

Il potere sostitutivo del Governo e l'equilibrio di bilancio

di Laura Buffoni *
(10 ottobre 2018)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2018)

Sommario: 1. Il caso deciso e l'argomento eccentrico; 2. La sostituzione senza inadempimento; 2.1 La sostituzione di una legge; 2.2 Il concatenamento tra continuità, equilibrio di bilancio e unità economica; 3. L'argomento democratico e la logica *economica* del 'funzionamento'; 4. Gli spettri.

1. Il caso deciso e l'argomento eccentrico

Con la sentenza n. 49 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, c. 1 e 2, 8, 9, 10, 11 e 12 e, in via consequenziale, delle residue disposizioni della legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017, con cui la Regione ha approvato il rendiconto generale per l'esercizio 2013, il conto finanziario, il conto generale del patrimonio e la nota illustrativa preliminare.

Lo Stato ha impugnato la legge regionale di approvazione del rendiconto per due motivi. In primo luogo, il rendiconto regionale è stato approvato in forma legislativa oltre il termine, qualificato perentorio, del 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio cui si riferisce, imposto dall'art. 39, c. 1, l.r. Abruzzo n. 3 del 2002 e dalla norma interposta dell'art. 29, c. 1, d.lgs. n. 76 del 2000. Ne deriverebbe la radicale illegittimità della legge regionale 'tardiva' per violazione dell'art. 81, c. 4 e, per esso, dei principi generali «in tema di pareggio e di equilibrio tendenziale di bilancio» e dell'art. 117, c. 3, Cost. per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. In secondo luogo, le disposizioni della legge regionale che approvano gli allegati contabili sono costituzionalmente illegittime in quanto non garantiscono chiarezza, veridicità e stabilità ai conti regionali, con violazione dei principi di sana gestione finanziaria, della continuità degli esercizi finanziari e dell'equilibrio di bilancio, nella sua declinazione dinamica. Ne deriverebbe la violazione degli artt. 81, c. 4, Cost., 117, c. 2, lett. e), Cost., in materia di sistema contabile dello Stato e 117, comma 3, Cost., con riguardo, sempre quali fonti interposte, ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La Corte ha dichiarato non fondato il primo motivo; ha, invece, accolto il secondo. Qui interessano le ragioni di non fondatezza della questione di legittimità proposta con il primo e la loro coerenza (o meno) con le ragioni di accoglimento del secondo motivo.

Secondo la Corte, a differenza di quanto sostenuto dal ricorrente, il termine della Regione per provvedere alla rendicontazione non è perentorio, ma, diversamente anche da quanto argomentato dalla resistente, la competenza a provvedere non è esclusivamente regionale. Il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto «non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le

mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi. Invero, il richiamato principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015¹), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi». Al contempo, però, la Corte non accoglie la tesi difensiva della resistente «secondo cui sarebbe “ineludibile” la competenza della Regione in qualsiasi situazione di ritardo poiché le norme in materia non «attribui[rebbero] ad altri soggetti [diversi dalla Regione] la competenza in materia di approvazione della legge di rendiconto». Per la Corte, «al contrario, in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.»².

L'evocazione del potere sostitutivo del Governo dell'art. 120, c. 2, Cost. è eccentrica per tre ragioni. Non compare tra i parametri invocati dal Governo. Non è necessaria per risolvere la questione di legittimità, già decisa nel senso dell'infondatezza per la natura ordinatoria del termine: a rigore, anzi, la natura non perentoria del termine a provvedere mette, di primo acchito, fuori gioco la questione del potere sostitutivo. Non ha, comunque, orientato la decisione, perché non è stata portata alle sue logiche conseguenze: se il mero ritardo nella approvazione del rendiconto generale regionale giustifica l'esercizio della funzione da parte del Governo, non vi è ragione per escludere che la sostituzione garantisca, al contempo, anche quei principi di continuità degli esercizi finanziari pubblici e dell'equilibrio pluriennale del bilancio, su cui la Corte ha, invece, contraddittoriamente, fondato il permanere della competenza della Regione a provvedere anche dopo la scadenza del termine. Detto altrimenti, tra l'argomento che fa leva sulla natura ordinatoria del termine a provvedere (e, quindi, sulla perdurante competenza regionale) in forza della continuità dei bilanci e quello che fa leva sulla astratta attivabilità del potere sostitutivo (e, quindi, sull'esistenza di una competenza eccezionalmente concorrente o alternativa) vi è una duplice incongruenza, una cortocircuitazione del ragionamento: il primo esclude il secondo, che presuppone un termine perentorio che qualifichi l'inadempimento; il secondo, però, toglie forza al primo, in quanto la continuità del bilancio e, ancora di più, l'equilibrio di bilancio, di per sé, possono essere efficacemente garantiti da chiunque, purchè provveda e, quindi, anche dal Governo.

Se è quasi sempre vero che, *realisticamente* (nel senso del realismo giuridico), prima si decide, prima si identifica il risultato e poi si risale, a ritroso, agli argomenti necessari per sostenerlo, in questo caso, invece, l'argomento non è strettamente funzionale alla strategia argomentativa della Corte più direttamente legata alla decisione. Ma proprio per ciò la singolare (e affatto diffusa nella giurisprudenza costituzionale) evocazione della sostituzione dell'art. 120, c. 2, pare avere un significato, una sua *decisività*, oltre – e a prescindere – dal caso concreto.

1 Cui può aggiungersi Corte cost., sent. n. 155 del 2015.

2 Punto 2 del *Considerato in diritto*.

Si intende misurarne, prima, le possibili implicazioni concettuali e, poi, la forza persuasiva. Si indagherà la *figura* di potere sostitutivo del Governo presupposta e – ma è, in fondo, tutt'uno con la prima questione – la coerenza di questa figura, seppure solo allusa, con le ragioni sostanziali su cui la Corte ha fondato l'accoglimento del secondo motivo di ricorso. Si finiscono per lambire questioni di teoria della Costituzione.

2. La sostituzione senza inadempimento

Le poche righe in cui la Corte afferma che «in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.» sollevano assai più problemi di quelli da risolvere nel caso concreto.

L'ipotizzata '*predisposizione*' del rendiconto generale della Regione con atto del Governo implica l'intervenuta soluzione in via pregiudiziale di tre distinte questioni che la scarna lettera dell'art. 120 ha lasciato aperte: la necessità di un previo 'inadempimento'; la sostituzione di una legge e la sostituzione con atto avente forza di legge; la confinazione delle clausole di «emergenza istituzionale»³.

Se il termine per approvare il rendiconto regionale è qualificato ordinatorio, significa che la Corte ritiene teoricamente ammissibile la sostituzione del Governo nel caso di un mero – seppure «grave» e «reiterato» – «ritardo» (cui d'altronde si riferisce espressamente nell'inciso) e non necessariamente di una omissione qualificabile come 'inadempimento': solo, infatti, la consumazione del potere di provvedere, che consegue, però, alla natura perentoria, decadenziale, di un termine, consente di discorrere di inadempimento o omissione giuridicamente rilevante di un atto obbligatorio nell'*an*.

La conclusione della Corte non è affatto scontata. Contro di essa militano più ragioni, teoriche e dogmatiche.

È vero che il potere sostitutivo sulle autonomie territoriali è istituito ambivalente nella dogmatica giuspubblicistica.

Ha oscillato tra la sua ascrizione alla funzione amministrativa attiva *sub specie* di potestà concorrente o alternativa rispetto all'ordinaria distribuzione delle competenze⁴ o, addirittura, al controllo politico nella forma dell'autotutela politica⁵ e la sua rivendicazione all'area del controllo amministrativo, nella forma del controllo di legittimità su atti negativi (ovvero su omissioni)⁶.

