune la chiara individuazione del binomio "onere/copertura" (di cui al citato art. 81 Cost.) nonché della coppia "morfologia giuridica dell'onere e sua quantificazione" che connotano il primo elemento del citato binomio; e ciò, in piena coerenza, appunto, con il "diritto vivente" elaborato sin dal 1988 dalla Corte dei conti.

Va, in questa sede, segnalato che, oltre al contributo di "diritto vivente" sviluppato dalla giurisprudenza della Corte dei conti circa la lettura del parametro costituzionale della "copertura finanziaria" (art. 81, terzo comma, Cost.), la richiamata produzione refertuale può costituire, anche per la stessa Corte costituzionale, utile materiale di orientamento per l'interpretazione delle diverse norme recanti oneri che dovessero essere rimesse al suo controllo di legittimità.

3. Disciplina legislativa attributiva della funzione consultiva alla Corte dei conti e "diritto vivente" di matrice giurisprudenziale della Corte dei conti.

In tale contesto, quello del concorso della giurisprudenza della Corte dei conti alla formazione del "diritto vivente", si colloca il contributo del magistrato Fabio Viola, segnatamente quale redattore della nota deliberazione n. 54/2010 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo, all'indomani dell'intestazione alla Corte dei conti della funzione consultiva di cui all' art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, che può definirsi "pronuncia cardine" della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti da parte del legislatore.

La novità della deliberazione e dell'impostazione concettuale sottesa alla definizione dell'ambito materiale della "contabilità pubblica" è costituita dai suoi riflessi sulla formulazione di detta definizione, allo scopo di delimitare il perimetro della funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti dalla legge n. 131 del 2013 in conseguenza della mutazione del quadro costituzionale derivante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Infatti, nella citata deliberazione, il redattore Fabio Viola evidenzia il carattere "dinamico" del concetto "contabilità pubblica", subito annodandolo agli "obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica - espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione", come, appunto, modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Sicché, con la citata deliberazione, la Corte dei conti ha preso atto che talune materie (quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc.) - in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella cor-

rente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci - vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, per il conseguimento di obiettivi di riequilibrio finanziario, cui sono, altresì, preordinate misure di contenimento della complessiva spesa pubblica, nel quadro dei principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Muovendo da tale considerazione, il redattore della deliberazione citata (e con esso l'intero Collegio) ha concluso che "ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di particolare interesse è, dunque, la motivazione della deliberazione in questione, in quanto intende valorizzare non la norma in sé considerata, e cioè l'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, attributiva della funzione consultiva nelle materie di "contabilità pubblica", ma la norma medesima nel contesto del sistema ordinamentale positivo "vivente" in cui detta norma viene a collocarsi, offrendo la dimostrazione che, ai fini interpretativi della complessa nozione "contabilità pubblica", non è sufficiente il meccanico riferimento alle pronunce della Corte di cassazione formulate in sede di definizione del riparto tra giurisdizioni.

Ai fini dell'esatta perimetrazione del significato di contabilità pubblica a fini consultivi, della nozione di "contabilità pubblica", ne occorre, piuttosto, una puntuale valutazione alla luce della dinamica trasformazione dell'intero ordinamento, segnatamente, in considerazione dell'altrettanto complessa ricostruzione definitiva dell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), affidato all'ampia giurisprudenza costituzionale, di cui la funzione consultiva di tipo ausiliare assegnata alla Corte dei conti costituisce espressione saliente.

Da ciò discende che anche ai fini di eventuali valutazioni di legittimità costituzionale della normativa attributiva della funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti non potrà non tenersi conto, nel bilanciamento di istanze di coordinamento finanziario e autonomistiche, del delineato "diritto vivente", costituito dalla citata deliberazione n. 54/2010 e dalla successiva giurisprudenza della Corte dei conti che a quell'iniziale deliberazione ha dato continuità.

4. Una prima conclusione.

La questione della ricostruzione del "diritto vivente" è complessa, potendosi prestare anche ad equivoci che qui si intendono più dirimere che accentuare.

