

La Corte dei conti e le sue funzioni dopo l'attuazione costituzionale del Fiscal compact*

di Francesco Sucameli **
(23 giugno 2014)

Summary

Desta una certa meraviglia che la comunità degli interpreti non abbia ritenuto ancora di soffermarsi, adeguatamente, sull'impatto avuto, sul sistema delle fonti, dal c.d. Fiscal compact, ed in particolare, sull'introduzione, a livello costituzionale, del principio del pareggio di bilancio (rectius, equilibrio di bilancio).

Per una disamina più efficace delle cennate problematiche, si è ritenuto opportuno ripercorrere i termini delle recenti innovazioni normative attraverso una ricostruzione del sistema delle fonti: dapprima saranno esaminate quelle dell'ordinamento sovranazionale, illustrando brevemente le norme che hanno fortemente trasformato le politiche di bilancio dei paesi dell'area Euro; successivamente si procederà all'analisi del sistema delle fonti interne.

L'articolo si ripropone di illustrare, da un lato, il rinnovamento interpretativo che si impone su alcuni punti del vigente sistema costituzionale, in particolare sul concetto di "contabilità pubblica" e sulla trasformazione della Corte dei conti, nel segno della sua definitiva emancipazione dal Governo.

In secondo luogo si affrontano questioni solo apparentemente marginali, come il destino della previgente legislazione oggi attratta alla "competenza esclusiva" della legge rinforzata n. 243/2012.

1. Le fonti europee in tema di politica economica

1. Il Trattato fondamentale nell'Unione europea (TFUE), nell'incorporare e riprodurre il contenuto del vecchio Trattato della Comunità Europea (TCE), contiene le linee essenziali di un sistema di regole, articolato su tre livelli gerarchici¹.

1.1. Livello primario: i Trattati

1.1. Sul primo livello, quello pattizio e unionista, le norme di riferimento in materia di politica economica sono dettate dalle disposizioni del TFUE e in particolare, dagli artt. 120-126 (Titolo VIII, Capo I "Politica economica") e 136 TFUE (il regime speciale per l'Eurogruppo), nonché dal Protocollo n.12 del Trattato di Lisbona (contenente le disposizioni di dettaglio sulla procedura per disavanzi eccessivi).

Quanto al primo gruppo di disposizioni, il Trattato sancisce innanzi tutto, sul piano sostanziale, una serie di regole volte ad affermare il principio della responsabilità esclusiva

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, atti del Seminario di studio - Palazzo della Consulta, 22 Novembre 2013, http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Seminario2013_Tosato.pdf

del singolo Stato per le proprie scelte di politica economica, sterilizzando ogni leva di redistribuzione delle conseguenze delle proprie decisioni di bilancio sulla collettività europea (in termini di aumento del costo del debito o dell'inflazione a carico degli altri Stati).

In questo senso possono leggersi: la garanzia dell'esonero dall'obbligo di soccorso finanziario a carico dell'Unione e/o degli altri Stati membri (art. 125 TFUE) e il divieto di finanziamento/acquisto del debito pubblico nazionale da parte delle banche centrali del SEBC e della BCE (art. 123 TFUE, c.d. "no bail-out"). L'unica deroga ammessa al divieto di "bail-out" è contemplata dall'art. 122 TFUE, che consente al Consiglio, su proposta della Commissione, di concedere, "a determinate condizioni", un'assistenza finanziaria in favore di uno Stato membro che "si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo".

A questo sistema di prescrizioni si aggiungono i divieti di accesso privilegiato del settore pubblico alle istituzioni finanziarie (art. 124 TFUE) e di disavanzi pubblici eccessivi (art. 126 TFUE).

Detto in altri termini, ogni Stato può fare pagare ai suoi cittadini, ed esclusivamente a quelli, il finanziamento della propria spesa pubblica e degli interventi di politica economica e non può redistribuire i costi di tali scelte sugli altri Stati, attraverso una maggiore inflazione e quindi un aumento del costo di collocamento dei titoli del proprio debito pubblico (né tantomeno, attraverso euro-bond).

Per altro verso, poiché in una zona a moneta unica, il *moral-hazard* dei singoli Stati membri (vale a dire l'adozione di politiche di bilancio che possano minacciare la stabilità dell'euro, a causa, ad esempio, del rischio *default* del singolo Stato), non può non avere conseguenze su tutti i soggetti del sistema, l'art. 121 TFUE dispone che gli stessi Stati membri «*considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio, conformemente alle disposizioni dell'articolo 120*». Quest'ultimo, a sua volta, prevede che «*Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea e nel contesto degli indirizzi di massima di cui all'articolo 121, paragrafo 2*».

Il principio della responsabilità esclusiva ed il conseguente divieto di *moral-hazard* sono supportati da una serie di regole a carattere "preventivo" (sorveglianza multilaterale², basata su indirizzi di massima e raccomandazioni) e da meccanismi di tipo "correttivo" (procedura per disavanzi eccessivi³, fondata su raccomandazioni che possono essere seguite da decisioni sanzionatorie, come l'obbligo di depositi infruttiferi e la successiva trasformazione di questi ultimi in ammende), dove peraltro arbitri sono la Commissione in fase propulsiva e gli stessi Governi all'interno del Consiglio (*peer-procedure*) in fase

2 Cfr. l'art. 121 TFUE, §§ 2-5.

3 Cfr. l'art. 126 e il Protocollo n. 12 del TFUE.

decisionale, con esclusione del sindacato della Corte di Giustizia secondo il rito della “procedura d’infrazione” di obblighi comunitari⁴.

Un piccolo inciso va fatto in ordine alla modifica dell’art. 136 TFUE, connessa all’istituzione del MES (meccanismo europeo di stabilità) e del fondo “salva Stati”. A fronte dell’instabilità finanziaria che ha colpito il debito di molti Paesi, nella riunione del Consiglio europeo del 28 e 29 ottobre 2010, i capi di Stato o di Governo hanno convenuto sulla necessità di introdurre un meccanismo permanente per la soluzione delle crisi e di procedere alla revisione dei Trattati necessaria a tale scopo (sulla scorta della crisi greca e dell’esperienza maturata con la istituzione di fondi provvisori di sostegno finanziario agli Stati in difficoltà: il MESF, il Meccanismo europeo di stabilità finanziaria, e il FESF, il Fondo europeo di stabilità finanziaria⁵). Il MES, infatti, come è noto, è un’istituzione internazionale sottoposta al diritto internazionale pubblico, con responsabilità limitata al capitale conferito dai singoli Stati, la cui *mission* è intervenire a favore degli Stati che si trovano in grave difficoltà finanziaria, secondo criteri di “stretta condizionalità”⁶.

La sua istituzione è avvenuta facendo ricorso alla procedura semplificata di modifica del TFUE⁷, aggiungendo all’art. 136 TFUE un terzo comma, che permette espressamente agli

4 Cfr. l’art. 126, § 10, che esclude la procedura precontenziosa e contenziosa ai sensi degli artt. 258 e 259 TFUE. In merito cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell’Unione*, (16 settembre 2014), reperibile

all’indirizzo http://archivio.rivistaaic.it/cronache/giurisprudenza_comunitaria/patto_stabilita/index.html. Come ricorda l’autore, la Corte di giustizia, nella sentenza 13 luglio 2004, in causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*, ha giudicato irricevibile il ricorso della Commissione, nella parte in cui essa richiedeva l’annullamento delle decisioni del Consiglio di non adottare i provvedimenti formali contenuti nelle raccomandazioni della Commissione ai sensi dei vecchi artt. 104, nn. 8 e 9, TCE (procedura per disavanzi eccessivi, ora 126 TFUE), rilevando che la mancata adozione da parte del Consiglio dei suddetti atti non può dar luogo ad atti impugnabili ai sensi dell’articolo 230 TCE (ricorso per inadempimento di un obbligo comunitario, ora art. 259 TFUE) in forza dell’espressa esclusione di cui al citato articolo; al limite, afferma la Corte, può legittimare un ricorso in carenza della Commissione contro lo stesso Consiglio ex art. 232 TCE (ora 265 TFUE). Peraltro, la Corte evidenzia come la sottrazione degli esiti della procedura alla ordinaria e generale procedura di infrazione non esclude, peraltro, che al procedimento per infrazione sia sottoponibile la violazione delle regole procedurali medesime, come è avvenuto laddove i Capi di Stato e di Governo hanno creato, *ad hoc* e per singoli casi, un sistema di *enforcement* del divieto di disavanzi eccessivi diverso e parallelo da quello previsto dal vecchio art. 104 TCE, ora 126 TFUE.

5 Sul punto cfr. M. GIORDANO, *La nuova governance fiscale*. Atti del Seminario *La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e prospettive*, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012, http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/Ultimo_fascicolo/Giordano-CERADI.pdf.

6 Sul tema cfr. F. Donati, il quale ricorda che «l’aiuto del MES [...] è riservato agli Stati che, con la sottoscrizione del Fiscal Compact (...), si sono impegnati a una gestione virtuosa del bilancio e ad accettare i mezzi correttivi eventualmente individuati dalla Commissione». F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’unione europea* (31 maggio 2013), in www.rivistaaic.it n. 2/2013, reperibile al seguente indirizzo http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/2_2013_Donati.pdf:

7 Cfr. l’art. 48 TUE.

Stati membri la cui moneta è l'euro di "istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme", fermo restando che "la concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità"⁸.

La Corte di giustizia ha ritenuto legittimo il ricorso alla procedura di modifica semplificata, in quanto riconducibile nell'ambito delle competenze Ue in materia di politica economica e in linea con l'art. 122 TFUE, che circoscrive le condizioni per la deroga al divieto di assistenza finanziaria agli Stati da parte dell'Ue⁹.

1.2. Secondo livello: il diritto derivato

1.2. Per quanto concerne la normazione di grado secondario, essa comprende:

a) i due atti applicativi del Protocollo n. 12, e cioè il regolamento (CE) 479/2009¹⁰ e la direttiva 2011/85/UE¹¹; b) il Patto di Stabilità e Crescita (PSC)¹², che, sostanzialmente, dà

8 La modifica dell'art. 136 TFUE è stata disposta con decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011, mentre l'istituzione del MES è avvenuta nel febbraio 2012.

9 Corte di giustizia, sentenza 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle c. Irlanda*.

10 Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio del 25 maggio 2009 *relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea*.

11 Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011 *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*.

12 "Patto" è l'espressione utilizzata dalle istituzioni europee per richiamare un sistema di regole la cui struttura giuridica si presenta composita ed eterogenea, comprensiva di norme spesso a carattere non vincolante (c.d. *soft law*). La struttura originaria del PSC, infatti, comprendeva oltre ai due regolamenti del 1997, un atto di indirizzo politico, ovvero, la Risoluzione del Consiglio europeo di Dublino, in cui gli Stati membri si impegnavano non solo a rispettare il divieto di disavanzi eccessivi ma anche a raggiungere a medio termine un saldo prossimo al pareggio o addirittura un *surplus* di bilancio (cfr. anche cons. n. 2 del regolamento 1466/1997 e n. 3 del regolamento 1467/1997). Per esigenza di chiarezza è opportuno distinguere il contenuto del PSC ragionando separatamente sul piano sostanziale e su quello processuale: dal primo punto di vista esso ha determinato la trasformazione di un divieto (quello di evitare disavanzi eccessivi) in un obbligo ad agire. Lo scopo è fare in modo che gli Stati membri migliorino le loro situazioni di bilancio e di debito fino in modo da costituire una "riserva" di bilancio utilizzabile per le effettuare manovre anticicliche, senza pregiudicare la virtuosità delle proprie finanze e, quindi, gli equilibri monetari.