Solo nella teorica del *controllo* sostitutivo la sostituzione è la misura, il momento comminatorio, la misura tipica conseguente alla constatazione dell'inazione: è quel tanto di amministrazione attiva, di attività *poietica*, esercitata in un procedimento di secondo grado, in funzione del prodromico giudizio sull'omissione, necessaria per ristabilire

3 Così definite a partire da Corte cost., sent. n. 43 del 2004.

4 Ricostruiscono il potere sostitutivo come competenza alternativa G. BERTI, L. TUMIATI, *Commissario e Commissione straordinaria*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 843.

5 F. BENVENUTI, *Autotutela (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, IV, Giuffrè, Milano, 1959, 545.

6 Sull'identificazione dell'oggetto del controllo sostitutivo nell'atto negativo nella pubblicistica classica D. CARUSO INGHILLERI, *La funzione amministrativa indiretta*, Soc. ed. Libreria, Milano, 1909, 140; S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Soc. ed. Libreria, Milano, 1912, 172; M.S. GIANNINI, *Ordinamento e funzioni delle amministrazioni comunali*, in *Corriere amministrativo*, 1950, 978 ss.; F. BENVENUTI, *I controlli sostitutivi nei confronti dei comuni e l'ordinamento regionale*, in *Riv. amm. rep. it.*, 1956, 245; G. FERRARI,

l'ordine violato⁷. Qui la sostituzione può darsi solo in caso di inazione giuridicamente qualificata, ovvero di inadempimento e non già nei casi di mero ritardo e men che meno di cattivo o illegittimo esercizio della funzione: è rimedio tipico all'«*inattività* dell'organo titolare del potere primario»⁸.

Ma proprio l'ascrizione della sostituzione alla funzione di controllo, e non già a quella di amministrazione attiva e men che meno all'attività politica, ha consentito di interpretare restrittivamente i presupposti sostanziali e procedurali della sostituzione sugli enti territoriali e, quindi, ne ha sostenuto la compatibilità con il principio di autonomia.

Dal punto di vista dogmatico, già nella vigenza della Costituzione del 1948, tra gli argomenti adoperati dal Giudice delle leggi per enucleare le condizioni di compatibilità tra i poteri sostitutivi e le sfere di 'libertà' dei soggetti territoriali, ricorrente è la presupposizione di un inadempimento qualificato. E ciò sia laddove la Corte ha ricondotto la sostituzione nell'alveo del controllo di legittimità su atti (negativi) ammesso dall'art. 130 Cost.⁹, sia ove ha ammesso la sostituzione di organi del Governo dinnanzi a inadempimenti regionali, continuando a discorrere di «controllo» sostitutivo e condizionandone la legittimità alla necessità della «persistente inattività» regionale ed al principio di leale cooperazione¹⁰. E l'inattività sanzionabile inerisce le attività regionali «sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*) ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato»¹¹. Quindi, per il diritto costituzionale previgente la sostituzione di un'autonomia politica era costituzionalmente legittima o se il termine per provvedere era perentorio o se la 'natura' dell'atto era fondamentale o essenziale.

Il testo costituzionale vigente ha mutato ulteriormente i termini della questione. Ora, ancora più decisamente, a favore della necessaria presupposizione di un inadempimento qualificato militano la lettera dell'art. 120, c. 2, che discorre di *sostituzione* e l'interpretazione della sostituzione straordinaria costituzionalmente orientata dall'unità plurale disegnata dall'art. 114 Cost.

Gli organi ausiliari, Giuffrè, Milano, 1956, 254; U. POTOTSCHNIG, *I controlli*, in AA. VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, Giuffrè, Milano, 1979, 42; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1985, 444. *Contra*, nel senso dell'irriducibilità dei controlli sostitutivi al modello del controllo di legittimità su atti vedi A. AMORTH, *Problemi del controllo sugli enti locali dopo le norme della Costituzione*, in *L'Amministrazione italiana*, 1950, 363; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 584.

7 S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, 55-6, nt. 46.

8 Così, per tutti, G. GUARINO, *Dizionario amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1983, 163.

9 Corte cost., sent. n. 164 del 1972.

10 Le sentenze più significative, mosse da un intento quasi precettivo, sono Corte cost., sentt. nn. 151 del 1986, 177 del 1988 e 460 del 1989. Appartengono, invece, a tutta un'altra storia quelle decisioni in cui la Corte ha riconosciuto la legittimità di poteri sostitutivi assumendo come presupposto non già l'inadempimento regionale, bensì situazioni di urgenza, emergenza, necessità o eccezione: a rigore, si tratta di manifestazioni di un potere suppletivo-surrogatorio e non già sostitutivo nel senso proprio della giuspubblicistica, su cui valga ancora la riflessione di P. CARETTI, *Il potere sostitutivo statale: un problema di garanzie procedurali e sostanziali per l'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, 1990, 1853.

11 Corte cost., sent. n. 177 del 1988, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

L'art. 120, c. 2, legittima un potere sostitutivo del Governo «straordinario» e «aggiuntivo»¹², da esercitarsi nelle emergenze costituzionali compendiate nelle clausole dell'art. 120, riconducibili ai valori di «uguaglianza, sicurezza e legalità»¹³. Ha riservato, però, alla legge, rinforzata nel contenuto, la definizione del procedimento sostitutivo nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione¹⁴.

La tessitura del legame tra la sostituzione e i principi di sussidiarietà e leale collaborazione rompe il legame, storicamente ma non teoricamente fondato, tra sostituzione e gerarchia: il titolo legittimante gli interventi sostitutivi di un livello di governo nei confronti di un altro non può ravvisarsi nella posizione di supremazia di un centro che non esiste più e che il tramonto della concezione monolitica dello Stato, fraseggiata in termini di sovranità indivisibile e di uniformità ordinatrice, ha definitivamente consegnato alla storia, ma, al contrario, nelle interdipendenze tra i nodi della rete in cui l'ordinamento si struttura e che associano tutti gli enti costitutivi della Repubblica nel perseguimento degli interessi repubblicani fondamentali. La sostituzione nell'ordinamento pluralista non può che essere rimedio nei casi fallimento della sussidiarietà allocativa ordinaria. Ma se così è, il Governo può sostituirsi se gli enti competenti non hanno provveduto ad attivarsi solo ove e nei termini in cui vi fossero tenuti. Diversamente, si tratterebbe dell'antico modello centripeto e gerarchizzante della sostituzione come potere di supremazia, che ha storicamente e teoricamente evocato lo spettro del controllo a carattere repressivo-tutorio, strumento di unificazione del potere, e alimentato l'idea di una antitesi tra controllo sostitutivo ed autonomia.

Perché quel potere resti *sostitutivo* e quel legame regga, quindi, il Governo può sostituirsi solo nel caso di mancato compimento di provvedimenti «dovuti o necessari» da parte dei livelli di governo ordinariamente competenti e previa assegnazione di un congruo termine a provvedere, secondo le prescrizioni dell'art. 8, c. 1, l. n. 131 del 2003.

La Corte costituzionale da tempo discorre di «omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo», auspicando che la medesima «sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività»¹⁵. La questione decisiva diviene, quindi, quella di intendersi sul significato di provvedimenti 'dovuti o necessari' o, a rovescio, di omissione come 'fatto giuridicamente qualificato' ai fini della sostituzione.