Il rischio di scivolare, in materia contabile, in soluzioni interpretative permeate di vago sociologismo nella ricostruzione degli istituti contabili custoditi dai parametri costituzionali spinge gli operatori del diritto al confronto con la competenza tecnica e specialistica versata negli approdi della giurisprudenza della Corte dei conti, come nel caso dell'esperienza delle relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa, che ha consolidato metodologie e concettualizzazioni anche in relazione alle novità introdotte dal diritto eurounitario.

Obiettivo minimo è, dunque, quello di tentare di ricondurre il dialogo con gli studiosi del diritto costituzionale nella complessa, ma ben risalente, disciplina della contabilità pubblica entro categorie giuridiche comprensibili e rigorose, offrendo loro competenze salde in una materia tecnica i cui principi rimangono chiari e indefettibili.

Una prima conclusione circa la ricostruzione del "diritto vivente" di matrice giurisprudenziale della Corte dei conti è perciò nel senso di prendere le distanze da approc-

ci di tipo meramente “sociologico”, recuperando i ragionamenti di carattere strettamente scientifico rinvenibili, come si è detto, nella vasta ma poco indagata produzione giurisprudenziale della Corte dei conti.

Del pari, va evitato il pericolo, opposto, che il tener conto del “diritto vivente” possa comportare il rischio di discostarsi da quell’originalismo che l’esperienza nordamericana insegna essere la linea-guida più garantista nei confronti dei destinatari delle pronunce, nella faticosa opera di interpretazione del diritto, onde evitare soluzioni ermeneutiche creative lontane dalla *ratio* originaria della norma interpretata.

B)

1. Il coordinamento dell’esercizio della funzione refertuale intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti riguardante le leggi regionali di spesa e le sue linee di orientamento.

Un ulteriore significativo contributo offerto dal Presidente di Sezione Fabio Viola al consolidamento della giurisprudenza della Corte dei conti in tema di profili attinenti alla contabilità pubblica riguarda il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo (delib. n. 8/SEZAUT/2021INPR, cui è, poi, seguita la delib. n. 10/SEZAUT/2023/FRG della Sezione delle Autonomie) nell’esercizio, loro assegnato, della funzione di controllo con modalità di referto (come già avvenuto dal 1988 per la legislazione statale), dall’art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012 (conv., con mod., dalla l. n. 213/2012), riguardante l’analisi e la valutazione della legislazione onerosa regionale in relazione all’art. 81, terzo comma, Cost..

Oltre alla ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la citata delib. n. 8/SEZAUT/2021INPR contiene rilevanti puntualizzazioni circa: *i*) il principio costituzionale di ausiliarità, di cui tale funzione refertuale costituisce espressione, segnatamente nei confronti delle Regioni; *ii*) il principio del contraddittorio, indefettibile principio che deve connotare il rapporto della Corte dei conti in ausiliarità con i vertici regionali; *iii*) la tempistica della redazione, da parte delle Sezioni regionali, delle Relazioni e il suo stretto collegamento con il Giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni; *iv*) il merito dello svolgimento delle analisi delle norme di legge regionali onerose, segnatamente da incentrare sulla coppia “onere-copertura”, connotata, la prima, dal binomio costituito dalle diverse tipologie di morfologia giuridica degli oneri (art. 21, comma 5, l. n. 196/2009) e della quantificazione degli stessi (affidata alla c.d. Relazione tecnica), la seconda, dalle tipologie delle coperture ammesse dall’ordinamento (art. 17 l. n. 196/2009; d.lgs. n. 118/2011, principio contabile generale n. 16, allegato 1 e principio contabile applicato, allegato 4/2, punti 5.3.3. – 5.3.10).

Lasciando al testo della citata deliberazione le considerazioni attinenti al merito delle analisi delle norme di legge regionali onerose (cfr. precedente punto *iv*), si ritiene qui opportuno, brevemente, soffermarsi su tre linee di orientamento indicate nella citata relazione: l’ausiliarità, il principio del contraddittorio e la tempistica di redazione dei referti.

2. L’ausiliarità⁽⁴⁾.

La Corte ha tenuto a ribadire che il Referto annuale della Corte sulla legislazione di spesa regionale (di cui al d.l. n. 174/2012, trova il proprio ancoraggio costituzionale nel rapporto di ausiliarità con le Assemblee regionali (art. 100, secondo comma, Cost.), in quanto esso mira ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione

⁴ G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, Art. 99-100, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna, 1991.

degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”.