Sul piano processuale, esso ha riempito di contenuti lo scarso schema procedurale della sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi, basato sulla successione di "raccomandazioni" (con funzione preventiva e persuasiva) e "decisioni" (funzione dissuasiva e comminatoria).

La corposa revisione del 2011, è stata preceduta dal "*Patto Euro plus*", adottato nel mese di marzo del 2011 dai capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'UE appartenenti all'area dell'euro e da quelli di Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania per rafforzare il pilastro economico dell'UEM e accrescere la qualità del coordinamento tra le politiche economiche. Esso rappresenta un quadro di riferimento non vincolante per il coordinamento delle politiche economiche, che avrebbe dovuto soppiantare, in prospettiva, il PSC e diretto a perseguire i seguenti quattro obiettivi: promuovere la competitività; stimolare l'occupazione; concorrere ulteriormente alla sostenibilità delle finanze pubbliche; rafforzare la stabilità finanziaria. Specifico rilievo veniva inoltre attribuito al coordinamento delle politiche fiscali. Da segnalare, che tra le misure contemplate per il quarto obiettivo, veniva già prospettato il recepimento del PSC a livello interno, preferibilmente per via costituzionale, attraverso forme e contenuti tecnici rimessi ai singoli Stati (per esempio attraverso il principio dell'equilibrio di bilancio). è.

attuazione alle procedure di sorveglianza multilaterale e di disavanzi eccessivi, secondo un'interpretazione restrittiva che obbliga gli Stati a perseguire un tendenziale pareggio di bilancio e a rispettare un rapporto debito/pil secondo un "valore di riferimento" del 60%, in conformità al Protocollo n. 12. Esso consta principalmente dei due regolamenti (CE) 1466/1997 e 1467/1997, così come emendati nel 2005 dai regolamenti (UE) 1055/2005 e 1056/2005 e nel 2011 dai regolamenti (UE) nn. 1175/2011 e 1177/2011 (questi ultimi due, parte integrante del c.d. *Six pack*). Per effetto di tali ultime modifiche è stata introdotta una più rigorosa applicazione del Patto di stabilità e crescita. In particolare, si stabilisce un meccanismo decisionale volto a "depoliticizzare" le procedure per l'irrogazione delle sanzioni per i Paesi che violano le regole del PSC: le sanzioni, infatti, sono "raccomandate" dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("*reverse majority voting*") degli Stati dell'area euro (senza tenere conto del voto dello Stato interessato), mentre prima era necessaria una decisione piena da parte del Consiglio; c) il *Six pack*¹³ che, tra altre cose, contemplava per la prima volta, in una fonte giuridica, l'obbligo di introdurre a livello interno strumenti tecnici per assicurare il pareggio di bilancio (cfr. considerando n. 16, nonché gli artt. 5 e 6 della Direttiva 2011/85/EU dell'8 novembre 2011, anche se, analogamente al "Fiscal compact", che contempla lo stesso obbligo, non si parla in nessun modo della forma "costituzionale"). Il principale obiettivo del "*Six pack*" è il rafforzamento della "sorveglianza multilaterale", con la disciplina rigorosa del c.d. "semestre europeo" (la verifica multilaterale delle politiche nazionali di bilancio)¹⁴ e della procedura per disavanzo

Il successivo *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* firmato nel Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 ed entrato in vigore il 1 gennaio 2013, non cita esplicitamente il *Patto euro plus* e non lo trasforma in uno strumento vincolante, ma ne richiama invece in termini generici i quattro obiettivi e molti contenuti, senza tuttavia introdurre gli elementi necessari ad assicurarne l'applicabilità giuridica.

13 Il "*Six pack*" comprende 5 regolamenti e una direttiva: Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, *relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro*; Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, *sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro*; Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*; Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 *sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici*; Regolamento n. 1177/2011 del Consiglio dell'8 novembre 2011, *che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*; la Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, *relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*.

14 Sul semestre europeo cfr. G. RIZZONI, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia, Italia a confronto* (2 novembre 2011), in www.rivistaaic.it, n. 4/2011, nonché R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in costituzione* (15 febbraio 2012), in www.federalismi.it, n. 4/2012. Come ricorda G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, cit., «i controlli relativi alla disciplina preventiva si sviluppano nell'ambito del c.d. "semestre europeo", che scandisce tempi e modi per una sorveglianza *ex ante* (e in parallelo) delle politiche nazionali di bilancio. Istituito dal Consiglio Ecofin nel settembre 2010, e successivamente formalizzato nel regolamento 1175/2011, il semestre si snoda nei primi sei mesi dell'anno attraverso una procedura che coinvolge il livello europeo e quello nazionale. In breve: si parte a gennaio con un documento della Commissione ("Analisi annuale della crescita"), che definisce indirizzi prioritari in materia di

eccessivo, previste dagli artt. 121 TFUE e 126 TFUE e perfezionate con il PSC. La riforma, in particolare, ha rafforzato i presupposti per l'attivazione della procedura per disavanzo eccessivo (è ora sufficiente lo sfioramento del tetto del debito, anche se rimane rispettato il limite del *deficit*), ha ridotto i tempi e rafforzato le sanzioni; d) il *Two pack*¹⁵, che integra e rafforza ulteriormente la "sorveglianza multilaterale" nell'ambito del solo "euro-gruppo", in particolare rendendo più efficace la procedura del "semestre europeo": la procedura di bilancio si prolunga infatti nella seconda metà dell'anno, obbligandosi gli Stati a sottoporre a verifica multilaterale (entro il 15 ottobre) finanche i loro progetti di bilancio. Tale verifica è svolta dalla Commissione, che ha tempo fino al 30 novembre per formulare su di essi un parere; i bilanci e le leggi sostanziali collegate devono essere definitivamente adottati in sede nazionale entro il 31 dicembre¹⁶.

1.3. Terzo livello: il "Fiscal compact"

1.3. La terza categoria di fonti è rappresentata dal *Fiscal Compact*¹⁷, parte del più ampio "Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria" (TSCG) (in vigore, come già accennato, dal gennaio 2013)¹⁸.

La decisione di 25 Stati membri su 27 di dare luogo ad un Trattato al di fuori della cornice normativa ed istituzionale europea è nota: Regno Unito e Repubblica Ceca hanno ritenuto

bilancio e di riforme. Il documento passa al vaglio del Consiglio Europeo, che lo discute e approva nella sua riunione di marzo. A questo punto subentrano gli Stati membri, che entro aprile sottopongono alla Commissione i loro programmi di bilancio a medio termine (programmi di stabilità), nonché i piani nazionali per la crescita e l'occupazione (programmi di riforma). Su questi programmi si pronuncia la Commissione, formulando raccomandazioni specifiche per ogni singolo Stato. Le raccomandazioni della Commissione vanno al Consiglio Europeo, che le approva nella sessione di giugno».

15 Il "*Two pack*" consta di due regolamenti: il regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 *sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria* e il regolamento (CE) n. 473/2013 del Consiglio del 21 maggio 2013 *sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro*.

16 Il "*Two pack*" prevede altresì la sorveglianza automatica per i Paesi che ricevono aiuti finanziari dai "fondi salva-stati" costituiti a livello sovranazionale, così come previsti dal FESF e poi dal MES; tale sorveglianza comporta l'obbligo di adottare misure sufficienti per fronteggiare le fonti dell'instabilità e un *surplus* di oneri informativi alla Commissione.

17 *Ex multis*, G.L. TOSATO, *Il Fiscal Compact*, in G. Amato, R. Gualtieri (a cura di), *Prove di Europa unita: le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Firenze, ASTRID-Passigli Editori, 2013, pp. 27 ss.; R. PEREZ, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di dir. amministrativo* n. 5/2012, pp. 469 ss.; D. MORGANTE, *Note in tema di "Fiscal compact"* (4 aprile 2012) in *Federalismi.it*, n.7/2012; R. DI MARIA - G. GENNARO, *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva* (27 maggio 2012), in *Forum di Quaderni costituzionali*, Rassegna n. 06/2012; F. NUGNES, *Il Fiscal Compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo* (6 marzo 2012), *ivi*, Rassegna n. 04/2012.

18 In particolare, il Patto di bilancio o "fiscal compact" strettamente inteso è disciplinato dal Titolo III (artt. 3-8) del TSCG.

che la strada della codificazione interna dell'*austerity*, tramite la regola del pareggio di bilancio, non fosse accettabile .

Il nuovo Trattato, pertanto, è un ordinario trattato di diritto internazionale, che si colloca fuori dal sistema del TUE e del TFUE; tuttavia presenta più di un collegamento col sistema Ue, sia a livello dei contenuti, in gran parte ricognitivi del “*Six pack*”, di “*Euro plus*”, del “*Two pack*”, sia dal punto di vista dei meccanismi e delle scadenze istituzionali.

Questo peraltro è vero solo in parte: basti pensare alla specialissima competenza della Corte di Giustizia (altro collegamento istituzionale con l’Ue, cui le parti contraenti affidano una nuova competenza). L’art. 8 del TSGC, infatti, individua le competenze della Corte di giustizia in riferimento alle procedure per la verifica dell’osservanza degli obblighi previsti in tema di disavanzo e di “**introiezione**” **negli ordinamenti interni del principio del pareggio di bilancio di cui al precedente art. 3, § 2 (cfr. altresì il preambolo del Trattato)**. In pratica, le Parti contraenti, limitatamente a tale specifico obbligo, si sottopongono alla procedura per infrazione e inadempimento di un obbligo, peraltro, non comunitario ma di diritto internazionale (a fronte del già richiamato principio generale sancito nell’art. art. 126 TFUE, § 10, che sottrae la procedura a presidio degli obblighi in materia di politica economica alla giurisdizione della Corte) .

In secondo luogo, ai sensi dell’art. 16 del TSCG, è stabilito che a valle della sua prima applicazione si valuterà se incorporarne le previsioni nella cornice giuridica dell’Unione o nella sua legislazione, entro cinque anni dalla sua entrata in vigore e sulla base della sua attuazione. Questo è un dato relevantissimo, soprattutto in chiave di obblighi per il sistema del riparto delle competenze legislative interne (art. 117 Cost.), poiché a rigore non si tratta di atti con la capacità vincolante tipica degli atti comunitari (art. 117, comma 1, Cost.).

Circa l’ammissibilità di un simile trattato, si deve ricordare che l’art. 41 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1968 ammette la modifica di un accordo multilaterale fra alcune soltanto delle sue parti, a patto che non si pregiudichino gli obiettivi dell’accordo base e i diritti degli altri contraenti. Dal punto di vista del diritto Ue, peraltro, la possibilità di ricorrere ad un accordo internazionale, al di fuori della cornice Ue è stata affrontata, incidentalmente, nella citata sentenza *Pringle* in cui la Corte di giustizia ha osservato che “100. [...] va rammentato che, ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 2, TFUE, l’Unione ha «competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione (...) può incidere su norme comuni o modificarne la portata. 101. Ne discende altresì che è vietato agli Stati membri concludere tra di loro un accordo che possa incidere su norme comuni o modificarne la portata ». Non sono quindi vietati accordi *intra vires* che non modificano o impediscono l’applicazione delle norme UE¹⁹.

