



LA PARIFICA DEI RENDICONTI REGIONALI:  
UNA CONTESA TRA POTERI DELLO STATO\*

LAURA BUFFONI\*\*

SOMMARIO: 1. Il ‘problema’ della parifica. – 2. Le tesi del giudice costituzionale e le contro-tesi. – 3. L’oggetto e il parametro del controllo. – 3.1. La misura e il soggetto. – 4. La giurisdizione per finzione. – 4.1. E per essenza. – 5. La leale collaborazione e il governo *diviso*. – 6. La giurisdizione di parificazione, la legge sul rendiconto e il popolo. – 7. L’alternativa.

**1. Il ‘problema’ della parifica**

La potenza degli argomenti che duellano e si contendono la ragione di che cosa sia la parificazione del rendiconto generale delle regioni dice che questa è il rompicapo che scombina le classificazioni tradizionali dei controlli amministrativi intersoggettivi e tutte le soluzioni escogitate nella storia repubblicana per conciliare potere di controllo e libertà dei corpi territoriali. E proprio perché rompe «una crosta di una meccanica irrigidita nella ripetizione»<sup>1</sup>, insomma, proprio perché è un caso singolare, eccezionale, nel grande libro dei controlli, un po’ giurisdizione e un po’ amministrazione, dice più del caso normale: la parifica regionale è divenuta il crocevia di questioni che attengono non solo ai rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica, ma soprattutto alle relazioni tra i poteri dello Stato.

---

\* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo. Il presente saggio costituisce un aggiornamento della Relazione introduttiva della I Sessione del Seminario, “*I controlli della Corte dei conti e i complessi equilibri del sistema delle autonomie*”, Venezia, 11.11.2022, destinata ad essere pubblicata su un numero speciale di *Federalismi.it*.

\*\* Professore associato di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi di Sassari.

<sup>1</sup> Non c’è bisogno di dire che si usa, decontestualizzandolo, C. SCHMITT, *Teologia politica: Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità* (1934), in ID., *Le categorie del ‘politico’*. *Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 41.

## 2. Le tesi del giudice costituzionale e le contro-tesi

Il ‘giudizio’ di parificazione dei rendiconti regionali generali, nell’interpretazione che la Corte costituzionale ha dato della lettera dell’art. 1, comma 5, d.l. n. 174 del 2012, è l’ideal-tipo del controllo-garanzia, la cui giurisdizionalità concilia le ragioni del diritto costituzionale del bilancio con quelle dell’autonomia costituzionale delle regioni<sup>2</sup>.

Prendiamo le mosse dal punto di arrivo della giurisprudenza costituzionale. Nella decisione n. 184 del 2022, che, in modo quasi didascalico, ne ha ordinato natura e forma, la parifica è: *i*) un controllo di «legittimità-regolarità», qualificato come «controllo-garanzia» della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione, in opposizione ideale alla categoria del controllo-indirizzo e connotato, sotto il profilo soggettivo, dalla neutralità e indipendenza della Corte dei conti come organo dello Stato-comunità, che assomma in sé le funzioni integrate dell’art. 100, comma 2, e dell’art. 103, comma 2, della Costituzione, e, sotto il profilo oggettivo, dall’applicazione di diritto obiettivo, del diritto del bilancio compendiato nei parametri della «legalità costituzionale finanziaria», con le «forme della giurisdizione contenziosa»<sup>3</sup>; *ii*) un giudizio *a quo* ai fini della proponibilità, nel caso di violazione del diritto costituzionale del bilancio, di questione di legittimità costituzionale della legge di approvazione del rendiconto, della legislazione di bilancio, di spesa, etc., alla stregua del controllo preventivo di legittimità su atti del Governo; *iii*) un controllo-giudizio, con effetti conformativi (solo) indiretti sul contenuto e sull’efficacia della legge regionale di approvazione del rendiconto, nel rispetto del principio di leale collaborazione e pena la violazione dell’autonomia politica degli enti controllati e del principio di unicità della giurisdizione costituzionale; *iv*) una giurisdizione in senso proprio, in quanto le sue deliberazioni non sono atti amministrativi, al pari del visto di regolarità, con il loro giudice ‘naturale’, secondo gli artt. 103, comma 1 e 113, comma 1, Cost., ma sono decisioni impugnabili innanzi alla Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale in speciale composizione, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. e), del codice di giustizia contabile, in forza della «potenziale lesività» della decisione di parificazione dell’interesse del controllato o del controllante; *v*) una giurisdizione che ‘dice’ la verità sui «dati contabili» del rendiconto reso dal Governo nell’interesse «dei contribuenti», che è «separata», «distinta» e «non confliggente» con la legge regionale

---

<sup>2</sup> La fisionomia assunta dal giudizio di parifica nella giurisprudenza costituzionale e contabile, con le questioni che pone in relazione all’autonomia regionale, è condensata in M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull’autonomia degli enti controllati*, in *Federalismi.it.*, 28/2022, a cui si rinvia anche per la più analitica ed esaustiva ricostruzione e discussione della dottrina; la rilevanza ‘istituzionale’ del giudizio di parificazione è chiara almeno da C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Rivista della Corte dei conti*, 3-4/2016, 516 ss. e G. TARLI BARBIERI, *Le Regioni viste dalla Corte dei conti: quando i dati contano*, in *Le Regioni*, 1-2/2017, 7.

<sup>3</sup> Corte cost., sent. n. 184 del 2022, punti 5.1 e 5.2 del *Considerato in diritto*, da cui sono tratti gli altri virgolettati che seguono.

di approvazione del rendiconto, momento fondamentale, questa, del «circuito democratico-rappresentativo», tanto che il giudizio di parificazione, «strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio», può intervenire non solo prima, ma anche dopo la legge regionale.

Assecondando un po' la natura contro-maggioritaria iscritta nell'etimo *contrerôle-contrôle*, *contra rotolum*, il contro-registro dello scriba medievale, proviamo qui a mettere in discussione le tesi che sostengono la qualificazione della parificazione come 'giudizio', con le seguenti contro-tesi rispetto al modello giurisdizionale delineato nella giurisprudenza costituzionale. I contro-argomenti sono: *i)* la parificazione, nella lettera scritta dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., è il segno della ibridazione e non della distinzione tra controlli-garanzia e controlli-indirizzo e, con essa, dell'opposizione tra giudizio e volontà, con tutti i dualismi che ha portato con sé nella storia dei controlli, come quello di legalità/efficienza, preventivo/successivo, caducatorio/collaborativo e di conformazione/integrazione, che potrebbe fare dell'anti-modello o, meglio, della negazione dei modelli il nuovo archetipo di controllo intersoggettivo; *ii)* la giurisdizionalità della parifica è teoricamente e dogmaticamente controvertibile e convertibile nella natura amministrativa, sia per linee interne che esterne alla giurisprudenza costituzionale; *iii)* se la parifica è giurisdizione, il principio normativo che la governa è l'indipendenza del giudice e non la collaborazione con il 'Governo', inteso come ciò che non è *iurisdictio*, nella differenza che separa l'idea del governo 'limitato' da quella del governo 'diviso'; *iv)* a conferma, la leale collaborazione non è parametro di validità costituzionale di un controllo-garanzia, quasi giurisdizionale, ovvero neutrale, disinteressato e indipendente nell'applicazione del diritto obiettivo e men che meno di un giudizio, considerato che il principio cooperativo è nato, nel diritto costituzionale giurisprudenziale, come modo di esercizio del controllo sostitutivo e del controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali, ovvero di forme di controlli-indirizzo, e che nel testo costituzionale scritto è interno all'amministrazione, poiché regola, in generale, l'allocatione e l'esercizio delle funzioni amministrative e, tra queste, in particolare, l'esercizio del potere sostitutivo del Governo; *v)* più a fondo, la giurisdizione, amministrata 'in nome' del popolo sovrano, non concorre con la forma legislativa, che è rappresentativa del popolo, al pari della rappresentanza partitica, elettorale e, per certi versi, referendaria.

### ***3. L'oggetto e il parametro del controllo***

Il giudice costituzionale ha configurato la decisione di parifica «quale risultato dell'esercizio di una funzione di controllo-*garanzia*, a esito dicotomico (parifica/non parifica), cui accede l'eventuale impugnativa, in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica» e qualifica la

Corte dei conti, nell’esercizio di questa competenza, «organo di garanzia della legalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche»<sup>4</sup>.

Indaghiamo se la parificazione del rendiconto è controllo-garanzia, connotato dalla riduzione del controllo a garanzia giuridica e, quindi, all’elemento logico del giudizio<sup>5</sup>, prima di essere formalmente e materialmente giurisdizione. Rilevano l’oggetto, il parametro, la misura e il soggetto del controllo ricavabili dall’art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit.

In ordine all’oggetto, è controllo su un atto, un documento, il rendiconto generale della regione e non su materie o gestioni scelte a campione, ma implica la verifica delle risultanze contabili della «gestione finanziaria e patrimoniale» dell’ente compendiate nel documento di sintesi<sup>6</sup>. Dunque, è sia controllo su atto, come i vecchi controlli di legittimità su singoli atti, propri dell’amministrazione che amministra per atti, sia controllo sulla gestione, congruente con l’amministrazione per risultati. È controllo preventivo su atti<sup>7</sup>, nel senso che è, di regola, preventivo rispetto alla legge di approvazione del rendiconto, ma può intervenire anche dopo la legge regionale<sup>8</sup>. È, però, sempre successivo alla redazione del rendiconto da parte dell’esecutivo.

Quanto al parametro, in forza del rinvio all’art. 39, r.d. n. 1214 del 1934 ad opera dell’art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., la Corte dei conti «verifica» il rendiconto regionale, da un lato, verificando la veridicità dei dati rappresentati rispetto ai dati esposti nei conti periodici e/o ai dati o alle scritture tenute o controllate dalla Corte, dall’altro, ponendo i risultati, tanto per le entrate, quanto per le spese, a riscontro con le leggi di bilancio. È un giudizio tecnico di veridicità ragionieristica, di raffronto tra scritture contabili, ma, soprattutto, è un giudizio di conformità di un atto alla legge, alle leggi di bilancio e di spesa, quindi, di legalità e, a catena, di queste al diritto costituzionale del bilancio. Per un verso, conferma che, benché il rendiconto sia un atto contabile, che deve ‘rendere il conto’ della gestione precedente, è pur sempre un giudizio sulla gestione del bilancio, «un giudizio valutativo della conformità del gestito rispetto al prescritto»<sup>9</sup> e una fonte di conoscenza della gestione effettuata in ordine alle scelte per il bilancio futuro: dal rendiconto si devono, cioè, trarre elementi per modificare il bilancio. Per l’altro, dietro si intravede la (ri)giuridicizzazione del parametro nei controlli intersoggettivi perché la parifica è un raffronto tra atti e leggi. È il segno che nell’ordinamento vigente l’amministrazione non è affatto libera dalla legge:

---

<sup>4</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punto 5.2 del *Considerato in diritto*. Il corsivo è aggiunto.

<sup>5</sup> Secondo la concezione garantista dei controlli elaborata a partire da, *ex plurimis*, A. DE VALLES, *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, I, *Lo Stato-Gli Uffici*, Padova, 1931, 158; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, *passim*; V. CRISAFULLI, *Controllo preventivo e controllo successivo sulle leggi regionali siciliane*, in *Atti del II Convegno di studi regionali*, Roma, 1958, 95; A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1964, 200 ss.; G. MIELE, *Il sistema dei controlli da parte degli organi regionali sui comuni e sulle province* “de iure condendo”, in *Nuova Rassegna*, 1965, 3049 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984, 37-8; ID., *Le Regioni, le Province, i Comuni. Art. 128-133 (sub art. 130)*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1990, 47, nt. 1.

