

## **I controlli della Corte dei conti e la *politica* economica della Repubblica: *rules vs. discretion?***

di Laura Buffoni e Andrea Cardone\*  
(12 ottobre 2014)

(in corso di pubblicazione in "*le Regioni*", 2014)

**Sommario:** 1. La funzione di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali nella sentenza n. 39 del 2014 e l'autonomia politica; 2. I presupposti teorici impliciti della sentenza: l'ibridazione dei modelli di controllo ed il recupero della categoria del controllo-garanzia; 2.1 Segue: la separazione degli interessi e la resistenza della concezione difensivo-liberale dell'autonomia; 3. I limiti del modello presupposto dalla sentenza e l'alternativa concezione del controllo-indirizzo: il disvelamento del 'politico'; 4. Per una dottrina alternativa dell'autonomia (e del controllo): la concezione democratico-pluralista dell'autonomia e la desoggettivazione dell'unità politica della Repubblica; 5. L'«oikonomia» e l'unità politica: «per la critica dell'economia politica» come 'tecnologia'.

### **1. *La funzione di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali nella sentenza n. 39 del 2014 e l'autonomia politica***

Con la decisione in commento la Corte costituzionale interviene sul delicato tema della compatibilità con il principio di autonomia dei controlli esterni della Corte dei conti introdotti dall'art. 1, c. 2-12, d.l. n. 174 del 2012. In senso lato, la sentenza si inquadra, dunque, nella infelice e ben nota vicenda che ha portato, per effetto del proliferare dei fenomeni di malamministrazione nella gestione delle risorse pubbliche legate al finanziamento della politica regionale e del sempre più frequente ricorrere dei casi di dissesto finanziario degli enti locali, all'introduzione di nuove di controllo del giudice contabile. E certamente tale contesto avrà indirettamente giocato un ruolo nella maturazione della decisione in commento. Per quanto non se ne sottostimi affatto la rilevanza, non è, però, sul piano delle esigenze pratiche cui risponde la disciplina sindacata, così come anche la soluzione concreta adottata dalla Corte, che si intende portare l'attenzione in queste pagine; quanto, piuttosto, sulle implicazioni di carattere generale della ricostruzione che la sentenza effettua per "sistematizzare" i neointrodotti controlli.

In particolare, dopo aver funzionalizzato i controlli della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali al rispetto degli obblighi derivanti, a carico delle «politiche di bilancio», dall'appartenenza all'Unione europea e dal patto di stabilità interno, li riconduce alla materia concorrente «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica»<sup>1</sup>. Per questa via, la sentenza distingue tra i controlli di «regolarità e legittimità contabile», attribuiti dalla legge statale alla Corte dei conti per assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni» e garantire il rispetto del vincolo «in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.»<sup>2</sup> ed i controlli istituiti dalle fonti di autonomia speciale sulla «finanza pubblica di interesse regionale». Le due categorie di

<sup>1</sup>\* Il lavoro è frutto della comune riflessione degli autori. Al prof. Andrea Cardone si deve la redazione dei paragrafi 2 e 2.1. Alla dott.ssa Laura Buffoni quella dei restanti.

*Medio tempore*, la materia dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è divenuta, a seguito della modifica apportata all'art. 117, c. 2, lett. e), Cost. dall'art. 3, c. 1, lett. a), l. cost. n. 1/2012, materia di competenza esclusiva statale, con decorrenza, in base all'art. 6 della l. cost. n. 1 cit., dall'esercizio finanziario del 2014. Per una lettura degli effetti della decisione in commento sul punto, alla luce della l. cost. n. 1 del 2012, cfr. B. CARAVITA, 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*, 2014, n. 6, 5.

<sup>2</sup> Punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*. Conf. Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007, 60 e 266 del 2013.

controlli, secondo la pronuncia, possono coesistere perché sono teleologicamente poste a tutela di interessi differenti.

I primi, che rafforzano, secondo quanto prescritto dall'art. 1, c. 1, d.l. n. 174 cit., i controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali già previsti dall'art. 3, c. 5, l. n. 20 del 1994 e dall'art. 7, c. 7, l. n. 131 del 2003, possono accludere «misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio [...] che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio. Cionondimeno, essi non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali»<sup>3</sup>. In uno, «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica», compendiato negli artt. 81, 97, 100 e 119 Cost., è la causa, ragione soggettiva e funzione oggettiva al contempo, di tali controlli e la giustificazione «naturale» della compressione degli spazi delle competenze legislative ed amministrative delle autonomie. Tale compressione, secondo la sentenza, è tollerabile in quanto questi controlli sono esercitati dalla Corte dei conti come organo «dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse»<sup>4</sup> e non già dalla Corte dei conti come organo dello «Stato-apparato»<sup>5</sup>. Tra questi la Corte include i controlli già previsti dall'art. 1, c. 166-72, l. n. 266 del 2005 e dall'art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174 del 2012, che istituiscono controlli sui bilanci e rendiconti, estesi alla generalità degli enti locali (e degli enti del Servizio sanitario nazionale), considerandoli «controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti»<sup>6</sup>. Unica condizione di legittimità costituzionale della congerie di controlli attribuiti alla Corte dei conti dalla legislazione statale è, per la Corte costituzionale, la «natura collaborativa» che ricorre se il controllo consente «valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di «autocorrezione» nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative» e non implica «di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto a controllo»<sup>7</sup>. Tali controlli sono legittimi anche sugli enti ad autonomia differenziata, la cui finanza è parte della finanza pubblica allargata e la cui autonomia speciale non ha la forza di opporre «limiti peculiari» alle competenze della Corte dei conti che debbono imporsi «in modo uniforme [...] sull'intero territorio nazionale»<sup>8</sup>.

Quanto, invece, ai controlli istituiti dalle fonti dell'autonomia speciale (norme statutarie e di attuazione), la sentenza afferma che, «seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali»<sup>9</sup>, non si sovrappongono e non si sostituiscono ai (non escludono i) primi, ma sono resi «nell'interesse della Regione»<sup>10</sup>: il rapporto tra Stato e Regione speciale, modellato dai controlli<sup>11</sup>, non è più *esclusivamente* garantito dalle fonti dell'autonomia. Di per sé, quindi, gli obblighi di adeguamento delle norme speciali alle

<sup>3</sup> *Ibidem*. Conf. Corte cost., sent. n. 40 del 2014.

<sup>4</sup> Punto 6.3.3. del *Considerato in diritto*. Conf. Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995, 470 del 1997, 181 del 1999, 64 del 2005, 267 del 2006, 179 del 2007, ord. 285 del 2007 e 60 del 2013. Più di recente conf. Corte cost., sent. n. 40 del 2014.

<sup>5</sup> Salvo precisarne subito dopo l'appartenenza «pur sempre all'ordinamento statale», con conseguente esclusione della possibilità per il legislatore regionale di disciplinare il contenuto e gli effetti delle pronunce: punto 6.3.4.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>6</sup> Già Corte cost., sent. n. 60 del 2013 e, poi, sent. n. 40 del 2014.

<sup>7</sup> Salvo, però, incidentalmente ammettere, in alternativa ai controlli collaborativi, «quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio»: punto 6.3.3. del *Considerato in diritto*. Conf. Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995, 470 del 1997 e 181 del 1999.

<sup>8</sup> Punto 6.3.2 del *Considerato in diritto*. Conf. Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007, 198 del 2012, 60 e 219 del 2013.

<sup>9</sup> Punto 6.3.3. del *Considerato in diritto*.

<sup>10</sup> Punto 2 del *Considerato in diritto*. Adottano la prospettiva teleologica dei differenti fini-interessi a cui sono preordinati i due controlli Corte cost., sent. n. 267 del 2006 e, di recente, sent. n. 40 del 2014.

<sup>11</sup> Sul controllo come momento della relazione unità-autonomia vedi *infra*, § 2.

forme di controllo previste dalla legislazione statale non sono illegittimi, salvo il limite del contrasto delle medesime «in modo puntuale» con le norme statutarie o di attuazione<sup>12</sup>.

Sulla base dell'appena ricostruito *discrimen*, la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità relative alla previsione: a) della relazione semestrale della Corte dei conti ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (art. 1, c. 2, d.l. n. 174 cit.), in quanto di natura collaborativa e non già coercitivo-sanzionatoria; b) del controllo, qualificato dal Giudice costituzionale come «*successivo*», delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi regionali (e degli enti del Servizio sanitario nazionale), trasmessi dai Presidenti delle Regioni con una propria relazione e diretto alla «verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti», in quanto privo di effetti giuridici impeditivi dell'efficacia delle leggi regionali (art. 1, c. 3 e 4, d.l. n. 174 cit.); c) del giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni speciali da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39 e 41, r.d. n. 1214 del 1934, in quanto analogo ai giudizi di verifica già previsti nelle fonti regionali; d) della relazione del Presidente della Regione alla Sezione regionale sulla regolarità della gestione, nonché sull'efficacia ed adeguatezza del sistema dei controlli interni, *adottata* sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti ed inviata al Presidente del Consiglio regionale (art. 1, c. 6, d.l. n. 174 cit.), in quanto funzionale a garantire il raccordo tra controlli interni ed esterni; e) della verifica documentale da parte della Sezione regionale della conformità del rendiconto di esercizio annuale approvato da parte dei gruppi consiliari alle linee guida deliberate in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome (art. 1, c. 9, d.l. n. 174 cit.), in quanto il rendiconto dei gruppi è parte del rendiconto regionale, il rispetto delle linee guida è funzionale alle esigenze di omogeneità nella loro redazione, che sole possono consentire la raffrontabilità dei conti e, quindi, l'esercizio della funzione di vigilanza sul rispetto degli obiettivi di finanza pubblica allargata e la Corte dei conti si limita ad una verifica di conformità esterna e meramente documentale dell'impiego delle risorse, che non lede l'autonomia politica regionale; f) dell'obbligo di restituzione delle somme ricevute da parte dei gruppi consiliari, nel caso di accertate irregolarità, quali l'omessa rendicontazione, in esito ai controlli della Corte dei conti sui rendiconti (art. 1, c. 11, u.p., d.l. n. 174 cit.), in quanto espressione di un «principio generale delle norme di contabilità pubblica»<sup>13</sup>; g) dell'attribuzione alle Sezioni regionali della verifica periodica della legittimità e regolarità delle gestioni, nonché del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio degli enti locali, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, con referto alle assemblee elettive (art. 148, c. 1, come mod. dall'art. 3, c. 1, lettera e), d.l. n. 174 cit.), in quanto preordinata ad istituire quel raccordo tra i controlli esterni della Corte dei conti sulla legittimità e regolarità della gestione economico-finanziaria e quelli interni volto a garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica posti dagli artt. 11, 81, 117, c. 1 e 119 Cost.; h) dell'esame da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti locali, con la preclusione, in caso di mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria (art. 148-bis, d.lgs. n. 267 del 2000, come mod. dall'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174 cit.), in quanto si tratterebbe di controlli finanziari, ascrivibili alla categoria del sindacato di legalità e regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa e riconducibili a «controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio»<sup>14</sup>.

Per contro, la medesima sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale: a) della norma che pone l'obbligo per la Regione (ordinaria e speciale) di adottare, con legge, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», a

<sup>12</sup> Punto 6.3.4.2.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>13</sup> Punto 6.3.9.6. del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> Secondo gli argomenti già sviluppati in Corte cost., sent. n. 60 del 2013.

seguito delle pronunce di accertamento delle Sezioni regionali sulle leggi che approvano i bilanci preventivi e rendiconti consuntivi della Regione previste dall'art. 1, c. 3 e 4, d.l. n. 174 cit. e che dispone la preclusione, in caso di omessa adozione dei provvedimenti di regolarizzazione o verifica negativa dei medesimi da parte della Corte, dell'«attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria», con conseguente inefficacia delle leggi regionali in base alle quali dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta (art. 1, c. 7, d.l. n. 174 cit.), per violazione dell'autonomia politico-legislativa della Regione e dell'unicità della giurisdizione costituzionale<sup>15</sup>; b) dell'attribuzione al Presidente della Giunta regionale della trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla Sezione regionale della Corte dei conti e dell'individuazione nel medesimo Presidente del destinatario delle delibere sugli effettuati controlli per il loro invio ai gruppi consiliari, nonché di eventuali rilievi della Corte dei conti, in luogo – limitatamente a quest'ultimo adempimento – del Presidente del Consiglio regionale (art. 1, c. 10 e 11, d.l. n. 174 cit.), in quanto tali norme ledono la potestà statutaria in punto di disciplina delle funzioni degli (e dei rapporti tra gli) organi della Regione e l'autonomia consiliare; c) della sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale per il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto (art. 1, c. 11, terzo periodo, d.l. n. 174 cit.), perché misura «repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio», non graduabile in ragione del vizio riscontrato ed idonea ad attivare misure autocorrettive, con conseguente confusione tra funzione di controllo e di amministrazione attiva degli enti controllati<sup>16</sup> e lesione dell'autonomia politica del Consiglio regionale; d) dell'attribuzione al Governo di «un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali» delle autonomie speciali, qualora un ente evidenzia situazioni di squilibrio finanziario riferibili a determinati indicatori e della possibilità di attivazione di tali procedure ispettive da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti (art. 148, c. 2 e 3, d.lgs. n. 267 del 2000, come mod. dall'art. 3, c. 1, lettera e), d.l. n. 174 cit.), con lesione della potestà legislativa statutaria in materia di organizzazione o ordinamento degli enti locali<sup>17</sup>.