Non secondaria è anche la considerazione che i profili di eventuale contrasto col diritto dell’Ue appaiono nulli se è vero, come si è osservato, che le disposizioni del *Fiscal*

19 In dottrina erano stati avanzati vari dubbi sulla legittimità del *Fiscal Compact*, cfr. per tutti P.CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principles, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, pp. 231 ss..

Compact non hanno carattere realmente innovativo, nel senso che esse o sarebbero già previste dal diritto dell'Unione oppure potrebbero essere agevolmente previste con altri atti di diritto derivato dell'Unione stessa²⁰.

In terzo luogo, le disposizioni del TSCG, ai sensi del suo art. 2, devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono essere applicate solo se compatibili con tale diritto. La clausola dell'art. 2 del Fiscal Compact consente di superare ogni dubbio di compatibilità, in quanto obbliga ad interpretare e ad applicare lo stesso in funzione del diritto primario e secondario dell'Ue, ponendolo in una posizione di sostanziale terzietà gerarchica. Eventuali conflitti, se non superabili in via di interpretazione, comporterebbero l'automatica disapplicazione delle norme incompatibili.

2. Il diritto interno. L'attuazione costituzionale del principio del pareggio di bilancio

2. Come si è già evidenziato, il TSCG (art. 3, §2), sia pure con meno scalpore dopo quanto già era stato stabilito con la Direttiva 2011/85/EU dell'8 novembre 2011 (considerando n. 16 e artt. 5 e 6), ha portato all'onore della cronaca il principio del pareggio del bilancio e la sua introduzione, obbligatoria, negli ordinamenti nazionali; tuttavia, né l'una né l'altra fonte normativa prevedevano la necessità della forma costituzionale, per quanto "preferibile".

Per ragioni che non spetta sondare in un articolo con ambizioni di analisi giuridica, la scelta del nostro Legislatore interno è stata però nel senso della riforma costituzionale: il disegno di legge costituzionale recante "*introduzione del principio del pareggio di bilancio*" è stato definitivamente approvato il 18 aprile 2012, divenuto la [legge costituzionale](#) n. 1 del 20 aprile 2012, pubblicata nella G.U. del 23 aprile 2012.

Le modifiche costituzionali riguardano principalmente la novellazione degli artt. 81;97; 117 e 119 Cost.²¹.

20 S. PEERS, *The Stability Treaty: Permanent Austerity or Gesture Politics?*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, pp. 404 ss..

21 La novella dell'articolo 97 Cost. estende l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico a tutte le amministrazioni pubbliche, in conformità con l'ordinamento dell'Unione Europea, cui la norma costituzionale espressamente rinvia.

Il principio è ribadito nel Titolo V della Carta costituzionale, ove viene declinato in rapporto all'autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119). Il principio dell'equilibrio, infatti, opera alla stregua di limite sostanziale, affermandosi che l'autonomia finanziaria è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, prevedendo al contempo che le autonomie territoriali sono tenute a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Il sesto comma dell'articolo 119 Cost., inoltre, specifica che il ricorso all'indebitamento – che già la previgente disciplina costituzionale consentiva esclusivamente per finanziare spese di investimento – è subordinato alla contestuale definizione di piani di ammortamento e alla condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

La legge costituzionale novella, inoltre, l'articolo 117 della Costituzione, inserendo la materia della "armonizzazione dei bilanci pubblici", tra quelle su cui lo Stato ha una competenza legislativa esclusiva.

A dispetto del dato letterale della *rubrica legis*, l'articolato della legge costituzionale²², piuttosto che di "pareggio", parla di "equilibrio"²³, concetto più flessibile e al contempo più robusto, perché non riguarda soltanto un risultato numerico a chiusura di esercizio finanziario, ma l'armonia qualitativo/quantitativa tra entrate e spese, di modo che, al netto di componenti straordinarie, il ciclo della gestione finanziaria sia in grado di generare le sue coperture evitando deficit ed indebitamento.

Coerentemente con la premessa sul concetto di equilibrio che si è tentato di delineare, alla regola generale dell'equilibrio di bilancio è possibile derogare solo in presenza di condizioni straordinarie (ciclo economico o eventi eccezionali), facendo **ricorso all'indebitamento**. Tali condizioni sono definite ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale in termini di **gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali**.

Centrale, peraltro, in questo sistema, è il rinvio ad un'altra fonte, ovvero alla c.d. "legge rinforzata". Il nuovo **sesto comma** dell'articolo 81 Cost., afferma che la definizione del **contenuto della legge di bilancio**, delle **norme fondamentali** e dei **criteri** volti ad assicurare l'**equilibrio tra le entrate e le spese** dei bilanci e la **sostenibilità del debito** del complesso delle pubbliche amministrazioni sono demandati a una apposita **legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti** di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale e dettagliati nell'art. 5 della medesima l. cost. 1/2012²⁴.

Com'è noto, la legge rinforzata in questione è stata approvata il 24 dicembre 2012, con legge n. 243, la quale, a sua volta, ha espressamente disciplinato le materie oggetto della riserva stabilita dal citato art. 81, comma 6, Cost., in combinato disposto con l'art. 5 della l. cost. n. 1/2012

Il carattere "rinforzato" risulta **dall'art. 1, della legge 243/2012** che si autodefinisce come **legge di attuazione della legge costituzionale n. 1/2012**: "(Oggetto) 1. La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1, e dell'articolo 5 della medesima legge costituzionale. 2. La presente legge può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione". Orbene, sono molte le leggi che negli anni si sono autodefinte come leggi derogabili solo in maniera espressa (vedi ad esempio decreto legislativo 267/2000, art. 1). In questo caso, però, la legge si pone come legge di

22 Sul valore ermeneutico della rubrica cfr. V. CRISAFULLI, voce *Disposizione (e norma)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIII, Milano 1964.

23 Il comma 1 dell'art. 81, infatti, si esprime in termini di equilibrio tra le entrate e le spese tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico.

24 Per un sintetico esame dell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012 cfr. *infra*, § 2.1.

attuazione della legge costituzionale n. 1/2012, avente pertanto una particolare “**forza passiva**”, in quanto non può essere modificata o “derogata” se non con legge “rinforzata”. Si tratta di fonti che la dottrina costituzionalistica inquadra tra **le fonti primarie subcostituzionali, ma c.d. atipiche**, perché dotate soltanto di una resistenza passiva maggiore delle altre fonti ordinarie (come le leggi che stabiliscono la loro abrogabilità solo per via espressa e non in via implicita).

Come ha giustamente osservato da Dickman ²⁵, «differentemente dalle clausole “autorafforzative” presenti in varie leggi ordinarie, per così dire, con “ambizione” organica, alle quali non è possibile riconoscere alcuna reale efficacia perché adottate nelle stesse forme della legislazione ordinaria che pretendono di (auto)rafforzare, tale clausola si collega alla specialità formale della legge n. 243.

Pertanto non da tale clausola ma direttamente dalla base costituzionale della legge n. 243 derivano specifiche conseguenze ai fini dei rapporti tra tale legge e le altre fonti legislative statali, in particolare per quanto concerne l’assetto della legislazione sulla finanza pubblica e sulla contabilità generale, ora articolata sulla base della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (...).».

2.1. La “competenza esclusiva” della legge rinforzata

2.1. Richiamando, ancora, il ragionamento dell’autore sopra citato, «Ne deriva anche che tale legge non può ritenersi dotata solo della funzione di specificare o definire istituti menzionati dalle fonti che attua, come da alcuni inizialmente prospettato, in quanto, nell’ambito proprio, essa può ritenersi dotata di competenza esclusiva, quindi anche integrativa del dato costituzionale, purché non generi con esso contraddizioni e soprattutto, come si vedrà, sia conforme alla disciplina europea che la “regge”. »²⁶

Infatti, come prima accennato, **l’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012** prevede i contenuti e, quindi l’ambito di competenza, attratti dalla legislazione ordinaria a quella rinforzata. Precisamente esso prevede che siano disciplinati, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, con la procedura “rinforzata” di cui al comma 6:

“a) le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica;

b) l’accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all’andamento del ciclo economico, all’inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali;

c) il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) del presente comma corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione;

²⁵ R. DICKMAN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici (13 marzo 2013)*, in www.federalismi.it, n. 6/2013.

²⁶ R. DICKMAN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, cit.

d) *la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'articolo 81, secondo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge costituzionale, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo di cui alla lettera c) del presente comma sulla base di un piano di rientro;*

e) *l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica;*

f) *l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio;*

g) *le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla lettera d) del presente comma, anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.” (comma 1),*

nonché : “a) *il contenuto della legge di bilancio dello Stato; b) la facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all'indebitamento, ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione, come modificato dall'articolo 4 della presente legge costituzionale; c) le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.” (comma 2).*

Da un punto di vista dell'efficacia, poi, tanto la legge costituzionale, quanto la sua legge di attuazione, sono entrate in vigore il «**1° gennaio 2014, ad eccezione del capo IV e dell'articolo 15, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2016**» (art. 21, comma 3, della legge n. 243 del 2012)²⁷. Come si può evincere dall'elenco delle “competenze” della legge rinforzata, enucleate dall'art. 5, un ruolo centrale in questo sistema hanno il sistema delle verifiche e di sorveglianza per raggiungimento degli equilibri di bilancio (cfr. in particolare la lettera a e la lettera f). Detto in altri termini, la definizione dei “*minimis rationibus*” che governano la finanza pubblica, la struttura e regole di bilancio, non può non comprendere il sistema della loro protezione, sia preventiva che successiva, garantendo l'*enforcement* della *Grundnorm* dell'equilibrio (una sorta di nozione *de minimis* di “contabilità pubblica”).

In quest'ottica, la legge “rinforzata” introduce, da un lato, un organismo nuovo, che accompagna la fase ascendente e discendente della legge di bilancio (l'Organismo

²⁷ L'art. 15 riguarda il “contenuto della legge di bilancio”; il Capo IV riguarda i parametri e criteri in termini di saldi e di indebitamento applicativi del principio di equilibrio per i “ [...] bilanci delle regioni e degli enti locali e concorso dei medesimi enti alla sostenibilità del debito pubblico”.

indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio), la quale, in forza della neo-affermata competenza esclusiva statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117) è destinata ad aumentare, tanto tramite la legge di bilancio che a mezzo dei suoi collegati sostanziali, il proprio potenziale conformativo nei confronti della finanza degli enti territoriali (cfr. l'art. 5, comma 1, lettera f), della L. cost. 1/2012 e gli art. 16 e ss. della L. n. 243/2012). Dall'altro, l'art. 5 lett. a) della L. cost. 1/2012, nel prevedere una fonte rafforzata a presidio del sistema di verifiche e tutela degli equilibri di bilancio, in uno con l'art. 20 della "legge rinforzata" rafforza ulteriormente la posizione e la funzione di controllo della Corte dei conti nel sistema della Repubblica di cui all'art. 114 Cost. (cfr. infra).