<sup>6</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punto 5.2 del *Considerato in diritto*, conformemente a sentt. nn. 39 del 2014, 235 del 2015 e 247 del 2021.

<sup>7</sup> Come lo ha qualificato la Corte nella decisione n. 39 del 2014.

<sup>8</sup> Come ha concluso la Corte nella decisione n. 184 del 2022.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 644.

possiamo continuare a scrivere che vi è ancora «democrazia nell’amministrazione»<sup>10</sup> contro la tendenza alla privatizzazione e alla economicizzazione dello Stato<sup>11</sup>. L’art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., però, seppure con riguardo alla relazione (il referto) allegata alla decisione di parifica, discorre di «legittimità e regolarità della gestione» preordinata ad assicurare «l’equilibrio del bilancio e [...] migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa». Accanto alla legittimità permane il paradigma sostanzialista dell’amministrazione di risultato, compendiato nei criteri dell’efficacia e dell’efficienza, in cui il parametro della conformità dell’atto alla norma è orientato allo scopo. In linea teorica, può dubitarsi della tenuta di questa coppia. Tra legalità e obbligazione di risultato, tra legittimità e validazione economica, sussiste, infatti, una relazione di alternatività, una polarità: la prima è fondata sul principio di maggioranza, la seconda, declinata come efficienza o efficacia, è criterio di *legittimazione* del potere e, quindi, della legalità proprio nei casi di fallimento del principio maggioritario<sup>12</sup>. Può essere che sia una norma teoricamente incoerente. Ciò che, però, rileva nel nostro ordine di discorso è che la parifica, in base al parametro posto dal diritto positivo, è un controllo di legalità/legittimità, secondo il modello giustiziale del controllo-garanzia, ma è, al contempo, controllo di efficienza/efficacia, secondo il modello del controllo-indirizzo sulla gestione amministrativa e finanziaria<sup>13</sup>. Alla separazione si è sostituita l’integrazione tra i parametri dell’uno e dell’altro.

Ancora sul parametro, secondo la scrittura della Corte costituzionale, il giudizio di parifica unitariamente inteso – e non solo la relazione allegata alla decisione – è ascrivibile ai controlli di «legittimità-regolarità», in una di «validazione»<sup>14</sup>, a tutela della «legalità costituzionale-finanziaria», compendiata nei precetti costituzionali dell’«equilibrio di bilancio» e di «stabilità finanziaria» di cui agli art. 81, 97, 100 e 119, Cost.<sup>15</sup>. Ne deriva un trinomio regolarità-legalità-legittimità teoricamente ambiguo. Se, infatti, il controllo ha, intuitivamente, a che fare con la *regolarità*<sup>16</sup>, con la ‘normalità’ dell’agire umano e se la *legalità* può essere intesa come una declinazione particolare

<sup>10</sup> H. Kelsen, *Il primato del parlamento*, Milano, 1982, 61.

<sup>11</sup> La discussione sulla privatizzazione dello Stato, intesa come occupazione della sfera pubblica, della sfera del politico, da parte dell’economia e delle sue categorie, non può che prendere le mosse dalle cupe predizioni di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, 323 e ID., *Teologia politica: Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, cit. e *Il concetto di «politico»: testo del 1932 con una premessa e tre corollari* (1932), in ID., *Le categorie del ‘politico’*, cit., 84 ss. e 188.

<sup>12</sup> Lo rilevava, con riguardo al sistema delle fonti, C. MEZZANOTTE, *Quale sistema delle fonti? Le fonti tra legittimazione e legalità*, in *Queste Istituzioni*, 87-8/1991, 57. Più di recente, lo rammenta nella critica alla tendenza della governamentalità liberale a sostituire la legittimità con il successo, la conformità alla legge con il problema economico dell’utilità, degli effetti, come profetizzava Foucault, R. BIN, *Critica della teoria delle fonti*, Milano, 2021, 31-3.

<sup>13</sup> La dottrina del controllo-indirizzo è compiutamente teorizzata già in E. CHELI, *Prospettive di riforma del controllo sugli enti locali nel quadro regionale*, in *Foro amministrativo*, 1973, II, 384 ss.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punti 5.1 e 5.2 del *Considerato in diritto* e già, tra le molte, sentt. nn. 101 del 2018 e 189 del 2020. Il corsivo è aggiunto.

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 184 del 2022 e già, almeno, sentt. nn. 89 del 2017, 49 del 2018, 189 e 244 del 2020. Il corsivo è aggiunto.

<sup>16</sup> Traduce nel linguaggio del diritto amministrativo questa approssimazione logica M.S. GIANNINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 1965, 330-1, che individua il nucleo del controllo nel «giudizio di regolarità», ovvero nel «giudizio di conformità a regole che comporta in caso di difformità una misura di regolarizzazione. Questa non è proprio una definizione giuridica, ma è piuttosto una concettualizzazione logica».

della regolarità, che indica grossomodo «il rapporto di corrispondenza tra un grado inferiore e un grado superiore dell'ordinamento giuridico»<sup>17</sup>, l'evocazione della *legittimità* sta lì a significare che il concetto di legalità propugnato è quello di una legalità che, recuperata la natura pratica del diritto, si orienta realisticamente alla giustizia della situazione concreta e al sostanzialistico conseguimento del risultato e si fa, appunto, *legittimità*, legittimazione della legalità. È la riscrittura della imperitura spaccatura del diritto in legalità e legittimità. E qui la seconda dimensione del diritto legislativo, il doppio lato del diritto, è la Costituzione<sup>18</sup>. Il parametro legale del controllo, infatti, si dilata, recuperando la «legalità costituzionale-finanziaria», quale risultato nell'ordinamento, territorialmente e ideologicamente, pluralista della rottura della scissione tra ordine legale e ordine costituzionale. Può dirsi che l'inclusione dei principi costituzionali del diritto del bilancio tra i parametri della verifica del rendiconto regionale implica il prevalere della logica mite del caso concreto sulla sua predeterminazione generale ed astratta, ovvero la contaminazione di diritto e fatto e, con essa, la codeterminazione di norma e caso concreto. Tutto questo, però, allontana inesorabilmente il giudizio di parifica dall'*ideologia* garantista del controllo. La prospettiva del controllo in funzione di garanzia del 'diritto obiettivo' e del controllore come *bouche de la loi* postula, infatti, un controllo-giudizio.

Coerentemente, la Corte, a proposito della legittimazione della Corte dei conti in sede di parifica a sollevare questione di legittimità costituzionale, riedita gli argomenti già adoperati per il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e discorre di verifica della conformità dell'oggetto alle norme del diritto oggettivo, inteso non già quale sinonimo di ordinamento giuridico ma come diritto che regola e organizza la comunità e il potere (e non i diritti dei soggetti di diritto)<sup>19</sup>. Ma la verifica dei rendiconti regionali e, più in generale, le fattispecie delineate dagli artt. 1 e 3, d.l. n. 174, cit., in attuazione della dottrina economica prescritta dalla l. cost. n. 1 del 2012, non paiono assimilabili al controllo preventivo sugli atti del Governo e, in ogni caso, non paiono pianamente sussumibili nell'archetipo «giustiziale»<sup>20</sup> del controllo, connotato, appunto, dalla riduzione del controllo a garanzia/giudizio<sup>21</sup>. Rileva, innanzitutto, che il livello costituzionale del diritto del bilancio contiene norme che hanno la struttura di principi e non di regole oppure di regole molto defettibili. È principio il precetto dell'equilibrio di

---

<sup>17</sup> H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981, 148.

<sup>18</sup> Sullo scarto tra legalità e legittimità, tra il diritto ad una sola dimensione, ovvero la legge e la riscoperta nello Stato costituzionale della seconda dimensione del diritto, del suo lato materiale, v., almeno, M. VOGLIOTTI, *Legalità*, in *Annali VI, Enciclopedia del diritto*, 2013, Milano, 371 ss. Resta, però, che la più accorata e argomentata critica alla riduzione del diritto alla legge e la lettura della Costituzione come l'«altra» dimensione del diritto la si deve a Paolo GROSSI: tra i molti scritti, v. ID., *Giustizia e diritto tra Medioevo e età moderna*, in *Filosofia politica*, 1/2001, 52 ss.; ID., *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, 6 ss. e 85-92; ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, 8. Somiglia alla «naturale» dualità del diritto di G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna, 2008, *passim*.

<sup>19</sup> Corte cost., sentt. nn. 89 del 2017 e 18 del 2019, in linea con sentt. nn. 226 del 1976 e 384 del 1991.

<sup>20</sup> L'espressione è mutuata da G. VOLPE, *I controlli sugli atti nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2/1991, 454 ss.

<sup>21</sup> Non stupisce. Chi ha ricostruito il controllo della Corte dei conti come controllo-garanzia, estraneo agli interessi del controllato, guardava al visto di regolarità: G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 243 e 269 ss.

bilancio dell’art. 81, comma 1, Cost., che deve tenere conto delle «fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». La Corte costituzionale ha, infatti, acceduto ad un’interpretazione «dinamica» dell’equilibrio di bilancio, condizionata, cioè, dalla congiuntura economico-finanziaria<sup>22</sup>. In particolare, secondo la Corte, il principio dell’equilibrio «consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche»<sup>23</sup> attraverso l’impiego delle risorse pubbliche in un ottimale rapporto tra efficienza ed equità rivolto a garantire «l’equilibrio tendenziale del bilancio»<sup>24</sup>. Seppure con una struttura linguistica differente, il comma 2 dell’art. 81 flessibilizza il divieto di indebitamento, perché rende la regola defettibile in base agli «effetti del ciclo economico» e «al verificarsi di eventi eccezionali», con un «solo» che non ha la forza per chiudere la struttura aperta di quelle che paiono clausole generali. Anzi, la descrizione dei casi presupposti con clausole così fatte è l’inevitabile conseguenza della natura imprevedibile ed imprevedibile del fatto di eccezione o emergenziale, che non si presta ad essere disciplinato, secondo l’ipoteca del pensiero decisionista, interessato solo all’eccezione assoluta, in alcun modo riconducibile alle previsioni dell’ordinamento, che al massimo può prevedere il soggetto competente a provvedere, ma non può prevedere il presupposto ed il contenuto della competenza che sono necessariamente illimitati. Non è intendimento di chi scrive squadernare tutte le interpretazioni date o possibili dell’art. 81, revisionato dalla l. cost. n. 1 del 2012 e optare per l’una piuttosto che per l’altra. Nel nostro discorso rileva, il ‘fatto’ che il ‘principio’ dell’equilibrio di bilancio, a differenza della ‘regola’ del pareggio, non è detto che si esaurisca in un’operazione contabile aritmetica e che la ‘regola’ del divieto di indebitamento può essere derogata in casi indeterminabili *a priori* o indeterminati. Dal che se ne trae la pluralità di soluzioni del caso concreto da regolare che le norme potrebbero, ipoteticamente, giustificare e, quindi, la pluralità di norme ricavabili dalle disposizioni, in una la flessibilità e non la rigidità della legalità costituzionale del bilancio rispetto agli altri principi costituzionali. A catena, rileva la pluri-significazione, nella scienza economica da cui sono mutate e nel diritto costituzionale mutuante, dei parametri costituzionali di questo diritto del bilancio per principi. Così, l’indebitamento dell’art. 81, comma 2 (ma anche dell’art. 119) potrebbe riferirsi all’indebitamento netto quale specifico saldo di bilancio ovvero alle operazioni di indebitamento mediante il ricorso al mercato. La sostenibilità del debito pubblico, poi, che si basa sulla nozione di vincolo di bilancio intertemporale, è concetto difficilmente traducibile in una regola di politica economica, considerato che la teoria economica non è ancora riuscita a fornirne una definizione scientificamente fondata. Nel diritto dell’Unione include, quali indicatori rilevanti, l’importo del *deficit* di bilancio dell’anno corrente e quello annunciato per l’anno successivo, l’importo dei titoli in scadenza, i tassi di interesse sui titoli del debito e la relativa capacità di collocare i titoli sul mercato. Ne consegue che la sostenibilità costituzionale del debito pubblico dello Stato membro, complessivamente

---

<sup>22</sup> Fin da Corte cost., sentt. nn. 70 del 2012, 213 del 2008 e 250 del 2013.