La decisione in commento solleva questioni che attengono alle origini, alle ideologie sottese ed alle prospettive della lunga e tortuosa storia delle dottrine dell'autonomia *politica* sotto due distinti, ma convergenti, profili<sup>18</sup>. L'inquadramento dogmatico dei controlli esterni della Corte dei conti svolto dal Giudice costituzionale rivela, infatti, per un verso, la residua misura di autonomia territoriale tollerata dall'ordinamento dinanzi alle ragioni dell'unità economica della Repubblica, per l'altro, la recessività dell'autonomia del *politico* rispetto alle categorie dell'*economico*.

## 2. I presupposti teorici impliciti della sentenza: l'ibridazione dei modelli di controllo ed il recupero della categoria del controllo-garanzia

Alle forme di *eterocontrollo* si guarda da tempo come al momento strumentale del problema sostanziale della coesistenza di due o più ordinamenti<sup>19</sup>. Sono la misura della distribuzione territoriale del potere. È così che la storia dei controlli offre un osservatorio prospettico privilegiato per leggere l'evoluzione del concetto di autonomia: nella variabilità storica delle forme di estrinsecazione della funzione di controllo vive e si svolge l'epifania dei rapporti tra gli ordinamenti parziali della Repubblica. Il controllo è la spia disvelatrice per una autentica e non mistificata storia costituzionale delle autonomie territoriali e delle dottrine dell'autonomia, al di là ed oltre le vulgate tradizionali<sup>20</sup>. La conformazione positiva

<sup>15</sup> Su questo limitato profilo vedi il commento alla decisione di G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014.

<sup>16</sup> L'impremissibilità della separazione è argomentata già in Corte cost., sent. n. 179 del 2007.

<sup>17</sup> Punto 7.3 del *Considerato in diritto*. Conf. già Corte cost., sent. n. 219 del 2013.

<sup>18</sup> Il giudizio non ha, invece, ad oggetto la questione del rapporto tra i controlli della Corte dei conti introdotti dal d.l. n. 174 e la successiva previsione dell'art. 20, c. 2, l. n. 243 del 2012, ove si rinvia alla «legge dello Stato» per la disciplina delle forme e modalità del controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali, attribuito alla Corte dei conti ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci.

<sup>19</sup> F. BENVENUTI, *Il controllo amministrativo e giurisdizionale sugli atti della Regione*, in *Atti del II Convegno Studi regionali*, Roma, 1958, 491.

<sup>20</sup> Sulla funzione di controllo come metro di autonomia cfr. G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, II ed., Padova, 1935, 269; O. SEPE, *Il sistema del controllo ed i vari controlli sui comuni*, in M.S. GIANNINI (a cura di), *I Comuni*,

dei controlli, la concezione teorica e la filosofia di fondo che li hanno ispirati ci restituiscono, infatti, la cifra dell'autonomia realmente riconosciuta ai "corpi locali". Quel concetto "amorfo" che è l'autonomia riceve forma proprio dalla teoria dei controlli<sup>21</sup>.

Al fine di comprendere la *dottrina* dell'autonomia della Corte è necessario guardare, dunque, allo statuto concettuale della funzione di controllo elaborato nella decisione.

Dietro alla riconosciuta legittimità costituzionale dei nuovi controlli esterni affidati alla Corte dei conti sulla finanza regionale e locale vi è l'interpretazione *open texture* della Costituzione: quei controlli sono ammissibili perché la Costituzione non delinea un sistema chiuso dei controlli sulle amministrazioni pubbliche, comprese le amministrazioni territoriali. Il Giudice costituzionale attualizza, cioè, la giurisprudenza, già consolidatasi nella vigenza degli artt. 125, comma 1, e 130, Cost.<sup>22</sup>, secondo cui quelle disposizioni costituzionali non coprivano tutte le forme di (etero)controllo previste nel nostro ordinamento: oggetto della disciplina costituzionale sarebbero stati i controlli che l'ordinamento disponeva nell'interesse proprio degli enti autori degli atti; la medesima disciplina, che rappresentava l'accoglimento di un'istanza polemica, in quanto diretta ad abbattere l'accentramento dei controlli ritenuto lo strumento storico di unificazione del potere<sup>23</sup>, non avrebbe, però, escluso l'ammissibilità di forme di controllo previste in funzione di interessi esterni rispetto alla sfera locale ed orientate, come nel caso del controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione amministrativa, ad un fine proprio della collettività nazionale, radicato a propria volta in una disposizione costituzionale che ne costituiva il titolo giustificativo<sup>24</sup>. Nella decisione in commento il titolo giustificativo diviene «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica», compendiato negli artt. 81, 97, 100 e 119 Cost.

Da qui, però, la Corte muove per funzionalizzare l'apertura del testo costituzionale alla giustificazione non già dei «controlli di nuova generazione»<sup>25</sup>, il cui epilogo è rappresentato dal controllo successivo della Corte dei conti sulla gestione amministrativa, ma dei controlli sulla gestione economico-finanziaria, contaminati da alcuni connotati propri degli aboliti controlli intersoggettivi di legittimità sugli atti di Regioni ed enti locali. Il risultato è la *risignificazione*, o forse meglio la *riscrittura*, di quella giurisprudenza.

La Corte, infatti, in controtendenza rispetto alla storia dei controlli che ha visto l'immedesimazione della nozione di regolarità con i criteri metagiuridici, propri delle scienze economico-aziendalistiche, dell'efficienza, efficacia ed economicità<sup>26</sup>, discorre di controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali di «regolarità» e «legittimità contabile» ovvero «legalità»<sup>27</sup>. Si premura di ridimensionare la forza evocativa e

Vicenza, 1967; G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, Milano, 1972, 24-6.

<sup>21</sup> Come esplicitato anche dal giudice costituzionale nell'ordinanza n. 654 del 1988, ove si legge che «l'entità dei controlli cui un ente è soggetto contribuisce in modo determinante a definire la portata della sua autonomia».

<sup>22</sup> Così già Corte cost., sentt., nn. 24 del 1957, 4 e 21 del 1966, 62 e 178 del 1973, 140 del 1977, 149 e 161 del 1981, 219 del 1984, 272 e 422 del 1988, 452 del 1989, 359 del 1993, 29 del 1995, 470 del 1997 e 181 del 1999. *Contra*, nel senso che le disposizioni costituzionali in materia di controlli sulle Regioni sono tassative e non suscettibili di interpretazioni estensive Corte cost., sent. n. 229 del 1989.

<sup>23</sup> Cfr. G. ABBAMONTE, *Appunti in tema di controlli sugli enti locali territoriali. Comunicazione*, in AA. VV., *Realtà e prospettive del controllo sugli enti locali territoriali*, Milano, 1979, 223.

<sup>24</sup> In senso fortemente critico rispetto alla concezione "aperta" delle norme costituzionali in materia di controlli si esprime la dottrina maggioritaria, tra cui G. PERICU, *In margine alla sentenza n. 62 del 1973: note sui controlli atipici e le autonomie locali*, in *Giur. cost.*, 1966, 2246; A.M. SANDULLI, *La problematica dei controlli*, in *Contributi Italiani al XV Congresso Internazionale di Scienze Amministrative*, Roma, 1971, 122; ID., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 579-80; U. DE SIERVO, *Tensioni e tendenze sui controlli sugli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1108, nt. 86; E. CHELI, *Prospettive di riforma del controllo sugli enti locali nel quadro regionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 385-6 e 388; L. PALADIN, *Nota alla sent. n. 62/1973*, in questa *Rivista*, 1973, 992; F. STADERINI, *Principi di diritto degli enti locali*, Padova, 1978, 193; ID., *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1985, 75 ss.; U. POTOTSCHNIG, *I controlli*, in AA. VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, cit., 38; G. BERTI, *Il controllo nella storia costituzionale italiana*, in AA. VV., *Controllo ed autonomia locale nel Veneto*, Giunta regionale veneta, 1980, 20; F. TRIMARCHI BANFI, *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 128-133 (sub art. 130)*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1990, 58. *Contra*, cfr. A. AMORTH, *Problemi del controllo sugli enti locali*, in *L'Amministrazione italiana*, 1950, 363; ID., *Il problema della Regione e la posizione dei Comuni e delle Province nell'ordinamento regionale*, in *Corriere amministrativo*, 1961, 131 ss.; R. ALESSI, *I rapporti con le Regioni*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali*, Milano, 1961, 352; M. NIGRO, *Controlli sugli enti locali*, in *Regione e governo locale*, 1984, n. 5-6, 220 ss.

<sup>25</sup> L'espressione è tratta da G. D'AURIA, *Autonomie locali e controlli*, in *Foro it.*, 1994, I, 3314.

<sup>26</sup> S. CASSESE, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per la funzione pubblica, *Il nuovo sistema di controllo interno nella pubblica amministrazione*, Roma 1993, 53; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 281.

<sup>27</sup> Conf. Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007 e 198 del 2012.

prescrittiva del binomio regolarità-legittimità/legalità, precisando che è da intendersi «come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie» e ha lo scopo «in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie»<sup>28</sup>. Ciononostante, si intravede la (ri)giuridicizzazione del parametro nei controlli sulle gestioni delle autonomie territoriali<sup>29</sup> e, con essa, il recupero dell'interesse alla *legittimità* ovvero alla «*legalità costituzionale*», quale risultato della rottura della separazione tra ordine legale e ordine costituzionale e della fine del dualismo radicale legalità/legittimità<sup>30</sup>.

Parimenti, dalla decisione esce mutato l'oggetto e la misura dei controlli sulla gestione. Si svolge su atti, bilanci e rendiconti consuntivi, «documenti» e non su materie o gestioni scelte a campione<sup>31</sup>. Se la Corte continua a definire *successivi* i controlli sulla gestione economico-finanziaria regionale, ascrive, però, i controlli sui bilanci e rendiconti degli enti locali ai «controlli di natura preventiva». Distingue entrambi rispetto al controllo sulla gestione amministrativa<sup>32</sup>, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo: entrambi possono, infatti, accludere «misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio [...]». Detti controlli si risolvono in un esito alternativo, nel senso che devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio». I controlli dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi approvati dalle assemblee rappresentative locali, a differenza dei prodotti contabili degli organi della rappresentanza politica regionale, possono addirittura condurre alla adozione di misure repressivo-tutorie, quali la preclusione, in caso di mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le riscontrate irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Ammette, alternativamente, i controlli collaborativi e «quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio».

Ne segue, secondo l'impostazione giurisprudenziale che si sta evidenziando, che i controlli della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria regionale e locale: a) sono connotati da alterità rispetto ai controlli sulla gestione amministrativa, rispetto ai quali sono definiti dal Giudice costituzionale «complementari»; b) recuperano il parametro di legittimità/legalità; c) hanno ad oggetto atti, quali bilanci e rendiconti; d) per lo meno limitatamente ai controlli sugli enti locali, sono preventivi e ammettono misure caducatorie<sup>33</sup>; e) sono, comunque, ammissibili se funzionali a prevenire squilibri di bilancio.

Pare qui rompersi l'unitarietà concettuale dei controlli amministrativi sulle gestioni che, nati come forme di controllo «complementare» a quelli di legittimità su atti amministrativi, ne hanno, invece, in queste recenti declinazioni, mutuato i caratteri.