2.2. Questioni di diritto intertemporale: la sopravvivenza delle previgenti normativa nel nuovo sistema delle fonti in materia di bilancio

2.2. Si è venuto, quindi, a delineare, a livello interno, un nuovo sistema delle fonti articolato, come quello comunitario, su tre livelli: *i)* la Costituzione, *ii)* la legge rinforzata il cui ambito di "competenza esclusiva" è definito dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012 (cfr. *infra*); *iii)* la legislazione di tipo ordinario (anche qui, come vedremo, con riserva indiretta a favore della legge in senso formale, sia pure non rinforzata, in talune materie).

Pertanto, in via preliminare, è bene subito sgombrare il campo da un possibile equivoco di fondo, circa il rischio di incostituzionalità sopravvenuta della previgente legislazione ordinaria ricadente nel novero delle materie riservate alla legge rinforzata, ex art. 5 della legge cost. n. 1/2012.

Eventuali leggi previgenti, come quella sulla finanza pubblica e la contabilità generale (L. n. 196/2009), in queste materie, peraltro, potevano essere opportunamente novellate prima di tale scadenza. Tuttavia, la mancata rivisitazione della normativa previgente non può averne inficiato automaticamente la costituzionalità per i seguenti, elementari, argomenti:

- *tempus regit actum*. Al momento della promulgazione della legge, il procedimento legislativo era quello ordinario ed è stato rispettato. L'art. 81, comma 6, Cost. (disposizione che introduce in Costituzione la "legge rinforzata") è una fonte sulla produzione, paragonabile, dal punto di vista del procedimento legislativo e di produzione dell'atto normativo, alle regole processuali che presiedono alla adozione della decisione giurisdizionale. La regola esaurisce il suo effetto rispetto al "fatto" del compimento dell'atto prodromico alla produzione della fonte (la legge pregressa) e il sopravvenire di una regola diversa non ha più oggetto da disciplinare (il procedimento) in quanto, rispetto all'atto emanato, il fatto si è esaurito (*factum infectum fieri nequit*). Rileva pertanto solo la regola del tempo e la regola sopravvenuta non è applicabile²⁸;

28 Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 134 e 172. Non sembra dubbio e contestabile che il principio del *tempus regit actum* possa valere solo in presenza di vizi formali, in quanto il "mutamento delle norme strutturalmente sovraordinate (le norme sulla produzione giuridica in senso stretto) non incide sulla validità *formale*" dell'atto normativo. Simile è la questione che la Corte costituzionale ha dovuto affrontare con riferimento al vizio di incompetenza che si è realizzato in relazione alla riforma del titolo V (cfr.

- *principio di continuità dell'ordinamento giuridico*²⁹, per cui, anche con riferimento a norme sostanziali con riferimento a determinati settori od a materie particolari, in cui sono preminenti gli aspetti organizzativi”, restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema (cfr. sentenza n. 13 del 1974).

Diversamente ragionando, infatti, sarebbe fin troppo facile arguire l'irrimediabile incostituzionalità del sistema di leggi pre-costituzionali, basati su decreti regi o luogotenenziali.

Analogo discorso si può fare per le fonti che intervengono negli ambiti “a competenza riservata” alla legge rinforzata. Tale è il caso, per esempio, del D.L. n. 174/2012, sul quale ci si soffermerà nell'ultimo paragrafo del presente scritto.

3. Il nuovo ruolo della Corte dei conti nel nuovo sistema delle fonti della “contabilità pubblica”

3. Per quel che rileva in questa sede, ci si occuperà della questione del ruolo della Corte dei conti sul piano della tutela degli equilibri di bilancio e delle sue interrelazioni con l'Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio (istituito ai sensi dell'art. 5, comma 1, lettera f) della legge costituzionale n. 1/2012)³⁰.

La Corte dei conti non viene menzionata all'interno della legge costituzionale n. 1/2012, ma lo è all'interno della legge rinforzata n. 243/2012.

Tuttavia, una citazione a livello costituzionale non sarebbe stata necessaria, considerato il ruolo tradizionale, ma in continua evoluzione, svolto da tale magistratura e già codificato

sent. n. 422/2002). La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata dalla Regione Abruzzo contro le disposizioni di una legge statale antecedente alla modifica costituzionale, la l. 23 marzo 2001, n. 93 (Disposizioni in campo ambientale), che prevedono l'istituzione del Parco nazionale "Costa teatina"; la questione era stata sollevata anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001. La Corte, per contro, ha sostenuto che la questione proposta dovesse essere decisa "esclusivamente alla stregua delle norme costituzionali del Titolo V della Parte II della Costituzione nella formulazione originaria – quali in effetti invocate dalla ricorrente – non rilevando, in questa circostanza, il sopravvenuto mutamento di quadro costituzionale operato con la legge costituzionale menzionata" (cfr. punto 2 del considerato in diritto).

29 Sul tema, cfr. Corte cost., sentt. nn. 376/2002 e 402/2002, su cui F. SACCO, *Il parametro nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale tra ius superveniens e principio di continuità dell'ordinamento giuridico* (31 ottobre 2002), consultabile all'indirizzo <http://archivio.rivistaaic.it/cronache/file/sent2002376-422.html>. La *ratio* del principio è *l'horror vacui*, ovvero l'intollerabilità della mancanza di una disciplina che si ritiene necessaria al funzionamento della vita politica, civile ed istituzionale. Diversa è la *ratio* del “principio di continuità dello Stato” che riguarda, invece, la stessa esistenza dell'ordinamento giuridico e la sua funzionalità essenziale. In merito cfr. Corte cost. sent. n. 1/2014 in materia di legge elettorale.

30 Disponendo a tal fine, con gli articoli dal 16 al 19, in merito all'istituzione, alle dotazioni umane e strumentali, alle funzioni e alle dotazioni finanziarie del predetto Organismo.

nel 1948 nella versione originaria della Costituzione³¹. Come è noto, la Corte dei conti si caratterizza per una duplice intestazione di funzioni. Una di controllo (art. 100 Cost.) e una giurisdizionale (art. 103 Cost.).

Tuttavia la Costituzione non fornisce elementi qualificati dell'una funzione rispetto all'altra, nè la questione fu affrontata in seno al dibattito costituente³²; pertanto la problematica resta affidata esclusivamente all'elaborazione dogmatica della dottrina e della giurisprudenza. Prima di verificare quale sia stato l'impatto della riforma costituzionale n. 1/2012 sulle funzioni della Corte dei conti è dunque opportuna una sia pur sintetica riflessione su quelli che sono i tratti caratteristici delle sue tradizionali funzioni.

3.1. La funzione tradizionale di controllo, in posizione di “neutralità” e indipendenza.

3.1. La Corte secondo l'art. 100 Cost. svolge:

- un controllo preventivo di legittimità sugli atti del governo;
- un controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato;
- un controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Si tratta di un controllo “esterno e neutrale” svolto in posizione di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dal governo o dall'amministrazione³³. Accanto a dette funzioni, individuate in modo diretto dall'art. 100 della Costituzione, ve ne sono altre, introdotte da leggi ordinarie, che trovano il loro fondamento costituzionale nell'art. 97 della Costituzione (principio del buon andamento degli uffici pubblici), nell'art. 81 (rispetto degli equilibri di bilancio) e nell'art. 119 (coordinamento della finanza pubblica).

In particolare, la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha attuato una riforma completa delle funzioni di controllo della Corte dei conti, riducendo il numero degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità ed introducendo una nuova forma di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, improntata ai parametri di economicità ed efficacia che debbono sempre ispirare l'azione amministrativa (legge 7 agosto 1990 n. 241).

Altre leggi sono intervenute attribuendo alla Corte dei conti importanti funzioni di controllo/referto quali:

31 Cfr. da ultimo, riassuntivamente, le sentenze Corte cost. nn. 39 e 40 del 2014.

32 G. CARBONE, *art. 100*, in Branca-Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006, nonché IDEM, *Corte dei conti* (ad vocem), in *Enciclopedia del diritto*, IV, agg. 2000. Cfr. altresì G. CARBONE, *Sub. art. 100 Cost.*, in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 903 e ss.

33 Cfr. Corte cost., sent. n. 60/2013.

- il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (art. 11 *ter* della legge 5 agosto 1978, n. 468);
- referti speciali (esempio referto sul costo del lavoro pubblico ed altri referti speciali);
- certificazione finanziaria dei contratti collettivi di lavoro (art. 51 del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modifiche);
- referti e pronunce specifiche sulla finanza regionale e locale (D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, conv. con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213), in particolare sui loro bilanci di previsione e sui rendiconti.

Questa espansione delle competenze è stata possibile grazie all'interpretazione evolutiva dell'art. 100 Cost., resa dalla Corte costituzionale³⁴, nonostante la Corte dei conti nascesse originariamente come un organo dell'apparato statale, impropriamente inquadrata tra gli organi ausiliari del Governo (Parte II, Titolo III, Sezione III della Carta costituzionale)³⁵. «Tale attribuzioni trovano diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che

34 Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del D.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014, il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collocino su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo; un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione).

35 G. CARBONE, *Corte dei conti (ad vocem)*, cit.: «L'improprietà di tale collocazione (non espressamente deliberata dall'Assemblea costituente, ma definita in sede di coordinamento del complessivo testo della Carta costituzionale) è stata unanimemente riconosciuta dalla dottrina, la quale invece è stata incerta nel trarne le conseguenze "correttive", divisa fra la tesi della mera insignificanza dell'erronea collocazione e quindi per un'univoca assegnazione del rapporto di ausiliarità al Parlamento, da una parte, e la tesi, dall'altra, che a tale collocazione in Costituzione reputa doveroso, possibile ed utile attribuire significanza e che quindi ritiene instaurata da quella norma una duplice relazione di ausilio fra Corte e Parlamento, da una parte, e fra Corte e Governo, dall'altra; così come del resto è espressamente previsto nella stessa sezione III dall'art. 99 per il CNEL,

assegna alla Corte di conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di "finanza pubblica allargata" (Corte cost. 179/2007, cit., e 198/2012)»³⁶.

La funzione di controllo della Corte dei conti presenta peculiarità tali da differenziarla ontologicamente dai "classici" controlli amministrativi. Per meglio comprendere in che cosa consiste tale differenza occorre richiamare, la nozione dogmatica generale della funzione di controllo, secondo la nota definizione di M.S. Giannini³⁷, che la definisce come una attività di **verificazione della regolarità** che

1. **presuppone:**

- a) una funzione (quindi atti e/o attività oggetto di controllo);
- b) un *parametro*

2. **cui consegue** una *misura* (caducatoria o comportamentale, che può anche avere un carattere non vincolante, quando si tratta di un avviso o di un referto).

La peculiarità del controllo "amministrativo" è che non si può assimilare ad attività giurisdizionale, caratterizzata invece

- dalle forme del contraddittorio tra parti e
- da un organo decidente in posizione neutra (trilateralità e neutralità).

Il controllo della Corte, invece, è del tutto svincolato dalla cura di interessi concreti tipici dell'attività amministrativa e si caratterizza per la peculiare posizione organizzativa del controllore, connotato dallo status magistratuale.