Di certo l'omissione è resa significativa come fatto giuridico legittimante la sostituzione dall'esistenza di un correlato obbligo a provvedere desumibile

12 C. cost., sent. n. 43 del 2004.

13 Corte cost., sent. n. 236 del 2004.

14 Sul rispetto del principio di sussidiarietà e leale collaborazione nell'esercizio del potere sostitutivo cfr., tra le molte, Corte cost., ord. n. 53 del 2003; sentt. nn. 313 del 2003; 43, 227 e 240 del 2004; 367 del 2007; 249, 250 e 254 del 2009; 165 del 2011; 179 del 2012; 171 del 2015. Sulla riserva di legge dell'art. 120, c. 2, cfr. Corte cost., sent. 252 del 2017.

15 Corte cost., sent. n. 313 del 2003, punto 9 del *Considerato in diritto*. Altrove la Corte, un poco confusamente, individua il presupposto di attivazione della sostituzione talvolta nella «persistente» o «protratta inerzia» (sentt. nn. 303 del 2003; 193 del 2007; 78 del 2011; 28, 104, 180, 219 e 228 del 2013; 44, 110 e 278 del 2014; 14, 170 e 190 del 2017), talaltra nell'«inadempienza [...] intesa come avente riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (eventualmente fissando termini per l'adempimento)» (sent. n. 227 del 2004; conf. 103 del 2003), talaltra ancora nell'«inerzia» o «inadempimento» (sentt. nn. 28 del 2003; 43 e 112 del 2004; 152 del 2015). *Contra*, invece, estende l'esercizio del potere sostitutivo anche ai casi di «illegittimo esercizio delle competenze attribuite» Corte cost., sentt. nn. 236 del 2004, 383 del 2005 e 44 del 2014.

dall'imposizione di un termine originario perentorio¹⁶ e, in ogni caso, dalla assegnazione di un termine perentorio a provvedere¹⁷. Il punto controverso è, però, se possa discorrersi di obbligo a provvedere in base alla sola natura dell'atto da compiere o alla sola lesione degli interessi unitari *straordinariamente* tipizzati all'art. 120, c. 2¹⁸: e ciò anche laddove non sia desumibile da alcuna disposizione di legge un termine perentorio a provvedere.

In termini generali, può anche convenirsi con quella nota – seppure non pacifica – giurisprudenza amministrativa secondo cui la circostanza che il termine previsto *ex lege* per l'adozione di un atto non abbia natura perentoria, non essendo collegato alla sua inosservanza alcun effetto sanzionatorio, non significa che l'adozione perda la sua natura obbligatoria per divenire atto meramente facoltativo e che, quindi, il silenzio non sia giustiziabile quale inadempimento. Questo è tanto più vero in materia di silenzio-inadempimento dopo l'eliminazione della previa diffida a provvedere con gli artt. 2, l. n. 15 del 2005 e 3, c. 6 bis, d.l. n. 35 del 2005 (conv. con l. n. 80 del 2005), che ha determinato la immediata significatività del silenzio: la violazione di un termine diviene di per sé inadempimento dell'obbligo di provvedere. Così come può anche ammettersi che l'obbligatorietà di un atto dipende piuttosto dalla previsione dell'emanazione dell'atto da una fonte normativa¹⁹. Oppure che, seppure ai fini della fattispecie penale di cui all'art. 328 c.p., è diffusa la considerazione come doverosa dell'adozione di ordinanze contingibili ed urgenti e quindi l'integrazione del reato di rifiuto di atti d'ufficio nel caso di mancata adozione di atti qualificati indifferibili anche prescindendo dalla espressa previsione di un termine per la loro adozione.

Ciò non toglie, però, che già in termini generali soltanto la perentorietà del termine – o meglio l'interpretazione della disposizione che assegna il termine come perentorio – consuma il potere di provvedere e determina l'invalidità dell'atto sopravvenuto, seppure la ordinarietà del termine non esclude la giustiziabilità del silenzio-inadempimento²⁰. Così come sempre in termini generali può sollevarsi più di un dubbio sull'utilità di ricorrere a espressioni come 'natura' dell'atto o degli interessi, che evocano la filosofia della 'natura delle cose' e che, dunque, creano e non risolvono problemi: le cose non esistono 'in natura' ma sono già da sempre costruite.

Ma soprattutto il discorso muta radicalmente ove sia in questione l'omissione quale presupposto della sostituzione dell'art. 120. Innanzitutto, l'art. 8, c. 1, l. n. 131 del 2003, impone sempre, stante la pari costitutività della Repubblica, la previa diffida a provvedere, così da rendere comunque il termine a provvedere perentorio: il che, però, significa che la violazione di un termine ordinatorio non può mai rappresentare un inadempimento dell'obbligo di provvedere sufficiente a giustificare la sostituzione tra ordinamenti parziali. In ogni caso, se l'obbligo a provvedere – e quindi la qualificazione

16 La perentorietà del termine originario è presupposto della ammissibilità della sostituzione fin da Corte cost., sent. n. 37 del 1991.

17 Qualifica perentorio il termine della diffida prevista dall'art. 8, c. 1, l. n. 131 del 2003 Corte cost., sent. 44 del 2014.

18 Come parrebbe lasciar intendere, ancora prima della sentenza che qui si annota, Corte cost., n. 227 del 2004, punti 6 e 7 del *Considerato in diritto*.

19 Cfr., per tutti, Consiglio di Stato, Sez. V, 2 ottobre 2006, n. 5706.

20 Per tutti Cons. Stato, Sez. IV, 6.6.2017, n. 2718; T.a.r. Puglia, Lecce, Sez. I, 12.1.2018, n. 19; Cons. Stato, Sez. IV, 11.11.2014, n. 5522.

giuridica dell'inerzia – lo si potesse desumere solo dalla 'natura' dell'atto o degli interessi, si finirebbe per trasformare, inammissibilmente, il potere sostitutivo in potere surrogatorio. A ben vedere, infatti, l'obbligo a provvedere non preesisterebbe ma sarebbe creato, *a posteriori*, in base alla natura delle cose: significherebbe ritenere legittime sostituzioni sulla base della sola *decisione* del Governo e, quindi, della sola urgenza di provvedere che di per sé qualificherebbe l'omissione come inadempimento. Si pensi quanti 'dovere di provvedere', ove non espressamente fondati su una previa legge che assegna un termine, potrebbe giustificare la clausola del «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica». Il che, per un verso, tradirebbe la figura del potere sostitutivo come ci è stata consegnata dalla dogmatica giuspubblicistica e dalla giurisprudenza costituzionale, per l'altro, violerebbe il legame tra sostituzione e sussidiarietà costituzionalmente imposto.

Ciò non significa, peraltro, escludere che l'art. 120 possa anche legittimare un potere sostitutivo straordinario, quindi diretto ed immediato, ovvero senza la necessaria intermediazione della legge in funzione attuativa. La disposizione, che appartiene alla Costituzione formale (dell'emergenza), è direttamente facoltizzante e rinvia alla legge non per l'attribuzione del potere ma per la sola determinazione della forma, del procedimento di sostituzione. E questo appare ragionevole in forza di diffusione della superiore prescrittività costituzionale e della coestensività tra Amministrazione e Costituzione.

Significa, però, ritenere necessario che la sostituzione, pur non prevista in una previa legge, possa esercitarsi – pena la violazione del principio di sussidiarietà cui l'art. 120 condiziona le sue modalità legali – solo nel caso di mancata adozione di un atto qualificato come doveroso dalla previa norma e solo dopo il decorso di un termine che consuma il potere di provvedere dell'ente ordinariamente competente.

