



IGNAZIO LAGROTTA

*La legittimazione delle sezioni regionali di controllo
della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in materia di equilibri finanziari:
sul corretto uso del processo costituzionale*

Sommario: 1. Il caso. – 2. I presupposti: “incidentalità” e “pregiudizialità” nell’accesso in via incidentale. – 3. I presupposti formali: la nozione di «giudizio» e la natura giurisdizionale del procedimento ai sensi dell’art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000. – 4. I presupposti sostanziali: la necessità di ammettere al sindacato costituzionale leggi che altrimenti sfuggirebbero dalla rete dei controlli. – 5. Prime conclusioni: la possibilità di una dichiarazione di ammissibilità “a limitati fini”.

1. Il caso

La decisione alla quale si riferiscono le seguenti riflessioni è rappresentata dalla rimessione proposta davanti alla Corte costituzionale dalla Sezione di controllo della Corte dei conti campana in occasione della verifica del piano di riequilibrio di un comune a norma dell’art. 243-quater, comma 7, d.lgs. n. 267 del 2000.

L’Ente locale aveva fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) prevista dall’art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), per gli enti in cosiddetto predissesto, adottando un piano decennale per il recupero del disavanzo.

Tale piano era stato approvato dalla Corte dei conti, sezione regionale di controllo, con delibera 14 marzo 2016, n. 53/2016/PRSP.

Medio tempore l’art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, come sostituito dall’art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, ha previsto che, «[f]ermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l’approvazione ai sensi dell’articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima dell’approvazione del rendiconto per l’esercizio 2014, se alla data della presentazione o dell’approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all’articolo 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all’articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015 [...]».

In applicazione, della disposizione poi censurata, con deliberazione del Consiglio comunale del 30 maggio 2017, n. 31, l’Ente locale aveva proceduto alla rimodulazione del predetto piano, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo e di quello frattanto accertato dalla Corte dei conti a seguito del monitoraggio previsto dall’art. 243-quater, comma 7, del d.lgs. n. 267 del 2000 – che potrebbe condurre, in caso di accertamento negativo, alla deliberazione del dissesto – per passività non contabilizzate (essenzialmente costituite da debiti fuori bilancio).

La Sezione di controllo della Corte dei conti, che aveva precedentemente contestato all’amministrazione interessata un “grave inadempimento” per non aver raggiunto gli obiettivi finanziari intermedi, nell’esaminare il



piano rimodulato, che prevedeva la restituzione delle anticipazioni di liquidità ricevute in un trentennio, così come consentito dall'art. 1, comma 434, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 nel frattempo sopraggiunto, ha sollevato d'ufficio in via incidentale la questione di costituzionalità.

L'ordinanza di rimessione ha affrontato i seguenti punti problematici: la natura dello stesso procedimento ex art. 243-quater del T.U.E.L. e la conseguente legittimazione della Corte a sollevare questioni di costituzionalità in tale occasione; i profili del rilevato contrasto tra la norma in discussione e il combinato disposto degli artt. 1, 2, 3, 41 e 97 Cost., nonché con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost. in riferimento agli artt. 6 e 13 della C.E.D.U. e dell'art. 1 del Protocollo addizionale alla medesima Convenzione.

2. I presupposti: “incidentalità” e “pregiudizialità” nell’accesso in via incidentale.

Per la prima volta la Consulta è stata chiamata a pronunciarsi su una questione incidentale promossa da una sezione regionale della Corte dei conti in sede di controllo sulla corretta attuazione della procedura di predissesto degli enti locali nel procedimento di cui all'art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000.

Le presenti riflessioni avranno ad oggetto non il merito, ma l'ammissibilità della questione sollevata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti, sia sotto l'aspetto della “pregiudizialità”, sia sotto l'aspetto della “incidentalità”.