Di norma, il controllo su atti è preventivo, quello successivo (vale a dire su atti già efficaci) è molto raro³⁸. Nel secondo caso, la misura del controllo non incide sull'efficacia dell'atto, ma comporta normalmente un obbligo di riesame, cioè, determina l'insorgenza di un nuovo vincolo sull'esercizio futuro del potere, con conseguente illegittimità del silenzio/inattività serbati dall'amministrazione.

ivi qualificato come "organo di consulenza delle Camere e del Governo"» .

A conferma della tesi dell'A. cfr. la giurisprudenza di inizio XX secolo, citata *sub* nota 49 laddove si esprime in merito alla *ratio* dell'insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti.

36 Cfr. Corte di Cassazione, SS.UU., ord. n. 5805/2014.

37 M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. Pub.*, 1974, pp. 1263 e ss.

38 Per esempio:

- Decreti che accordano pensioni (art. 166, legge n. 312/1980);
- per categorie specificamente individuate e particolarmente importanti, di singole amministrazioni, per periodi di tempo limitati (art. 3, comma 3, legge 20/94).

Il controllo successivo è, invece, di norma incentrato su attività (es. parifica; controlli di gestione, controlli sui rendiconti).

La neutralità, infatti, è cosa ben diversa dall'imparzialità. L'imparzialità è quel dovere che si incardina sull'intestatario di una funzione per il perseguimento di un particolare interesse pubblico, segnatamente il dovere di valutare paritariamente tutti gli interessi secondari, pubblici o privati, rispetto a quello primario intestato al plesso decidente.

La neutralità, per contro, è una caratteristica e un dovere che si accompagna ad una funzione di mera garanzia dell'ordinamento giuridico, nella sua integralità, senza l'emersione di un particolare interesse pubblico specifico condizionante interpretazione e applicazione della legge. Per realizzarla è dunque necessaria la organizzativa terzietà rispetto agli interessi in gioco nonché l'agnosticismo del decisore rispetto ai medesimi interessi (la stessa *ratio* alla base degli istituti processuali dell'astensione e della ricusazione), che non ha altro dovere se non l'attuazione oggettiva dell'ordinamento giuridico.

Per quanto riguarda il procedimento di controllo, le uniche norme sono quelle contenute nel testo unico del 1934, volte a disciplinare il controllo preventivo di legittimità.

Il procedimento normalmente seguito si articola:

- in una fase istruttoria svolta degli uffici;
- in una relazione al Presidente della Sezione;
- l'eventuale deferimento collegiale dell'amministrazione controllata, in contraddittorio con il Magistrato istruttore, per la discussione della relazione e degli elementi istruttori successivamente emersi in sede collegiale;
- la decisione del collegio;
- la trasmissione del deliberato all'amministrazione controllata con l'indicazione delle misure (connotato conformativo) e all'organo elettivo che detiene il potere di far valere la responsabilità politico-amministrativa (ausiliarità).

Le specificità del controllo della Corte dei conti, che lo allontanano da quello di matrice amministrativa, sono dunque in estrema sintesi:

- 1) il carattere esterno, indipendente rispetto al sistema organizzativo della Repubblica/Stato-persona;
- 2) il carattere "**ausiliare**" in senso oggettivo della Magistratura. L'ausiliarità infatti non è verso un organo (Governo o Parlamento) ma all'ordinamento giuridico nella sua complessità: la Corte dei conti, cioè, è espressione della necessità che l'ordinamento oggettivo sia effettivo e che la legalità costituzionale (la separazione dei poteri, la legalità dell'azione dei pubblici poteri) sia affermata³⁹;

39 Cfr. G. CARBONE, Corte dei conti(ad vocem), op. cit.

3) la **neutralità**, per le stesse ragioni di cui sopra, e non la mera “imparzialità” del suo Ufficio. Per questo bisogna evitare di enfatizzare eccessivamente il ruolo della Corte come tutore degli equilibri finanziari, perché si finirebbe per intestare alla stessa un interesse pubblico specifico che minerebbe la neutralità del suo decidere in sede di controllo e giurisdizionale. È essenziale che gli strumenti dell’equilibrio siano fissati nella legge, alla quale spetta di definirne i parametri e le procedure, e che il sindacato sull’eventuale irrazionalità della legge venga rigorosamente lasciato al Giudice delle leggi, consentendo alla Corte di assurgere, nella dinamica istituzionale della Repubblica, al ruolo di arbitro *super partes* delle regole del coordinamento finanziario.

Detto in altri termini, la neutralità (e gli altri connotati della Corte nella sua funzione di controllo, riassunti e icasticamente ribaditi nella recente sentenza C. cost. n. 60/2013) è quella che consente di qualificare in termini ontologicamente diversi anche rispetto alle c.d. Autorità amministrative indipendenti (intestatarie, comunque, di funzioni pubbliche specifiche, dalla tutela del mercato, alla sana e prudente gestione del sistema bancario e finanziario etc.) .

Del resto è proprio la magistraturalità della funzione di controllo (ausiliaria dell’ordinamento e a servizio dello Stato-comunità, in posizione neutrale rispetto agli interessi in gioco) che ha consentito l’accesso della Corte dinanzi al giudice delle leggi, limitatamente al suo ruolo di “giudice di interessi adespoti e diffusi”⁴⁰ e che, in prospettiva, per effetto delle recenti pronunce potrebbe ottenere un ulteriore e rafforzato riconoscimento, anche in sede di controlli di “riesame e di legittimità”.⁴¹

40 cfr. N. MASTROPASQUA, *Il ruolo della Corte dei conti*, intervento al 57° Convegno di studi amministrativi “*Il Federalismo Fiscale alla prova dei decreti delegati*”, Villa Monastero-Varenna, 22-23 e 24 settembre 2011, reperibile all’indirizzo <http://www.anci.lombardia.it/xnews/apl/private/cli/STRATEG91Q9ZXXG/att/Relazione%20del%20Pres%20%20Mastropasqua%20Varenna.pdf>

41 Le resistenze della Corte costituzionale rispetto all’accesso, in via incidentale, alla giustizia costituzionale, sembrano oggi legate più che alla natura della funzione di controllo della Corte dei conti, all’assenza di idonee garanzie procedurali circa il contraddittorio. Sul tema cfr. A. ODDI, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, Nota alla sentenza Corte Costituzionale, 09 febbraio 2011, n. 37, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 1, 2011, p. 519 e ss.. Di seguito, in modo assai schematico, un piccolo *excursus* sulla giurisprudenza del Giudice delle leggi che ammette l’accesso della Corte dei conti, per topologia di controllo :

1) controllo preventivo di legittimità: sent. n. 226/76. Per effetto della successiva sentenza n. 384/91, la Corte precisa la ristrettezza del parametro per cui è ammesso l’accesso, ovvero solo *ex art. 81 Cost.* (e tutela equilibri di bilancio). Prima la legittimazione sembrava attenere ad un parametro allargato.

Allo stesso tempo, la sent. n. 226/76 negava la ricorribilità per cassazione dei controlli preventivi di legittimità *ex art. 111 Cost.* per mancanza di giurisdizionalità del procedimento di controllo. Ci furono critiche in dottrina perché l’accesso della Corte dei conti alla Corte costituzionale determinava un “effetto di spiazzamento” (G. CARBONE, *Corte dei conti (ad vocem)*, op. cit), da organo ausiliario del Parlamento-Governo a organo ad essi contrapposto (ma l’ausiliarità è alla funzione, non all’istituzione). Così il problema è transitato in sede legislativa, sottraendo gli atti di rango legislativo del Governo al controllo della Corte dei conti (legge 400/1988)

2) giudizio di parifica: anche qui questioni di legittimità costituzionale delle leggi di spesa lesive dell’art. 81 Cost. per mancanza di copertura finanziaria (e, più, in generale, delle norme costituzionali in materia di equilibri di finanza pubblica , cfr. Corte cost. sent. n. 165/1963, seguita dalle sentt. nn. 121/1966, 142 e 143/1968 e 244/1995;

3.2. La funzione giurisdizionale de “*minimis rationibus*”

3.2. Di non poco momento risultano le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti. Ai sensi dell'art. 103 Cost. la giurisdizione della Corte è oggi affissa alle «materie di contabilità pubblica» e alle «altre materie specificate dalla legge».

Quindi la lettera della disposizione farebbe ritenere che esiste una giurisdizione esclusiva per materia (la contabilità pubblica) fondata direttamente sul disposto Costituzionale e una giurisdizione attribuita dal legislatore ordinario.

Tuttavia, l'interpretazione storica dell'art. 103 Cost. da parte del Giudice costituzionale è stata di segno diverso.

Secondo il Giudice delle leggi, infatti, quella della “contabilità pubblica” è una “materia” di problematica definizione in quanto “non è determinabile oggettivamente”⁴².

Sembrirebbe conseguire la necessità dell'*interpositio legislatoris*⁴³ anche per la materia della “contabilità pubblica”, che sarebbe solo “tendenzialmente” esclusiva e generale, nella misura in cui tale ambito non venga reso certo e definito, per esclusione o addizione, da

3) controllo della Corte dei conti sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (La legge 5 agosto 1978 n. 468, art. 11-ter. Cfr. ora l'art. 17, comma 6, della Legge n. 196/2009). Secondo i più, sembra ammesso, implicitamente e limitatamente alla violazione del solo parametro dell'art. 81 Cost. dalla sent. 384/1991;

L'accesso al giudice delle leggi, per contro, è stato precluso:

- a. con riguardo al controllo successivo sulla gestione (C. cost. sentt. nn. 29/95 e 335/1995 per i controlli *ex lege* n. 20/94)
- b. con riguardo al controllo finanziario su enti locali *ex lege* n. 266/2005 (ordinanza SRC Controllo Lombardia 125/2009 e correlativa sentenza n. 37/2011). Ma la sentenza n. 60/2013 lascia presagire un cambio di passo.

Sui conflitti di attribuzione cfr. la sent. 466/1993 in merito alla persistenza del controllo *ex lege* n. 259/1958 su enti pubblici privatizzati e, prima ancora, la sentenza n. 406/1989, relativa all'esclusione dal controllo preventivo di legittimità *ex lege* n. 400/88 degli atti normativi del governo).

La Corte dei conti allora propose conflitto di attribuzione con Parlamento e Governo innanzi alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 100 della Costituzione.

L'occasione della legge n. 400/1988 è risultata comunque rilevante per la Corte dei conti che, per la prima volta, si è veduta riconoscere dal Supremo giudice dei conflitti la qualificazione di potere dello Stato, legittimata come tale ad adire la Corte costituzionale per la proposizione di un conflitto di attribuzione con altro potere dello Stato. Nell'esercizio della sua attribuzione di controllo la Corte dei conti veniva così a cumulare un duplice accesso alla Corte costituzionale: 1) come magistrato che esercita una funzione assimilabile, per terzietà e garanzia di *status*, alla giurisdizione; 2) e come potere dello Stato, riconosciuto e introdotto nel rango degli altri supremi poteri dello Stato in virtù della diretta attribuzione costituzionale di funzioni di controllo esterno, a garantita indipendenza dal Governo e a diretto ausilio del Parlamento.

Forse dietro a questa espansione di ruolo si celano le ragioni delle cautele sul parametro di cui alla successiva sentenza n. 384/1991.