<sup>23</sup> Corte cost., sent. n. 250, cit.

<sup>24</sup> Corte cost., sent. n. 247 del 2017.

intesa, risulta valutabile alla stregua di fattori oggettivi e di fattori di ‘reputazione’. A tali locuzioni gli artt. 1 e 3, d.l. n. 174, cit. aggiungono quella di sostenibilità dell’*indebitamento*, di cui, però, non è affatto scontata la corrispondenza al concetto di sostenibilità del *debito*, se non altro perché la prima, rivolta al futuro, alla *possibilità* di debito, dovrebbe presupporre la seconda, che guarda al passato, al debito *esistente*. Ancora, dall’art. 97, comma 1, Cost. non si evince se l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico costituiscano un obiettivo per ciascuna pubblica amministrazione ovvero «per il complesso delle pubbliche amministrazioni», secondo la lettera dell’art. 81, comma 5. La «sana gestione finanziaria»<sup>25</sup>, oltre alludere a principi generali di contabilità pubblica (o finanche aziendale), poc’altro dice. Persino un bilancio in equilibrio potrebbe essere insano<sup>26</sup>. Ne deriva che, per la Corte dei conti, svolgere la verifica degli equilibri, ancor più se tendenziali, di bilancio e della conformità ad essi del rendiconto e stabilire, di conseguenza, «pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali» non è operazione aritmetica o deduzione logica. È piuttosto una pratica interpretativa nel governo dell’economia. Insomma, il diritto strutturato per principi – e, segnatamente, i principi costituzionali che impongono la struttura economico-fiscale della Repubblica al pluralismo sociale e territoriale – quale parametro del controllo, innestato su assetti pluralistici che non conoscono gerarchie assiologiche predate, enfatizza l’autonomia del giudizio di parificazione rispetto al diritto di produzione politica e allontana dalla concezione del controllo-garanzia a tutto vantaggio di quella di indirizzo.

Ma se così è, se la Corte dei conti esercita un *potere* a cui non è estraneo, in una qualche misura, il controllo-indirizzo, si pongono due problemi. Per un verso, non regge più l’argomento irenico escogitato dalla Corte costituzionale secondo cui i controlli di legittimità/regolarità finanziaria «non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria»<sup>27</sup>: e ciò perché tutelare la seconda presuppone l’esercizio di discrezionalità, almeno, amministrativa. Ritorna la polemica della compatibilità del controllo con l’autonomia, risolta nel passato con la sclerotizzazione degli interessi immanente alla concezione garantista del controllo. Per l’altro, la questione si aggrava ove si consideri che quel potere di indirizzo è sì affidato ad un organo che, nell’esercizio del controllo amministrativo, è ausiliario del Governo (o del binomio Governo-Parlamento)<sup>28</sup>, ma la legittimazione della Corte dei conti a quei

---

<sup>25</sup> Cfr. sent. n. 181 del 2015, testualmente ripresa dalle sentenze nn. 89 del 2017, 196 del 2018, 146 del 2019, 244 del 2020, 215 del 2021, nonché dall’ord. n. 181 del 2020.

<sup>26</sup> Lo si desume da Corte cost., sent. n. 138 del 2019, che ha ritenuto che il saldo di amministrazione positivo, ovvero l’esistenza di un avanzo di amministrazione, non esclude la legittimazione della Corte dei conti a sollevare la questione di costituzionalità su una legge approvata fuori competenza e produttiva di maggiori spese: ne evidenzia le implicazioni F. GUELLA, *Leggi regionali in competenze altrui ma spendendo risorse proprie? Perché occorre che la Corte costituzionale sia sollecitabile dalla magistratura contabile, in sede di parificazione, per poter ricordare che l’avanzo di amministrazione non è un utile d’esercizio*, in *Le Regioni*, 4/2019, 1084 ss.

<sup>27</sup> Cfr. Corte cost., sentt. nn. 39 e 40 del 2014.

<sup>28</sup> Sul rapporto ausiliarità-indipendenza della Corte dei conti almeno U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 8 ss.



controlli dovrebbe risiedere, per il Giudice costituzionale, proprio nella sua indipendenza dal circuito della responsabilità politica che l’art. 100, comma 3, Cost., rimette alla legge<sup>29</sup>. Con il che si potrebbe porre una (nuova e diversa) difficoltà ‘contromaggioritaria’ nel governo dell’economia, se i parametri legali del controllo consentissero alla Corte dei conti di farsi portatore di un proprio ‘indirizzo’ politico-economico. Se, invece, se ne sottolinea l’ausiliarietà rispetto alle politiche economiche e finanziarie del Governo (e del Parlamento)<sup>30</sup>, ritorna il problema dell’imposizione dell’indirizzo politico statale sulle autonomie territoriali, la cui soluzione sta e cade con la sostenibilità teorica, oggi, dopo la riscrittura dell’art. 114, Cost., della nozione di Stato-ordinamento.

A revocare in dubbio la conclusione potrebbe, però, condurre l’irrigidimento della logica principialista del diritto del bilancio di grado costituzionale nel diritto legislativo di grado ordinario, compendiato nel passaggio dalle norme-principio o clausole generali contenute nell’art. 81 alle regole della legge rinforzata n. 243 del 2012. In particolare, le ‘definizioni’ – soprattutto del saldo strutturale, dell’obiettivo di medio termine e della fase favorevole e fase avversa del ciclo economico – dell’art. 2 e i ‘principi’ dell’equilibrio dei bilanci dell’art. 3 prescrivono il rinvio ai «criteri stabiliti dall’ordinamento dell’Unione europea» o la forma intensiva della «conformità» a quell’ordinamento<sup>31</sup>, che con le sue regole rigide annichilisce la flessibilità del diritto costituzionale del bilancio, tradotto dentro la Repubblica in regole numeriche da applicare e calcoli da svolgere<sup>32</sup>. È vero. Ma, primo, seppure con riguardo al differente caso del controllo della Corte dei conti sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, il diritto legislativo ordinario pone, all’art. 243-*quater*, comma 3, d.lgs. n. 267 del 2000, il parametro della «congruenza», che ha una struttura logica assimilabile al ‘principio’ di proporzionalità e, in generale, ai dispositivi del diritto mite, che si articolano nel test teleologico e nel successivo giudizio di necessità ed adeguatezza della misura del caso concreto. Secondo, anche laddove si tratti di ‘regole’, la conformità della decisione di bilancio ai vincoli finanziari eurounitari non è un fatto iscritto nella ‘natura delle cose’. È, invece, il prodotto di una decisione politica, quindi, è, in ultima istanza, riconducibile all’indirizzo politico, alla mediazione del legislatore<sup>33</sup>, e non alla garanzia e con essa alla giurisdizione. Terzo, non toglie che l’argomentare della Corte, dominato e governato dai principi costituzionali quali parametri su cui

---

<sup>29</sup> La prescrizione del nesso tra la dimensione di discrezionalità più decisamente politica implicata dai parametri del controllo e la politicità dell’organo di controllo si intravede nel modello costituzionale di potere sanzionatorio *ex art.* 126 Cost. delineato in Corte cost., sent. n. 219 del 2013, punto 14.7 del *Considerato in diritto*.

<sup>30</sup> M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, 3-4/2011, 39 ss.

<sup>31</sup> L’intensione «in conformità a» radicalizza, infatti, il comando, converte l’indicazione in una prescrizione, in un ordine: la pretesa di ‘conformità’ toglie la doppiezza delle due volontà, che diventano una sola. Sulla forza della parola teologica ‘in conformità a’, fin dalla sua origine genesiaca, ove si riferisce alla pretesa di conformità, di adesione, dell’azione all’ordine, alla ‘chiamata’, di Dio, G. PETRARCA, *La legge per la legge. Paolo, Spinoza, Rosenzweig*, Livorno, 2021, 19-20.

<sup>32</sup> Lo dimostra S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali nel diritto costituzionale del bilancio*, in *Archivio giuridico sassarese. Liber amicorum per Mario Segni*, t. III, 2021, n. 1, 290 ss.

<sup>33</sup> In questi termini, per la messa in questione dei vincoli finanziari come fatti, fattori esogeni, A. ALBERTI, *I vincoli finanziari tra fatti e norme*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2022.

misurare il modello legislativo della parifica e, a cascata, la verifica dei rendiconti, sia incoerente rispetto al modello consolidato del controllo-garanzia.

### 3.1. *La misura e il soggetto*

È ancora più complicato capire la misura del giudizio di parificazione e, di conseguenza, la sua ascrivibilità all’idealtipo del controllo-garanzia, nella forma caducatoria del controllo di legittimità su atti o di indirizzo, nella declinazione collaborativa dei referti dei controlli gestionali. Si conclude con un atto qualificato dal legislatore «decisione» di parifica. L’art. 1, comma 5, citato riferisce alla relazione allegata (e non alla decisione) la proposta alla Giunta e al Consiglio regionale di «misure di correzione e [...] interventi di riforma che ritiene necessari». Il successivo comma 7, nelle parti dichiarate incostituzionali con la sentenza n. 39 del 2014 per violazione della autonomia potestà legislativa dei Consigli regionali e del sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale, prevedeva solo per le forme di controllo successivo sui bilanci preventivi e rendiconti consultivi regionali l’obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e, in caso di mancata adozione, la preclusione dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali fosse stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Se ne ricava che nel diritto legislativo vigente dalla decisione di parifica non derivano né possono derivare misure repressivo-caducatorie o inibitorie tipiche dei controlli di legittimità su atti. La decisione di parifica acclara, infatti, la veridicità e la regolarità/legittimità della gestione; la relazione di accompagnamento, per suo conto, deve fornire alle Assemblee legislative i risultati del controllo eseguito sull’attività amministrativa e sulla gestione finanziaria globalmente considerata, con il contenuto tipico del ‘referto’. E la giurisprudenza costituzionale esclude l’«effetto conformativo sulla legge regionale di approvazione del rendiconto», poiché la parificazione «non incide sul suo contenuto, né sulla sua efficacia»<sup>34</sup>. In tutto ciò si avvicina alle misure refertuali tipiche dei controlli successivi sulla gestione amministrativa e finanziaria e non alle misure repressivo-tutorie dei vecchi controlli di legittimità su atti, dal che la Corte, nella decisione n. 184 citata, ne trae il rispetto del principio di leale collaborazione. Si tratta però di una collaborazione ‘armata’. La stessa Corte ha, infatti, qualificato la decisione di parifica come atto giurisdizionale – e non amministrativo, come nel caso del visto di regolarità, che è l’emblema del controllo-garanzia – impugnabile innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione competenti per i giudizi nelle materie di contabilità pubblica e ha qualificato la Sezione regionale di controllo giudice *a quo*. Il giudizio di parifica può, così, condurre al giudizio di (in-)costituzionalità, con i conseguenti effetti caducatori, della legge di bilancio e delle leggi di spesa inerenti l’anno cui si riferisce il rendiconto, della stessa legge regionale di approvazione del rendiconto, nonché delle leggi di bilancio e rendiconto successive. Più precisamente,

---

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

avverte la Corte, «se l’ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un’eventuale impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte, in via principale, su ricorso del Governo, ovvero in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali»<sup>35</sup>. È a metà del guado: non è direttamente caducatorio-conformativo dell’atto di rendiconto predisposto dal governo né tanto meno della legge che lo approva, ma non è neppure di integrazione e collaborazione, nella misura in cui può condurre, per il tramite della decisione costituzionale che accoglie la questione sollevata, a effetti vincolanti sulla legge regionale. Produce, insomma, «effetti conformativi indiretti» sull’autonomia regionale<sup>36</sup>.