Come è noto con il termine “incidentalità” si indica una modalità di accesso alla Corte per il tramite di un “giudice”. Per poter sollevare la questione di costituzionalità il giudice deve valutare la sussistenza di due presupposti, deve essere sfiorato dal “dubbio di costituzionalità” della legge o dell'atto avente forza di legge e deve ritenere la questione “rilevante” al fine della decisione della causa. La “rilevanza” «risulta essere uno dei caratteri del giudizio incidentale, che ne determina la concretezza»¹.

La “pregiudizialità” estrinseca il rapporto tra il giudizio principale, quello dal quale scaturisce la questione di costituzionalità, ed il giudizio costituzionale.

Il pendolo di tale rapporto si alterna tra periodi di maggiore o minore dipendenza dell'uno dall'altro, soprattutto in ragione del «prevalere di quella che viene indicata come l'“anima oggettiva” del giudizio incidentale, vale a dire l'esigenza di eliminare leggi contrarie a Costituzione oppure di quella indicata come l'“anima soggettiva”, ossia il fine di fornire tutela ai diritti fondamentali, garantiti dalla Costituzione»². Il corollario è che prevalendo l'anima oggettiva il caso concreto «è ritenuto strumentale alla questione di costituzionalità», viceversa nel secondo caso «è la questione di costituzionalità ad essere vista come strumentale al caso concreto».

¹ R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, in *Consulta online*, Fasc. II, 2015, l'A. evidenzia come la “incidentalità” indica la via di accesso alla Corte costituzionale da parte di un “giudice” il quale può in tal modo sottoporle un dubbio di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge, purché lo faccia nell'ambito di un “giudizio” e purché questo non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione del dubbio di costituzionalità (c.d. rilevanza). Da ciò discende che la “rilevanza” risulta essere uno dei caratteri del giudizio incidentale, che ne determina la concretezza, ma che certamente non esaurisce la “incidentalità”, che risulta dalla presenza di altri e ulteriori caratteri e condizioni.

² R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, cit., l'A., citando V. ANDRIOLI, *Profili processuali del controllo giurisdizionale sulle leggi*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1950, I, 36, evidenzia come con riguardo alla pregiudizialità costituzionale, e prima che la Corte iniziasse a funzionare ed addirittura che fossero approvate le leggi di attuazione del 1953, Virgilio Andrioli aveva precisato come in questo caso si trattava di una pregiudizialità logica, ma non giuridica, “della quale manca l'elemento indefettibile dell'autonomia” ovvero “la possibilità di elevare la questione ad oggetto di giudizio *ab initio* autonomo, che nella specie non sussiste”. Lo stesso rilievo viene, dopo oltre mezzo secolo, ripreso da G. ZAGREBELSKY, *La sentenza n. 1 del 2014 e i suoi commentatori*, in *Giur. cost.*, 2014, 2967, il quale sottolinea la specificità della pregiudizialità costituzionale rispetto alla nozione ordinaria di pregiudizialità e sostiene che le questioni pregiudiziali vere e proprie hanno oggetto diverso tra giudizio pregiudicato e pregiudicante (tanto che possono svolgersi autonomamente), mentre la pregiudiziale costituzionale ha la caratteristica che la questione che ne è il contenuto non può porsi autonomamente, ma è sempre in funzione ausiliaria di altro giudizio. Si tratta di una pregiudizialità non occasionale, ma strutturale e necessaria.



Alla luce di tale analisi preliminare con riferimento alla questione di costituzionalità sollevata dalla Sezione di controllo della Corte dei conti mi pare si possa affermare che sotto il profilo della rilevanza, nelle diverse accezioni a cui abbiamo fatto riferimento, la questione di legittimità superi il vaglio di ammissibilità³.

In conclusione appare pacifico che la Sezione di controllo della Corte dei conti dovrà fare applicazione della legge della cui costituzionalità dubita; come evidenzia la Corte «le motivazioni addotte dal rimettente – in uno con quelle afferenti all'impossibilità di dare della disposizione censurata un'interpretazione conforme a Costituzione, preclusa dall'incontrovertibile dato testuale – risultano sufficienti, congrue e coerenti nel dimostrare il rapporto di pregiudizialità tra le questioni proposte e la decisione da assumere al termine del semestre di riferimento».