Dinnanzi all'ibridazione delle fenomenologie del controllo, la decisione della Corte ne fonda la compatibilità con l'autonomia politica territoriale attingendo tanto agli argomenti enucleati dalla precedente giurisprudenza costituzionale con riguardo al controllo preventivo di legittimità su atti della Corte dei conti, quanto alle condizioni poste per il legittimo esercizio del controllo successivo sulla gestione delle autonomie territoriali. Anche nella ricerca dell'*in sé* del controllo, oltre che nelle sue epifanie, il Giudice costituzionale non scioglie, quindi, l'equivoco e alimenta la perdita di senso della categoria dogmatica dei controlli sulla gestione. Per un verso, infatti, giustifica i controlli «in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)», da cui seguirebbe l'inidoneità dei medesimi ad impingere «nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti

<sup>28</sup> Punto 6.3.4.3.2 del *Considerato in diritto*. Conf. ord. n. 285 del 2007, sentt. nn. 267 del 2006, 179 del 2007, 19 del 2012 e 60 del 2013.

<sup>29</sup> Vedi D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 9, 14.

<sup>30</sup> Coglie la medesima tendenza nei controlli interni A. CARDONE, *Il controllo interno di regolarità amministrativa nelle autonomie territoriali ed il principio di legalità*, in corso di pubblicazione in *Dir. pubbl.*, 2014.

<sup>31</sup> Cfr. già Corte cost., sent. n. 179 del 2007.

<sup>32</sup> Sulla distinzione tra i due controlli cfr. già Corte cost., sent. n. 179 del 2007.

<sup>33</sup> Limitatamente a questi, potrebbe forse porsi la questione della loro compatibilità con l'art. 100 Cost., che limita i controlli preventivi di legittimità «agli atti del Governo».

territoriali destinatari». Nella nota decisione n. 226<sup>34</sup> quei caratteri, però, costituivano il connotato di un controllo, quello preventivo di legittimità, ritenuto affine alla funzione giurisdizionale, tanto da giustificare la legittimazione della Corte dei conti in quella sede a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. Ma l'affinità tra funzione di controllo e giurisdizione, riconosciuta tutt'al più alla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del bilancio consuntivo dello Stato<sup>35</sup>, non è stata mai ravvisata nel controllo successivo sulla gestione<sup>36</sup>. L'argomento della Corte si fonda, all'opposto, sulla commensurabilità tra le due forme di controllo e sulla predicabilità della natura paragiurisdizionale anche del secondo. Per altro verso, esclude lesioni del principio di autonomia ricorrendo alla posizione della Corte dei conti, in sede di controllo successivo sulla gestione amministrativa, «al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse». La tenuta dell'argomento della Corte è tutt'uno con la sostenibilità teorica di un «*garante* imparziale dell'equilibrio economico-finanziario», nonché «dell'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica».

Entrambi gli argomenti, la giurisdizionalità del controllo e la garanzia del diritto obiettivo, convergono, poi, nel recupero della concezione *garantista* della funzione di controllo. L'idea sottesa è, infatti, quella, *riduzionistica*, della limitabilità della funzione di controllo al puro, obiettivo e neutrale, "interesse alla legge", letto come interesse dello Stato, considerato personificazione dell'ordinamento e misura di ciò che è pubblico.

Questa concezione recupera l'impostazione sistematica germanica<sup>37</sup> e rinviene i propri presupposti logico-concettuali nell'ambito delle riflessioni sulla natura archetipica dell'attività di controllo, da un lato, nella prospettiva strutturalista, nella riduzione del controllo al momento logico del giudizio, dall'altro, nella declinazione teorica funzionalista, nella finalizzazione del medesimo alla mera garanzia del diritto obiettivo. Al controllo si guarda come potere estraneo alla sfera degli interessi concreti riferibili al soggetto nella cui organizzazione è inserito l'organo di controllo: il controllo deve essere giudizio di compatibilità logico-formale con il parametro posto dall'ordinamento ed in tale giudizio si realizza per definizione l'interesse, obiettivo e spersonalizzato, a cui è finalizzato l'*'ausiliario'* potere di controllo. La prospettiva "giustiziale"<sup>38</sup> o paragiurisdizionale del controllo in funzione di garanzia del diritto obiettivo e del controllore come *bouche de la loi* presuppone l'ammissibilità di un *potere* di controllo neutrale e la desiderabile sclerotizzazione nel procedimento di controllo di interessi politico-amministrativi<sup>39</sup>. Detto altrimenti, esercita qui il proprio fascino la *malìa* della traducibilità del potere in funzione.

Questa concezione, sul piano delle relazioni intersoggettive, è stata funzionalizzata alla rilettura in chiave regionalista o, finanche, autonomistica del tradizionale modello ottocentesco del controllo, preventivo e repressivo, di legittimità su atti<sup>40</sup>. Parve, infatti, che

<sup>34</sup> Con commento di G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 1985 ss.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. 244 del 1995.

<sup>36</sup> A partire da Corte cost., sent. n. 335 del 1995, nonché ordd. nn. 295 del 1998 e 344 del 1998.

<sup>37</sup> Tale concezione affonda, infatti, le sue radici nella teorica dei controlli messa a punto da W. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, Milano, 1949, 303 ss., secondo cui i controlli, inserendosi tra le garanzie giuridiche che tutelano il diritto obiettivo, sono preordinati a soddisfare l'interesse pubblico della conformità dell'azione amministrativa al diritto.

<sup>38</sup> L'espressione è mutuata da G. VOLPE, *I controlli sugli atti nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in questa *Rivista*, 1991, n. 2, 454 ss.

<sup>39</sup> Nella dottrina italiana, per una concezione tipicamente garantista, "giustiziale", dei controlli, cfr., *ex plurimis*, A. DE VALLES, *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, vol. I, *Lo Stato-Gli Uffici*, Padova, 1931, 158; L.R. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1947, 72; ID., *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, Studi F. Carbone, Milano, 1970, 221; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, *passim*; V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Atti del II Convegno di studi regionali*, Roma, 1958, 95; A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss.; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 243; G. MIELE, *Il sistema dei controlli da parte degli organi regionali sui comuni e sulle province "de iure condendo"*, in *Nuova Rassegna*, 1965, 3049 ss., ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Milano, 1987, 1016 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Le Regioni, le Province, i Comunit. Art. 128-133 (sub art. 130)*, cit., 47, nt. 1; ID., *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984, *passim* ed, in particolare, 37-8.

<sup>40</sup> Questo il tentativo, tra gli altri, di F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, *passim*; U. DE SIERVO, *ult. cit.*, 1053 ss.; G. BERTI, *Problemi del controllo sugli enti locali e dell'impugnativa dei relativi atti*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, Milano, 1978, 91 ss.; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, cit., 575. Questa impostazione è stata ripresa, approfondita e sviluppata nello studio di F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, cit., 79 ss. La tesi del controllo come attività indipendente e neutrale, in funzione di garanzia, è stata, peraltro, fatta propria dalla giurisprudenza amministrativa. Cfr., a questo proposito, Consiglio di Stato, IV Sezione, 27 settembre 1979, n. 738 (in *Consiglio di Stato*, 1979, II, 421 ss.);

solo una configurazione del controllo come atto non dello Stato o della Regione, ma come espressione di una funzione indipendente, esplicitandosi in atti di puro accertamento, sganciata dallo Stato-amministrazione e tale da poter essere ascritta ad un'attività obiettiva e neutrale, in una parola "giustiziale", si confacesse all'impalcatura costituzionale fondata sul principio del pluralismo paritario. La precedente storia dei controlli si doveva, infatti, chiudere «nel momento in cui i rapporti intersoggettivi nell'ambito dell'ordinamento diventano rapporti di puro diritto obiettivo, nel momento in cui non vi è più un problema di armonizzazione di atti di un soggetto, minore, con atti di un altro soggetto, maggiore; non vi è più un soggetto titolare di un potere di orientamento o di determinazione di fini complessivi, ma vi è la collocazione di tutti gli atti in un unico ordinamento ciascuno con la propria efficacia e la propria validità»<sup>41</sup>. Per contro, l'accoglimento dell'idea del controllo-indirizzo avrebbe significato la riproposizione della vecchia idea del controllo come aspetto del rapporto di autarchia.

Appare chiaro perché quella teorica ha fatto proseliti fino a divenire il *mainstream*. Risulta in essa svuotata di tutte le possibili implicazioni di carattere politico-istituzionale la questione della riferibilità dell'interesse soddisfatto dal controllo all'uno o all'altro dei soggetti coinvolti nella vicenda del controllo intersoggettivo; questione che, invece, riveste – come vedremo nel prosieguo del lavoro – cruciale rilievo ai fini della configurazione della stretta connessione intercorrente tra conformazione del controllo ed effettivo grado di autonomia riconosciuto agli enti territoriali soggetti al controllo. In quella concezione, il contrasto non è tra gli interessi pubblici concreti allocati ai diversi livelli di governo, ma tra l'interesse generale all'osservanza delle norme di diritto curato esclusivamente dallo Stato ed i concreti interessi curati dagli enti per il soddisfacimento dei bisogni delle collettività da essi rappresentate<sup>42</sup>.

Se così è, la legittimità costituzionale dei nuovi controlli rispetto al principio di autonomia, almeno nei protocolli argomentativi della Corte, sta e cade con le ragioni della concezione del controllo-*garanzia* e, pure ammessa la sua fondatezza teorico-domatica, con la concreta ascrivibilità di questi controlli alla categoria della *garanzia*.

## 2.1 *Segue: la separazione degli interessi e la resistenza della concezione difensivo-liberale dell'autonomia*

Nella decisione della Corte quella concezione del controllo fa, come si accennava, il paio con una *dottrina* dell'autonomia locale.

La Corte distingue tra i controlli rimessi alla potestà legislativa statale e quelli di competenza legislativa regionale in funzione degli interessi da tutelare. Spettano alla legge statale i controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti preordinati – almeno nella prospettiva teologica costruita dal Giudice costituzionale per orientare le singole fattispecie di controlli contenuti nel d.l. n. 174 cit. – ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni», nonché a tutelare «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica», compendiate negli artt. 81, 97, 100 e 119 Cost., come modificati dalla l. cost. n. 1 del 2012. Spetta alle fonti regionali l'istituzione dei controlli sulla «finanza pubblica di interesse regionale»: «seppur concorrenti nella valutazione degli effetti finanziari delle leggi regionali», non si sovrappongono ai primi, perché sono resi «nell'interesse della Regione». È la logica della soggettivizzazione degli interessi secondo il livello di rilevanza degli stessi; rilevanza decisa dal nomoteta statale.

Vero è che la separazione-opposizione tra interessi dello Stato ed interessi della Regione pare ritrovare composizione nella sentenza, per un verso, nella tutela da parte dello Stato di interessi della Repubblica, di cui continua ad essere personificazione organica<sup>43</sup>, e nel riconoscimento della *concorrenza* tra i controlli regionali e quelli statali nel sindacato finanziario delle leggi regionali; per l'altro, nell'immagine, ormai stereotipata, della Corte dei conti posta «al servizio dello Stato-ordinamento» e non già dello «Stato-

Id., VI Sezione, 12 marzo 1982, n. 125 (in *Foro amm.*, 1982, I, 428 ss.); Id., Sez. IV, 20 gennaio 1981, n. 57 (in *Foro amm.*, 1981, 25 ss.).

<sup>41</sup> In questi termini si esprimeva F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle regioni*, cit., 595-6.

<sup>42</sup> La più completa ed argomentata enunciazione di tale teorica del controllo si rinviene in F. TRIMARCHI BANFI, *ult. cit.*, *passim* ed, in particolare, 37-8 e 69-75.

<sup>43</sup> È questa la tradizionale obiezione mossa alle conseguenze applicative della teoria degli ordinamenti parziali da L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, 1998, 53.

apparato»<sup>44</sup>. Sotto il primo profilo, potrebbe accreditarsi una dottrina concorrente (di cui resterebbe da decidere la natura collaborativa o competitiva) dell'autonomia. Rimane, però, che, a fronte della pervasività dello Stato in nome della Repubblica, alle Regioni non si riconosce il concorso nella tutela di interessi repubblicani, neppure nella loro dimensione territoriale, ma di eterogenei, e non interferenti (neanche per parziale intersezione), interessi regionali. Sotto il secondo, ci si potrebbe chiedere se abbia senso continuare a discorrere di Stato-ordinamento vs. Stato-apparato dopo che il primo si identifica con la Repubblica, di cui lo Stato, come Regioni ed enti locali, è al più ordinamento parziale<sup>45</sup>. Ma, soprattutto, è la (in)coerenza interna della decisione che fa riemergere la logica della separatezza: se, infatti, la categoria dello Stato-ordinamento giustifica l'estensione, in forza dell'art. 100, c. 2, Cost., dei controlli esterni alle autonomie territoriali<sup>46</sup>, l'appartenenza della Corte dei conti «pur sempre all'*ordinamento statale* [il corsivo è aggiunto]» esclude che il contenuto e gli effetti delle sue pronunce possano essere disciplinati dal legislatore regionale. Se si volesse riscrivere questo passo della decisione con le categorie dello Stato-ordinamento e dello Stato-apparato, parrebbe difficile non intendere qui il riferimento all'ordinamento statale nella seconda accezione piuttosto che nella prima.