Ma allora, anche sotto il profilo della misura, il giudizio di parifica mischia le carte e rompe l’unitarietà concettuale, da un lato, dei controlli di legittimità su atti, dall’altro, di quelli sulle gestioni, perché la misura non è né direttamente repressivo-caducatoria né irenicamente collaborativa e, a cascata, infrange l’opposizione dualista tra il modello garantistico, difensivo-giustiziale e il modello sostanzialista di indirizzo. Non stupisce. Nell’etimologia del controllo e nelle sue traduzioni e riscritture è da sempre insita la tensione, irrisolvibile, tra il momento logico-intellettivo e quello volitivo. È vero che la teoria – e per lungo tempo anche la dogmatica – dei controlli è stata attraversata da una logica binaria, dualista. E, così, secondo le teoriche riduzionistiche<sup>37</sup>, il controllo si esaurisce, strutturalmente, nel momento del giudizio e, teleologicamente, nell’accertamento della compatibilità logico-formale tra l’oggetto e il parametro, tra la copia e il modello. La sua misura è atto di pura cognizione. Secondo la teorica decisionistica della volontà<sup>38</sup>, invece, alla struttura del controllo pertiene tanto il giudizio logico compiuto dall’organo controllante quanto la manifestazione di volontà in cui confluisce il giudizio e che elimina l’errore dell’inesatto agire. In chiave funzionalista, il controllo è un amministrare secondo particolari modalità, quelle imposte dalla natura di attività di riesame, ma il suo fine è la cura concreta di interessi: è l’estensione dell’imperativo gianniniano «controllare in funzione di una composizione operativa di interessi pubblici»<sup>39</sup>. Allo scopo repressivo-sanzionatorio dei controlli che ne accentuava le connotazioni giurisdizionali e ne segnava la distanza rispetto all’amministrazione attiva, si oppone una funzione di integrazione di interessi e valori

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Si mutua l’efficace espressione da M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome*, cit., 41 e, più di recente, ID., *L’autonomia costituzionale delle Regioni di fronte ai controlli della Corte dei conti sui bilanci regionali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 27*, Torino, 2023, 223 ss.

<sup>37</sup> Fondate da U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi senesi*, XXXII, 2/1916, 169 ss. e sistematizzate da L. SALVI, *Premessa ad uno studio sui controlli giuridici*, Milano, 1957, *passim*.

<sup>38</sup> Elaborata da U. FORTI, *I controlli dell’amministrazione comunale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, Milano, 1915, 609 ss.

<sup>39</sup> M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, 1263 ss.

implicati nell'*agere* amministrativo<sup>40</sup>, che svela la discrezionalità amministrativa o politica insita nell'esercizio della funzione di controllo. Ma, contro ogni manichea opposizione tra controlli-garanzia/giudizio e controlli-indirizzo/volontà, il controllo amministrativo è tale solo se non annichilisce nessuno dei due elementi costitutivi, ovvero solo se è ambivalente, indeciso. L'atto di controllo, come atto logico, è un giudizio di secondo grado, un giudizio che conferma o nega la validità di un altro giudizio che deve preesistergli e, come tale, è una nuova sintesi, nella quale la tesi del soggetto controllato si arricchisce dell'antitesi del soggetto controllante per confluire in una nuova unità. Per ciò stesso, in quanto riesame di una precedente azione o inazione, l'attività di controllo è limitata nel momento constatativo e, consequenzialmente, nel momento comminatorio (o sanzionatorio) della misura che evita o ripristina le lacerazioni dell'ordito amministrativo. Quindi, nella sua forma logica il controllo è esterno al momento costitutivo-deliberativo, ma è, al contempo, da esso dipendente e su di esso influente. Attiene alla questione dell'allocazione del potere, alla determinazione del soggetto al quale spetta la decisione di 'ultima istanza', ma resta indeciso tra il dentro e il fuori del potere di decisione: si potrebbe dire che è il dentro del fuori ovvero il fuori tanto legato al dentro da confondersi con esso. Ecco allora che l'art. 1, comma 5, cit. e il rinvio all'art. 39, r.d. n. 1214, cit. sono la manifestazione della anfibia costitutiva del controllo. La «parifica», come la «verifica», rinviano all'espressione semitica «fare la verità»<sup>41</sup>, fare e non dire la verità. Non sono una mera constatazione, bensì un'azione, un fare, tendente ad assicurare che il conto sia corrispondente al vero, in quanto contengono il suffisso causativo derivato dal latino *facere* (*verum-efficere*)<sup>42</sup>. Implicano la connessione tra sapere e potere, ove la proprietà del sapere predispone alla forza. Il che esclude che siano «qualcosa di inerte»<sup>43</sup>.

Più a fondo, la contaminazione nell'oggetto, nel parametro e nella misura della parificazione tra le forme fenomeniche dei controlli di legittimità e di quelli sulla gestione è segno positivo della contiguità tra giudizio e volontà e, a catena, tra garanzia ed indirizzo. Partiamo dalla prima. Conoscenza e volontà sono qualità naturali degli uomini, che si mescolano sempre e che non si lasciano mai separare, come la natura e la società, le passioni e la ragione: per volere si deve conoscere e il volere lo si impara, tanto che, eliminata la *ratio*, la volontà va anch'essa in rovina o, comunque, non è volontà libera, ma per conoscere si deve voler conoscere. Quella continuità attenua l'arbitrarietà della legislazione, passione senza ragione e la verità della giurisdizione, ragione senza passione, colorando la prima di razionalità e la seconda di volitività, seppure resti che nella prima il giudizio è al servizio della volontà e nella seconda viceversa. È un argomento contro la costruzione di semplicistiche concezioni materiali

---

<sup>40</sup> Sul profilo teleologico della misura almeno S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, 321 ss.; ID., *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, 35 ss.; U. POTOTSCHNIG, *I controlli*, in AA. VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, Milano, 1979, 37; E. DALFINO e F.P. PUGLIESE, *I controlli come composizione operativa di interessi pubblici*, in AA. VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, 1991, 25 ss.

<sup>41</sup> Spunti in M. FERRARIS, *Agostino, fare la verità*, Bologna, ed. kindle, 2022.

<sup>42</sup> S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, cit., 27, nt. 11.

<sup>43</sup> Come predicava, invece, la concezione garantista di U. BORSI, *op. cit.*, 182 ss.

di giurisdizione e legislazione sul dualismo giudizio/volontà. Nelle dottrine della Costituzione, invece, mette in questione la relazione oppositiva tra funzione di garanzia e di indirizzo (politico). Le categorie della garanzia e dell'indirizzo possono essere adottate come chiave di lettura del pensiero costituzionale italiano che ha accompagnato la storia della Repubblica. In particolare, all'idea mortatiana<sup>44</sup> (ripresa e sviluppata da Paolo Barile) della simbiosi tra garanzia ed indirizzo, ove è l'indirizzo delle forze politiche, cioè l'assetto materiale, a garantire l'osservanza dell'assetto formale che, a suo tempo, le medesime forze hanno voluto e posto, si è giustapposta la coeva riflessione di Serio Galeotti<sup>45</sup> (prima, e di Temistocle Martines, poi), che ha teorizzato la dissociazione tra garanzia ed indirizzo, e cioè la scissione tra l'osservanza della Costituzione e la sua vigenza, tra il *Sollen* del diritto costituzionale ed il *Sein* degli accadimenti politici. Nel primo schema, la garanzia della validità della Costituzione sta nella attuazione legislativa, con cui si identifica, nel secondo caso nell'applicazione giurisdizionale della Costituzione, scissa dall'indirizzo politico. Se si torna alle categorie del controllo-garanzia e del controllo-indirizzo, la prima rinvia alla scissione della garanzia dall'indirizzo, dell'ordine formale dall'ordine materiale, la seconda alla simbiosi tra indirizzo e garanzia. Il giudizio di parificazione pare ascrivibile alla seconda: reca nell'oggetto, nel parametro e nella misura il segno della confusione (e non della scissione) tra garanzia e indirizzo, ma in un senso diverso, anzi opposto, all'idea mortatiana, perché rinvia non al titolare dell'indirizzo politico che garantisce ma al 'garante' che indirizza.

La conclusione trova conferma nel momento soggettivo del controllo. L'idea della scissione tra garanzia ed indirizzo si è tradotta nella rigida dissociazione tra organi di garanzia ed organi di indirizzo. L'idea della simbiosi tra garanzia ed indirizzo, invece, implica, sotto il profilo organico, la riconduzione degli organi di garanzia al circuito di quelli che esercitano funzioni di indirizzo politico. In altri termini, l'ordine formale che il controllo presidia conserva validità e vigenza solo a condizione di reggersi sul sostegno duraturo ed effettivo delle forze politiche, solo cioè a condizione di essere supportato costantemente da un indirizzo politico conforme. Ora, il giudizio di parifica è attribuito, dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, per l'art. 100, comma 2, Cost., nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità su atti del Governo e del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, è organo ausiliario del Governo o al più del Governo/Parlamento. Quindi, svolge una funzione ausiliaria, seppure con le garanzie di indipendenza assicurate dalla legge *ex art.* 100, ultimo comma, al circuito dell'indirizzo politico.

Potrebbe, però, revocarsi in dubbio la conclusione cui si è giunti perché la Corte costituzionale, nella decisione n. 184 del 2022, ha argomentato l'impugnabilità della deliberazione sul rendiconto della Sezione regionale innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, presupponendo la natura giurisdizionale della parifica e ha qualificato la fase innanzi alla Sezione regionale e quella innanzi alla Sezione giurisdizionale come un

---

<sup>44</sup> C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, 139 e 229 ss.

<sup>45</sup> S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale. Presupposti e concetto*, Milano, 1950, *passim* e spec. 77 ss.

giudizio in unico grado, in cui controllo e giurisdizione si integrano, fino a indeterminarsi l'uno nell'altra. Così che la verifica del rendiconto passerebbe da controllo (amministrativo) di garanzia a 'giudizio' di parifica, ovvero a giurisdizione.

Ma questo pone questioni diverse. È il punto di passaggio dalla giurisdizione come finzione, secondo l'argomento tattico e strumentale «ai limitati fini di...», alla giurisdizione come natura, 'essenza', secondo un tipico argomento ontologico.