3. I presupposti formali: la nozione di «giudizio» e la natura giurisdizionale del procedimento ai sensi dell'art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000.

La possibilità della Corte dei conti in sede di controllo di poter sollevare in via incidentale la questione di costituzionalità non è nuova atteso che già in passato⁴ la Corte costituzionale, in occasione dell'esame dei piani

³ Il capo 4 della sentenza n. 18 del 2019 evidenzia puntualmente: Il giudice rimettente sottolinea che il controllo che la sezione regionale della Corte dei conti deve svolgere per verificare l'attuazione del piano di riequilibrio si fonda – come prescrivono le norme del Titolo VIII del T.U. enti locali – sul sindacato concomitante dell'andamento dei conti dell'ente in predissesto, attività che deve essere formalizzata in una pronuncia con cadenza semestrale. Espone il rimettente che, dopo l'approvazione del piano di riequilibrio, l'Ente locale ha, da un lato, ridotto in via unilaterale la dimensione degli accantonamenti finalizzati al rientro del deficit e, dall'altro, è stato assoggettato a un nuovo accertamento di debiti fuori bilancio (delibera della Corte dei conti, sezione di controllo per la Campania n. 3/2017/PRSP, non impugnata dal Comune interessato). L'effetto congiunto dei due fenomeni contabili sarebbe quello di allargare, anziché ridurre, il disavanzo e di rendere praticamente impossibile l'attuazione del piano senza una manovra correttiva idonea a riportare in simmetria le risorse di parte corrente e la correlata spesa. La norma censurata consentirebbe tuttavia al suddetto ente locale di evitare tale manovra correttiva. L'ordinanza ricorda come il regime ordinario inerente alla copertura del disavanzo di gestione preveda (art. 188 del T.U. enti locali) che esso sia immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto o, comunque, nell'arco del triennio successivo e – in caso di scadenza del mandato elettorale – entro la data di quest'ultimo. Già la disciplina del predissesto consentirebbe una rilevante deroga temporale per completare il rientro dal deficit, consentendo di fruire di anticipazioni e prolungare gli accantonamenti fino al limite di dieci anni. Quella censurata consentirebbe in modo irragionevole e contraddittorio di mantenere inalterato il piano di pagamento dei creditori e di fruire di un allargamento della spesa corrente fino al limite temporale dei trenta anni, in misura pari al minore accantonamento conseguente alla dilazione trentennale. Infatti, ove la norma contestata fosse applicata, la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» sarebbe pregiudicata, e anzi impossibile, per la scomparsa dei criteri di riferimento contenuti nel piano di riequilibrio. Sarebbe così preclusa la funzione di vigilanza-ingerenza non solo per gli effetti ricadenti sull'esercizio in corso ma anche per gli esercizi a venire. La verifica della legittimità della modifica della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – a prescindere dalla forma della rimodulazione o della riformulazione – sarebbe logicamente preliminare al controllo sulla corretta attuazione del piano in quanto modifica gli «obbiettivi intermedi» e quelli «finali», ridimensionandoli e venendo a eliminare i concreti punti di riferimento della valutazione finanziario-contabile. Punti di riferimento che costituirebbero, per espressa dizione normativa, il canone concreto di controllo della Corte dei conti per tutta la durata del piano di riequilibrio e non soltanto nella contingenza dell'esercizio in corso. Ove la norma fosse applicata, la verifica dell'eventuale «grave e reiterato inadempimento» sarebbe pregiudicata, e anzi impossibile, per la scomparsa dei criteri di riferimento contenuti nel piano di riequilibrio. Sarebbe così preclusa la funzione di vigilanza-ingerenza non solo per gli effetti ricadenti sull'esercizio in corso ma anche per gli esercizi a venire.