Ad una logica non dissimile paiono, del resto, ascrivibili i poteri di analisi a campione della spesa pubblica degli enti locali (organizzazione e sostenibilità dei bilanci), in presenza di indicatori di squilibri finanziari, attribuiti al Commissario per la revisione della spesa pubblica, anche avvalendosi dei Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato e finalizzati a comunicare gli esiti dell'attività '*ispettiva*' alle Sezioni regionali ed alla Sezione delle autonomie<sup>47</sup>. La Corte interpreta il riferimento agli «enti locali», contenuto nell'art. 6, c. 3, d.l. n. 174, alla luce del corpo della disposizione e della sua collocazione sistematica, estendendo le metodologie di controllo approvate dalle Sezioni autonomie a tutte le «amministrazioni territoriali». Valorizza la strumentalità di questo «potere di vigilanza» al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica allargata e ne esclude la natura di «potere statale di supremazia». Qui, però, l'*ispezione*, sebbene funzionale ai controlli della Corte dei conti, è organicamente rimessa ad una struttura *statale*, la Ragioneria generale dello Stato, luogo paradigmatico dell'accentramento della finanza locale. Forte è l'impressione di trovarsi dinnanzi ad un nuovo capitolo della storia infinita della c.d. «grande metafora dei controlli»<sup>48</sup>.

La *scrittura* dei controlli del Giudice costituzionale pare subire la servitù coattiva dell'asservimento della teoria dei controlli intersoggettivi alla ragione storica del controllo amministrativo, il quale nacque e si strutturò come una garanzia dell'«unità del volere *statale*»<sup>49</sup>, anche quando le ragioni di quella unità sono mutate.

Se si legge l'idea dell'opposizione tra interesse dello Stato (anche se trasfigurato nella Repubblica), assiologicamente preordinato a tutelare le esigenze unitarie, ed interesse della Regione, proteso verso le antitetiche istanze autonomistiche, con le armi della storia delle dottrine dell'autonomia locale studiata in connessione con quella delle ideologie politiche<sup>50</sup>, la medesima pare rivelare marcati i segni della concezione liberale-garantista dell'autonomia (garantista nel senso di diretta derivazione dal costituzionalismo

<sup>44</sup> Adesivo, tra i molti, S. CASSESE, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, cit., 53; G. BERTI, *Trasformazioni del controllo della Corte dei conti (sentenza n. 29 del 1995 della Corte costituzionale)*, in *La Corte dei conti oggi*, Milano, 1996, 16. *Contra*, esprime forti riserve sull'idoneità della Corte dei conti a porsi oggi, nel nuovo quadro costituzionale, come organo autenticamente «comunitario» F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in questa *Rivista*, 2005, n. 1-2, 56-7, il quale osserva che, per trasformare la Corte in organo della Repubblica, non bastano regole di apertura collaborativa alle autonomie territoriali, ma è necessario un concorso paritario di tutti i soggetti costitutivi della Repubblica alla sua costituzione ed alla fissazione delle sue regole di funzionamento (e cioè un'intesa nel senso precisato dalla Corte costituzionale nella nota sentenza n. 303 del 2003).

<sup>45</sup> Per tutti G. FALCON, *Le Regioni e l'unità nelle politiche pubbliche*, in questa *Rivista*, 2004, n. 2-3, 306, ove sottolinea che contrasta con l'art. 114 Cost. «l'idea che delle cose importanti si occupi [...] lo Stato» e che le Regioni, essendo Repubblica, nella loro azione rappresentano «l'unità complessiva: un poco [...] come ogni parlamentare rappresenta la nazione e non soltanto la circoscrizione di elezione».

<sup>46</sup> Cfr. punto 6.3.2 del *Considerato in diritto*, ove la decisione in commento ravvisa il fondamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni nell'art. 100, c. 2, perché il «controllo sulla gestione del bilancio dello Stato» «deve intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata». Conf. sentt. nn. 179 del 2007, 198 del 2012, 60 e 219 del 2013.

<sup>47</sup> Punto 8.6 del *Considerato in diritto*. Conf. già Corte cost., sent. n. 219 del 2013.

<sup>48</sup> Secondo la nota espressione di G. D'AURIA, *Autonomie locali e controlli*, cit., 3312 ss.

<sup>49</sup> R. GNEIST, *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart*, trad. it. *L'amministrazione e il diritto amministrativo inglese*, Bibl. Sc. Pol. Brunialti, 2° serie, III, 1, Torino, 1896, 332-5.

francese della prima metà del secolo XIX). La costruzione *bipolare* dei rapporti Stato/Regione (/enti locali) prefigurata dalla Corte pare, cioè, vivere solo nella logica liberale del *pouvoir municipal à la Constant*, che di quella concezione rappresenta la matrice ideologica. E', infatti, la concezione garantista dell'autonomia locale che si impernia sulla separazione/contrapposizione delle sfere di competenza tra autorità centrale e potere locale e sul bifronte meccanismo dell'accentramento politico e del decentramento amministrativo, che nasconde, a sua volta, la contrapposizione affari generali/affari particolari, ove l'individuazione dei livelli di interessi è operata in sede centrale. La definizione statale delle sfere di competenza e l'assegnazione di compiti e fini da assolvere (in che consiste la sfera "garantita" e da difendere di potere locale) costituiscono gli strumenti più adatti allo "svuotamento" politico e comunitario dei "corpi locali" ed aprono ad una costruzione dall'alto del potere locale, il *pouvoir municipal*, per l'appunto, "razionalmente" ed "illuministicamente" costruito dal centro<sup>51</sup>.

In tale prospettiva il controllo non può che rappresentare il congegno autoritativo capace di limitare le sfere di libertà dei soggetti territoriali in nome dell'autorità dell'apparato centrale. È, infatti, l'ideologia liberale che costruisce il rapporto Stato-corpi locali negli stessi termini del rapporto Stato-individuo: l'autorità è tenuta essenzialmente a garantire ai cittadini, formalmente eguali, le sfere di libertà individuali e i diritti di proprietà, così come le sfere di potere proprie dei corpi locali. Il credo garantista apre alla visione delle libertà locali come realizzazione delle libertà individuali e delle autonomie territoriali come garanzia concreta della libertà ed elemento suscitatore dell'esigenza liberale-borghese. In tale concezione il controllo, braccio armato del potere centrale, non può che essere la mortificazione della libertà, nelle sue diverse forme di esplicazione, in nome dell'autorità.

### 3. I limiti del modello presupposto dalla sentenza e l'alternativa concezione del controllo-indirizzo: il disvelamento del 'politico'

L'insostenibilità della concezione *garantistica* dei controlli introdotti dal d.l. n. 174 e dell'autonomia politica locale apre, però, alla possibilità di una *contro-scrittura*, di un *contro-discorso*, dei controlli sulle autonomie rispetto all'*omodossia*<sup>52</sup> della Corte.

L'idea che qui si vuole proporre non è l'ontologica incompatibilità tra le ragioni del controllo e le ragioni dell'autonomia, ma la difficile praticabilità nell'ordinamento costituzionale delle concezioni dell'uno e dell'altra sottese alla decisione in commento.

Sotto il primo profilo, dei controlli introdotti dal d.l. n. 174 e sindacati dalla Corte non pare affatto predicabile una concezione garantistico-giustiziale e, per ciò, «neutrale».

Non si intende qui porre la questione nei termini radicali dell'inconfigurabilità di controlli oggettivi ed impolitici nell'ordinamento costituzionale pluralista. La crisi, ormai irreversibile, della legittimazione *cognitiva* della giurisdizione e del dogma della sua oggettività e neutralità, nonché la, ormai diffusa, *realistica* consapevolezza dell'immanente dimensione creativa dell'interpretazione giudiziaria potrebbero, infatti, travolgere, *a fortiori*, la più tenue neutralità della funzione di controllo amministrativo e la concepibilità del controllo (giurisdizionale e non) come astratto giudizio di compatibilità logico-formale tra copia e modello.

Più limitatamente, si vuole sostenere che le fattispecie delineate dagli artt. 1 e 3, d.l. n. 174 cit., in attuazione della 'politica' economica prescritta dalla l. cost. n. 1 del 2012, non paiono sussumibili nell'archetipo giustiziale del controllo-garanzia<sup>53</sup>, connotato dalla riduzione del controllo a giudizio e, quindi, a garanzia giuridica preposta, *à la* Jellinek, alla tutela del diritto *obiettivo*. In quelle fattispecie, infatti, non vi è diritto obiettivo da garantire,

<sup>50</sup> Sulla storia, forse ancora tutta da scrivere, delle dottrine politico-giuridiche dell'autonomia locale cfr. G. MIGLIO, *Gli studi di storia amministrativa, Archivio Isap*, vol. II, Milano, 1962, 1217.

<sup>51</sup> Sulle origini storiche ed ideologiche del modello liberal-garantista delle autonomie locali, d'obbligo il riferimento a G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, cit., 62 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, in *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 250-1. Sul garantismo di matrice liberale non può che rinviarsi, per un suo inquadramento nella storia delle dottrine liberali, a G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Roma-Bari, 2003, 54 ss.

<sup>52</sup> Si mutua l'espressione da A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2012, 3.

<sup>53</sup> Non stupisce. Chi ha ricostruito il controllo della Corte dei conti come controllo-garanzia, estraneo agli interessi del controllato, guardava al visto di regolarità: G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 243 e 269 ss.

ma parametri da interpretare, interessi, compendiatati nel testo costituzionale, da perseguire e, dunque, volontà da imporre.

Partiamo dal parametro/obiettivo dei controlli della Corte dei conti. I controlli sulle gestioni economico-finanziarie delle autonomie territoriali devono sindacare il rispetto de «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» di cui all'art. 97, c. 1, Cost. ovvero della «sostenibilità dell'indebitamento» ovvero del vincolo «in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.», nonché della «sana gestione finanziaria». Gli interessi più generali da salvaguardare per il Giudice costituzionale sono «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria» e «la tutela dell'unità economica della Repubblica».

Orbene, potrebbe dirsi che è la diretta applicabilità della Costituzione, come parametro del controllo, portato della ricucitura tra ordine legale e costituzionale nello Stato costituzionale pluralista, e, con essa, del diritto strutturato per principi<sup>54</sup> a determinare la valorizzazione della autonomia funzionale degli organi dell'applicazione e, per quella via, il prevalere, nel sindacato attribuito alla Corte dei conti, della logica del caso concreto sulla sua predeterminazione generale ed astratta. Potrebbe ripetersi che è la fine della neutralità assiologica delle Costituzioni, secondo la predizione schmittiana<sup>55</sup>, e l'innesto del costituzionalismo per valori su assetti pluralistici che non conoscono gerarchie assiologiche pre-date, secondo le teorie che configurano la Costituzione come un sistema isostenico di valori<sup>56</sup> o, finanche, secondo le teorie relativistiche dei valori, che enfatizzano la creatività degli organi dell'applicazione chiamati ad operazioni di bilanciamento e di gerarchizzazione dei valori a scapito del diritto di produzione politica.

Potrebbe discutersi, però, se la situazione si aggrava ove una Costituzione pluralista scelga una teoria macroeconomica piuttosto che un'altra – e, dunque, la visione del 'politico' ad essa sottesa – e se a favore dell'irrigidimento delle politiche economiche in regole fisse, persino in caso di perfetta razionalità individuale, militino buone ragioni per la macroeconomia, prima ancora che per il diritto costituzionale, secondo il noto dibattito *rules vs. discretion*<sup>57</sup>.