#### **4. La giurisdizione per finzione**

Il giudice costituzionale traghetta la parifica sul rendiconto regionale dall'amministrazione, nella declinazione del controllo-garanzia, alla giurisdizione, dall'art. 100, comma 2, all'art. 103, comma 2, Cost., inizialmente, «ai limitati fini» della proponibilità della questione di legittimità costituzionale in via incidentale «delle disposizioni di legge regionale che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali che custodiscono la sana gestione finanziaria»<sup>46</sup>. I vizi di legittimità costituzionale denunciabili e i parametri costituzionali censurabili sono stati progressivamente estesi dal diritto costituzionale del bilancio e, per esso, dagli artt. 81 e 119<sup>47</sup> alle norme costituzionali attributive di competenze legislative esclusive in capo allo Stato<sup>48</sup> o, addirittura, di competenze concorrenti<sup>49</sup>, in ogni caso, a parametri extra-finanziari, seppure a condizione che questi parametri siano in «stretta connessione funzionale» o «correlazione funzionale» con i principi costituzionali della sana gestione finanziaria<sup>50</sup> tanto che la lesione di quelli trasmodi, indirettamente, in una lesione di questi, pena la rottura della relazione di pregiudizialità necessaria tra giudizio *a quo* e giudizio costituzionale. Attinge, allo scopo, all'affinità tra funzione di controllo e giurisdizione riconosciuta alla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato o delle autonomie speciali quale «controllo e garanzia della conformità alla legge di bilancio dei risultati di amministrazione (in termini di entrate e di spese)»<sup>51</sup>. Attinge, con meno pertinenza, alla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale – riferite agli artt. 76 e 81, Cost. – nel caso del controllo preventivo di legittimità degli atti del Governo, concludendo che «nella parifica del rendiconto regionale «la situazione è, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono» (sentenza n. 226 del 1976). Pertanto, *pur non*

---

<sup>46</sup> La formula ricorre in Corte cost., sentt. nn. 181 del 2015, 89 del 2017, 196 del 2018, 146 del 2019, 244 del 2020, 215 del 2021 e ord. n. 181 del 2020.

<sup>47</sup> Secondo la limitazione tratteggiata a partire da Corte cost., sent. n. 244 del 1995 e tenuta ferma nelle sentt. nn. 181 del 2015 e 89 del 2017.

<sup>48</sup> Così Corte cost., sentt. nn. 196 del 2018, 138 e 146 del 2019, 112, 189 e 244 del 2020 e ord. n. 181 del 2020.

<sup>49</sup> Corte cost., sentt. n. 215 e 247 del 2021.

<sup>50</sup> Valgono le decisioni citate nelle due note precedenti.

<sup>51</sup> Corte cost., sentt. nn. 121 del 1966; 142 e 143 del 1968; 244 del 1995 e 213 del 2008.

essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, ma «ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa»<sup>52</sup>.

È l’argomento teleologico della residualità del giudizio incidentale quale strumento di chiusura delle garanzie giurisdizionali della legittimità costituzionale per «fuggare zone d’ombra nel controllo di costituzionalità»<sup>53</sup>. Ha già giustificato, per limitarci alla Corte dei conti, la ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo di legittimità e la proposizione da parte della medesima di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato su atti legislativi<sup>54</sup>. È – quasi per paradosso – segno dell’anima astratta e non concreta, politica e non giurisdizionale, della giustizia costituzionale.

Sulla soglia, si pone il problema preliminare – comune a tutti i casi in cui la Corte, per allargare il giudizio di costituzionalità, estende la figura del giudice *a quo* – se sia pensabile una finzione di giurisdizione secondo la logica del *Als-ob*, del ‘come se’: un atto o è giurisdizione o non lo è. Il diritto positivo qui non ricorre a finzioni e non fuoriesce dalla logica binaria. Non si sa bene cosa sia una giurisdizione ‘deminuta’.

Nel merito, la Corte fonda la qualità di giudice e giudizio *a quo* di parifica sulla «applicazione di parametri normativi» ovvero sulla valutazione della conformità degli atti che ne formano oggetto «alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico», sulla giustiziabilità del provvedimento di controllo in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte ai sensi dell’art. 1, comma 12, d.l. n. 174, cit., nonché sul pieno contraddittorio sia nell’ambito del giudizio di parifica di competenza della Sezione regionale di controllo sia nell’eventuale giudizio di impugnazione su istanza di parte<sup>55</sup>.

Ora, il primo requisito ricorre pressoché in qualsiasi funzione di *legis-executio*, tanto da non distinguere così la giurisdizione dall’amministrazione e, se la Costituzione è (almeno) una legge, la giurisdizione non sarebbe distinguibile neppure dalla legislazione, nella misura in cui questa attua la Costituzione e, quindi, è *legis-executio* e, insieme, *legis-latio*. Il secondo è tratto dalla specifica disposizione dell’art. 1, comma 12, d.l. n. 174, cit., che limita la giustiziabilità delle deliberazioni della Sezione regionale di controllo innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione alle sole delibere recanti la decadenza e l’obbligo di restituzione delle risorse erogate ai gruppi consiliari dal bilancio regionale in sede di verifica dei rendiconti dei gruppi. Dal che se ne trae la conclusione opposta che *ubi lex voluit dixit*,

---

<sup>52</sup> Corte cost., sent. n. 89 del 2017; conf. già sentt. nn. 181 del 2015 e poi 196 del 2018, 181 e 189 del 2020. Il corsivo è nostro.

<sup>53</sup> Corte cost., sent. n. 196 del 2018, su cui, per il profilo che qui rileva, A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle “zone d’ombra” della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, 1/2019, 19 ss., ripreso, a commento delle successive decisioni nn. 181 e 189 del 2020, da D. MONEGO, *Parificazione dei rendiconti regionali e incidente di costituzionalità*, in *Le Regioni*, 4/2021, 1002 ss.

<sup>54</sup> A partire dalle note decisioni nn. 457 del 1999, 139 del 2001 e 221 del 2002.

<sup>55</sup> Gli argomenti si ripetono in Corte cost., sentt. nn. 181 del 2015, 89 del 2017, 196 del 2018, 189 e 244 del 2020.

*ubi noluit tacuit*. In disparte la dibattuta questione sulla parità delle armi tra le parti, Regione e Procura contabile, entrambe pubbliche, nella verifica del rendiconto, il terzo argomento prova troppo perché il pieno contraddittorio non è connotato della sola giurisdizione. È vero che la lettera dell’art. 111, Cost. lo limita al giusto processo giurisdizionale, ma il diritto vivente, inclusa la giurisprudenza costituzionale, ha da tempo ritenuto superata l’esclusività del rapporto tra contraddittorio/processo e giurisdizione. E ciò almeno dalla decisione n. 13 del 1960, ove il giudice costituzionale autorappresentava che la propria attività «si svolge secondo forme e modalità processuali non già in quanto la funzione della Corte sia da considerare giurisdizionale, ma in quanto il legislatore costituente ha considerato quello come il metodo più idoneo per ottenere la collaborazione dei soggetti e degli organi meglio informati e più sensibili rispetto alle questioni da risolvere e alla conseguenza della decisione».

#### 4.1. *E per essenza*

Ma con la decisione n. 184 del 2022 i termini della questione mutano. La Corte va oltre la logica del ‘come se’, della finzione della qualità di giudice della Corte dei conti in sede di verifica del rendiconto ai fini della rimessione di questione costituzionale incidentale. Qualifica la decisione di parifica come ‘giurisdizione’ per forma e materia in relazione alla ‘legge’ di approvazione del rendiconto. È giurisdizione in senso formale perché, al pari del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, si svolge nelle «forme della giurisdizione contenziosa», impugnabile, per la sua «potenziale lesività» degli interessi degli enti controllati, dell’ente controllante o di quello connesso dei contribuenti, davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione in unico grado, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lettera e), del codice di giustizia contabile. È giurisdizione in senso sostanziale perché con essa si accerta la legittimità/regolarità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto, con una decisione in «unico grado» su dati contabili, connotata dallo «stretto collegamento» tra fase di controllo e fase di impugnativa innanzi alle Sezioni giurisdizionali, che giustifica la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica *ex art.* 103, comma 2, Cost. «quale elemento complementare delle funzioni di controllo in un disegno volto a garantire maggiore effettività ai controlli, esterni sulle autonomie territoriali»<sup>56</sup>.

Sembra applicare ai rendiconti l’apparato argomentativo che la decisione n. 18 del 2019 aveva articolato riguardo al «sistema *giustiziale* inerente al controllo di legittimità sui bilanci»<sup>57</sup> e in cui la Corte aveva svelato alcuni indizi della natura giurisdizionale dei controlli di legittimità/regolarità sui bilanci prendendo le mosse dal caso specifico dei piani di riequilibrio degli enti locali. È lì, infatti, che il giudice costituzionale aveva ritenuto che «la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo)

---

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 184 cit., punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>57</sup> Il corsivo è aggiunto. La giurisdizionalità di tutti i controlli di legittimità-regolarità trova conferma in Corte cost., sentt. nn. 157 del 2020, 80 del 2021 e 89 del 2023.



con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un’integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e come tali di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 [...])»<sup>58</sup>. In più, la Corte aggiungeva che «il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale. Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l’accertamento effettuato nell’esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione»<sup>59</sup>.

Se si ragiona, però, per linee esterne alla giurisprudenza costituzionale, l’integrazione tra controllo e giurisdizione della Corte dei conti non è ‘genetica’ nel ‘dettato’ costituzionale, almeno se la genesi è la «dettatura»<sup>60</sup>, la scrittura costituzionale, che distingue l’uno dall’altra organicamente e funzionalmente: il primo è nel Titolo III, Governo, la seconda è nel Titolo IV, Magistratura<sup>61</sup>. Può parlarsi di integrazione né più né meno di quanto la giurisdizione integri o sia complementare, nell’ordine costituzionale, all’amministrazione, attiva, consultiva o di controllo che sia. È lo stesso schema che la Costituzione replica distinguendo, se non separando, il Consiglio di Stato come organo consultivo del Governo e di giustizia *nell’amministrazione*, all’art. 100, comma 1, Cost. e come giudice *dell’amministrazione*, all’art. 103, comma 1, Cost. L’identità del soggetto che svolge due competenze/attribuzioni differenti, giurisdizione e amministrazione (di controllo o consultiva), non trasforma la seconda nella prima. Non decide, poi, la natura della fase di controllo il problema del suo giudice. Può essere che tra l’art. 100, comma 2, e l’art. 103, comma 2, Cost. vi sia un parallelismo: cosicché gli atti della Corte dei conti adottati, per quanto qui interessa, in sede di controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato pertengano alla giurisdizione della stessa Corte dei conti, come giudice naturale *ex art. 25*, ove riconducibili «alle materie

---

<sup>58</sup> Corte cost, sent. n. 18 del 2019, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>59</sup> *Ivi*.

<sup>60</sup> Profittando dell’efficace espressione di C. SCHMITT, *La dittatura. Dalle origini dell’idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria* (1964), Roma-Bari, 1975, 152.

<sup>61</sup> Accede, invece, ad una lettura integrata dell’art. 100 e dell’art. 103, che sostiene la conclusione che l’atto di controllo svolto da un giudice ed in base alla legge deve avere la ‘forma-sentenza’, ove la forma dell’atto è determinata dal soggetto e dal contenuto, F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l’unico grado*, Napoli, 2022, *passim* e spec. 71 ss. e 106 ss.

di contabilità pubblica» o «nelle altre specificate dalla legge». Ma è questione che attiene a quale giudice ha giurisdizione sull'atto di controllo e non allo scioglimento di questo in quella. Così come l'art. 113, comma 3, ove dispone che la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della Pubblica Amministrazione, se, coerentemente all'art. 103, comma 2, non limita la giurisdizione a quella amministrativa e ordinaria del comma 1, presuppone, però, la natura amministrativa dell'atto rimesso, in ipotesi, alla giurisdizione speciale contabile. Né mutano la conclusione le «forme» e le «modalità» dei controlli di legittimità-regolarità di cui all'art. 20, l. n. 243 del 2012, in attuazione dell'art. 81, comma 6, Cost. e dell'art. 5, comma 1, lett. a), l. cost. n. 1 del 2012: la disposizione si riferisce, infatti, al controllo successivo sulla gestione dei bilanci, quindi all'art. 100 e non all'art. 103, come dimostra la sua preordinazione al «coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione». E, comunque, anche se la legge ordinaria avesse, in ipotesi, accolto lo schema dell'unico grado, di un solo 'giudizio' in due fasi, la legge non potrebbe orientare l'interpretazione della Costituzione, che quelle 'fasi' tiene distinte.