⁴ Per un'analisi del retroterra di principi progressivamente elaborati della Consulta che porta all'esito, tanto atteso quanto prevedibile, del riconoscimento della legittimazione delle Sezioni di controllo quali giudici *a quibus*, si v. P. SANTORO, *L'accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della corte dei conti in materia di equilibri finanziari*, in *contabilità-pubblica.it*, 26 febbraio 2019; B. CARAVITA ed E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 19 marzo 2014; P. SANTORO, *Costituzionalità della leggi approvative dei bilanci regionali e controllo degli equilibri finanziari*, in *Riv. C. conti*, 2014, 1, p. 564.



di riequilibrio degli Enti locali, aveva evidenziato le coordinate ermeneutiche utili a considerarlo «giudizio» e, conseguentemente, «giudice»⁵.

Il rimettente assume, infatti, di essere legittimato a sollevare l'incidente di costituzionalità, come già riconosciuto da questa Corte, nell'ambito del controllo di legittimità sui bilanci degli enti locali.

In tali casi, infatti, non si tratterebbe di un controllo collaborativo – che si estrinseca in un referto sconfinante nel merito amministrativo e funzionale alla promozione di comportamenti auto-correttivi delle amministrazioni controllate – ma di un controllo di legittimità-regolarità (al pari di quelli in relazione ai quali la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale è stata ammessa), la cui genesi troverebbe spiegazione nel rafforzamento, in Costituzione, del precetto dell'equilibrio di bilancio e il cui esito comporterebbe conseguenze giuridiche specifiche, ossia, nella fattispecie, il passaggio dal regime del piano di riequilibrio finanziario a quello del dissesto.

La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'esercizio delle funzioni di controllo, infatti, era già stata riconosciuta, seppur con alcuni arresti⁶, dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 165 del 1963 «in occasione del giudizio di parificazione del bilancio di una cassa di risparmio»⁷ e successivamente «con la sent. n. 121 del 1966 in tema di giudizio di parificazione del bilancio di una regione speciale»⁸.

Si tratta a questo punto di verificare quale sia la portata della nozione di “giudice nel corso di un giudizio”. Sino al 1971, infatti, la Corte aveva ritenuto sufficiente in sede di verifica dell'elemento soggettivo che la questione fosse sollevata da un “giudice”⁹.

Oggi, invece, l'elemento soggettivo non è ritenuto più sufficiente dovendosi avverare anche l'ulteriore «condizione oggettiva dell'esercizio di funzioni giurisdizionali»¹⁰.

⁵ A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. Cost.*, n. 1/, pp. 201 ss., «la Corte costituzionale, con riferimento alla possibilità per la Corte dei conti di sollevare questioni di costituzionalità in occasione dell'esame dei piani di riequilibrio degli enti locali, ha fatto riferimento alla generale potestà del giudice contabile di essere considerato “giudice” e, soprattutto, a considerare «giudizio» il procedimento di cui all'art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000, che, seppur a-processuale può essere considerato adeguato «ai limitati e contingenti fini» di cui all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948».

⁶ Un arresto è da ravvisarsi nella sent. n. 226 del 1976 a proposito del controllo preventivo sugli atti del Governo. È stato peraltro ricordato, anche dopo la pronuncia del 1976, che «[t]ale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”, come ricorda A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, cit., cfr. G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 1985, R. CHIEPPA, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*, *ibidem*, 2010; S. PERGAMENO, *Funzione di controllo della Corte dei conti e instaurazione del processo di legittimità costituzionale*, *ibidem*, 2031; F. PIZZETTI, *Corte dei conti fra Corte costituzionale e Parlamento*, *ibidem*, 2042 e P. SAITTA, *Nuovi problemi in tema d'instaurazione incidentale dei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi*, *ibidem*, 2056.

⁶ cfr. Corte cost., sent. n. 226 del 1976, punto 3 della motivazione

⁷ cfr. S. BUSCEMA, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, in *Giur. cost.*, 1964, 1616.

