

Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)

di Roberto Bin

La sent. 196/2018 vanta il merito di porre rimedio all'ennesima "zona d'ombra" del controllo di legittimità costituzionale. Non ha ripercussioni così clamorose come l'apertura della Corte costituzionale al controllo di costituzionalità delle leggi elettorali stimolato dal giudizio di accertamento in sede civile, ma ha un effetto che è difficile da calcolare, per il momento. Non è questa la sede per valutare questo imprevedibile attivismo della Corte nell'estendere le vie d'accesso al suo giudizio, ma va segnalata la potenziale rivoluzione cui essa può preludere nel sistema di impugnazione delle leggi regionali.

Detto in sintesi, il principio che la Corte enuncia in questa sentenza è semplice: la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, è un giudice; sin qui nulla di nuovo, sebbene la particolarità di questo giudice sia che può rilevare qualsiasi irregolarità delle poste inserite nel documento contabile; ma anche sin qui nulla di inedito, un passo in più viene compiuto ora. Se la Regione ha inserito nel suo rendiconto una voce di spesa che deriva da una legge regionale di cui si può contestare la legittimità per qualsiasi vizio di competenza, allora quella spesa è anch'essa contestabile e la Corte dei conti può promuovere un autonomo giudizio incidentale di legittimità costituzionale contro la legge che l'autorizza.

Insomma, si è inaugurata una nuova via d'impugnazione delle leggi regionali (solo di esse, naturalmente, perché non è pensabile che il meccanismo parallelo la Corte dei conti possa attivarlo per impugnare, in sede di verifica del bilancio dello Stato, le leggi statali "fuori competenza"). Non c'è più soltanto il giudizio in via diretta, promuovibile dal Governo nei sessanta giorni dalla pubblicazione della legge regionale, oppure il giudizio in via incidentale, che ogni giudice può promuovere avendo da applicare la legge regionale sospetta. Ora si scopre che c'è una terza possibilità, riservata a quel particolare giudice che è la Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione: è una sottospecie tutta speciale di giudizio incidentale, in cui il giudice *a quo* non ha parti processuali che lo sollecitino, ma la "autonomia" e la pregiudizialità del giudizio incidentale è dimostrata dal fatto che la sua decisione condiziona il compimento del giudizio di parificazione, che nel frattempo resta infatti sospeso; né ha valutazioni da compiere in termini di rilevanza e di non manifesta infondatezza della *quaestio*, visto che entrambe sono provate dall'evidenza contabile. L'oggetto dell'impugnazione da parte della Corte dei conti potrebbe essere pressoché ogni legge regionale, visto che non c'è o quasi legge che non comporti un minimo di spesa a carico del bilancio dell'ente.

Come si diceva all'inizio, la sentenza in commento introduce la sua motivazione riallacciandosi all'«esigenza di fugare zone d'ombra nel controllo di costituzionalità, affermata da questa Corte quale tratto costitutivo del sistema di giustizia costituzionale, è tale da riflettersi sui criteri di valutazione dei requisiti di ammissibilità delle questioni». Può essere che questa esigenza si manifesti con chiarezza per le leggi penali di favore, protette dall'impugnazione incidentale dal principio del *favor rei*; e forse è vero che si manifesta anche per le leggi elettorali, anche se – a mio avviso – non a causa di una caratteristica “naturale” di queste leggi, ma del cattivo assetto legislativo della protezione dei diritti individuali nelle procedure elettorali, che pertanto andrebbero “emendate” dalla giurisprudenza costituzionale e riposte sotto il faro della legalità e della giustiziabilità. Ma delle leggi regionali non si può *mai* dire lo stesso: tutte passano il controllo del Governo, e tutte sono immediatamente impugnabili. La mancata attivazione di fatto e nello specifico caso del giudizio in via diretta non basta a profilare una «zona d'ombra». Non c'è nessuna falla nel sistema di controllo di costituzionalità.

È però vero che le leggende di spesa sono difficilmente sindacabili in via incidentale, anche perché manca spesso chi possa vantare un interesse a promuovere il giudizio *a quo*. Certo mancava nel caso della legge ligure oggetto di questo giudizio. Ma allora la stessa identica motivazione potrebbe servire a togliere dall'ombra anche la legislazione provvedimentale dello Stato, che soffre della stessa difficoltà ad essere sottoposta a *judicial review*. Accadrà mai che la Corte dei conti attivi l'impugnazione del rendiconto dello Stato per spese iscritte a bilancio sulla base di leggi che magari le regioni si erano dimenticate di impugnare o non avevano potuto farlo?

I precedenti consentono di dubitarne. Come la Corte ricorda, una sua lontana sentenza (n. 226 del 1976) aveva suscitato un vero putiferio politico, perché aveva aperto alla Corte dei conti una via maestra per controllare i conti pubblici, quella di impugnare, in sede di registrazione degli atti del Governo, le leggi che ne erano il presupposto legale e però non garantivano una copertura finanziaria adeguata. Ma di quella possibilità la Corte dei conti – a quanto mi risulta – non ha mai più colto l'occasione, forse anche per non suscitare la temibile reazione delle forze politiche: nel 1976 ben tre proposte di legge costituzionale erano state presentate per introdurre limiti specifici di accesso incidentale alla *judicial review* da parte del giudice contabile. Mentre ora che la Corte dei conti ha di fronte una controparte molto meno agguerrita – le Regioni - il nuovo strumento avrà sicuramente fortuna.