Per linee interne alla giurisprudenza costituzionale, anche laddove si ammetta che tra controllo e giurisdizione vi è «integrazione», «collegamento», complementare o meno che sia, che vive nella forma legislativa dell'«unico grado» di giudizio, per ciò stesso, però, tra i due vi è distinzione, perché si integra, si lega e si mette in relazione ciò che è diverso, separato, distinto e non simbiotico. Ma se c'è distinzione, non si vede perché nell'integrazione debba prevalere il momento giurisdizionale e non quello amministrativo del controllo. Un po' come se, paradossalmente, si dicesse che un atto amministrativo, impugnabile innanzi al giudice amministrativo o ordinario, diviene per questo un po' giurisdizione. Non si nega che ciò che definisce e distingue il controllo, come atto logico, è la sua accessorietà rispetto alla decisione che pone l'ordine che vige. Tale strumentalità è stata tradotta, nella dottrina tradizionale, nella consecutività<sup>62</sup>, ma è stata, altresì, concettualizzata nella autonoma categoria della 'ausiliarità'<sup>63</sup> del controllo rispetto alla decisione. E, così, l'attività di controllo-riscontro, unitamente a quella di giudizio-consulenza, è stata pensata ausiliaria rispetto, indifferentemente, alla funzione amministrativa, legislativa o giurisdizionale. Ma ciò non consente nel diritto costituzionale vigente di costruire l'ausiliarità come una funzione di garanzia autonoma e distinta dalle altre tre funzioni/poteri dello Stato: il controllo, di volta in volta, perterrà alla funzione che serve. E quando l'organo è ausiliario del Governo, non può che essere amministrazione, appunto di controllo e non già attiva, per ricorrere alle classificazioni tradizionali.

Né si integrano le funzioni perché la giustiziabilità del controllo la si fonda su ragioni di diritto oggettivo, quale l'astratto interesse comunitario alla cura di interessi

---

<sup>62</sup> U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, cit., 609 e 611.

<sup>63</sup> G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 153 ss. e 243 ss., su cui C. MORTATI, *Recensione a Giuseppe Ferrari, Gli organi ausiliari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, 441-4 e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, 227. Nella giuspubblicistica contemporanea, riconduce chiaramente il controllo alla funzione dell'ausiliarità D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Bologna, 2002, 185 ss.

«adespoti» piuttosto che su ragioni di tutela di situazioni giuridiche soggettive. Quelle sono le ragioni della giustiziabilità di un atto di controllo, che distinguono la concezione oggettiva di giurisdizione da quella soggettiva e non della metamorfosi del controllo in giurisdizione. Così come dall'argomento della potenziale lesività della decisione di parificazione dell'interesse del controllato o del controllante e, con esso, dei contribuenti ne deriva la sua sindacabilità, ma non l'individuazione del giudice competente o la natura di giurisdizione della fase di controllo.

Dal diritto legislativo da cui muove la Corte, poi, si ricava che, quando la legge ha voluto qualificare il procedimento dinanzi alla Sezione di controllo come «giudizio» e prevedere il rimedio dell'«impugnazione» delle deliberazioni in sede di controllo davanti alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, lo ha esplicitamente qualificato e previsto. Ma, anteriormente al codice di giustizia contabile, l'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, d.l. n. 91 del 2014 ha previsto l'impugnazione innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-*quater*, comma 5, d.lgs. n. 267, cit., per la sola fattispecie regolata dall'art. 1, comma 12, d.l. n. 174, cit., vale a dire per le sole deliberazioni della Sezione regionale di controllo di decadenza e recanti l'obbligo di restituzione dei contributi dei gruppi consiliari di cui all'art. 1, comma 11, d.l. n. 174, cit. Dall'argomento letterale e sistematico si ricava, dunque, che quel rimedio speciale non è previsto per il caso delle delibere di controllo in sede di giudizi di parificazione, che refluiscono nella regola generale dell'impugnazione degli atti di controllo, ove lesivi, innanzi al loro giudice naturale di legittimità, ai margini la questione se esso sia quello amministrativo o quello contabile in primo grado. Potrebbe non essere risolutivo il successivo codice di giustizia contabile. Innanzitutto, l'art. 11, comma 6, dispone che le Sezioni riunite in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi», «a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali [...]» e «d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali». Dal che se ne trae che l'art. 11 ha espressamente codificato il giudizio in unico grado in composizione specializzata per l'impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo laddove quel rimedio era già ricavabile dalla legislazione vigente, vale a dire per i piani di riequilibrio degli enti locali, la cui impugnazione innanzi alle Sezioni riunite, già in unico grado, è stata introdotta dall'art. 243-*quater*, comma 5, cit. e per i rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali, ove la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione, con le medesime forme e termini dei piani di riequilibrio, è prevista dall'art. 1, comma 12, d.l. n. 174, cit. E ha svolto la ricognizione analiticamente, seppure la successiva lettera e) contenga la clausola «nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo», idonea ad includere le fattispecie specifiche delle lett. a) e d) e la residuale lettera f) si riferisca, ancora più inclusivamente, a «tutte le materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge». Ciononostante, non ha tratto dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit. la qualità di 'giudizio' della diversa fattispecie della parificazione dei rendiconti e non ne ha neppure disposto l'attribuzione alle Sezioni riunite. Più limitatamente, può revocarsi in dubbio la trasponibilità *de plano* ai rendiconti regionali

degli argomenti contenuti nella decisione n. 18 del 2019 in relazione ai piani di riequilibrio, visto per l'appunto che lì la sottoposizione delle delibere alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite è prescritta. È, poi, vero che la lettera e), su cui la Corte radica la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite nel caso dei rendiconti regionali, potrebbe comprendere, in sé e per sé considerata, anche il caso specifico delle «decisioni» di parificazione del rendiconto regionale. E ciò ove si intenda «materie di contabilità pubblica» come sinonimo di finanza pubblica<sup>64</sup>, si considerino l'una e l'altra comprensive delle attribuzioni di controllo e si equipari la «decisione» di parifica dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit. alle «deliberazioni» delle Sezioni regionali di controllo cui si riferisce la lett. e), in forza del rinvio – contenuto nell'art. 1, comma 5, cit. – agli artt. 40 e 41 del r.d. n. 1214, cit., che discorrono di delibera e deliberazione e sempre in disparte la questione del perché negli altri casi delle lettere a) e d), riconducibili, al pari della parifica, ai controlli di legittimità-regolarità in attuazione del diritto costituzionale del bilancio, la legge abbia previsto separatamente l'unico grado. È, invece, fuori gioco l'appello alla lettera f), perché o la si intende come un duplicato o una intersezione delle lettere precedenti, con la sua conseguente inutilità o le si attribuisce un ambito materiale autonomo, che perciò stesso non ha a che vedere con le materie di contabilità pubblica e con i controlli posti a suo presidio ma con «le altre [materie] specificate dalla legge» dell'art. 103, comma 2, Cost. Comunque sia, a voler intendere la lett. e) come la intende la Corte, la disposizione ci dice, al più, che le delibere delle Sezioni regionali di controllo nelle materie di contabilità pubblica sono impugnabili innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in attuazione della riserva alla Corte dei conti della giurisdizione (generale e esclusiva) nei casi dell'art. 103, comma 2 e della riserva di legge dell'art. 113, comma 3, Cost., e non innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione generale di legittimità ed esclusiva *ex* art. 103, comma 1, o innanzi al giudice ordinario *ex* art. 113, comma 1, Cost., ma non già che sono decisioni giurisdizionali e non atti amministrativi. Allo stesso modo, l'art. 40, r.d. n. 1214, cit., cui rinvia l'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., applica alla deliberazione sul rendiconto generale dello Stato «le formalità della giurisdizione contenziosa» della Corte dei conti, quindi, presuppone che quella deliberazione non sia di per sé giurisdizione. Non avrebbe, infatti, senso disporre l'applicazione delle forme giurisdizionali a ciò che è già giurisdizione. Né è insensato attribuire quelle forme a ciò che non è giurisdizione in senso soggettivo, considerato che – nel diritto vivente più che in quello delle origini – forme giurisdizionali è sinonimo, per *sineddoche*, di forme processuali e l'estensione delle prime è, invero, estensione della forma processuale e con essa degli elementi costitutivi tipici del processo fuori dalla giurisdizione<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Preliminarmente, però, per stare alla lettera dell'art. 11 e dare ad essa una interpretazione coerente e sensata, dovrebbe distinguersi l'ambito materiale cui allude, in generale, il comma 6, primo alinea, nel riferirsi alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in «tema» di contabilità pubblica dalle «materie» di contabilità pubblica della lettera e), pena l'inutilità della previsione autonoma di questa fattispecie.

<sup>65</sup> È argomento diverso da quello cui obiettava V. CRISAFULLI, *Corte costituzionale, Corte dei conti e Parlamento*, in *Amministrazione e società*, 4/1977, 383 ss., che, con riguardo alla parificazione del rendiconto dello Stato, per la quale l'art. 40 richiamava appunto le «formalità» della giurisdizione contenziosa, escludeva che la sua natura di giudizio fosse stata riconosciuta dalla Corte costituzionale «solo perché ad esso i magistrati della Corte dei conti prendono parte in tocco e toga». Qui non si svilisce

Ma nessuno di questi argomenti che depongono contro la tesi della parifica come decisione giurisdizionale è davvero decisivo. La giurisdizionalità della parifica dei rendiconti regionali potrebbe, infatti, essere stata introdotta proprio con l’art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., considerato che l’art. 103, comma 2, Cost. attribuisce, direttamente, alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e, ove non si riconducesse la parifica dei rendiconti regionali alla contabilità pubblica, mediamente, alla legge la competenza all’individuazione delle altre materie in cui la Corte dei conti ha giurisdizione, senza ulteriori limitazioni. È corretto. Ma resta che l’art. 1, comma 5, non discorre mai di giudice, giurisdizione o giudizio e che la parificazione sarebbe, invece, qualificabile giudizio solo se fosse sussumibile nelle regole costituzionali (artt. 101-113) che fondano e regolano il potere giurisdizionale e, cioè, che costituiscono soggettivamente un giudice e disciplinano oggettivamente il modo di esercizio della giurisdizione. Se, poi, si ragiona di materia (e non di forma) giurisdizionale, la funzione di garanzia ascritta alla parifica non ne prova di per sé la natura giurisdizionale. E ciò non tanto perché i parametri del controllo allontanano dal modello giustiziale. Si potrebbe, infatti, contro-replicare che la natura giurisdizionale di un atto, il dire diritto nel caso concreto, non dipende dalla natura materialmente discrezionale o vincolata del parametro applicato. L’idea della discrezionalità giudiziaria, implicata dalla struttura più o meno generalmente aperta del diritto o dalla lacuna occasionale di Hart, non significa di per sé creazione del diritto e, quindi, legislazione. Il punto è, piuttosto, che la garanzia non esclude la riconducibilità della decisione sulla parifica, come pronuncia dichiarativo-accertativa a cui seguono gli effetti stabiliti dalla legge, all’attività amministrativa in funzione, per l’appunto, di garanzia, quale quella cui alludeva proprio la figura dei controlli-garanzia. In ogni caso, sebbene qui non sia possibile discutere la concezione materiale di giurisdizione posta (o presupposta) dal diritto costituzionale vigente, sulla quale parametrare gli atti pubblici regolati dal diritto legislativo, può, *in limine*, dirsi che la nozione di giurisdizione come garanzia del diritto obiettivo – e non di diritti o interessi del soggetto – è vaga, a tutto concedere un po’ ottocentesca e la sua compatibilità con la domanda di giustizia del soggetto sottesa agli artt. 24 e 111, Cost. è per lo meno incerta. Lontano dall’anima obiettiva della giurisdizione, pare, infatti, ad essa consustanziale il principio della domanda di giustizia di chi fa valere un diritto innanzi ad un giudice che è terzo rispetto a chi chiede giustizia. Il che rende problematico pensare alla parifica della Corte dei conti come a un giudizio, almeno nella fase di controllo che precede la fase, eventuale, dell’impugnazione che è, a tutto concedere, l’unica su istanza di parte<sup>66</sup>. Né pare un solido argomento a favore della giurisdizionalità della parifica quello articolato nella decisione n. 18 del 2019, secondo cui «l’accertamento effettuato nell’esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci

---

la forma giurisdizionale, ma si interpreta il rinvio a quella forma, presa sul serio, come rinvio ad altro da sé.