⁸ cfr. R. CHIEPPA, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive dei conflitti di attribuzione*, in *op. cit.*; v. anche G. AMATO, *Invalidità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *op. cit.*

⁹ Come ricorda R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, cit., nel corso del primo quindicennio di funzionamento la Corte costituzionale, ispirandosi al principio della massima espansione del controllo di costituzionalità, aveva ritenuto sufficiente allo scopo la sicura sussistenza dell'elemento soggettivo, cioè che la questione venisse sollevata da un soggetto qualificabile come “giudice”. Con ciò accogliendo la tesi avanzata in dottrina da Virgilio Andrioli, secondo cui il presupposto in base al quale riconoscere la legittimazione a proporre questioni di costituzionalità è che “la questione gli venga, per così dire, incontro nell'esercizio delle sue funzioni, quali che esse siano”.

¹⁰ R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, cit., oggi la giurisprudenza



Il problema quindi si risolve nel valutare se al procedimento ex art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000 possa o meno riconoscersi natura giurisdizionale, come ritiene la Sezione di controllo della Corte dei conti nell'ordinanza di rinvio.

Con riguardo alla sussistenza di un giudizio¹¹, condizione per poter attivare il procedimento di accesso alla Corte costituzionale in via incidentale, la stessa giurisprudenza citata traccia un solco interpretativo a mente del quale ancorché il procedimento del controllo non sia «un giudizio in senso tecnico processuale», tuttavia può essere ricondotto alle condizioni dell'incidentalità poiché la funzione esercitata «è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che a quella amministrativa»¹².

Anche dal punto di vista formale le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto assumono la veste di «sentenza» con un'articolazione tipica (motivazione in diritto e dispositivo).

La sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica.

Rileva, inoltre, la Corte costituzionale che la Corte dei conti è tra gli organi elencati dall'art. 135 Cost. «come tale direttamente investita dalla stessa Costituzione (art. 103) di funzioni giurisdizionali, composta da magistrati dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100 Cost.)»¹³.

Il procedimento ha le caratteristiche proprie del processo con la presenza di «elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio».

Il giudizio è «rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, e si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica Amministrazione»¹⁴.

5. I presupposti sostanziali: la necessità di ammettere al sindacato costituzionale leggi che altrimenti sfuggirebbero dalla rete dei controlli.

Al di là della complessa questione in merito alla natura del procedimento ex art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000 è opportuno sottolineare come il Giudice costituzionale possa ricorrere ad «una pronuncia di ammissibilità “ai limitati fini” del giudizio costituzionale».

costituzionale è, come noto, consolidata nel ritenere che non è sufficiente il solo requisito soggettivo, in quanto l'intervento di un magistrato, di per sé solo, non è idoneo ad alterare la struttura di un procedimento ed a connotarlo per ciò stesso quale “giudizio”, restando escluso che ciò accada nel caso in cui tale intervento consista nello svolgimento di una funzione di carattere formale, per una finalità garantistica, e sia preordinato alla verifica della regolarità della documentazione necessaria per ottenere una determinata iscrizione ovvero per ordinarla d'ufficio. Affinché la questione possa ritenersi sollevata nel corso di un “giudizio”, l'applicazione della legge da parte del giudice deve essere caratterizzata da entrambi gli attributi dell'obiettività e della definitività, nel senso dell'idoneità (del provvedimento reso) a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia analoga a quella del giudicato, poiché è in questo caso che il mancato riconoscimento della legittimazione comporterebbe la sottrazione delle norme al controllo di costituzionalità.

¹¹ Come si sottolinea nella sentenza n. 18 del 2019, al 2° cpv del Capo 3, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 384 del 1991).

¹² cfr. Corte cost., sent. n. 226 del 1976, punto 3 della motivazione.

¹³ A. SAIITA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, cit.