La questione è casomai comprendere quando un termine è ai nostri fini perentorio²¹. Nel caso oggetto della decisione non può aiutare quella giurisprudenza che desume proprio dalla previsione di un potere sostitutivo la natura perentoria del termine, in quanto il punto qui è che né la legge regionale né quella statale prevedono espressamente un potere sostitutivo in caso di mancata adozione nei termini del rendiconto e, d'altronde, l'art. 120 non necessita di legge attuativa. Fuori obiettivo è allora l'argomento della difesa regionale, che pretende di desumere la natura ordinatoria del termine e, quindi, la possibilità di un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione da parte del Consiglio regionale dalla circostanza che nessuna disposizione legislativa attribuisce ad altri soggetti la competenza ad approvare i rendiconti in caso di mancato rispetto del termine. Ma così è evidente la cortocircuitazione del ragionamento: quella competenza potrebbe fondarsi, appunto, proprio sull'art. 120.

Laddove la Corte, nella sentenza annotata, ritiene ammissibile il potere sostitutivo straordinario del Governo in caso di violazione di un termine qualificato come ordinatorio, non può che incappare in tutte le obiezioni testè formulate avverso un'interpretazione estensiva dell'inattività idonea a legittimare la sostituzione straordinaria.

21 La questione potrebbe, però, perdere rilievo pratico con riguardo al termine originario a provvedere, stante, comunque, la necessità della previa diffida ex art. 8, l. n. 131 del 2003.

2.1 La sostituzione di una legge

Se la Corte ritiene possibile la «predisposizione» del rendiconto regionale ricorrendo al potere sostitutivo del Governo, per superare il ritardo del Consiglio regionale nella sua approvazione, significa che la medesima rimette in questione, in una qualche misura, la sopita sostituzione legislativa, ovvero la sostituzione di un atto regionale con forma legislativa con un atto avente forza di legge del Governo ovvero (necessariamente) con un decreto-legge.

Potrebbe, invero, interpretarsi la 'predisposizione' come la redazione da parte del Governo della proposta di rendiconto, in sostituzione della Giunta e non già come l'approvazione con decreto-legge del rendiconto, in sostituzione della legge del Consiglio regionale. Il termine predisposizione non pare, però, decisivo. Innanzitutto, l'art. 81, nel testo originario e in quello vigente, discorre di "presentazione" del rendiconto da parte del Governo e di 'approvazione' delle Camere con legge. Così, l'art. 29, d.lgs. n. 76 del 2000 si riferisce alla 'presentazione' del rendiconto al Consiglio regionale. *Mutatis mutandis*, nel nostro caso significherebbe, comunque, che, singolarmente, il Governo presenta il disegno di legge regionale di approvazione del rendiconto al Consiglio regionale. È vero che l'art. 39, l.r. n. 3 del 2002, così come gli artt. 63 e 66, d.lgs. n. 118 del 2011, come mod. dall'art. 1, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 126 del 2014, distinguono tra 'predisposizione' del rendiconto da parte della Giunta e sua presentazione al Consiglio regionale, così che potrebbe immaginarsi una fantasiosa ipotesi di predisposizione del rendiconto da parte del Governo e poi di presentazione del disegno di legge regionale di approvazione da parte della Giunta.

Ma questa interpretazione è messa fuori gioco, nella decisione in commento, dal tenore degli argomenti delle difese di parte ricorrente e resistente. Il problema è il ritardo del Consiglio nell'approvazione del rendiconto in forma legislativa: il ricorrente ha eccepito l'invalidità della legge, in forza della perentorietà del termine; la resistente ha obiettato che il termine è ordinatorio e che, comunque, la competenza del Consiglio regionale all'approvazione del rendiconto è esclusiva. La Corte ha accolto la tesi del resistente in ordine alla natura ordinatoria del termine a provvedere, escludendo l'invalidità radicale della legge sopravvenuta, ma ha rigettato l'argomento della esclusività della prerogativa – necessariamente del Consiglio – regionale all'approvazione del rendiconto, chiamando in causa il potere sostitutivo del Governo. Pare evidente che questo argomento ha senso solo ove riferito alla sostituzione della competenza consiliare all'approvazione legislativa del rendiconto e non già agli atti prodromici di competenza della Giunta.

Insomma, quella allusione al potere sostitutivo gioca a rimpiazzino con la controversa questione della sostituzione di una legge regionale o di atti del procedimento legislativo regionale. Ma la sostituzione legislativa, cui il Governo risulta aver fatto ricorso in due soli datati casi²², ha sollevato questioni teoriche e dogmatiche,

22 Si tratta del d.l. 16 agosto 2006, n. 251, non convertito e del d.l. 27 dicembre 2006, n. 297, conv. in legge 23 febbraio 2007, n. 15, con cui il Governo disponeva di "sospendere l'applicazione" di leggi regionali ex art. 120, c. 2, in caso di mancato adeguamento delle leggi regionali alle norme comunitarie. Qui, la sostituzione, anche a voler tacere i dubbi sollevati in ordine all'esercizio con decreto-legge, si è tradotta in una misura caducatorio-repressiva qual è la sospensione dell'efficacia, che è la misura preordinata ad assicurare interinalmente gli effetti degli atti di annullamento. Né è possibile superare l'obiezione configurando la misura sospensiva della legge regionale quale misura sostitutiva

che qui non possono che essere sfiorate, per quanto strettamente necessario al nostro discorso²³.

La teoria della sostituzione esclude la sua estensione alla funzione legislativa: è tradizionalmente istituto del diritto amministrativo, per rimediare all'inadempimento dell'obbligo a provvedere gravante sulla pubblica amministrazione. Di contro, la sostituzione legislativa evoca modelli, teorici e storici, di potere sostitutivo tutorio o finanche commissario difficilmente compatibili con gli ordinamenti, ideologicamente e territorialmente, pluralisti.

Dal punto di vista dogmatico, la lettera dell'art. 120, c. 2, è indecisa. Da un lato, il potere sostitutivo straordinario, fondato in Costituzione, potrebbe vantare un titolo di legittimazione anche nei confronti del potere legislativo regionale, a differenza della sostituzione ordinaria che, disciplinata con legge, non può che limitarsi alle funzioni amministrative. Ancora, la titolarità del potere sostitutivo, la discrezionalità del potere, la sostituzione di 'organi' regionali e la natura delle clausole emergenziali, che possono interferire con competenze legislative regionali, potrebbero legittimare la sostituzione di leggi regionali. Dall'altro, però, i destinatari degli interventi sostitutivi sono non solo le Regioni, ma anche gli enti locali, titolari di competenze normative di carattere secondario. Parimenti, la riserva di legge ordinaria per le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione potrebbe essere un'arma spuntata ove la sostituzione fosse possibile con legge ordinaria: quest'ultima potrebbe modificare la legge, sempre ordinaria, che ha attuato la riserva, salva però la superiorità assiologica (o forse anche formale, in quanto norma riservataria o addirittura norma interposta²⁴) della seconda. Né, in ogni caso, la legge di attuazione di questa riserva è decisiva, stante l'ossimoro «provvedimenti anche normativi» dell'art. 8, c. 1, della l. n. 131 del 2003, che potrebbe, però, riferirsi ai soli atti regolamentari.

dell'inadempimento regionale all'obbligo di *facere* imposto dal diritto comunitario e consistente, per l'appunto, nell'adottare gli atti necessari a sospendere l'applicazione della legge regionale. E ciò per la ragione che così qualsiasi misura caducatoria potrebbe ricostruirsi artatamente come sostituzione indiretta dell'inadempimento del soggetto sostituito all'obbligo di conformarsi al paradigma normativo che di volta in volta viene in considerazione.