<sup>66</sup> Secondo la configurazione che emerge da Corte cost., sent. n. 18 del 2019, ove si legge che «quello così instaurato è [...] un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l’unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell’amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo».

"fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento», con la conseguenza che «il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana». La definitività, irreversibilità ed irretrattabilità di un accertamento o, persino, di una volontà è connotato di ogni atto pubblico, non solo giurisdizionale, ove non impugnato nei termini decadenziali innanzi al suo giudice. Si tratta di un rapporto 'esaurito', predicabile di ogni atto e provvedimento amministrativo non più impugnabile, salvi i casi della loro nullità sempre accertabile. E la sua mancata impugnazione non lo converte di certo in atto giurisdizionale.

### **5. La leale collaborazione e il governo diviso**

Ad ogni modo, più in superficie, se si qualifica la parifica come giurisdizione perde di senso sostenere la conciliazione tra la parifica e il principio dell'autonomia politica regionale attingendo alla natura neutrale e indipendente del controllo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, al principio di leale collaborazione e, ancora meno, all'idea della Corte dei conti come organo dello Stato-comunità.

Il primo argomento è, infatti, utile – ed è stato storicamente speso – nel caso di un controllo esercitato da un soggetto ausiliario degli organi di indirizzo – e non da un giudice – e che è stato ritenuto compatibile con l'autonomia territoriale proprio perché esercitato nell'interesse desoggettivizzato della legalità. Se è giurisdizione va da sé che l'unico interesse che lo sostiene è l'applicazione della legge.

Il secondo non considera che la giurisdizione è, secondo l'art. 104, Cost., un «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». È altro da un potere o un potere differente dagli altri, da tutto ciò che appartiene alla funzione di governo della comunità. Non dispone delle proprie attribuzioni, ma è vincolata ad applicare la legge sostanziale e processuale. È indipendente, separata, organicamente e funzionalmente, dagli altri poteri, con il solo limite dell'art. 101, comma 2, la sola dipendenza di esercitare la giustizia 'in nome del' popolo e di essere 'soggetta' alla legge. È la traduzione dommatica della teoria della limitazione giuridica del potere governativo dall'esterno, dalla giurisdizione, a protezione dei diritti individuali, della distinzione, cioè, della *iurisdictio* dal *gubernaculum* alla maniera del costituzionalismo di Henry de Bracton come letto da McIlwain<sup>67</sup>, ove la prima è esterna al (e altro dal) potere. Ma la collaborazione tra apparati diversi del governo (e non tra governo e giurisdizione) è implicata dall'idea, tutta differente, di Madison della divisione interna (e non esterna) del potere (e non dei poteri), contro la dottrina del governo unitario e concentrato e quale antidoto al prevalere delle fazioni, delle società e degli interessi particolari, che, invece, per la tesi di McIlwain, significa indebolimento del governo. Nell'idea del governo *diviso*, politicamente e non giuridicamente, intrinsecamente e non

---

<sup>67</sup> C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna, 1990, 95 ss.

estrinsecamente, la divisione è organica e non funzionale, con la conseguenza che le funzioni devono essere legate<sup>68</sup>. Nell’idea del governo *limitato*, all’opposto, la giurisdizione non collabora con il governo, statale o regionale, esecutivo o legislativo che sia. La divisione del potere e la limitazione del potere possono essere complementari, come lo sono nel diritto costituzionale vigente, ma non sono la stessa cosa. Dunque, le ragioni dell’autonomia regionale dinnanzi alla giurisdizione sono mute.

D’altronde, l’estraneità del principio normativo della leale collaborazione alla giurisdizione e, prima ancora, al paradigma del controllo-garanzia è coerente con il ‘romanzo’ dei controlli nel diritto giurisprudenziale. Il principio della leale collaborazione, con le regole procedimentali da esso desumibili, entra nei protocolli argomentativi del giudice costituzionale per argomentare la compatibilità con il principio di autonomia del potere/controllo sostitutivo del Governo<sup>69</sup> e del controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali<sup>70</sup>, ovvero con riguardo a fattispecie di controllo-indirizzo. Per i controlli-garanzia non c’era bisogno della leale collaborazione, perché l’idea del controllo come astratto giudizio di compatibilità logico-formale della copia al modello, dell’oggetto al parametro legale, nell’interesse sclerotizzato della legge, escludeva, alla radice, la lesione delle sfere di autonomia territoriale. Come atto di pura scienza, infatti, il controllo in forma giurisdizionale non sovrappone la volontà del controllore a quella del controllato, non cortocircuita il canale di legittimazione democratica della rappresentanza politica e non si espone alla discrezionalità politico-amministrativa dell’organo di controllo.

Ma, soprattutto, nel diritto costituzionale scritto e vigente, il principio cooperativo, la leale collaborazione tra stato, regioni ed enti locali, è predicato solo ed esclusivamente di funzioni riconducibili all’amministrazione. Compare nell’art. 120, comma 2, e nell’art. 118, Cost. e può essere, in qualche modo, ricavato dal principio di buon andamento o, più fondatamente, da quello di imparzialità dell’art. 97, comma 2: riguarda, però, in particolare, il potere sostitutivo del Governo e, in generale, l’esercizio della funzione amministrativa, ma non, in ogni caso, la funzione giurisdizionale<sup>71</sup>. Nella

---

<sup>68</sup> Estesamente, P. PINNA, *Il principio di leale collaborazione, l’indipendenza della magistratura e la separazione del potere*, in *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 1456 ss.

<sup>69</sup> A partire dalla concorrenza cooperativa tra competenze del sostituto e del sostituito di cui discorreva Corte cost., sent. n. 151 del 1986, punto 5 del *Considerato in diritto* e dalla riconduzione del controllo sostitutivo intersoggettivo a posizioni di controllo o di vigilanza «ovviamente esulanti da relazioni di tipo gerarchico» con la sent. n. 177 del 1988, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>70</sup> Pionieristicamente, Corte cost., sent. n. 29 del 1995.

<sup>71</sup> Da questo punto di vista è teoricamente coerente la sentenza della Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, n. 20/2022/EL, che nel caso del controllo sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell’art. 243-*quater*, d.g.s. n. 267, cit., esclude la violazione del principio di leale collaborazione inter-istituzionale tra la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e l’ente locale, desumibile dall’art. 97, Cost. Quel controllo, infatti, sarebbe, come il giudizio di parifica, un controllo di legittimità-regolarità che, nella forma di sentenza, «fa applicazione ad un caso concreto di precetti normativi indicati dalla legge» e un «controllo-garanzia» che «in posizione di neutralità rispetto agli interessi in gioco» reagisce e sanziona la violazione della legalità costituzionale-finanziaria. In una, quel controllo è formalmente e sostanzialmente giurisdizione che «non può partecipare né collaborare allo svolgimento dell’attività amministrativa del soggetto controllato (nella specie, la gestione del bilancio), chiamando in causa una sua “leale collaborazione” o il divieto di *venire contra factum proprium*» e che

legge ordinaria la natura collaborativa è predicata, all'art. 7, comma 7, l. n. 131 del 2003, del controllo successivo sulla gestione amministrativa e finanziaria degli enti territoriali, che è espressione del modello sostanzialista dell'amministrazione di risultato e che, quindi, sottende la concezione del controllo-indirizzo. È vero che il principio cooperativo ha avuto una estensione più ampia. È un procedimento di decisione e un metodo per comportarsi nella Repubblica delle autonomie, a partire dalle decisioni nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, sfruttando la forza espansiva delle disposizioni costituzionali di principio, quali l'art. 5 e l'art. 114. È un principio che mette in forma le relazioni tra gli enti costitutivi della Repubblica persino nei conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni su atti legislativi, seppure la giurisprudenza costituzionale abbia escluso che sia parametro di legittimità costituzionale del procedimento di formazione della legge, statale o regionale<sup>72</sup>. Partecipa della logica del diritto mite contro il diritto all'ultima parola. La leale collaborazione è, infatti, un principio fatto della stessa materia dei principi di giustizia, come il principio di ragionevolezza e di adeguatezza, sulla cui base il sindacato di legittimità costituzionale non sempre è tangenziale rispetto alla discrezionalità del legislatore. È un principio in cui la separazione tra diritto e morale è messa alla prova. Somiglia molto ai principi di giustizia di Rawls, che tendono a perseguire il maggior benessere possibile per il maggior numero di persone o ai precetti di ottimizzazione di Alexy. Solo che i principi di giustizia attengono alla giustizia distributiva equa, perché a favore di chi è minoranza, dell'ente 'minore', dimensionalmente se non assiologicamente. La leale collaborazione è invece ambivalente. È, comunque, sempre un discorso tutto interno al governo, distinto dalla *iurisdictio*.

A cascata, di fronte all'argomento giurisdizionale, perde di senso qualificare la Corte dei conti come organo dello Stato-comunità/ordinamento e non dello Stato-persona/apparato, quale «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse»<sup>73</sup>, che corre un po' sotto traccia nella giurisprudenza costituzionale che ha sindacato le competenze attribuite alla Corte dei conti sulle autonomie territoriali. Se, infatti, il giudizio di

---

non può ritenersi limitata dal legittimo affidamento nel precedente, differente, parere reso ai sensi dell'art. 7, comma 8, della l. n. 131/2003 perché riguarda fattispecie generali ed astratte e, in ogni caso, perché significherebbe vincolare il giudice ad un 'proprio' precedente, a una «cosa interpretata», «generando una nuova fonte del diritto, di matrice giudiziaria, radicalmente incompatibile con un sistema dove i giudici non possono essi stessi creare diritto (art. 101 Cost.)». Perciò, differisce radicalmente dai controlli «collaborativi», nei quali invece il giudice contabile coopera esternamente alla attività discrezionale dell'ente, partecipando alla 'cura' dell'interesse concreto dell'amministrazione controllata. La sentenza del giudice contabile aggiunge, però, che tale controllo attuerebbe l'art. 100 e 103 della Costituzione: ma solo se attua l'art. 103 il parametro dell'art. 97 non è pertinente.

<sup>72</sup> Salvo, forse, il caso della legge nella chiamata in sussidiarietà, nella ormai datata alternativa posta dalla decisione n. 6 del 2004 tra la sua adozione a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o la previsione di adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi del livello centrale.