¹⁴ Si legge nell'ordinanza di rimessione, così come riportato nella sentenza n. 1 del 209 come il controllo sarebbe esercitato da un “giudice”, tale per composizione, terzietà e imparzialità rispetto al sistema delle autonomie, al servizio del principio di legalità e a presidio del bilancio quale “bene pubblico”, nell'ambito di un procedimento connotato da un alto tasso di contraddittorio e dalla pubblica adunanza – in applicazione analogica delle norme dettate per il controllo preventivo – destinato a confluire in una decisione suscettibile di acquisire stabilità giuridica e condizionante in modo definitivo la possibilità di rimanere nell'ambito della procedura di predissesto, evitando quella di dissesto.



Tale argomentazione appare molto valorizzata sul piano sostanziale per «ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte». Tali argomenti sono stati confermati e ribaditi nelle successive sentenze con le quali è stata ammessa la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale nei giudizi di parifica dei bilanci dello Stato¹⁵ e delle regioni ordinarie¹⁶, nelle quali di frequente si trova reiterata la constatazione secondo cui «è proprio in relazione a queste ipotesi che la Corte ha auspicato (sent. n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 Cost., i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti»¹⁷. Si tratta del principio utilizzato, com'è noto, anche in altri contesti (cfr. ad esempio, le sentt. nn. 1 del 2014 e 35 del 2017 in materia elettorale). Pertanto la Corte costituzionale ha agevolmente ricondotto il procedimento de quo a questi principi, così individuando le condizioni necessarie e sufficienti per soddisfare i requisiti della incidentalità.

Appare evidente come la Corte abbia voluto richiamare l'attenzione del legislatore e delle istituzioni, come rilevato da parte della dottrina¹⁸, sull'eccessiva tolleranza verso le situazioni di endemica crisi finanziaria in cui versano gli enti territoriali.

Di qui l'affermazione che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali «risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa».

6. Prime conclusioni: la possibilità di una dichiarazione di ammissibilità “a limitati fini”.

In diverse occasioni la Corte costituzionale «ha evitato di addentrarsi nella difficile analisi della natura giurisdizionale del soggetto rimettente, limitandosi ad affermarne la legittimazione, a prescindere dai possibili esiti di tale analisi».

Emblematico è stato il riconoscimento agli arbitri della possibilità di poter sollevare la questione di costituzionalità, la Corte ha tenuto a precisare che le proprie osservazioni venivano svolte «ai limitati fini che qui interessano e senza addentrarsi nella complessa problematica relativa alla natura giurisdizionale dell'arbitrato rituale»¹⁹.

¹⁵ cfr. Corte cost., sentt. nn. 165 del 1963, 121 del 1966, 142 e 143 del 1968 e 244 del 1995.

¹⁶ cfr. Corte cost., sentt. nn. 213 del 2008, 181 del 2015 (sulla quale A. BRANCASI, *La Corte costituzionale torna sulla nozione di anticipazione di cassa e sulle modalità della loro contabilizzazione*, in *Giur. cost.* 2015, 1380), 89 del 2017 (sulla quale L. MERCATI, *L'equilibrio di bilancio tra principi contabili e norme tecniche*, ivi 2017, 889) e 196 del 2018.

¹⁷ Così, Corte cost. n. 384 del 1991; Sulla sent. n. 406 del 1989, S.M. CICCONE, *L'esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello Stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1989, 1869 e P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, *ibidem*, 1875.

¹⁸ cfr. P. SAIITTA, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, cit..

¹⁹ R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, cit., basti pensare al caso della stessa Corte costituzionale, autolegittimata a sollevare davanti a sé questioni di costituzionalità “a prescindere dalla possibilità di essere qualificata come ‘autorità giudiziaria’” oppure al più recente caso della legittimazione degli arbitri nell'ambito dell'arbitrato rituale. In questa ultima occasione – forse allo scopo di non porsi in rotta di collisione con la giurisprudenza della Corte di cassazione, che aveva negato il carattere giurisdizionale dell'attività svolta dagli arbitri rituali, sostenendo che essi non svolgono funzione sostitutiva di quella del giudice ordinario, ma disimpegnano attività privata, nell'ambito di un procedimento ontologicamente alternativo alla giurisdizione statale (Cass. 1° febbraio 2001, n. 1403 e 3 agosto 2000, n. 527/SU, *Foro it.*, 2001, I, 838) – la Corte ha tenuto a precisare che le proprie osservazioni venivano svolte “ai limitati fini che qui interessano e senza addentrarsi nella complessa problematica relativa alla natura giurisdizionale dell'arbitrato rituale” (Corte cost. 28 novembre 2001, n. 376, *Foro it.*, 2002, I, 1648).