23 Nella sterminata letteratura, ci si limita a rinviare, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, ai lavori monografici dedicati all'art. 120, c. 2, Cost., tra i quali G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Giuffrè, Milano, 2003; M. BOMBARDELLI, *La sostituzione amministrativa*, Cedam, Padova, 2004; se si vuole, L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2007; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, :duepunti, Palermo, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2008; E. C. RAFFIOTTA, *Gli interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, Simple, Macerata, 2009; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012.

24 La natura di norma interposta di qualsiasi legge – e non solo dell'art. 8, l. n. 131 del 2003 – che disciplini il potere sostitutivo è desumibile da quella giurisprudenza che ha ritenuto che l'art. 8 non esaurisce le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi e lascia impregiudicata la possibilità che il legislatore articoli in forme diverse altri tipi di intervento sostitutivo, salvo però sempre il rispetto dei principi desumibili dall'art. 120 Cost.: Corte cost., sent. nn. 43 e 240 del 2004; 383 del 2005; 209 e 254 del 2009; 44 del 2014; 171 del 2015.

La topologia del testo costituzionale pare escluderla: la *sedes materiae* è l'art. 120 e non l'art. 117, che sarebbe stato il luogo naturale per la positivizzazione di una sostituzione legislativa, senza considerare che, ove si ammettesse la sostituzione legislativa già in base all'art. 120, l'art. 117, c. 5, si trasformerebbe, quanto agli inadempimenti comunitari, in un inutile doppione. In ogni caso, la sostituzione legislativa introduce un elemento gerarchico distonico rispetto al criterio competenziale delle materie dell'art. 117.

Se, poi, si ragiona per linee interne alla giurisprudenza costituzionale, dai protocolli discorsivi ed argomentativi adoperati è possibile desumere una chiara interpretazione restrittiva dell'oggetto della sostituzione. Con la sentenza capostipite, la n. 43 del 2004²⁵, la Corte, per un verso, discorre sempre di poteri sostitutivi nell'ambito di esperienza delle «competenze» o «attribuzioni amministrative, per l'altro, riconduce il potere sostitutivo del Governo al medesimo contesto delle sostituzioni ordinarie di un livello di governo ad un altro, rispetto alla cui natura esclusivamente amministrativa non paiono nutrirsi ragionevoli dubbi. Per l'altro, ancora, dalla ricorrente qualificazione del potere sostitutivo quale «emergenza istituzionale»²⁶ ne discende l'interpretazione restrittiva, perchè la norma della Costituzione d'emergenza, in quanto norma eccezionale di sospensione dell'organizzazione costituzionale in un ordinamento politicamente disomogeneo, non tollera applicazioni estensive o analogiche²⁷. A catena, le misure emergenziali sono misure esecutive, misure di fatto, e non pongono problemi di produzione del diritto.

È vero che nella sentenza n. 361 del 2010 il giudice costituzionale ha ammesso l'ipotesi che l'art. 120, c. 2, legittimi «il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, e quindi eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.»²⁸. Ma è, appunto, una mera ipotesi: «anche volendosi interpretare»... È, poi, una ipotesi estrema: «gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri»²⁹. E ciò forse anche perché «la disciplina delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee

25 Conf. Corte cost., sentt. nn. 69, 70, 71, 72, 73 e 74 del 2004. Parrebbe, invece, implicare l'ammissibilità di una sostituzione anche legislativa il diverso protocollo argomentativo di Corte cost., sent. n. 236 del 2004.

26 Punti 3.2, 3.3 e 4 del *Considerato in diritto*.

27 Per tutti, P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, 133; V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1986, 130 e 324.

28 Conf. Corte cost., sent. n. 278 del 2014. In entrambe le decisioni la Corte ha, però, escluso che la disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 120 Cost. possa essere interpretata come implicitamente legittimante il conferimento di poteri di tipo legislativo ad un soggetto che sia stato nominato Commissario del Governo. Diversamente, parrebbe alludere alla sostituzione di leggi regionali – con atto 'normativo' di un Commissario *ad acta* e non del Governo – Corte cost., sent. n. 2 del 2010, ove «*constata*» che «la scelta di riservare esclusivamente agli organi ordinari della Regione la modifica delle «*disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili*», pur quando esse presentino profili di interferenza con l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario, si risolve in un obiettivo svuotamento dei poteri del commissario *ad acta*, e dunque in una violazione dell'art. 120, secondo comma, Cost.» (punto 6.1 del *Considerato in diritto*, il corsivo è nostro). Limitano invece le funzioni del Commissario a funzioni di natura amministrativa Corte cost., sentt. nn. 78 del 2011; 28, 79 e 104 del 2013; 110 del 2014.

29 Punto 5 del *Considerato in diritto*.

rappresentative è oggetto di normative speciali ed espresse di rango costituzionale»³⁰ e la sostituzione del Governo comporta sempre una deroga alla forma rappresentativo-assembleare della legge. In ogni caso, non introduce una nuova fonte del diritto: l'art. 120 è norma con contenuto insufficiente per costituire, kelsenianamente, il fondamento di validità di una norma primaria, per essere regola *costitutiva* di una fonte del diritto e l'atto, provvisorio, con forza di legge tipico resta il decreto legge dell'art. 77. Comunque, per la Corte la sostituzione – che così viene ricondotta nei rassicuranti binari della democrazia della rappresentanza – è soggetta al «principio di legalità»³¹, inteso quale previa raffrontabilità alla legge. Sostenendosi con la giurisprudenza antecedente alla costituzionalizzazione del potere sostitutivo, ha ritenuto che «il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali»³² e che «le ipotesi in cui può essere esercitato il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni o delle Province autonome e le modalità di esercizio dello stesso debbono essere previste da un atto fornito di valore di legge»³³. Ha cioè esteso l'oggetto della riserva di legge dell'art. 120, c. 2: non riguarda solo il procedimento di sostituzione, ma anche i presupposti sostanziali. Ma se la previa legge è il fondamento della sostituzione, non ne può essere anche il mezzo: la legge non fonderebbe nulla.

Tutte queste obiezioni all'ammissibilità della sostituzione di leggi regionali ex art. 120, c. 2, si aggravano nel caso della ipotizzata sostituzione della legge regionale di approvazione del rendiconto, sino a stravolgerne il senso.

È vero che la legge regionale approvativa del rendiconto era ed è tutt'ora (anche dopo la modifica dell'art. 81, c. 3, Cost. e la messa in questione della natura formale della legge di bilancio³⁴) legge in senso formale che contiene provvedimenti di natura amministrativa: non innova l'ordinamento giuridico, ma prende solo conoscenza delle entrate e spese realizzate nel corso di un esercizio finanziario. Ha un valore politico inferiore alla legge di approvazione del bilancio che è legge di indirizzo politico. Ma è sempre una deliberazione legislativa, anzi è, in una qualche misura, una legge atipica, rinforzata: è, necessariamente, una deliberazione dell'assemblea rappresentativa, con cui il Consiglio regionale (come le Camere ex art. 81 Cost.) esercita la propria funzione di controllo politico sull'esecutivo. L'approvazione del rendiconto è, quindi, legata, nella direzione ascendente della relazione governati-governanti, alla rappresentatività e, in quella discendente, alla responsabilità, che implicano – come ovvio – la rappresentazione della comunità territoriale di cui l'ente è esponente e il legame tra gli organi di quel medesimo ente della cui rappresentatività si discute³⁵. È giudizio politico interno alla forma di governo regionale.