La Corte costituzionale nel merito risolveva negativamente il conflitto, dichiarando che «spetta al Governo adottare i decreti delegati e i decreti legge ai sensi rispettivamente degli art. 76 e 77 della Costituzione, senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti».

42 Cfr. Corte cost., sent. n. 641/1987.

43 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 102/1977; 189 e 211/1984; 241/84; 411, 421 e 773/88.

una specifica normativa di riferimento. Le specifiche scelte in merito del legislatore⁴⁴ attengono alla politica del diritto, non sindacabile dal giudice delle leggi⁴⁵.

Invero, il Costituente, nell'individuare l'oggetto della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, aveva ben precisi termini di riferimento, potendo guardare alle diverse discipline⁴⁶ che avevano assegnato alla Corte attribuzioni giurisdizionali tutt'oggi esistenti: i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile. Queste competenze rientrano pertanto nel "nucleo storico" del concetto di contabilità pubblica cui si riferisce l'art. 103 Cost.⁴⁷, a cui si affianca la giurisdizione pensionistica, che è la principale ipotesi di «altra materia» assegnata dalla legge alla Corte dei conti.

3.2.1. Come si è già accennato, il novellato art. 81 Cost. sembra consentire una lettura diversa del sistema, sganciando la "contabilità pubblica", le funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti da interpretazioni storico-soggettive e meramente onorarie, per rintracciare, invero, un contenuto oggettivo ed essenziale della nozione in un nucleo di attività la cui cognizione le è direttamente rimessa dalla Costituzione.

Come già evidenziato, il nuovo art. 81 Cost. e le altre modifiche costituzionali che ne sono precipitato (l'art. 97 Cost., nonché, sul piano delle autonomie, gli artt. 117 e 119 Cost.) consentono, infatti, di individuare un nucleo essenziale di materie, specificate dalla legge rinforzata (art. 5 della L. cost. 1/2012) che costituiscono la "contabilità pubblica", concernenti, nel loro complesso, i bilanci della Repubblica, la loro struttura, ma altresì, il loro "sistema di protezione" (cioè le "verifiche" di cui all'art. 5, lett. a della L. cost. n. 1/2012

44 Cfr. G. BERTI, Sub. Art. 103 Cost., in BARTOLE S., BIN R. (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 924 e ss. Nella sentenza n. 68/1971 la Corte ha evidenziato che il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei Conti "le materie di contabilità pubblica", ha assunto la nozione di contabilità pubblica tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità.

La necessità di una norma espressa attributiva della giurisdizione è stata più volte ribadita dalla Cassazione sulla scorta della giurisprudenza della Corte Costituzionale. Ed invero il Giudice delle leggi ha più volte evidenziato che la puntuale attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non discende automaticamente dall'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze nn. 46/2008; 371/1998; 24/1993; 773/1988; 641/1997; 241/1984; 189/1984; 185/1982; 129/1981 102/1977; 68/1971), mentre la Corte dei conti non sarebbe «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sent. n. 641/1987). Ne deriva che la devoluzione di una certa forma di responsabilità alla giurisdizione di un giudice amministrativo, nella specie la Corte dei conti, esige l' "interpositio legislatoris", che è tenuto a valutare non solo gli aspetti procedurali del giudizio contabile, ma la stessa conformazione della disciplina sostanziale della responsabilità (Corte cost., sentt. nn. 385/1996; 24/1993; 773/1988).

45 Cfr. Corte cost., sent. n. 129/1981.

46 Si pensi al Testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti e al Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti (r.d. 1214/1934, r.d. 1038/1933), nonché alla legge sulla contabilità generale dello Stato (r.d. 2440/1923).

47 Cfr. Corte cost., sentt. nn. 385/1996 e 24/1993.

all'art. 20 delle L. n. 243/2012). Queste materie costituiscono, si è detto, i *minimis rationibus*.

Per essere più espliciti, tale "sistema" evoca le competenze di controllo della Corte dei conti (non a caso oggetto di disciplina all'art. 20 della legge rinforzata, cfr. *infra*), oltre che del neoistituto, l'Organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica, istituito presso le Camere.

In questa nozione essenziale, minima e oggettiva di "contabilità pubblica" si intreccia e si ricava lo snodo tra le due funzioni intestate alla Corte dei conti: da un lato, il controllo, parte essenziale del sistema di "contabilità pubblica", dall'altro, la competenza giurisdizionale riservata alla stessa Corte (art. 103 Cost.) su tali controlli, competenza giurisdizionale che deve ritenersi immune da ogni intervento e di interposizione da parte del legislatore ordinario.

Questa interpretazione, da un lato, consente di radicare e ampliare la giurisdizione della Corte dei conti anche in ambiti per i quali non vi è un'espressa norma sulla giurisdizione enunziata dal legislatore ordinario⁴⁸ (dovendosi rinvenire il titolo della giurisdizione nell'art. 103 Cost., che è norma completa quanto a comando e fattispecie, quindi direttamente applicabile); in definitiva l'*interpositio* continuerebbe ad aver ragion d'essere, data la relatività e la soggettività delle valutazioni storicamente effettuate dal Legislatore, solo per "le altre materie specificate dalla legge".

Per altro verso ciò consentirebbe di riaffermare, in coerenza sistemica con la neutralità della funzione di controllo, l'insindacabilità da parte di altri plessi giurisdizionali delle decisioni in materia di controllo.⁴⁹

48 Cfr. in questo senso, Corte dei conti, SS.RR. in sede giurisdizionale, sentt. nn. 2 e 6 del 2013.

49 L'impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti è riconosciuta, nell'arco di tutte le sue funzioni, da tempo, cfr. A. L. TARASCO, *Insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti*, nota a *Cons. Stato Sez. V*, 22 marzo 2012, n. 1618, in *Giornale Dir. Amm.*, 1/2013, pp. 43 e ss..

La *ratio* dell'insindacabilità viene ravvisata nella posizione di neutralità e indipendenza, conformemente alla più volte richiamata giurisprudenza costituzionale, secondo cui i controlli svolti dalla Corte «trovano diretto fondamento nell'art. 100 Cost., che assegna alla Corte di conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, come controllo esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di "finanza pubblica allargata" (Corte cost. 179/2007, cit., e 198/2012)» (C. Cass. SS.UU. ord. 5805/2014). Cfr. altresì Corte cost., sentt. nn. 60/2013 e 40/2014.

Riecheggia, in queste decisioni, l'orientamento più che centenario di quella dottrina secondo la quale "la Corte dei conti occupa in seno all'ordinamento, allorché opera in sede di controllo, una posizione, oltre che di indipendenza, anche di insindacabilità, che le fa meritare la qualifica di Potere a se stante". A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1957, pp. 158 e ss. e pp. 233 e ss., nonché P. MADDALENA, *Le garanzie del Magistrato contabile*, in *Il Foro amm.*, 1975, fasc. 11, parte seconda, pp. 637 e ss.

La *ratio* dell'insindacabilità è tutto sommato rimasta immutata nel tempo: basti ricordare la giurisprudenza di inizio XX secolo del Consiglio di Stato, sul tema della insindacabilità degli atti di controllo preventivo di legittimità (essendo all'epoca sconosciuto il controllo gestionale della Corte, introdotto, per la prima volta, con la legge n. 259/1958, in attuazione con il disposto dell'art. 100, c. 2, Cost.).

Il controllo sul bilancio, in particolare quello di parifica sul rendiconto è antico e coevo a quello preventivo di legittimità (L. n. 800/1862). In linea di massima, tutti i controlli sui bilanci, preventivi o consuntivi, hanno uno schema di giudizio "dicotomico" (cfr. sentenza C. cost n. 40/2014, in cui non casuale è l'accostamento con lo

Né potrebbe ritenersi che tale insindacabilità sia stata messa in discussione dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014⁵⁰, con riferimento al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, comma 7, D. L. n. 174/2012,), nella misura in cui consente alla Corte di emanare misure interdittive della spesa. Si afferma, infatti, che *«tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti possono (...) ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti del Servizio sanitario nazionale. Ne discende che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela dinnanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l’an, ma soltanto il quomodo di tale tutela. L’identificazione di tale tutela costituisce, tuttavia, un problema interpretativo della normativa vigente la cui risoluzione esula, ovviamente, dall’oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito»*.

La Corte, infatti, non ha in nessun modo affermato che l’atto sia sindacabile da un giudice diverso dalla Corte medesima, lasciando irrisolta la questione del “quomodo” della tutela. Invero, in questo contesto si deve necessariamente valorizzare l’art. 103 Cost., che afferma la giurisdizione della Corte in materia di “contabilità pubblica”, essendo il controllo,

schema di giudizio del preventivo di legittimità, rispetto al quale il Giudice delle leggi ha ammesso da tempo l’accesso alla giustizia costituzionale in via incidentale, cfr. nota 41. Ciò per il radicato accostamento di tale controllo all’attività giurisdizionale non solo sotto il profilo della funzione di garanzia dell’ordinamento, ma anche per la presenza di un contraddittorio proceduralizzato e tipico),

Il presupposto dell’insindacabilità degli atti di controllo davanti al giudice amministrativo e ad altri giudici era allora la posizione la Corte dei conti nel sistema costituzionale albertino – rimasto tale per unanime interpretazione nel sistema repubblicano (a parte l’esecrabile errore di coordinamento in sede di emanazione della Costituzione, cfr. nota 35) – come «emanazione del potere parlamentare, in virtù di delegazione permanente delle Camere» e «magistratura suprema ed autonoma», ma comunque, per entrambi gli aspetti «indipendente dal potere esecutivo». Appartenendo all’ordine costituzionale e a quello giudiziario, in nessun caso essa «rientra nell’orbita del potere esecutivo e nel novero degli organi amministrativi, non dovendo rispondere dei propri atti ad altra autorità che al parlamento per quanto riguarda l’adempimento del mandato parlamentare, e non avendo sopra di sé che la corte di cassazione in quanto possano i suoi giudicati esorbitare dai confini della sua giurisdizione speciale» (cfr. le sentenze Consiglio di Stato, sez. IV, 2 febbraio 1912 e 30 dicembre 1914 aventi ad oggetto, appunto, il problema del rifiuto del visto da apporre al decreto decisorio del ricorso straordinario, rispettivamente su *Foro it.*, 1912, III, pp. 308 e ss., con nota di U. Forti, ed in *Giur. it.*, 1915, III, pp. 79 e ss., con nota di F. Cammeo).

La giurisprudenza, in anni più recenti, ha poi affermato il principio dell’insindacabilità anche per la diversa forma del controllo sulla gestione degli enti cui lo Stato partecipa finanziariamente o con apporto di patrimonio (cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053. Nella giurisprudenza di legittimità, cfr. C. cass., SS.UU., 8 ottobre 1979, n. 5186, in Cons. Stato, 1980, II, pp. 85 e ss.). La Suprema Corte ha infatti sottolineato che tale insindacabilità discende dalla circostanza che il controllo della Corte dei conti “è esercitato da una posizione di assoluta imparzialità, con esclusivo riguardo alla rigida osservanza della legge [...] e viene svolto sull’operato della P.A. dall’esterno”. Si sottolineava pertanto “la conseguente non assoggettabilità degli atti stessi ad alcun sindacato” concludendo che “tanto il Consiglio di Stato, quanto qualsiasi altro giudice, difettano di giurisdizione rispetto agli atti suddetti”, per cui l’impugnata decisione del Consiglio di Stato la quale ha ordinato “alla Corte dei conti di apporre il visto ad un atto al quale l’aveva rifiutato, deve essere cassata sul punto”.