Ma, soprattutto, quel poco di certo che può dirsi delle singole clausole introdotte in Costituzione dalla l. cost. n. 1 del 2012 è la loro *pluri-significazione* nella scienza economica da cui sono mutate<sup>58</sup>. Il *principio* dell'equilibrio tra entrate e spese o dei bilanci di cui discorrono, rispettivamente, l'art. 81 e gli artt. 97 e 119, c. 1, in luogo del *principio* (*rectius*, 'regola', almeno secondo la scienza economica) del pareggio contenuto nella rubrica della l. cost. n. 1 del 2012 (e della l. n. 243 del 2012), non è un'operazione

<sup>54</sup> Dal titolo del noto saggio di L. MENGONI, *Il diritto costituzionale come diritto per principi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, 1141.

<sup>55</sup> Schmitt aveva, infatti, profetizzato che l'avvento del costituzionalismo per valori avrebbe determinato la dissoluzione dello Stato legislativo e l'avvento di uno Stato di giurisdizione, costitutivo di una «superlegalità aprocrifa», alternativa alla legalità prodotta dal processo politico-parlamentare: C. SCHMITT, *Die legale Weltrevolution*, in *Der Staat*, 1978, 335.

<sup>56</sup> J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 357, discorre in proposito di sistema «anarchico» di valori; G. SCACCIA, *Motivi teorici e significati pratici della generalizzazione del canone di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in M. LA TORRE, A. SPADARO, *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, 387 ss. e 409, le apostrofa come concezioni «metafisicamente scettiche».

<sup>57</sup> Per la ricostruzioni dei termini generali della discussione in Italia cfr. A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, cit., 11 ss., che manifesta la propria preferenza per le politiche (keynesiane) discrezionali; C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2012, 4-5; A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2012, 210-11. Nel dibattito americano, a favore di regole automatiche, F. KYDLAND, E. PRESCOTT, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, in *Journal of Political Economy*, 1977, vol. 85, 473 ss. *Contra*, W. BUITER, *The macroeconomics of Dr Pangloss – A critical survey of the New Classical Macroeconomics*, in *The Economic Journal*, 1980, vol. 90, 34 ss.; ID., *The superiority of contingent rules over fixed rules in models with rational expectations*, *ivi*, 1981, vol. 91, 647 ss.

<sup>58</sup> Sulle difficoltà interpretative delle categorie economiche evocate dalla riforma cfr. A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in [Osservatoriosullefonti.it](http://Osservatoriosullefonti.it), 2012, 16; ID., *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Annali VII, Milano, 2014; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 2, 1-6; G. RIVOCSECHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, *ivi*, 2012, n. 3, 2; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid Rassegna*, 2013, 33 ss.; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, n. 1, 59.

contabile aritmetica<sup>59</sup>. In ogni caso, la sua polisemia è intrinsecamente coerente con la flessibilità dell'obiettivo (di medio termine) dell'equilibrio vs. quello del pareggio. Il riferimento all'indebitamento contenuto nell'art. 81 (ma anche nell'art. 119) potrebbe riferirsi all'indebitamento netto quale specifico saldo di bilancio ovvero alle operazioni di indebitamento mediante il ricorso al mercato<sup>60</sup>. La sostenibilità del debito pubblico, poi, che si basa sulla nozione di vincolo di bilancio intertemporale, è concetto difficilmente traducibile in una *regola* di politica economica, considerato che la teoria economica non è riuscita ad oggi a fornirne una definizione scientificamente fondata, da un lato, e operativa, dall'altro<sup>61</sup>. Ha aggirato il problema teorico l'art. 4, c. 2 e 3, l. n. 243 del 2012, definendo la sostenibilità del debito pubblico come *coerenza* del rapporto tra debito pubblico e Pil con quanto disposto dall'ordinamento europeo e prevedendo, in caso di superamento del valore di riferimento, una riduzione dell'eccedenza in *coerenza* con la disciplina europea dei «fattori rilevanti». A tali locuzioni gli artt. 1 e 3 del d.l. n. 174 cit. aggiungono quella di sostenibilità dell'*indebitamento*, di cui, però, pare revocabile in dubbio la corrispondenza al concetto di sostenibilità del *debito*, se non altro perché la prima, rivolta al futuro, alla *possibilità* di debito, dovrebbe presupporre la seconda, che guarda al passato, al debito *esistente*. Ancora, dall'art. 97, c. 1, Cost. non si evince se l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico costituiscano un obiettivo per ciascuna pubblica amministrazione ovvero «per il complesso delle pubbliche amministrazioni», secondo la lettera dell'art. 81, c. 5<sup>62</sup>. È l'art. 9, c. 1, l. n. 243 del 2012 che ha riferito l'equilibrio di bilancio a ciascun ente territoriale, con conseguente impossibilità di compensazioni tra situazioni di attivo e di disavanzo all'interno del comparto delle pubbliche amministrazioni. Così come è incerta la coerenza tra il pareggio o equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico: il primo potrebbe, infatti, minacciare la seconda, che è legata alla crescita economica e, quindi, alla possibilità del ricorso al *deficit spending*<sup>63</sup>. La «sana» gestione finanziaria, oltre che ad un orizzonte sanitario biopolitico o tutt'al più ai principi generali di contabilità pubblica (o finanche aziendale), poc'altro dice. La funzionalizzazione dei controlli alla tutela dell'unità economica, poi, non può che indurre a replicare il dibattito e le questioni mai risolte sul significato della clausola già contenuta nell'art. 120, c. 2, Cost.

Né le operazioni di controllo della Corte dei conti sulle autonomie potrebbero considerarsi solo applicazioni di regole fisse, automatiche, perché le autonomie territoriali devono concorrere «ad assicurare l'*osservanza* dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea», secondo la lettera dell'art. 119 Cost. Anche i parametri europei, infatti, non richiedono mere operazioni di calcolo. In primo luogo, i parametri fiscali europei contenuti fin dal 1997 (reg. 1466 e 1467 del 1997) nel Patto di stabilità e crescita, *rivisto* nel 2011 (reg. Ue n. 1175/2011), sul rapporto debito pubblico/Pil e *deficit* pubblico/Pil, che attuano la politica europea della *convergenza* fiscale nell'unione monetaria e che integrano il parametro dei controlli della Corte dei conti in virtù dei rinvii recettivi contenuti nelle norme nazionali<sup>64</sup>, sono connotati, dopo la ratifica del Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (c.d. Tscg ovvero *Fiscal compact*), da elementi di incoerenza e, in ogni caso, di flessibilità. Nella prima direzione, il ricorso alla locuzione «pareggio di bilancio» nel Tscg è distonico rispetto all'art. 2 *bis*, reg. Ue n. 1175/2011, cui fa riferimento l'art. 3 del Tscg laddove richiama «il patto di stabilità e crescita rivisto»: il secondo, infatti, prevede che gli obiettivi di bilancio a medio termine possono divergere dal saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo un

<sup>59</sup> Seppure con riguardo al precedente testo dell'art. 81, c. 4, nella decisione n. 250 del 2013 la Corte individua l'«equilibrio tendenziale di bilancio» come «precepto dinamico della gestione finanziaria», come «continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche», che include la «prevenzione di rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione», come «continuo perseguimento di una situazione di equilibrio tra partite attive e passive che compongono il bilancio, attraverso un'interazione delle loro dinamiche in modo tale che il saldo sia tendenzialmente nullo» (punto 3.2 del *Considerato in diritto*). Conf., tra le più recenti, sentt. nn. 213 del 2008 e 70 del 2012.

<sup>60</sup> Cfr. A. BRANCASI, *ult. cit.*, 3-4, che propende per il primo corno dell'alternativa.

<sup>61</sup> Cfr. A. BAGNAI, *La sostenibilità del debito pubblico: definizione e criteri di verifica empirica*, in *Economia politica*, 1996, 13 ss., cui si rinvia per argomenti e riferimenti bibliografici.

<sup>62</sup> C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2012, n. 4, 807.

<sup>63</sup> Cfr. G. PISAURO, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi finanziaria*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *ult. cit.*, 134.

<sup>64</sup> Sulla natura recettizia di quei rinvii cfr. P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2013, n. 3, 378.

marginale di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo e Pil del 3%<sup>65</sup>. Nella seconda, l'art. 3, par. 1, lett. a), Tscg consente un *deficit* strutturale (e non nominale) annuo, depurato dagli effetti negativi del ciclo economico ed al netto di misure temporanee ed *una tantum*, non superiore allo 0,5 del Pil (a condizione che il disavanzo temporaneo non comprometta la sostenibilità a medio termine) e impone la riduzione debito in rapporto al Pil nella misura del 1/20 annuo della parte eccedente la soglia del 60%, attribuendo però rilievo, al contempo, ai «fattori rilevanti» ai fini delle procedure sanzionatorie. Sotto questo profilo, il *fiscal compact* parrebbe più dinamico e meno repressivo-sanzionatorio della politica di finanza pubblica incentrata sull'equilibrio e meno limitativo del parametro costituzionale interno con riferimento alla soglia dell'indebitamento sostenibile<sup>66</sup>. Comunque, anche laddove si instaurasse una più piena corrispondenza tra i parametri costituzionali e quelli europei<sup>67</sup>, i secondi non sono interamente coestensivi né alle disposizioni costituzionali che li richiamano, né alla Costituzione (non solo economica) residua, che sembra mantenere un contenuto precettivo ulteriore di cui non parrebbe possibile escludersi *a priori* la bilanciabilità con i vincoli comunitari, se non, addirittura, l'opponibilità in virtù della teoria dei controlimiti. Del resto, se la stretta cogenza di quei parametri per le autonomie territoriali può fondarsi sulla lettera dell'art. 117, c. 1 e 119, c. 1, Cost., la medesima potrebbe attenuarsi se si guarda all'art. 97, c. 1, Cost., che oppone all'«osservanza dei vincoli» dell'art. 119 ed al «rispetto dei vincoli» dell'art. 117 la più blanda «coerenza» con l'ordinamento dell'Unione europea<sup>68</sup>.

Ne deriva, allora, che per la Corte dei conti stabilire «pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali» potrebbe non essere deduzione logica, ma operazione 'politica', nel significato di atto libero, creativo di norme, se non addirittura governamentale *à la* Foucault. Ciò non significa affermare che le politiche economiche di carattere discrezionale sono preferibili alle regole automatiche di gestione degli aggregati monetari e di finanza pubblica. A ben vedere, infatti, è la stessa distinzione tra le due categorie ad avere perso senso. Questo perché, forse, non esistono nel governo dell'economia regole automatiche impolitiche: come la tecnica, nell'epoca delle neutralizzazioni, diviene potere politico nel momento stesso in cui si sostituisce alle tradizionali categorie del 'politico', così la regola economica che ambisce a sostituire la propria tecnicità, solo pretesamente neutrale, alla libera decisione politica è già anch'essa politica.

Si può allora, in definitiva, dire che la Corte dei conti nei controlli sulle gestioni economico-finanziarie delle autonomie abbandona, stante la natura del parametro del controllo, le vesti del giudice-matematico o geometra<sup>69</sup>.

La conclusione non cambia ove si prosegua con la ricerca delle misure del controllo contemplate in talune delle fattispecie del d.l. n. 174. La Corte prescrive il modello del controllo collaborativo, che innesca misure autocorrettive da parte degli organi della rappresentanza politica, ma poi acclude tra quelle ammissibili «misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio»: e, notoriamente, le misure preventive, a differenza di quelle successive, pertengono al paradigma dei controlli repressivo-tutori e non già di quelli collaborativi. È, quindi, sopravvissuta al sindacato del Giudice costituzionale la norma che prevede l'obbligo di restituzione delle somme ricevute da parte dei gruppi consiliari, nel caso di accertate irregolarità in esito ai controlli della Corte dei conti sui rendiconti: qui la misura è imposta dalla Corte dei conti e non già rimessa alla valutazione del controllato. Resta per gli enti locali (ma non per le Regioni) l'obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate e a ripristinare gli equilibri di bilancio a seguito dei controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e rendiconti consuntivi e la preclusione, in caso di mancata adozione, dell'attuazione dei programmi di spesa per i

<sup>65</sup> C. PINELLI, *ult. cit.*, 6.

<sup>66</sup> F. BILANCIA, *ult. cit.*; M. LUCIANI, *ult. cit.*, 30 ss.; M. NARDINI, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche*, in *Amministrazione in cammino*, 2012, 11, che ritiene che quei parametri, nella misura in cui non impediscono l'erogazione di spesa in disavanzo, ma la vincolano all'incremento del Pil attraverso il noto meccanismo del moltiplicatore, non si allontanano dal *deficit spending* keynesiano, ove, in luogo della compensazione tra entrate ed uscite pubbliche, l'indicatore di riferimento diventava il rapporto tra disavanzo e Pil.