30 *Ibidem*.

31 Corte cost., sentt. nn. 209 del 2009; 44 del 2014; 171 del 2015.

32 Corte cost., sent. n. 50 del 2015.

33 Corte cost., sent. n. 252 del 2017.

34 Sempre che la legge di bilancio sia mai stata legge in senso formale, secondo la nota teorica della legge in senso sostanziale, seppure depotenziata o soggetta a limitazioni maggiori delle altre leggi, su cui si rinvia per tutti a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, 356.

35 Non pare qui utile il dibattito sul rendiconto quale mero atto amministrativo o quale atto cui la legge di (seppure mera) approvazione darebbe forza di legge. Qui interesse la legge di approvazione, che ha la forma e la forza di legge e questo basta.

La sostituzione con atto con forza di legge del Governo muta la forma e, quindi, la sostanza del rendiconto regionale. Il Governo non potrebbe che approvare il rendiconto con atto avente forza di legge, nella specie con un decreto-legge, stante l'impraticabilità di un decreto-legislativo, quindi con una legge che sarebbe sempre legge in senso formale perché non innovativa, ma priva della forma rappresentativo-assembleare e, con essa, della idoneità ad esercitare l'etero-controllo politico sull'esecutivo: si tratterebbe al più del controllo politico dell'esecutivo statale su quello regionale, fuori dalla logica ascendente della rappresentanza politica e da quella discendente della responsabilità politica. Poi, la sua pur rarefatta rappresentatività, in forza del legame fiduciario Governo-Parlamento, sarebbe inutile: sarebbe la rappresentatività della comunità nazionale e non della comunità territoriale regionale a cui rendere il conto della gestione e dinnanzi a cui rispondere e la seconda non è compresa, secondo l'antica logica dei cerchi concentrici, nella prima.

In ogni caso, anche ove la Corte intendesse riferirsi alla sostituzione delle competenze della Giunta, i termini della questione non muterebbero radicalmente. Nel caso in cui la Corte volesse attribuire al Governo la competenza alternativa alla predisposizione del rendiconto, resterebbe che il disegno di legge regionale e la legge regionale sarebbero, nel contenuto, sia in caso di approvazione che di non approvazione, ipotecate sostanzialmente dalla decisione del Governo che ha predisposto il rendiconto. La sostanza resterebbe quella di una materiale imputazione della decisione di rendiconto al Governo. E benché il rendiconto sia un atto contabile, che deve *rendere il conto* della gestione precedente, si tratta pur sempre di un '*giudizio*' sulla gestione del bilancio, «un giudizio valutativo della conformità del gestito rispetto al prescritto» e una fonte di conoscenza della gestione effettuata, in ordine alle scelte per il bilancio futuro: dal rendiconto si devono cioè trarre elementi per modificare il bilancio³⁶. Del resto, proprio il caso in oggetto mostra quali e quante *decisioni* implichi e quanta *politicità* presupponga.

Infine, i problemi non diminuirebbero nel caso in cui l'inciso contenuto nella decisione n. 49 implicasse l'attribuzione al Governo della presentazione del disegno di legge regionale: per un verso, si ammetterebbe l'iniziativa – riservata alla Giunta dalla legge statale di principio e dalla legge regionale, seppure non dalla Costituzione – del Governo di una legge regionale, per l'altro, si cortocircuiterebbe la forma di governo regionale e il significato dell'approvazione consiliare del rendiconto come forma di controllo politico dell'esecutivo regionale.

2.2 Il concatenamento tra continuità, equilibrio di bilancio e unità economica

Infine, se il «ritardo» nell'approvazione legislativa del rendiconto regionale giustifica la sostituzione del Governo, significa che quel 'caso' è suscumbibile in una delle clausole di emergenza dell'art. 120, c. 2.

Potrebbe pensarsi alla sua riconducibilità «al mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria», nella misura in cui il rendiconto regionale è parte di quella «finanza pubblica allargata» che, già prima della l. cost. n. 1 del 2012, deve concorrere all'equilibrio, almeno *tendenziale*, di bilancio e al rispetto dei vincoli

36 M. S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2000, 644, cui si riferisce il virgolettato.

eurounitari di sana gestione finanziaria³⁷. Questo potrebbe però condurre ad avocare al Governo l'adozione di tutti gli atti contabili degli enti territoriali, nel mero caso di ritardo, con buona pace dell'autonomia finanziaria e legislativa. In ogni caso, la violazione dei vincoli finanziari derivanti dal diritto comunitario non potrebbe derivare dal rendiconto in sé, che ha solo una funzione rappresentativa, di veridizione dei dati³⁸, ma dalla gestione sostanziale cui si riferisce: al più la mancata approvazione del rendiconto, così come l'approvazione di una legge oscura, potrebbe impedire la verifica del rispetto di quei vincoli.

Più probabilmente, il protocollo argomentativo della Corte intende mettere in gioco la clausola della tutela dell'unità economica.

Nella decisione n. 49 il concatenamento è il seguente. La mancata approvazione del rendiconto viola il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che «esige che ogni rendiconto sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente» e questo principio sarebbe uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio «pluriennale» e «tendenziale» del bilancio di cui all'art. 81 Cost.³⁹. La Corte mette a frutto quella nota giurisprudenza secondo cui il principio di copertura delle spese dell'art. 81, c. 4, implica il riscontro dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti e dunque del documento formale «bilancio consuntivo» che riassume l'andamento del predetto esercizio, in quanto «solo l'accertata esistenza di un avanzo di amministrazione permette di introdurre le risorse liberate ed un loro impiego nell'esercizio successivo»⁴⁰. A sua volta, la regola della previa approvazione del bilancio consuntivo diventa, per effetto della «forza espansiva» dell'art. 81, co. 4, Cost., «esplicazione del più generale principio di equilibrio del bilancio», che la medesima disposizione costituzionale conterrebbe già nella formulazione originaria e che ne farebbe un «presidio degli equilibri di finanza pubblica [...] in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»⁴¹. La continuità e l'equilibrio, l'una legata all'altro, convergono nella «corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi» e nella «stabilità», strutturale e pluriennale, dei bilanci preventivi e successivi, che è parte della necessaria stabilità del bilancio aggregato della Repubblica.

Ma l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche è già stato ritenuto dalla Corte – allo stesso modo dei principi fondamentali

37 Con la sent. n. 106 del 2017 la Corte ha costruito «l'obbligo di vigilanza del Governo, custode della finanza pubblica allargata» dello Stato sulle «regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale».

38 Tanto che, di fronte a una gestione finanziaria dell'esecutivo che violasse le regole europee e nazionali della finanza pubblica, il rendiconto non potrebbe che riprodurre i risultati di quella gestione, pur illegittima: ne deriverebbe, per un verso, l'emersione della responsabilità politica dell'esecutivo nei confronti dell'assemblea rappresentativa e del corpo elettorale, per l'altro, l'obbligo di adottare le misure conseguenti.

39 Si precisa che, trattandosi di rendiconto del 2013, l'art. 81 viene qui in considerazione nella sua formulazione originaria.

40 Tra le molte, Corte cost., sentt. nn. 70 e 192 del 2012.

41 La Corte attinge al legame antico tra il principio di copertura finanziaria dell'originario art. 81, c. 4, e il principio dell'equilibrio/pareggio di bilancio, già valorizzato, prima della l. cost. n. 1 del 2012, nella sent. n. 192 del 2012, cui si riferisce il virgolettato e su cui v. le considerazioni critiche di C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista Aic*, 2012, n. 4.

fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica – funzionale ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica⁴². Così come l'eliminazione di un disavanzo, quindi la garanzia dell'equilibrio, almeno tendenziale, di bilancio, rientrerebbe nella tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁴³.