50 Cfr., in particolare, il punto 6.3.4.3.3. del *Considerato in diritto*.

come si è visto, una parte essenziale del sistema della finanza pubblica improntata al principio costituzionale dell'equilibrio.

Del resto, a differenza che per i giudici ordinari e amministrativi, per cui la giurisdizione si basa sul criterio della situazione giuridica soggettiva lesa (art. 113 Cost.), nel caso della Corte dei conti il Costituente ha previsto una giurisdizione esclusiva "per materia"⁵¹; materia in cui possono essere coinvolti ed eventualmente lesi, appunto, tanto diritti soggettivi che interessi legittimi.

3.3. La nuova funzione di controllo "rafforzata"

3.3. Analogo importante riverbero della recente riforma costituzionale sulle attribuzioni della Corte riguarda la funzione di controllo. Centrale ed esiziale quanto prescritto dall'art. 20 della legge rinforzata, rubricato "**Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche**":

*"1. La Corte dei conti svolge il **controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione.***

Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi statuti e alle relative norme di attuazione.

2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1.

Il nuovo art. 81 Cost., l'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012 e l'art. 20 della legge rinforzata interagiscono, fortemente, con il previgente sistema, incidendo, in particolare, sulle funzioni e sulle competenze della Corte dei conti.

Se, da un lato, il legislatore non ha inteso modificare il sistema di tutela preventiva di cui all'art. 100 Cost. e i suoi precipitati in termini di legislazione ordinaria, anche rispetto agli enti ad autonomia costituzionale, dall'altro lato, la riforma costituzionale ha voluto intrecciare in modo strategico principio dell'equilibrio di bilancio e controlli successivi sui bilanci (nel cui ambito un ruolo senza dubbio centrale è assunto dal controllo sui rendiconti. Il riferimento operato dall'art. 20, comma 1, ai soli controlli successivi, infatti, pone i controlli preventivi su un piano di garanzia formale-procedurale meno forte: il Legislatore costituzionale e quello "rinforzato" probabilmente sulla scorta della considerazione che i controlli preventivi rischiano di ingessare troppo l'attività amministrativa, hanno voluto lasciare al legislatore ordinario "mani libere" sul tipo di fonte utilizzabile per la loro disciplina e regolamentazione.

Del resto, si rammenta che evidente *ratio* della riserva di legge rinforzata è consolidare la posizione di controllo del Parlamento sulle politiche di bilancio, escludendo – sulla base

⁵¹ Si tratta di un *unicum* nel sistema costituzionale, visto che un simile criterio di riparto è normalmente incostituzionale, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nelle sentt. nn. 204/2004 e 191/2006.

dell'argomento ermeneutico del più che contiene il meno – la possibilità di decretazioni d'urgenza da parte del Governo sulle materie che ne sono oggetto.

A *fortiori*, questa garanzia, per il mezzo della legge rinforzata, è stata affermata nei confronti delle “verifiche” in generale (art. 5, comma 1, lett. a, legge cost. 1/2012,) e dei controlli successivi della Corte dei conti (art. 20, comma 1, della legge rinforzata).

In questo quadro, risulta rafforzata la posizione di indipendenza della Corte dei conti come organo “neutrale” di garanzia degli equilibri di bilancio e, dunque, come organo ausiliario del Parlamento, titolare “esclusivo” della competenza legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica (nuovo art. 117 Cost.) nel sistema della Repubblica (art. 114 Cost.).

A parere di scrive, centrale e determinante in tal senso , è il rinvio dinamico alla legge ordinaria contenuto nel **comma 2 dell'art. 20** della legge rinforzata: data la *ratio* della procedura rinforzata di cui al comma 6 dell'art. 81 Cost., sembra che non sia possibile interpretate il rinvio se non in senso restrittivo, come rinvio ad una legge ordinaria e in senso formale. Diversamente ragionando si rischierebbe di vanificare l'intento e l'impianto di garanzia predisposto del legislatore costituzionale della I. cost. 1/2012 che, con il sistema della legge rinforzata, intendeva sottrarre i controlli sulla finanza pubblica all'aleatorietà di maggioranze semplici, in particolare impedendo al Governo di avvalersi della decretazione d'urgenza per sottrarsi ad atti di controllo da parte della Corte dei conti che, come più volte evidenziato, è in primo luogo organo ausiliare del Parlamento..

In altre parole, anche il comma 2 dell'art. 20 non potrebbe che essere interpretato in modo costituzionalmente orientato, pena la sostanziale possibilità del Governo di aggirare sia la riserva di legge rinforzata sia la sua *ratio*: “legge dello Stato”, quindi, è legge della Repubblica in senso formale, anche se non con maggioranza assoluta.

3.3.1. La “costituzionalizzazione” del D.L. n. 174/2012 e della altre fonti pregresse disciplinanti il “controllo successivo”

3.3.1. Come si è visto con riferimento ad altri ambiti di disciplina ricondotti alla competenza esclusiva della legge rinforzata (ad esempio la materia del bilancio, oggi disciplinata con legge 31 dicembre 2009, n. 196⁵²), la riforma costituzionale ha aperto un problema di diritto intertemporale. La questione in particolare, riguarda tutto il sistema dei controlli “successivi” (fermi restando, in forza dell'art. 100 Cost., i controlli preventivi previsti dall'ordinamento vigente). I controlli successivi sono contemplati oggi, in larga parte, in leggi ordinarie nonché in decreti legge. Tra questi, in particolare, assume rilevanza il D.L. n. 174/2012, emanato dopo l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012 ma prima della legge n. 243/2012⁵³.

52 Cfr. *supra* § 2.2.

53 In particolare, mentre la legge cost. n. 1/2012 è del 20 aprile 2012, il D.L. 174/2012 è stato emanato il 10 ottobre 2012 e convertito in legge l'8 dicembre dello stesso anno, pochi giorni prima della promulgazione della legge n. 243/2012, avvenuta il 24 dicembre 2012.

Come la dottrina costituzionalistica ha in passato evidenziato, le leggi approvate e promulgate non ancora “vigenti”, sono improduttive di effetti, ergo nessun obbligo per le istituzioni della Repubblica, né per i cittadini, poteva discendere prima dell’esercizio 2014.

In proposito giova rammentare il concetto e le conseguenze della distinzione tra atto normativo perfetto (in forza della sua emanazione e promulgazione) ed “efficace”⁵⁴: non si tratta di un discorso di carattere puramente teorico ma con potenziali, esiziali, conseguenze pratiche⁵⁵.

Come è noto, la vigenza (entrata in vigore) di un atto normativo è di norma posticipata rispetto al momento del suo perfezionamento (che si realizza con l’atto che esterna il risultato del procedimento, determinando una separazione dell’atto dalla volontà degli organi coinvolti: la promulgazione per le leggi, l’emanazione per i decreti)⁵⁶.

In linea di massima, gli obblighi, i divieti, i diritti, i rapporti che scaturiscono dal perfezionamento della fattispecie legislativa (o della fonte interessata) si produrranno, per la collettività o i soggetti interessati, solo con la vigenza⁵⁷.

Similmente a quanto avviene con riferimento ad altri atti giuridici, il perfezionamento produce un autovincolo per gli autori dell’atto. Per brevità esplicativa, si può fare un paragone con la teoria generale del negozio giuridico, in cui la conclusione del contratto o l’emanazione di un negozio unilaterale obbliga le parti ad un atto di segno contrario nella forma e nel contenuto (*contrarius actus*), nel caso vogliano impedirne la futura vigenza

54 Cfr. S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1985; R. TARCHI, *Di talune necessarie distinzioni in tema di efficacia degli atti normativi nel tempo*, in *Foro italiano*, V, pp. 419-423; A. M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto italiano*, IX, 1965, pp. 633 e ss.; F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, II, Milano, 1970, pp. 215 e ss.; A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, Milano, 1963, pp. 63 e ss., in particolare p. 112. Nessuna efficacia si dispiega prima della vigenza, durante il periodo di *vacatio legis*, «cosicché né i cittadini, né gli organi dello Stato possono darvi spontanea applicazione preventiva [...]. Gli organi dello Stato però possono svolgere attività preparatorie in vista dell’epoca in cui la legge sarà in vigore e gli atti in cui queste si esplicheranno saranno validi e destinati ad entrare a loro volta in vigore dopo la entrata in vigore della nuova legge. Così è stato ritenuto valido un decreto reale emanato nel periodo intermedio tra la promulgazione e l’entrata in vigore della legge (che lo disciplinava, ma registrato alla Corte dei conti dopo tale entrata in vigore (Cons. Stato, sez. IV, 11 marzo 1910, in *Giur. It.*, 1910, III, col. 168)».

55 Cfr. Corte dei conti, SRC Campania n. 27/2013/QMIG.

56 Cfr. P. PASSAGLIA, *Giustizia costituzionale e procedimento legislativo*, I, Torino, 2001, pp. 265-329. Dibattuta è invero la questione del momento perfezionativo e conclusivo del procedimento. Nel caso delle leggi, ad esempio, se «volessimo enfatizzare il ruolo del Parlamento, come autore della legge, si potrebbe seguire quella dottrina che ha visto nell’approvazione da parte degli organi legislativi, il momento finale del procedimento, facendo così rifluire tutte le irregolarità procedurali in un momento successivo non tra i vizi procedurali, bensì tra i vizi di “esternazione dell’atto” già perfetto». L’A. si riferisce segnatamente a F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, II, Milano, 1970, p. 217 ss.

57 F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, cit., p. 242.

(così, nel contratto a termine o sotto condizione, è comunque necessario il mutuo dissenso)⁵⁸.

La perfezione dell'atto, peraltro, può essere rilevante ad altri fini, e produrre "effetti preliminari" come la determinazione del momento per l'impugnazione della norma davanti alla Corte costituzionale (quantomeno in via principale)⁵⁹ o per far valere l'invalidità di un atto giuridico (le cui regole di validità sono fornite dalla fonte normativa perfetta) davanti al proprio giudice (amministrativo, ad es. per farne valere il vizio di eccesso di potere, ordinario per negozi in frode alla legge)⁶⁰ o per stabilire la "posteriorità" ove fosse necessario risolvere un'antinomia (sia pure *a posteriori*, dopo l'entrata in vigore della legge medesima)⁶¹.

Nel caso di specie, la legge costituzionale 1/2012 ha previsto l'obbligo della legge rinforzata con il contenuto dell'art. 5, a partire dall'esercizio 2014. Infatti, come è noto, la legge n. 243/2012 è stata promulgata il 20 aprile 2012, ma è entrata in vigore solo il 1 gennaio 2014⁶². Quindi, l'eventuale incostituzionalità di leggi vigenti nelle materie di cui all'art. 5 della legge rinforzata (per violazione della regola della maggioranza assoluta ex art. 81, comma 6 Cost.), non potrebbe essere fatta valere se non dopo che la stessa legge rinforzata sia entrata in vigore (anche se detto momento è successivo a quello della promulgazione)⁶³.