<sup>67</sup> Sulla ricostruzione della nozione interna di equilibrio e di indebitamento in modo conforme a quelle europee G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in AA. VV., *Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, 2012, 212 e 226.

<sup>68</sup> Sul punto M. LUCIANI, *ult. cit.*, 22; T.F. GIUPPONI, *ult. cit.*, 54 e 59.

<sup>69</sup> Prova ne è che in recenti deliberazioni la Corte dei conti si è, discrezionalmente, riferita al pareggio e non all'equilibrio di bilancio: cfr. del. Sez. Aut., 14.10.2013, n. 23.

quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria: sono misure preventive e coercitive per gli enti controllati. Ci si potrebbe chiedere se, nella pariordeinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica<sup>70</sup>, ha ancora senso attribuire un *surplus* democratico al prodotto dell'organo della rappresentanza politica regionale in forza della maggiore dimensione territoriale e se possa ancora sostenersi che le assemblee rappresentative territoriali ed i loro "prodotti" soffrono di un *deficit* democratico solo perché sono l'espressione elettorale di un territorio più circoscritto. La carica "democratica" della sussidiarietà parrebbe, piuttosto, dover indurre a conclusioni opposte.

Ciò che, in ogni caso, emerge è che al preliminare momento del giudizio segue, in questi casi, l'imposizione della volontà del controllante, con la difficile confinazione tra esercizio della funzione di controllo e di amministrazione attiva. Con il che pare ancora più lontano l'idealtipo del controllo-garanzia, connotato dalla sua strutturale riduzione all'elemento del giudizio.

La slatentizzata immanenza ai controlli della Corte dei conti sulle autonomie di una preponderante dimensione volitiva, se ne segna la distanza dal modello giustiziale del controllo-garanzia, ne rivela, però, l'intima corrispondenza alla *alternativa* concezione del controllo-indirizzo, che la giuspubblicistica, negli anni '70, contrappose al mito dei controlli rituali, oggettivi ed impolitici.

Si tratta della teorica che presupponeva, per un verso, l'esaltazione del momento volitivo nella struttura tipica del controllo, per l'altro, la sua finalizzazione alla cura di concreti interessi politico-amministrativi. Il controllo-garanzia rispondeva, infatti, alla logica difensivo-giustiziale tipica dello Stato liberale di diritto, ma non già a quella propositiva e mobilitante degli ordinamenti contemporanei, in cui il controllo amministrativo non poteva che abbandonare il puro "interesse alla legge" per volgersi alla salvaguardia di concreti valori politico-amministrativi ed alla composizione operativa degli interessi pubblici allocati ai diversi livelli di governo territoriale. L'attribuzione di rilevanza agli interessi pubblici concreti nell'attività di controllo segna l'ingresso in essa di un soffio di vita reale e concreta, l'avvio di un processo di desclerotizzazione del controllo, troppo spesso racchiuso nell'iperurario della fredda logica del mero giudizio. Di tale concezione era figlio l'art. 41, c. 3, Cost., che già ravvisava nel controllo uno strumento della funzione di indirizzo politico-economico-finanziario nella amministrazione per programmi<sup>71</sup>.

Alla base di tale nuova teorica vi era «il riconoscimento che il potere di controllo implica, da parte dell'ordinamento, l'affidamento di interessi pubblici per la composizione operativa di essi»<sup>72</sup> e che il controllo non è affatto svincolato dall'osservanza dell'indirizzo politico e amministrativo del Governo. Esso è espressione di un'area di potere, quello del controllore, nella quale la posizione del controllato è inclusa. Svelava, cioè, l'esercizio di discrezionalità amministrativa o politica insita nell'esercizio della funzione di controllo, sempre meno giurisdizione e sempre più amministrazione, sempre meno giudizio/garanzia e sempre più volontà. Per quella dottrina, riconoscere nel controllo l'esistenza di uno spazio per il manifestarsi del potere di indirizzo rappresentò il modo per rendere conoscibile, e quindi a sua volta controllabile, l'esercizio del controllo stesso, nonché per smascherare il carattere *ideologico* della dottrina del controllo-garanzia, che sembrava descrivere non ciò che il controllo era, ma quello che sarebbe dovuto essere per corrispondere all'*ideale* di uno Stato autenticamente fondato sul principio dell'autonomia territoriale.

Appariva, però, evidente che la neutralità dell'organo di controllo avrebbe condotto alla formazione di un 'contropotere' fluttuante nel vuoto, in quanto svincolato da qualsivoglia responsabilità politica. Da qui derivava la necessità di riagganciare gli organi di controllo ai soggetti pubblici esponenziali di comunità politiche organizzate e di imprimere all'attività di controllo connotazioni finalistiche per la salvaguardia degli interessi pubblici. Si osservò, infatti, come la teoria del controllo come attività neutrale e

<sup>70</sup> Che, nella comunità scientifica, pareva scontata dopo la riscrittura nel 2001 dell'art. 114 Cost.: di «pluralismo istituzionale paritario» ha discusso, fin da subito, M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1273-4.

<sup>71</sup> G. ZAGREBELSKY, *Indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale e regime dei controlli*, in ASSOCIAZIONE STUDI AMMINISTRATIVI DI TORINO (a cura di), *Contributi allo studio della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, Roma, 1978, 141 ss.

<sup>72</sup> Così O. SEPE, *Relazione inaugurale*, in AA. VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, 1991, 19-21.

paragiurisdizionale risentisse della *vis* polemica che imponeva di espungere dal circuito delle decisioni locali l'autorità statale nelle sue diramazioni prefettizie e non apprezzasse, per converso, il mutamento istituzionale, nel quale i valori di cui il controllo diveniva espressione e braccio armato non erano più quelli del circuito Ministro-Prefetto, ma quelli accolti nella Costituzione ed affidati alla cura dei diversi livelli di governo<sup>73</sup>.

L'opposizione garanzia/indirizzo assume, peraltro, un significato che trascende la storia dei controlli ove la si legga con le lenti fornite dalla teoria della Costituzione e la si collochi nella riflessione costituzionalistica che nei primi decenni dell'esperienza repubblicana si è misurata con la conformazione del rapporto intercorrente nell'ordito costituzionale tra funzioni di garanzia e funzioni di indirizzo (politico). Come è stato, infatti, evidenziato<sup>74</sup>, proprio le categorie della *garanzia* e dell'*indirizzo* possono essere adottate come feconda chiave di lettura del pensiero costituzionale italiano che ha accompagnato l'avvento della Repubblica. In particolare, in tale riflessione si è notato come all'idea mortatiana (ripresa e sviluppata da Paolo Barile) della "simbiosi" tra garanzia ed indirizzo, ove è lo stesso indirizzo delle forze politiche, cioè l'assetto materiale, a garantire l'osservanza dell'assetto formale che, a suo tempo, le medesime forze hanno voluto e posto e ove, quindi, l'osservanza del parametro si confonde con la fondazione della sua validità, si sia giustapposta la coeva riflessione di Serio Galeotti, prima, e di Temistocle Martines, poi, i quali hanno teorizzato la dissociazione tra garanzia ed indirizzo, e cioè la scissione tra osservanza della Costituzione e sua vigenza, tra il *Sollen* del diritto costituzionale ed il *Sein* degli accadimenti politici. Se, quindi, nel solco tracciato da quelle teorizzazioni, si torna a volgere lo sguardo alle categorie del controllo-*garanzia* e del controllo-*indirizzo*, ci si avvede come le medesime altro non siano che la conseguenza dell'applicazione all'istituto del controllo dell'alternativa tra scissione della *garanzia* dall'*indirizzo* e confusione della prima con il secondo; alternativa che, osservata dal punto di vista soggettivo, diviene scissione/commistione degli organi di garanzia con gli organi di indirizzo. Non pare, infatti, azzardato ravvisare il fondamento teorico ultimo della concezione del controllo-*garanzia* proprio in quell'idea della scissione tra *garanzia* ed *indirizzo*, tra ordine formale ed ordine materiale, che, sotto il profilo soggettivo, si è tradotta nella rigida dissociazione tra organi di garanzia ed organi di indirizzo politico. Parimenti, se si guarda alla concezione del controllo-*indirizzo*, non si tarda ad intravedere sullo sfondo di quella concezione l'idea mortatiana della confusione, o meglio della simbiosi, tra garanzia

<sup>73</sup> In questo senso illuminanti paiono le considerazioni di E. CHELI, *Prospettive di riforma del controllo sugli enti locali nel quadro regionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 384 ss., secondo cui non è infondato, con riferimento all'attuale sistema delle autonomie, «pensare ad un controllo sugli enti locali costituito non solo in funzione di garanzia, ma anche di indirizzo: ad un controllo cioè – secondo una diversa terminologia – non tanto “neutrale” quanto “orientato”. Su quest'ultimo punto bisogna peraltro intendersi bene. È certo che rispetto alle singole fattispecie il controllo va esercitato con assoluta imparzialità. Ma imparzialità non significa anche neutralità. Non solo in sede di controllo di merito, ma anche in sede di controllo di legittimità esistono in ogni caso margini di scelta (che sono poi margini di scelta politica) in ordine alla ricerca e alla interpretazione delle norme da adottare quali parametri del controllo. Questi margini di scelta vengono oggi apertamente rivendicati anche in sede di esercizio della funzione giurisdizionale: a maggior ragione non possono non valere rispetto alla funzione di controllo, che resta pur sempre una funzione di natura amministrativa, soggettivamente ancorata alla matrice politica. In altre parole, esiste e non può essere negata una “politica” del controllo regionale sugli enti locali, da ordinare e orientare in un quadro preciso di responsabilità politiche [...]. Se la regione è chiamata a rispondere politicamente innanzi alla comunità regionale dell'attività del proprio organo di controllo, è evidente che alla regione deve anche spettare il potere di dare indirizzi a tale organo». Hanno espresso opinioni concordi S. D'ALBERGO, *Il controllo, potere politico*, in *Nuova Rass.*, 1974, n. 7-8, 768 ss.; A. BARBERA, *I controlli sugli enti ospedalieri: tendenze e prospettive per una riforma dei controlli regionali sugli enti locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 11 ss.; M. Z. SCHINAIA, *L'attività delle regioni nei confronti degli enti locali*, *ivi*, 1975, 1923 ss.; F. FAVARA, *L'interesse pubblico nei controlli*, in *AA. VV.*, *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, cit., 106 ss., il quale, a sostegno della concezione del controllo come braccio armato per l'attuazione di concreti “valori” politico-amministrativi, acutamente osserva come «la neutralità è un concetto negativo (come l'etimologia della parola insegna) esprimente qualcosa che somiglia al vuoto, ed il vuoto – si sa – è innaturale». Molti punti di contatto con le posizioni indicate mostra anche il contributo di G. ZAGREBELSKY, *Indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa regionale e regime dei controlli*, cit., 131 ss., che, nell'affrontare la complessa questione del rapporto tra attività di controllo ed attività di indirizzo e coordinamento, ha cercato di fornire risposta ad alcune domande tra cui qual è la rilevanza in sede di controllo degli atti di indirizzo e coordinamento, quali sono le conseguenze, in ordine all'organizzazione della funzione di controllo sull'azione amministrativa, che derivano da un metodo di attività che assuma come criterio-guida l'indirizzo ed il coordinamento e, in genere, si proponga il coerente perseguimento di finalità ed obiettivi economico-sociali e, soprattutto per quanto qui ci interessa, quali possibilità vi sono che il controllo sia esso stesso strumento di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa.

<sup>74</sup> O. CHESSA, *Interpretazioni del pluralismo. Il diritto costituzionale tra stabilità e mutamento*, Milano, 2005, 97 e 106 ss.; ID., *Cos'è la Costituzione? La vita del testo*, in *Quad. cost.*, 2008, n. 1, 46 ss.; ID., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, *passim*.

ed indirizzo, che impone, sotto il profilo organico, la riconduzione degli organi di garanzia al circuito di quelli che esercitano funzioni di indirizzo politico, in quanto è lo stesso indirizzo delle forze politiche, l'assetto materiale, a garantire l'osservanza dell'assetto formale. In altri termini, l'ordine formale che il controllo presidia conserva *validità e vigenza* solo a condizione di reggersi sul sostegno duraturo ed effettivo delle forze politiche, solo cioè a condizione di essere supportato costantemente da un indirizzo politico conforme.