Il concatenamento tra i tre anelli della catena (continuità degli esercizi-copertura delle spese e equilibrio di bilancio-unità economica) è debole.

Il principio di continuità degli esercizi finanziari implica che il rendiconto prenda le mosse, senza soluzione – si perdoni il gioco di parole – di continuità, dalle risultanze dell'esercizio precedente, così da legare gli esercizi successivi a quelli precedenti. Il bilancio successivo o la variazione al bilancio precedente tengono conto di quello reso, che costituisce la base per le determinazioni successive. L'interruzione della catena falsa il bilancio successivo, che partirà da premesse non veridiche o non verificate/approvate. La continuità è, dunque, collegata alla «corretta gestione economico-finanziaria» e alla «stabilità» dei bilanci, ma non pare, di per sé, «teleologicamente» preordinata all'equilibrio tendenziale di bilancio o, men che meno, al pareggio di bilancio. La continuità pare, infatti, avere un senso anche senza la regola dell'equilibrio: potrebbe darsi un rendiconto geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente in disavanzo, da cui gli esercizi successivi prendono le mosse per le proprie determinazioni sempre in disavanzo. La rispondenza tra le spese e le entrate dipende, piuttosto, dalle regole, dalle prescrizioni, dell'art. 81, c. 4, nel testo costituzionale originario e dell'art. 81, c. 1-3, nel testo vigente. Al più, un bilancio in equilibrio tendenziale o in pareggio che non si colleghi eziologicamente ai risultati della gestione precedente potrebbe essere un bilancio falsamente in equilibrio, ma è un problema di veridicità della rappresentazione.

Anche il terzo anello è flebilmente legato ai primi due. L'unità economica, ove la si ritenga legata alle politiche di bilancio e monetarie, imporrebbe l'uniforme applicazione di qualsiasi regola di bilancio costituzionalmente prescritta: varrebbe per la regola sia dell'equilibrio tendenziale e pluriennale, sia del pareggio annuale di bilancio, sia del bilancio in *deficit*.

Né parrebbe necessariamente compromessa la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: anche a voler concatenare principio di continuità e equilibrio di bilancio, di per sé una 'insana' gestione finanziaria, in quanto fondata su un bilancio non in equilibrio, potrebbe garantire quei livelli, seppure a discapito delle generazioni future.

3. L'argomento democratico e la logica economica del 'funzionamento'

Se il riferimento, quasi incidentale, al potere sostitutivo fa inconsapevole richiamo ad una vicenda teorico-dogmatica assai complessa e ad ambiti concettuali che non dovrebbero essere evocati con leggerezza, l'ultimo passaggio da compiere è la verifica della coerenza interna della decisione, ovvero della coerenza tra l'astratta ammissibilità

42 Corte cost., sentt. nn. 78 del 2011; 28, 51, 79 e 104 del 2013; 39 del 2014.

43 Corte cost., sentt. nn. 193 del 2007; 78 del 2011; 28, 79 e 104 del 2013; 44 e 110 del 2014.

della sostituzione del Governo in caso di ritardata approvazione del rendiconto regionale e l'accoglimento del secondo motivo di ricorso.

L'argomento su cui la Corte fa leva è l'argomento democratico, vale a dire il nesso tra rendiconto e «principio di legittimazione democratica».

Secondo la Corte, la legge regionale di approvazione del rendiconto del 2013 ha una struttura normativamente e logicamente incongrua: il bilancio consuntivo consiste in «un insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali», di talchè viola l'art. 81 Cost.⁴⁴. In particolare, le risultanze del consuntivo oscillano tra rappresentazione di un avanzo e, al contrario, di un disavanzo di amministrazione, laddove, invece, l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»⁴⁵. Detto diversamente, «va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici»⁴⁶. Poi, l'evoluzione della finanza pubblica, delineata prima dalla «legge organica» di cui al d.lgs. n. 118 del 2011 e poi dalla l. cost. n. 1 del 2012, che «ha rafforzato i parametri costituzionali attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico allargato e al controllo dell'indebitamento»⁴⁷, comporterebbe che «nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»⁴⁸. Allo stesso modo, l'individuazione, con le norme interposte di cui all'art. 29, d.lgs. n. 76 del 2000 e ora all'art. 18, d.lgs. n. 118 del 2011⁴⁹, di un arco temporale intermedio tra l'esercizio di riferimento del rendiconto e quello afferente al bilancio di previsione dei due esercizi successivi bilancia «le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti

44 Punto 3 del *Considerato in diritto*; conf. già sentt. nn. 1 del 1966; 384 del 1991; 213 del 2008; 100 e 141 del 2010; 68 e 106 del 2011.

45 *Ibidem*, sulla scia di Corte cost., sent. n. 274 del 2017.

46 Punto 3.4 del *Considerato in diritto*; conf. già sent. n. 184 del 2016.

47 La Corte adopera l'argomento benchè, come già evidenziato, a rigore le disposizioni della l. cost. n. 1 del 2012, ai sensi dell'art. 6, non si applichino al rendiconto del 2013.

48 Punto 3 del *Considerato in diritto*.

49 E, per la Corte, le disposizioni interposte che fissano gli obblighi di rendicontazione «costituiscono, all'un tempo, norme afferenti al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci e ai precetti in termini di copertura della spesa e di equilibrio dei bilanci di cui all'art. 81 Cost.»: conf. già sent. n. 184 del 2016; riconduceva, invece, tali disposizioni al solo coordinamento della finanza pubblica (e non all'armonizzazione dei bilanci pubblici) sent. n. 138 del 2013, su cui v. le condivisibili note critiche di D. DE GRAZIA, *Il sindacato di costituzionalità della legge di approvazione del rendiconto e la problematica individuazione del parametro del giudizio*, in *Le Regioni*, 2013, n. 5-6, 1105 ss.

alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi»⁵⁰, con i quali debbono essere adottati, ordinatamente e consequenzialmente, i provvedimenti di legge per il ripianamento di eventuali disavanzi di amministrazione. E ciò in forza di quella giurisprudenza secondo cui «l'efficacia di diritto sostanziale che il rendiconto riveste in riferimento ai risultati dai quali scaturisce la gestione finanziaria successiva e l'invalidità delle partite destinate, attraverso la necessaria aggregazione, a determinarne le risultanze, pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio»⁵¹.

Il ragionamento della Corte si fonda su due argomenti che sono scindibili: la veridicità e la trasparenza del rendiconto, così come la tempestività della sua approvazione rispetto agli esercizi successivi sono punti di ricaduta necessaria del legame tra governanti e governati; l'equilibrio/pareggio di bilancio e il divieto di indebitamento determinano l'obbligo di chiarezza e coerenza dei dati in «interdipendenza» con il mandato elettorale dei governanti.

Può nutrirsi più di un dubbio sulla solidità del secondo argomento e del legame che sottende. L'attendibilità dei dati contabili e la tempestività della approvazione del rendiconto mantengono il loro significato 'democratico' anche laddove non sia, in ipotesi, previsto il divieto costituzionale di indebitamento, come non era, alla lettera, previsto dall'art. 81, nel testo ancora vigente nel 2013. È vero che la verità delle rappresentazioni e la consequenzialità tra il rendiconto dell'esercizio precedente e i bilanci di quelli successivi sono anche condizioni per l'equilibrio (pluriennale) di bilancio, ma ciò non significa che sia quest'ultimo a imporre («comportare», secondo la locuzione adoperata dal Giudice costituzionale) la trasparenza e veridicità dei dati, questa, sì, connessa con la legittimazione democratica del rendiconto.