Si può allora affermare che alla natura vincolante, anche per la Corte, delle regole del processo costituzionale²⁰ non osta un'interpretazione "creativa" quando il testo lo consenta come è avvenuta nel caso in esame con un'interpretazione che non "pieghi" le regole processuali alle, pur rilevanti, esigenze sostanziali²¹.

Per questi motivi appare corretta la lettura conclusiva, sotto il profilo dell'ammissibilità della questione di costituzionalità, data sia dall'organo remittente che dalla Corte costituzionale, che non mette in discussione i 'limiti' previsti dalla normativa riguardante l'accesso in via incidentale alla Corte costituzionale, ma esalta la possibilità di una loro diversa 'lettura' «che tenga conto del segmento di storia (anche giurisprudenziale) che stiamo vivendo»²².

In conclusione la Corte costituzionale, con riguardo alla questione di costituzionalità proposta dalla Sezione di controllo della Corte dei conti nell'ambito del procedimento attivato ai sensi dell'art. 243-quater, d.lgs. n. 267 del 2000, nell'ampliare l'elenco dei procedimenti di controllo nei quali la Corte dei conti è legittimata a sollevare questioni di costituzionalità è giunta correttamente ad una pronuncia di ammissibilità sotto entrambi gli aspetti considerati (quello relativo alla "pregiudizialità" e quello concernente la "incidentalità"), utilizzando il proprio potere interpretativo delle regole del processo costituzionale.

In sintesi in questo caso si tratta di un corretto "uso" del processo costituzionale in mancanza del quale, assai difficilmente questioni simili sarebbero giunte al vaglio del giudice delle leggi.

Da ultimo può essere segnalata la vicenda relativa alla possibilità di sollevare questioni di costituzionalità da parte del Consiglio di Stato nell'ambito del procedimento per la risoluzione del ricorso straordinario al Capo dello Stato. La legittimazione è stata dapprima esclusa in ragione del carattere non giurisdizionale del giudizio espresso dal giudice amministrativo e successivamente ammessa, a seguito di una modifica in senso giurisdizionale della natura del giudizio. Per una ricostruzione della vicenda, v. ROMBOLI, *Il giudizio in via incidentale*, in *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2011-2013)*, Torino, 2014, 51 ss..

²⁰ R. ROMBOLI, *L' "obbligo" per il giudice di applicare nel processo a quo la norma dichiarata incostituzionale ab origine: natura incidentale del giudizio costituzionale e tutela dei diritti*, in *forumcostituzionale.it*, 4/2015

²¹ Si v. *contra* M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale"*, in *Riv. AIC*, 6 marzo 2015, n. 1, 7-8, l'A. evidenzia in alcuni casi non bisogna far prevalere presunte ragioni formali sulla esigenza sostanziale del "rendere giustizia costituzionale", sul presupposto che "sono le regole processuali che si devono piegare alle (...) esigenze del diritto costituzionale sostanziale del 'rendere giustizia costituzionale' e non viceversa".

²² M. RUOTOLO, *Principio di diritto nell'interesse della legge e questioni di legittimità costituzionale: tra le astratte simmetrie formali del diritto processuale e l'esigenza di "rendere giustizia costituzionale"*, cit., così come richiamato da R. ROMBOLI, *La legittimazione della Cassazione a sollevare questioni di costituzionalità nell'ambito del procedimento di enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge, ai sensi dell'art. 363, 3° comma, c.p.c.*, cit.