Ma se così è, se nei controlli sulle autonomie territoriali la Corte dei conti esercita un *potere* di indirizzo politico-economico in forza della discrezionalità dei parametri del controllo, si pongono due problemi alla luce della teoria del controllo-indirizzo. Per un verso, non regge più l'argomento *irenico* della Corte secondo cui quei controlli «non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria»: e ciò perché tutelare la seconda presuppone l'esercizio di discrezionalità amministrativa o, addirittura, politica. Ritorna la *polemica* della compatibilità del controllo con l'autonomia, risolta con la sclerotizzazione degli interessi immanente alla concezione garantista del controllo. Per l'altro, la questione si aggrava ove si consideri che quel potere di indirizzo, invasivo delle autonomie politiche, è sì affidato ad un organo ausiliario del Governo (o, a tutto voler concedere, del binomio Governo-Parlamento)<sup>75</sup>, ma la legittimazione della Corte dei conti a quei controlli dovrebbe risiedere, per il Giudice costituzionale, proprio nella sua indipendenza dal circuito della responsabilità politica<sup>76</sup>. Con il che si potrebbe porre una (nuova) difficoltà 'contromaggioritaria' nel governo dell'economia nell'ordinamento ideologicamente e territorialmente pluralista, ove i parametri legali del controllo consentissero alla Corte dei conti di porsi come superpotere dello Stato, portatore di un proprio «indirizzo politico». Se, invece, se ne sottolinea l'ausiliarità rispetto alle politiche economiche e finanziarie del Governo e del Parlamento<sup>77</sup>, ritorna il problema dell'imposizione dell'indirizzo politico statale sulle autonomie territoriali, la cui soluzione sta e cade con la sostenibilità teorica, oggi, della nozione di Stato-ordinamento.

#### 4. Per una dottrina alternativa dell'autonomia (e del controllo): la concezione democratico-pluralista dell'autonomia e la desoggettivazione dell'unità politica della Repubblica

Posto di nuovo il problema della compatibilità con il principio di autonomia dei controlli (di indirizzo) della Corte dei conti sulla gestione finanziaria, la soluzione non può stare nella concezione difensivo-garantistica dell'autonomia locale, imperniata sulla separazione delle sfere di competenza tra autorità centrale e potere locale, che nasconde, a sua volta, la contrapposizione affari generali/affari particolari.

Come visto, tale concezione sostiene teoricamente, nella decisione in commento, l'opposizione tra interessi tutelati dai controlli delle Sezioni regionali della Corte dei conti rimessi alla potestà legislativa statale e quelli di competenza legislativa regionale, tra controlli preordinati ad assicurare «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni», nonché a tutelare «l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica» e controlli resi «nell'interesse della Regione». Così come è in quella concezione che si comprende l'idea dell'ontologica preordinazione dello Stato, talora considerato Stato-apparato<sup>78</sup>, ai fini unitari e quella del sistema locale-regionale agli *antitetici* fini autonomistici, da sottoporre a *tutela* per il mantenimento dell'unità.

Quella concezione, però, non corrisponde, da un lato, al dover essere del rapporto tra unità ed autonomia nello Stato pluralista, dall'altro, al ruolo della Regione nel governo della finanza pubblica allargata.

<sup>75</sup> Sul rapporto ausiliarità-indipendenza della Corte dei conti di recente U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 2013, n. 1, 8 ss.

<sup>76</sup> La prescrizione del nesso tra la dimensione di discrezionalità politica implicata dai parametri del controllo e la politicità dell'organo di controllo si intravede nel modello costituzionale di potere sanzionatorio *ex art. 126 Cost.* delineato in Corte cost., sent. n. 219 del 2013 (punto 14.7 del *Considerato in diritto*).

<sup>77</sup> M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Dem. dir.*, 2011, n. 3-4, 39 ss.

<sup>78</sup> Il riferimento è alla dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata avverso i poteri ispettivi della Ragioneria generale dello Stato sugli enti locali: cfr. punti 8.6-8.8 del *Considerato in diritto*.

Come ha riconosciuto la dottrina che sul finire degli anni '70 predicava l'«alternativa delle autonomie»<sup>79</sup>, già l'originario disegno costituzionale consentiva il superamento della concezione difensivo-garantista dell'autonomia in nome di quella democratico-partecipativa. In quella riflessione l'ideologia del pluralismo, con la sua immanente instabilità e mutevolezza, doveva costituire il canone ermeneutico degli schemi organizzatori previsti in Costituzione. Cioè la Regione e, con essa, la sua autonomia diveniva articolazione e movimento della collettività popolare in senso territoriale, la cui forza democratica derivava dall'interno, dalla capacità di elaborazione *autonoma* di interessi-valori. Laddove, per converso, la scissione dalla matrice comunitaria e la ricostruzione del fenomeno autonomistico a livello artificiale avrebbe precluso alla ricezione di interessi-valori esterni ed imposti e, quindi, alla sua collocazione subordinata e strumentale nell'ordinamento. Era l'ideologia e la norma costituzionale ad imporre un radicale mutamento d'impostazione dell'autonomia, in nome delle 'possibilità' e non più di intangibili e difensive 'realità'. Insomma, già il disegno autonomistico costituzionale presupponeva la *relazione-interferenza* tra ordinamenti, ove il fenomeno comunitario-locale si inseriva nell'ordinamento più generale e adoperava i mezzi ed i luoghi istituzionali di collegamento per l'*incidenza* sul generale<sup>80</sup>.

La novellata trama costituzionale pluralistica ad interdipendenza necessaria e, con essa, il tramonto della concezione statalistica non possono che avvalorare quella dottrina dell'autonomia e, quindi, indurre ad abbandonare definitivamente la logica garantista/difensiva che ha accompagnato la storia dell'autonomia politica e che riaffiora nei protocolli argomentativi della giurisprudenza costituzionale.

Nel nuovo sistema *ordinamentale* unità e pluralismo non sono più, infatti, poli reciprocamente escludentisi, ma vicendevolmente implicanti, ove l'unità presuppone la molteplicità e la seconda richiede la prima ed ove i luoghi dell'unità e dell'identità sono anche i luoghi del pluralismo e della differenza e viceversa. E ciò in quanto l'unità non è un elemento preesistente e dato, ma una finalità da raggiungere attraverso il continuo processo integrativo che include tutti i gangli della rete e che soffre le inevitabili tensioni immanenti al principio pluralista<sup>81</sup>. Di talché l'idea che l'unità sia solamente statale appare oggi un pregiudizio che disconosce il concorso e l'inclusione di tutte le istituzioni nella creazione dell'unità (ed al contempo della pluralità). L'unità nell'ordinamento pluralista è desoggettivizzata: non esiste *un* soggetto garante dell'unità<sup>82</sup>, ma solo comportamenti, tipici ed atipici, dei soggetti che animano il tessuto costituzionale, attraverso cui unità ed autonomia si alimentano reciprocamente<sup>83</sup>. Si potrebbe addirittura arrivare a concludere che l'unità/autorità è divenuta, al contempo, autonomia/libertà, perché il potere è *assoggettamento* in quanto è *soggettivazione*, nel senso dell'attribuzione di una identità fissa<sup>84</sup>. In uno, il tramonto della dogmatica statalistica determina una modulazione del rapporto unità/autonomia in termini *simbiotici* e non più antitetici<sup>85</sup>.

Non può che derivarne che le esigenze unitarie devono essere perseguite dallo Stato laddove richiedono per la loro tutela l'intervento dell'ente territoriale di maggiori *dimensioni*, fermo restando che le altre istituzioni politiche territoriali possono soddisfare

<sup>79</sup> E. ROTELLI, *Autonomie e accentramento nello sviluppo del sistema politico italiano*, in ID., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978, 128 ss.

<sup>80</sup> G. VOLPE, *Autonomia locale e garantismo*, cit., 111 ss., profeticamente (visti i tempi) discorreva del «l'ipotesi pluralista della Regione».

<sup>81</sup> Sulla valenza teleologico-processuale dell'unità negli ordinamenti democratico-pluralistici vedi diffusamente P. PINNA, *La Costituzione e la giustizia costituzionale*, Torino, 1999, 97 ss. e 158 ss.; ID., *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2007, 192 ss. Ancor più di recente, sulla dimensione teleologico-finalistica dell'unità nell'interpretazione giuridica della condizione attuale del pluralismo, cfr. O. CHESSA, *Interpretazioni del pluralismo. Il diritto costituzionale tra stabilità e mutamento*, cit., 119 ss. e, specialmente, 163-5; A. CARDONE, *La "terza via" al giudizio di legittimità costituzionale. Contributo allo studio del controllo di costituzionalità degli statuti regionali*, Milano, 2007, 44.

<sup>82</sup> P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., 47.

<sup>83</sup> Di questo tenore le osservazioni svolte da A. CARDONE, *ult. cit.*, 45 ss.

<sup>84</sup> Sul nesso soggettivazione-assoggettamento e, più in generale, per una critica al diritto come addomesticamento cfr. T. GAZZOLO, *La grammatica della promessa in Nietzsche. Atti performativi e soggettività*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2014, n. 1, 44 ss.

<sup>85</sup> Sollecitazioni per la rappresentazione dell'unità e dell'autonomia come due modi di essere della stessa "forma di vita", in cui l'unità è in funzione dell'autonomia, così come questa circolarmente di quella, in un modello costituzionale duttile, dominato da una visione non "totalizzante" della Costituzione, si rinviengono già in A. RUGGERI, *Teoria e prassi dell'autonomia locale (notazioni di ordine generale ed introduttivo)*, in *Federalismi.it.*, 2005, n. 19, § 5.

esigenze unitarie differenti, adeguate al loro livello. Ma tra il primo e le seconde non può più darsi una gerarchia di natura assiologica<sup>86</sup>.

Per le medesime ragioni, non può che consegnarsi alla storia l'idea di una autonomia *idiota*, egoistica, ripiegata su stessa e protesa alla propria conservazione mediante la separazione *polemica* dagli altri livelli di interessi territoriali riconosciuti e costituzionalmente garantiti. All'opposto, la pariordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica ed il fitto reticolo di relazioni intersoggettive che anima il tessuto pluralistico impongono e tollerano solo una concezione *relazionale* e *multidirezionale* di autonomia, che all'avvenuto riconoscimento del distacco dall'"intero" di un gruppo territorialmente localizzato aggrega la garanzia costituzionale di sopravvivenza nell'ordinamento territoriale più generale proprio attraverso luoghi precostituiti e strumenti di *interrelazione*. Ciò che connota la posizione costituzionale di autonomia di qualunque livello territoriale non è più l'isolazionismo e la difesa di una condizione precostituita ed immutabile, fatalmente destinata alla scomparsa, ma l'inserimento nell'ordinamento territoriale di dimensioni immediatamente maggiori ed il potenziamento della propria forza aggregativo-comunitaria e della propria capacità creativo-costituente mediante la partecipazione ai processi decisionali ed organizzatori precostituiti dal diverso ordinamento territoriale.

La distonia, rispetto alla dottrina pluralista dell'unità-autonomia, degli argomenti adoperati dalla Corte, nella decisione in commento, è di una certa evidenza. Per questa dottrina, infatti, non vi devono essere interessi onticamente e neppure assiologicamente tutelabili dalla struttura statale e contro-interessi regionali. Nella sentenza, invece, la separazione tra controlli di competenza statale e controlli di competenza regionale si fonda sulla statualità/*uniformità* dell'interesse al«l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito» del «complesso delle pubbliche amministrazioni», nonché de«l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica» e sulla configurabilità di un *separato* «interesse della Regione». Ma qual è questo interesse della Regione? Non può esservi un *separato* interesse economico-finanziario: la Regione, con le altre autonomie territoriali, da un lato, concorre, ai sensi dell'art. 119, c. 1, Cost. ad assicurare l'osservanza dei vincoli economico-finanziari comunitari e l'unitario, desoggettivato, interesse della Repubblica all'equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico secondo l'art. 97, c. 1, Cost., dall'altro, è il custode degli equilibri finanziari nel proprio territorio ai sensi dell'art. 119, c. 8. Tutt'al più potrebbe immaginarsi il ruolo privilegiato dello Stato quale esclusivo garante degli equilibri finanziari della Repubblica solo nel caso di ricorso all'indebitamento per correggere gli effetti del ciclo economico e per eventi eccezionali, che non potranno non incidere anche sulle entrate e sulle spese di Regioni ed enti locali ovvero nelle fasi favorevoli del ciclo economico, che determinano il contributo degli enti territoriali al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato<sup>87</sup>. Ma giammai potrebbe riconoscersi tale ruolo in generale ed *ex ante*. Dovrebbe, quindi, svolgersi uno stretto scrutinio sull'esigenza di tutela statale di interessi unitari rispetto alla loro tutela regionale.