58 C. ESPOSITO, *La validità delle leggi*, Milano, 1964 (ed. orig. 1934), p. 282; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, cit., p. 242; A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, cit., pp. 98-104.

59 Corte cost., sent. n. 255/1985, in *Giur. costit.*, 1985, I, pp. 2116 e ss., che dichiara l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale posta nei confronti di norma già entrata in vigore, ma la cui efficacia era stata differita ad un momento futuro.

60 A. M. SANDULLI, voce *Legge (diritto costituzionale)*, cit., p. 647; A. PIZZORUSSO, *La pubblicazione degli atti normativi*, cit., p. 112 in particolare laddove richiama la sentenza C. cass. 5 ottobre 1948, n. 1683.

61 La tesi prevalente in dottrina (ed in questo seguita dalla giurisprudenza) considera la data della promulgazione, che è anche quella che contraddistingue la legge nelle pubblicazioni ufficiali. V. per tutti A. M. SANDULLI, op. cit., p. 646; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto, Le Disposizioni della legge in generale*, in A. SCIALOJA e G. BRANCA (a cura di), *Commentario al codice civile*, 1977. p. 232. Tale orientamento è stato però sottoposto a critica da G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La formazione delle leggi*, Artt. 73-74, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, 236 ss...

62 Cfr. l'art. 6 della l. n. 243/2012: «Le disposizioni di cui alla presente legge costituzionale si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014».

63 L'autovincolo in termini di disciplina della produzione normativa, quindi, si traduce nell'obbligo degli organi che vi presiedono ad emanare norme in conformità del nuovo procedimento solo a decorrere dal 1 gennaio 2014. Diversamente ragionando, in caso di norme formali (fonti sulla produzione), non sarebbe mai possibile distinguere tra la fase della "perfezione" e quella della "vigenza" a fronte di un espresso volere, in tal senso da parte demiurgo (come nel caso dell'art. 6 di cui alla legge cost. 1/2012).

Quindi la forma del decreto legge, adottata per disciplinare il nuovo sistema dei controlli affidato alla Corte dei conti (D.L. n. 174/2012), era astrattamente compatibile col quadro costituzionale vigente, tanto più se si pensa che la legge rinforzata è stata promulgata solo successivamente (il 24 dicembre); né si può ipotizzare un'incostituzionalità sopravvenuta di tale normativa, che resta esclusa, come già ampiamente argomentato nel paragrafo 2.2., in forza del principio *tempus regit actum* e delle esigenze di continuità dell'ordinamento giuridico. (in altre parole, il mutamento di una fonte sulla produzione non determina, di norma, incostituzionalità sopravvenuta)

Il mutamento del quadro delle fonti sulla produzione dal 1° gennaio 2014 (legge rinforzata; rinvio alla legge formale dello stato per disciplinare il sistema dei controlli, almeno per quelli successivi), per contro, ha determinato un **rafforzamento della forza passiva** del D.L. n. 174/2012.

Per essere più espliciti, tutte le successive modifiche al D.L. 174/2012, che riguardano controlli successivi, dovrebbero seguire la nuova procedura prevista dall'art. 81, comma 6, Cost. per il combinato disposto di tale parametro con l'art. 5 lett. a) L. cost. 1/2012 e dell'art. 20 della L. n. 243/2012. La tesi che qui sostiene è insomma la seguente: per effetto dell'entrata in vigore dell'attuazione costituzionale del c.d. *Fiscal compact*, il D.L. n. 174/12 ha partecipato della forza passiva della legge rinforzata e del rinvio alla legge formale da questa effettuato, rinvigorendo il previgente sistema di controlli, quanto meno per quanto riguarda i controlli successivi.

Detto in altri termini, a partire dal 1° gennaio 2014, per effetto dell'art. 6 della legge costituzionale n. 1/2012 e poi dell'art. 21 della legge 243/2012, ogni modifica del sistema dei controlli "successivi" approntato a tutela degli equilibri di bilancio della Repubblica necessita quanto meno di legge formale (art. 20, comma 2, della legge rinforzata) se non di una maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 81, comma 6, Cost..

Per inciso ed infine, appare ovvio che il ragionamento effettuato per il D.L. n. 174/2012 sia facilmente estensibile a tutte le fonti di cognizione che ad oggi disciplinano il sistema di competenze sul controllo successivo della Corte dei conti, non solo con riferimento alla legislazione degli anni 2000 (*in primis*, la Legge n. 266/2005), ma anche a quella degli anni '90 (a cominciare dalla riforma del 1994 L. nn. 19 e 20/94) e così a ritroso nel tempo, fino alle norme del periodo pre-repubblicano.

Sia ben chiaro che, in futuro, il vero problema di cui la comunità degli interpreti dovrà occuparsi sarà probabilmente l'elaborazione di criteri efficienti per distinguere il controllo "preventivo" da quello "successivo", operazione complessa se si considera che ciascun atto o attività oggetto del controllo si pone il più delle volte al centro di una catena procedimentale: in buona sostanza si tratta di discernere il carattere del controllo, la cui valutazione non può comunque prescindere dalla corretta individuazione della *ratio* di tale "tutela" ordinamentale⁶⁴, distinguendo tra soggetto passivo (di cui la Corte è chiamata a

64 Intendendosi il controllo stesso, accanto alla giurisdizione, una tecnica attraverso cui si garantisce l'effettività (*l'enforcement*), nell'ordinamento, di interessi diffusi e della legalità dell'azione della pubblica amministrazione.

verificare, con riferimento ai relativi atti e attività, la conformità ai parametri contabili) e beneficiari-tutelati (che si possono trovare a valle della catena procedimentale) del controllo stesso⁶⁵.

3.4. Alcune riflessioni a margine di recenti proposte di intervento afferenti al piano della politica del diritto

Le linee interpretative del sistema della contabilità pubblica, della sua giustiziabilità e dei suoi controlli, invero, non possono non avere immediate ripercussioni sui “Demiurghi” delle regole, e ciò vale tanto per il Parlamento ma anche e soprattutto per il Governo. E altresì, si aggiunge, a parere di chi scrive, anche per il Giudice delle regole prodotte da quegli stessi attori, ovvero la Corte costituzionale.

Quanto a quest’ultima, è probabile che in futuro si potrà assistere a *judicial review*, in senso restrittivo, della giurisprudenza sui limiti al Legislatore nella definizione dei confini della giurisdizione della Corte dei conti. Sembra ormai datata l’impostazione che, tramite un’accezione storica e soggettiva della contabilità pubblica di cui all’art. 103, comma 2, Cost., ha aperto praterie all’*interpositio legislatoris*, consentendo a Governo, per decreto o delega, o al Parlamento di restringere, sempre più, l’oggetto della cognizione giurisdizionale della Corte.

Una simile interpretazione della riserva di giurisdizione di cui all’art. 103 Cost., infatti, rischia di vanificare, indirettamente, la rigidità del sistema delle fonti in materia di contabilità, riconfigurato dopo la L. Cost. n. 1/2012, sottraendo al giudice che è da ritenersi “naturale” – per competenza, per storia, quotidianità, ma soprattutto per il diritto – la decisione sugli esiti del controllo o delle questioni che attengono ai “*minimis rationibus*”.

Per quanto attiene al controllo successivo, è comunque interessante incedere, per fare un esempio pratico, su un caso che potrebbe, ai fini del presente scritto, essere considerato “di scuola”: ci si riferisce in particolare ad alcune norme contenute nel decreto “Semplificazione della P.A.”

Poiché al momento in cui si scrive non si dispone della versione definitiva del decreto, sospeso nel viaggio tra le stanze di Palazzo Chigi e quelle del Quirinale, sulla base delle

65 Sotto questo aspetto non si condivide affatto la considerazione effettuata dalla Corte costituzionale, sia pure *incidenter tantum*, sulla natura del giudizio di parificazione, nella sentenza n. 39/2014. In essa, infatti, a proposito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, si legge che (*in diritto*, punto 6.3.4.2.1.) «*analogamente alla verifica del rendiconto generale dello Stato, alla cui disciplina rinvia l’art. 33, comma 3, del d.P.R. n. 902 del 1975, ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non successivo sulla gestione finanziaria*».

In proposito si osserva che, a ben vedere, il rendiconto della gestione è “atto complesso” che, da un lato, è adottato dall’Organo esecutivo che rende, appunto, il conto del proprio operato in esecuzione del bilancio di previsione autorizzato, dall’altro è “approvato” dall’assemblea parlamentare – beneficiaria del controllo effettuato della Corte – che, approvando, si co-intesta formalmente l’operato dell’esecutivo ovvero lo rigetta, determinando una crisi di governo, quanto meno in senso ampio.

A fini esplicativi, per intendersi, la situazione è simile a quella che si verifica con l’approvazione dei piani urbanistici, che come è noto vengono predisposti dagli enti locali e approvati dai consigli regionali. Al riguardo, il Consiglio di Stato con l’Ad. Plen. n. 24/1999 ha affermato che l’approvazione regionale con legge non muta la natura amministrativa dell’atto, anche in considerazione del fatto che l’approvazione di un atto con una fonte primaria non sana i vizi di legalità che affliggono l’oggetto dell’approvazione (Cfr. C. cost. n. 225/1999, punto 4 *in diritto*).

indiscrezioni giornalistiche sembra che l'articolato contenga una norma che in sostanza abolisce i controlli successivi della Corte laddove essa abbia svolto, a monte, un controllo preventivo di legittimità su un atto della stessa vicenda amministrativa.

Benché al momento non sia dato conoscere se il decreto contenga davvero una norma siffatta, l'ipotesi si presenta comunque degna di riflessione anche solo in termini puramente ipotetici e teorici, quanto meno a fini esplicativi del discorso sinora dipanato sul rafforzamento delle fonti che disciplinano il controllo successivo della Corte dei conti.

Appare infatti assai dubbia la legittimità costituzionale di un simile scelta, optata tramite decreto d'urgenza. Infatti, impregiudicata ogni considerazione sul carattere di "necessità e urgenza" di una simile tecnicità, bisognerebbe ricordare che il controllo successivo non attiene mai allo stesso atto sul quale si sia svolto il controllo preventivo, se non di riflesso e incidentalmente, in quanto attiene alle sue ricadute applicative e alle fasi successive del procedimento, quindi concerne atti e attività distinte (si pensi al controllo preventivo effettuato su un bando di gara e a quello successivo sulla sua esecuzione, dove il più delle volte si annidano le trame vere e più importanti della corruzione, tra varianti e affidamenti diretti).

In secondo luogo, disciplinare e usare il controllo preventivo per ridurre il campo operativo del controllo successivo sarebbe una chiara elusione del combinato disposto degli artt. 81, comma 6, Cost, art. 5 L. cost, 1/2012 (spec. lett. a) e dell'art. 20 della legge rinforzata n. 243/2012, che sembrano ormai avere escluso il Governo, sia tramite nella forma della decretazione d'urgenza, sia a mezzo di legislazione delegata, dai regolatori legittimati a disciplinare il controllo successivo della Corte dei conti.

** Magistrato della Corte dei conti - Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza. Si ringrazia il personale della Biblioteca "Antonino De Stefano" per il prezioso supporto documentale e bibliografico