L'evoluzione ordinamentale, sottesa alla riforma costituzionale del 2012, nel senso dell'attribuzione alla Corte dei conti del controllo di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174/2012, è stato vagliato dalla Corte costituzionale (sent. n. 39/2014, punto 6.3.3. del diritto) che ne ha ritenuto la piena coerenza con le autonomie territoriali.

Nella sentenza si trova affermato che: il «controllo introdotto trova fondamento costituzionale e riveste natura collaborativa. Questa Corte ha espressamente affermato – anche in relazione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo con queste caratteristiche (ex plurimis, sentenze n. 29 del 1995; nonché n. 179 del 2007, n. 267 del 2006), stante la posizione di indipendenza e neutralità del giudice contabile al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse (sentenza n. 60 del 2013). Alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, l'istituto disciplinato dalla norma impugnata, risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di “autocorrezione” nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenza n. 179 del 2007) e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sentenze n. 250 del 2013; n. 70 del 2012). La relazione semestrale [ora annuale] ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio e non può conseguentemente ritenersi lesiva dei parametri invocati, posta la collocazione su piani distinti, seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali [...]».

La predetta forma di controllo è da ritenere, dunque, pienamente coerente con la funzione di ausiliarità intestata alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 100, secondo comma, Cost., anche nei confronti delle Assemblee legislative regionali, e ciò a salvaguardia del rispetto dei parametri costituzionali della copertura delle leggi onerose (art. 81, terzo comma, Cost. e art. 19 l. n. 196/2009), degli equilibri dei bilanci regionali, anche in relazione al diritto eurounitario (artt. 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost.; artt. 3 e 9, legge 24 dicembre 2012, n. 243) e del coordinamento finanziario (art. 117, terzo comma, Cost.).

3. Il principio del contraddittorio.

Ulteriore e significativo elemento da evidenziare è costituito dall'esigenza di assicurare, in occasione della discussione del predetto Referto, il più ampio contraddittorio con la Regione, sia con i rappresentanti della Giunta che dell'Assemblea, possibilmente in adunanza pubblica, allo scopo di acquisire, attraverso puntuali interlocuzioni, ogni elemento utile per la conclusiva definizione, da parte della Corte, delle indicazioni utili a migliorare, in via collaborativa, la qualità della legislazione onerosa regionale.

Il rispetto del principio del contraddittorio quale presupposto dell'approvazione, da parte della Sezione di controllo, della Relazione, costituisce un rilevante elemento che connota i referti regionali, segnatamente in ossequio al rispetto del principio dell'autonomia territoriale.

4. La tempistica.

La terza linea direttiva di coordinamento è particolarmente significativa.

Si tratta della tempistica entro la quale la Sezione di controllo è chiamata ad approvare il referto al Consiglio regionale.

La Relazione deve necessariamente precedere il giudizio di parificazione del consuntivo regionale – che, com'è noto, si pone all'interno del circuito democratico che connota il "ciclo del bilancio" (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, delib. n. 5/2022) - in quanto quest'ultimo registra gli effetti anche della vigente legislazione onerosa approvata nell'esercizio da parificare, per gli oneri ad essa sottesi, effetti che si sono già prodotti nel corso dell'esercizio oggetto del successivo scrutinio in sede di parificazione da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

L'emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati (Consiglio regionale e Giunta), sia, ove possibile, per consentire processi di autocorrezione volti a riorientare previsioni di spesa mal calibrate o comunque a rischio di violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost..

5. Una seconda conclusione.

Alla luce di quanto precede sarebbe auspicabile:

- A) da parte delle Sezioni regionali di controllo, una stringente correlazione tra la Relazione annuale della Corte dei conti sulla legislazione regionale onerosa e il Giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione;
- B) la possibilità, per la Regione, di discrezionalmente audire la Corte su questioni attinenti alla copertura;
- C) la promozione di iniziative di formazione sul *drafting* delle leggi regionali di spesa, con particolare riferimento alla metodologia dell'elaborazione delle relazioni tecniche;
- D) la creazione, all'interno del Consiglio Regionale, di strutture tecniche specializzate nelle materie della contabilità pubblica e dell'armonizzazione contabile.