E rispetto all'autonomia locale perché la Regione non può controllare gli aggregati della finanza regionale complessiva? È la dimensione regionale quella a cui guardare per verificare che il complesso degli enti («*di*» ciascuna Regione, secondo l'infelice espressione dell'art. 119, c. 8, Cost., replicata dall'art. 10, c. 3, l. n. 243/2012) rispettino l'equilibrio di bilancio, *bilanciando* l'indebitamento degli uni con il risparmio degli altri per conseguire l'obiettivo aggregato: in una prospettiva che evoca alla mente il criterio dell'ottimo *paretiano* nell'allocazione delle risorse, il disavanzo di un ente deve essere compensato da posizioni di avanzo di altri enti, a dire che nessuno può migliorare la propria condizione senza che qualcun altro peggiori la propria. E la Regione, secondo il principio di sussidiarietà, dovrebbe essere il garante della compatibilità del progetto parziale con il progetto del composito soggetto unitario a dimensione regionale<sup>88</sup>. Perché

<sup>86</sup> Sulla valenza *dimensionale* e non *assiologica* dei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica nella tutela delle esigenze unitarie cfr. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista*, 2004, n. 4, 952, secondo cui «le esigenze unitarie non [appartengono] esclusivamente allo Stato, bensì a ciascun livello in relazione a quelli sottostanti. Sicché i rapporti di sovraordinazione e di sottoordinazione non [esprimono] una valenza assiologica, ma solo i rapporti dimensionali tra gli Enti, cioè la diversa ampiezza degli ambiti di intervento».

<sup>87</sup> Secondo la disciplina di cui agli artt. 11 e 12, l. n. 243 del 2012.

<sup>88</sup> Sull'interesse della Regione a garantire (e *verificare*) l'equilibrio di bilancio di cui all'art. 119, c. 8, Cost. vedi A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 1, 7; M. BELLETTI, *Forme di*

allora attribuire<sup>89</sup> direttamente alla dimensione statale i controlli sui bilanci e rendiconti, estesi alla generalità degli enti locali, se poi è la dimensione regionale quella in cui sono ammissibili assestamenti con saldi a risultato zero? Perché supporre, come pare fare la Corte, che il sindacato sulla gestione finanziaria degli enti locali non può essere esercitato dalla Regione, che «non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica»<sup>90</sup>? Anche la Regione, come le altre autonomie, deve, infatti, rispettare i «canoni nazionali» e deve concorrere a perseguire gli interessi «generali» (e non statali) della finanza pubblica, appunto ormai allargata. La responsabilità o solidarietà collettiva sostituisce l'etica della responsabilità individuale. E, in ogni caso e per ogni soggetto, il perseguimento di interessi contraddice la neutralità del sindacato. Il controllo da parte dello Stato potrebbe allora legittimarsi solo come controllo successivo al controllo regionale.

Né potrebbe replicarsi l'argomento che fonda l'obiezione formulata per giustificare il medesimo modello per il controllo dello Stato sulle Regioni: non vi è, infatti, la possibilità di compensare, al di là delle tipiche ipotesi di perequazione o interventi speciali ex art. 119, c. 4 e 6, Cost., l'indebitamento di una Regione con i risparmi dell'altra<sup>91</sup>. Di talché, dal punto di vista teorico, non vi dovrebbe essere ragione per supporre che lo Stato eserciti meglio dell'ente regionale il controllo sulla dimensione regionale per l'obiettivo aggregato. Rimane la possibilità di radicare la competenza statale nell'esercizio di «poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» sul coordinamento della finanza pubblica<sup>92</sup>. Salvo rivolgere i medesimi rilievi critici all'interpretazione estensiva dell'azione di coordinamento della finanza pubblica accolta nella più recente giurisprudenza.

La decisione in commento offre, però, un passaggio che potrebbe essere valorizzato per tentarne una lettura coerente con la dottrina pluralista dell'autonomia: il riconoscimento della *concorrenza* tra i controlli regionali e quelli statali nel sindacato finanziario delle leggi regionali<sup>93</sup>. Potrebbero immaginarsi meta-controlli statali di natura residuale. Né la dimensione competitiva del controllo regionale si pone in contrasto con il predicato superamento della concezione garantistico-difensiva e questo per l'evidente ragione che si può competere in due modi: o cercando di imporre la propria soluzione come portato necessario dello spazio di libertà riconosciuto oppure tentando di affermare la propria visione delle cose come migliore per sé e per gli altri. In altri termini, non vi è nessuna corrispondenza necessaria fra il federalismo competitivo e la dottrina garantista perché l'elemento della competizione può essere ben supportato da un'idea propositivo-promozionale dell'autonomia. Ma, soprattutto, vi è sostanziale armonia tra la prospettiva qui avanzata e l'ispirazione di fondo della Costituzione repubblicana che alla dimensione collaborativa aggrega quella competitiva perché l'abbandono della concezione garantista non vale affatto a rinunciare alla seconda delle due anime. E se tale affermazione potrebbe stupire il costituzionalista americano, abituato a concepire l'idea garantista dell'autonomia come portato del federalismo duale (in cui l'autonomia negativa degli stati membri è retaggio della loro sovranità esterna), non altrettanto meraviglia dovrebbe fare al pubblicista continentale, che ha visto affermare quella dottrina come conseguenza delle teorie politiche del liberalismo ottocentesco.

In una, la *contro*-scrittura dei controlli e dell'autonomia si dà nella loro *differenza* rispetto all'economia dell'*identità* e della soggettivazione dell'unità.

---

*coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, disponibile al sito web [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 16; C. TUCCIARELLI, *ult. cit.*, 808.

<sup>89</sup> Art. 1, c. 166-72, l. n. 266 del 2005 e art. 148-bis, d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e), d.l. n. 174 del 2012, su cui cfr. anche Corte cost. n. 40 del 2014.

<sup>90</sup> Così, sent. n. 40 del 2014, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>91</sup> Seppure con riguardo al testo previgente alla riforma costituzionale del 2012, la Corte, con la sentenza n. 176 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della possibilità di traslare da una Regione ad un'altra, a seguito della «chiamata in solidarietà» obbligatoria, gli oneri connessi all'allentamento delle regole del patto di stabilità interno,

<sup>92</sup> Corte cost., sentt. nn. 376 del 2003, 159 e 190 del 2008, 57 del 2010, 112 e 229 del 2011.

<sup>93</sup> Punto 6.3.3 del *Considerato in diritto*.

## 5. L'«oikonomia» e l'unità politica: «per la critica dell'economia politica» come «tecnologia»

La difficile compatibilità della concezione garantistico-difensiva del controllo e dell'autonomia locale con l'orizzonte della democrazia pluralista travolge il ragionamento del Giudice costituzionale. Gli argomenti enucleati nella pronuncia appaiono, infatti, concatenati con il rigore del sillogismo aristotelico, ove la premessa maggiore è la neutralità del controllo della Corte dei conti, la premessa minore è la separazione tra gli interessi (unitari) tutelati dai controlli disciplinati dallo Stato e gli interessi (regionali e locali) di competenza della fonte regionale in tema di finanza pubblica, la conclusione è la compatibilità dei primi con la sfera di interessi *garantiti* alle autonomie. Ma il tramonto delle dottrine liberali-garantiste recide sia la premessa maggiore che quella minore e, pertanto, priva di fondamento la conclusione.

Resta sullo sfondo della sentenza la questione più generale: le ragioni dell'economia repubblicana devono essere le ragioni dell'uniformità escludente o si possono e si devono conciliare con il principio di autonomia e differenziazione territoriale?<sup>94</sup>

Limitatamente al capitolo dei controlli sulle autonomie, l'interrogativo diviene, in prospettiva controfattuale, se il controllo debba essere il comando di diffusione autoritativa della decisione di politica economica statale. La Costituzione presuppone la coerenza del rapporto tra unità della comunità politica e struttura economica<sup>95</sup>. Cosicché si potrebbe dubitare che l'unità politica dell'ordinamento pluralista tolleri un sostanziale esaurimento del diritto del bilancio nella dimensione statale e si potrebbe ritenere che, nella forma di stato pluralista, la partecipazione delle autonomie territoriali alle decisioni di politica economica è prescrittivamente imposta dalla mutazione che ha subito l'unità politica. La declinazione territoriale del principio comprensivo-pluralista applicata alla decisione politica della struttura economica fornisce, infatti, la base teorica per sostenere il concorso della dimensione locale a costruire la nuova unità politico-economica della Repubblica e per interpretare il testo costituzionale senza annichilire, anche nella decisione di bilancio che soffre le tensioni immanenti ai mutamenti della forma di Stato, gli spazi dell'autonomia politica. In ogni caso, è ragione per indurre a consegnare definitivamente alla storia forme di controllo giustiziale, preventivo e/o repressivo-tutorio.

Il punto non è tanto la difesa del privilegio della politica o del primato dell'autonomia territoriale sulle esigenze di unificazione economico-politica ovvero la costruzione ideologica di concezioni *polemiche* del diritto di bilancio dinnanzi alla possibilità di composizioni *ireniche* del conflitto<sup>96</sup>.

Il punto è, piuttosto, che la Costituzione è la sede del principio di unità e di autonomia, di identità e di differenza, di autorità e libertà ovvero di politica e di economia. Quell'equilibrio non è più dato, non è più ipostatizzato attraverso il monopolio dello Stato sul principio di unità<sup>97</sup>. Ma quando si parla di progressivo ricostituirsi di una realtà *armonica* degli interessi, amministrabili su un piano giurisdizionale, «come una sorta di rivincita dell'economia sulla politica»<sup>98</sup> e si nega la dimensione del conflitto, nonché la necessità del suo governo, si ha, consapevolmente o no, la fuoriuscita dall'esperienza costituzionale del Novecento, che è il secolo della scoperta del conflitto. Si asseconda la tendenza dell'economia politica a sfuggire ai condizionamenti delle «*determinazioni locali*» ed a sviluppare «una energia *cosmopolitica*, universale, che travolge ogni barriera ed ogni vincolo per porsi al loro posto come l'*unica* politica, l'unica universalità, l'unica barriera e l'unico vincolo»<sup>99</sup>.

Potrebbe anche attendersi una nuova alba. Con la consapevolezza, però, che quando il «politico» non avanza più alcuna autorità che non si presenti al servizio del

<sup>94</sup> Il tema dello scontro tra la tendenza gerarchico-militare dell'«estetica economicistica che oggi impera» e l'autogoverno delle collettività locali emerge con forza in R. BIN, *Ricchi solo di idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*, in questa *Rivista*, 2012, n. 2, 447 ss.

<sup>95</sup> L'immanente dimensione politica della struttura economica nella Costituzione repubblicana è argomentata da M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 2011, *passim*.

<sup>96</sup> Come pare, invece, ritenere A. MORRONE, *ult. cit.*, 12.

<sup>97</sup> M. FIORAVANTI, *Cultura costituzionale e trasformazioni economico-sociali: l'esperienza del Novecento*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *ult. cit.*, 20 ss.

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> K. MARX, *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, a cura di N. Bobbio, Torino, ed. 2004, 98.

sistema tecnico-economico, esso cede alla centralità del 'meccanismo' dell'*oikonomia*. Si arrende all'idea che ogni problema vada espresso nell'immanenza della forma tecnico-amministrativa<sup>100</sup> e sia insofferente verso ciò che trascende l'apparato<sup>101</sup>. Salvo, poi, accorgersi che, a sua volta, l'economia politica è 'ideologia' e non 'tecnologia'<sup>102</sup>.

Forum di Quaderni Costituzionali

---

<sup>100</sup> Sul paradigma 'gestionale' della teologia economica nella teologia cristiana delle origini, che sostituisce alla trascendenza della teologia politica l'idea di *oikonomia*, concepita come un ordine immanente di governo degli uomini, vedi la critica all'ordine discorsivo economico di G. AGAMBEN, *Il Regno e la Gloria. Per una genealogia teologica dell'economia e del governo*, Torino, 2009, 13 ss.

<sup>101</sup> M. CACCIARI, *Il potere che frena*, Milano, 2013, 122 ss.

<sup>102</sup> K. MARX, *Introduzione a Per la critica dell'economia politica*, Firenze, 2011, 68 e 88 ss.