Pare, invece, innegabile il legame tra l'approvazione di un rendiconto vero e tempestivo e la forma di governo democratico-rappresentativa. La resa dei conti del binomio Giunta-Consiglio consente, nella direzione discendente del rapporto governanti-governati, l'esercizio del controllo politico sull'esercizio del mandato elettorale conferito dal corpo elettorale e, nello specifico, sulla gestione delle risorse della collettività regionale. Elemento obbligatorio della legge regionale approvativa del rendiconto è, infatti, l'enucleazione, in seno al risultato complessivo di amministrazione, delle risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. È implicazione della democrazia della responsabilità che il Giudice costituzionale qui riscrive nel linguaggio economico della «accountability».

Ma se così è, se l'approvazione del rendiconto è, oltre che mezzo di governo, anche strumento per far valere la responsabilità dei governanti dinnanzi ai propri elettori, l'unico soggetto competente è il Consiglio regionale – e quindi, mediatamente, il corpo elettorale regionale – che solo può sanzionare l'esecutivo e che solo può essere sanzionato dal corpo elettorale regionale. E questo anche in caso di mancata approvazione del rendiconto: se si prende sul serio l'argomento democratico, anche la responsabilità per tale omissione non può che essere di natura politica e interna alla

50 Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

51 Punto 4 del *Considerato in diritto*, che riprende Corte cost., sent. n. 274 del 2017.

forma di governo regionale e, in quanto tale, non può trovare copertura in artificiose costruzioni che snaturano la funzione di *controllo* sostitutivo⁵².

La sostituzione del Governo si traduce, invece, nell'alterazione, anzi – nella prospettiva del principio di sussidiarietà – nel capovolgimento, dell'ordinario rapporto tra i livelli territoriali e della loro «legittimazione democratica», per adoperare le parole della Corte: ciò che dovrebbe essere affidato all'azione del governo più vicino, e per ciò stesso democraticamente investito, finisce per entrare nel novero dei possibili oggetti d'intervento del governo allocato al livello territoriale superiore, con l'attenuazione del vincolo ascendente che lega governati e governanti.

Allo stesso modo, la competenza sostitutiva del Governo incrina anche la relazione discendente propria della forma di governo regionale: la responsabilità del Governo che si sostituisce potrebbe essere fatta valere dal Parlamento e, quindi, dinnanzi al corpo elettorale nazionale, ma la rappresentanza (e, a cascata, la responsabilità) nazionale, della comunità generale, è qualitativamente, prima che quantitativamente, diversa da quella regionale, non la comprende, non è la sommatoria materiale di tante rappresentanze regionali.

Potrebbe sostenersi che il controllo sostitutivo rafforza la fase discendente della relazione democratica tra governanti e governati, a scapito, comunque, della carica di legittimazione connessa all'investitura dei rappresentanti, solo ove sia fondato sostenere un concorso del sostituto nell'irrogazione della sanzione democratica che è legata alla periodica revisione del consenso elettorale e, quindi, di competenza del corpo elettorale. La questione rischia di risultare ostativa in chiave di teoria della Costituzione. L'inaccettabilità di un soggetto diverso dal corpo elettorale, quale unico giudice della responsabilità democratica che non tollera concorsi né intromissioni, è stato il presupposto logico-concettuale che ha impedito la pensabilità di obblighi di *facere* nei confronti degli organi costituzionali, per l'impossibilità di attivare meccanismi giuridici che operino in funzione sanzionatoria differenti dai meccanismi connaturati alla responsabilità politica, quale, per l'appunto, il mancato rinnovo del mandato di rappresentanza politica⁵³. Solo se si accede all'idea – che qui non può che essere accennata e non argomentata – che la Costituzione dello Stato democratico-pluralista contemporaneo postula il superamento del carattere 'lineare' dei rapporti di validità costituzionale (e, quindi, anche di legittimità democratica) ed il contestuale riconoscimento della necessaria "matricialità" e "reticolarità" dei processi decisionali pubblici, la questione si pone in termini sostanzialmente diversi. Ad una visione della Costituzione articolata in infiniti nodi ed in cui non esiste un fondamento unitario e precostituito di cosa debba considerarsi costituzionalmente legittimo, infatti, non sembra

52 Del resto, la Corte, nella già citata sent. n. 184 del 2016 e nella più recente sent. n. 247 del 2017, muovendo dalla qualificazione del bilancio come «bene pubblico nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato», che «ha concorso a far ottenere l'investitura democratica» ed il «realizzato», ha concluso che «non a caso» «alla mancata approvazione» del bilancio successivo «l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica».

53 Cfr., con riguardo all'inconfigurabilità di un dovere costituzionale sanzionabile giuridicamente di adempimento interno degli obblighi derivanti dal diritto internazionale pattizio, P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 61, nt. 93 e 152-5.

ripugnare l'idea che alla parcellizzazione dei percorsi formativi della volontà pubblica corrisponda una moltiplicazione delle possibili sedi della sanzione.

Resta, però, il dubbio che l'efficiente ed efficace sostituzione del Governo al ritardo regionale sia ascrivibile alla logica *economica* del funzionamento, del raggiungimento del risultato, che non ha nulla a che vedere con l'argomento democratico adoperato dalla Corte, sia declinato nelle teoriche della democrazia della rappresentanza che della responsabilità.

4. *Gli spettri*

In conclusione, la mancata approvazione nei termini del rendiconto regionale non pare un' 'emergenza' costituzionale che possa fondare, in un ordinamento pluralista, il potere sostitutivo straordinario e con esso la sospensione delle norme attributive delle competenze regionali. Il perché di tale sospensione si radica nell'esigenza di instaurare un regime d'eccezione per conservare l'unità politica sostanziale cristallizzata dai valori costituzionali che il testo restituisce attraverso l'individuazione dei presupposti materiali legittimanti la sostituzione e compromessa dall'inadempimento del sostituto.

Nel caso deciso, però, in cui si ammette la sostituzione per mero ritardo e di una legge, il legame con la conservazione della Costituzione vigente, sotto forma di tutela dell'unità economica, è debole, con possibile mutamento dello stato di eccezione conservativo e provvisorio in evolutivo e permanente e la trasformazione del potere sostitutivo da potere costituito, interno, appartenente all'ordine giuridico, in potere sostanzialmente costituente, con l'instaurazione di un nuovo ordine.

Lo spettro è quello dello stato di eccezione assoluto e estremo, irriducibile alle previsioni del diritto, proprio della dottrina decisionista e della sua interpretazione integrata del comma I e II dell'art. 48 della Costituzione di Weimar, che l'erompere delle Costituzioni pluraliste ha, però, ormai consegnato alla storia costituzionale

Ciò che, comunque, non pare corretto è che attraverso un *obiter dictum* si cancelli la storia dottrinale, legislativa e giurisprudenziale dei presupposti legittimanti i poteri sostitutivi tra enti costitutivi della Repubblica. Il futuro ci dirà se il linguaggio adoperato dal Giudice costituzionale nella pronuncia in oggetto sia da considerarsi la spia disvelatrice di un'effettiva metamorfosi e trasfigurazione del potere sostitutivo o se, viceversa, come pare auspicabile, si sia trattato di un mero inciso privo di significato nella fenomenologia del potere sostitutivo del Governo.

* Professoressa associata di Diritto costituzionale, Università di Sassari