<sup>73</sup> L'argomento è stato elaborato, con riguardo a tutti i controlli esterni della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali, a partire da Corte cost., sentt. nn. 29 del 1995, 470 del 1997, 181 del 1999, 64 del 2005, 267 del 2006, 179 del 2007, ord. 285 del 2007 e 60 del 2013; 39 e 40 del 2014.



parifica è esercizio di giurisdizione, non serve qualificare la Corte dei conti organo comunitario, non più di quanto abbia senso parlare di un giudice come organo dell’ordinamento o rappresentante comunitario. Piuttosto, se la Corte dei conti in sede di parifica è giudice, torna la difficoltà contro-maggioritaria nel governo dell’economia di cui si è già detto. E, più radicalmente, al fondo dell’argomento, dopo la riscrittura dell’art. 114, Cost., ci si dovrebbe interrogare sulla perdita di senso della distinzione Stato-ordinamento vs. Stato-apparato, ora che il primo si identifica con la Repubblica, di cui lo Stato, come Regioni ed enti locali, è ordinamento parziale. Così come, dal punto di vista dogmatico, è revocabile in dubbio che la Corte dei conti, senza distinzioni tra controllo e giurisdizione, sia organo comunitario, consideratane la sua appartenenza pur sempre all’ordinamento statale, o perché ausiliario del Governo o perché giudice, con conseguente esclusione della possibilità per il legislatore regionale di disciplinare il contenuto e gli effetti delle pronunce.

### **6. La giurisdizione di parificazione, la legge sul rendiconto e il popolo**

Infine, il giudice costituzionale delinea una relazione peculiare tra giurisdizione contabile in sede di parifica e legge regionale di approvazione del rendiconto ‘in nome’ del popolo.

A proposito della possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nel giudizio di parificazione, la Corte scrive, infatti, che «l’interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall’ente controllante, *connesso a quello dei contribuenti*, è distinto e divergente dall’interesse degli enti controllati, e potrebbe essere illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere, se il magistrato non potesse sollevare la questione sulle norme che si trova ad applicare e della cui conformità alla Costituzione dubita»<sup>74</sup>. A proposito della validità della parifica, ricostruita unitariamente come decisione in unico grado che si svolge dinnanzi alla Sezione di controllo e poi dinnanzi alla Sezione giurisdizionale, sostiene che la verifica della Corte dei conti può intervenire sia prima che dopo la legge regionale di approvazione del rendiconto, perché il suo oggetto non è la legge regionale, sulla cui validità ed efficacia non può incidere, pena la violazione del principio di autonomia politica regionale, ma il risultato di amministrazione e cioè i saldi contabili che lo rappresentano in un determinato momento<sup>75</sup>. Perciò, la parifica del rendiconto regionale è, come la verifica del

---

<sup>74</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punto 5.1 del *Considerato in diritto*, con corsivo aggiunto.

<sup>75</sup> E il risultato di amministrazione rileva perché «ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002», per cui «gli eventuali disavanzi di ciascun ente, i quali costituiscono la componente analitica dell’aggregato finanziario complessivo preso come punto di riferimento per il rispetto degli obblighi comunitari e nazionali, si accertano – per quel che riguarda la gestione annuale – attraverso il risultato di amministrazione, che costituisce l’epilogo del rendiconto finanziario. Si può pertanto concludere che le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultano idonee a violare il rispetto dei limiti derivanti dall’ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale in materia oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in

rendiconto governativo, in posizione «preliminare»<sup>76</sup>, ma anche «distinta» e «non confliggente» con la legge di approvazione del rendiconto da parte dell’assemblea regionale, tanto da poter intervenire anche successivamente alla sua approvazione: infatti, la legge «consiste nel controllo politico da parte dell’assemblea legislativa delle scelte finanziarie dell’esecutivo, illustrate nel rendiconto, l’altra nel controllo di legittimità/regolarità (la “validazione”) del risultato di amministrazione e cioè delle “risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente” (sent. n. 247/2021 e n. 235/2015) su cui si basa il rendiconto, alla luce dei principi costituzionali di stabilità finanziaria»<sup>77</sup>. E proprio perché è un giudizio che accerta la legittimità e correttezza dei dati contabili, che consente di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazioni, in linea con il principio di continuità del bilancio, e che non ‘vuole’ nulla, il suo esito non si sovrappone alla legge regionale di approvazione del rendiconto generale «da intendersi quale adempimento essenziale in relazione alla responsabilità nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi (sent. n. 246/2021 e n. 49/2018)»<sup>78</sup>. Ma – e qui sta il passaggio decisivo – la rendicontazione «costituisce “presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”, in quanto assicura “ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e [de]i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sent. n. 184/2016)” (sent. n. 18/2019)». E ciò è coerente con la natura di «“bene pubblico” del bilancio stesso (sent. n. 184/2016), funzionale a sintetizzare e certificare le scelte dell’ente territoriale sulla gestione delle risorse della collettività e a svelarne la rispondenza ai principi costituzionali»<sup>79</sup>.

Va compresa bene la relazione tra giurisdizione (di parifica) e legislazione (di approvazione del rendiconto).

Se il giudizio di parificazione è giurisdizione che persegue l’interesse dell’ente controllante alla legalità finanziaria «connesso a quello dei contribuenti», se è in posizione «non confliggente» ma «distinta» rispetto alla legge sul rendiconto e se può intervenire anche dopo la sua approvazione legislativa, benché la Corte abbia sempre qualificato la parificazione del rendiconto generale dello Stato «preliminare» alla relativa legge parlamentare, se ne deduce che la parificazione del rendiconto regionale non è in funzione ausiliaria, strumentale, alla legge regionale. Concorre, da un punto di vista separato e distinto, quello della verità e legalità costituzionale, con il potere legislativo di controllo e di indirizzo politico. Ma se concorre con il legislativo è pari-ordinato e non ausiliario. In più, la connessione diretta dell’interesse alla legalità finanziaria, perseguito dall’ente controllante, a quello dei «contribuenti», che

---

contrasto con principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica» (Corte cost., sent. 138 del 2013).

<sup>76</sup> Corte cost., sent. n. 184, cit., punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>77</sup> *Ivi*, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>78</sup> *Ivi*, punto 5.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>79</sup> *Ivi*; sul punto già sentt. nn. 184 del 2016, 80 del 2017, 247 del 2017, 51 del 2019, 146 del 2019, 115 del 2020, nonché ord. n. 17 del 2019. La qualificazione del bilancio come bene pubblico è già tutta in A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 3/2017, 18, che è stato il giudice redattore di molte delle sentenze appena citate. Tale espressione ricorre, fin dal titolo, in M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

coincidono con i «membri della collettività», che nel circuito democratico-rappresentativo possono far valere la responsabilità dei governanti dell'ente controllato, instaura un legame immediato tra giudizio di parificazione e i cittadini, quindi, il popolo. Alla fine, partecipa della funzione sanzionatoria dei governanti, fuori dai circuiti della forma rappresentativa, ‘dicendo’ la verità sui conti. E nell'argomentare della Corte sembra, a tratti, scorrere l'idea che la giurisdizione di parificazione sia la parte virtuosa e la legislazione, invece, il *villain*.

Ora, potrebbe dirsi che tutto ciò è una conferma dell'allentarsi della valenza democratica del principio di legalità nella prospettiva della presupposizione legislativa, per effetto dell'affermarsi delle concezioni della democrazia della responsabilità, che privilegiano il movimento discendente governanti-governati in luogo di quello ascendente e il cui paradigma non è l'annullamento dell'atto illegittimo, ma la sanzione dell'omesso soddisfacimento dell'interesse pubblico e l'emersione della responsabilità politica e giuridica dell'amministrazione. Si è, infatti, detto che il giudizio della Corte dei conti sulla trasparenza e sulla veridicità dei conti e, tramite questo, il controllo sull'operato dei governanti regionali con il raffronto tra programmato e realizzato costituisce una più significativa affermazione del nesso tra autonomia e responsabilità nella realizzazione del principio democratico<sup>80</sup>.

Ma questo pare valere – ed essere accettabile nel governo del popolo sovrano che agisce rappresentativamente – finché si resta all'interno del circuito dell'indirizzo politico, del governo in senso ampio. Se, però, la Corte dei conti è qualificata giudice e il procedimento di parificazione giudizio, quel discorso per il diritto costituzionale positivo fa problema.

È vero che la giustizia è, secondo l'art. 101, comma 1, della Costituzione, amministrata in nome del popolo, ovvero nel nome dello stesso soggetto a cui l'art. 1, comma 2, attribuisce la titolarità della sovranità (legislativa). Così che il popolo è l'origine, l'inizio, sia della legislazione, sia della giurisdizione. Ma l'amministrazione della giustizia in nome del popolo non ha a che vedere né con una forma di rappresentanza politica dell'interesse generale né con la responsabilità politica. In nome del popolo non rinvia ad una relazione rappresentativa tra giudice e comunità, ad un giudice la cui volontà ‘vale’ come volontà comunitaria, alla stregua di quella che lega il popolo a chi fa le leggi nella deliberazione parlamentare e che fa le leggi proprio perché rappresentante eletto del popolo o, men che meno, a una relazione diretta, non mediata, con il popolo. Si spiega, tutto all'opposto, con il secondo comma dell'art. 101, con la sola dipendenza della giurisdizione dalla legge, dalla forma rappresentativa dell'art. 70, in cui si esercita la sovranità del popolo dell'art. 1 e rispetto alla quale la giurisdizione è in posizione di ‘soggezione’. E quel vincolo di soggezione del giudice è alla disposizione legislativa e non alla norma da questa staccata, alla sua interpretazione:

---

<sup>80</sup> Con riguardo ai controlli di legittimità-regolarità dei conti rispetto ai controlli sulla gestione G. RIVISECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, 28/2022, 32-3. Con specifico riferimento al significato democratico della ‘fedeltà’ del risultato di amministrazione basti G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020, 16 ss.

diversamente, sarebbe libertà e non soggezione, perché il vincolo a sé stesso, l’auto-vincolo, non è limite, bensì atto di sovranità<sup>81</sup>. Se la legge è il valore rappresentativo, simbolico, della comunità, è, infatti, coerente che vincoli la decisione di chi ‘serve’ e non rappresenta la comunità, di chi è una parte e non il tutto. Il giudice agisce in nome del popolo perché è soggetto alla legge di cui il popolo è l’autore. È organo dello Stato sottoposto alla legge, non rappresentante del popolo che fa la legge. Il rapporto tra il giudice e il popolo è, cioè, mediato e non diretto. Coerentemente, la giurisdizione è separata e distinta dalla legislazione perché questa pone la disposizione in cui raffigura legislativamente l’interesse generale, quella esprime la norma individuale di fronte alla domanda di giustizia di quello specifico caso concreto o ‘singolare’ e non rappresenta ciò che unisce il popolo, ma lo presuppone e lo applica deducendolo dal testo prodotto dal legislatore. Questa è sovranità, quella è magistratura. Sono incommensurabili, non misurabili con la stessa unità di misura e nessuna delle due ha diritto all’‘ultima parola’, perché sono parole, ordini di discorso, differenti: ognuna delle due è, reciprocamente, ‘altro’. La legge, che vale, che è ‘valore’, rappresenta pubblicamente ciò che unisce; sacrifica non una parte ma la concezione, la rappresentazione, dell’interesse generale di una parte. La giurisdizione *de-cide*, divide, perché sacrifica una parte, dà torto o ragione. ‘Dice’, enuncia, la verità portata, fatta, dalla legge e non la ‘fa’: è atto di veridizione e non di *verifica*, che, nell’etimo già indagato, *verum-efficere*, rinvia al fare (e non dire) la verità.

È allora corretto che, se la parifica è qualificata giurisdizione e solo la legislazione è rappresentazione politica del popolo, la prima è, come scrive la Corte, «separata», «distinta» e «non confliggente» con la funzione legislativa perché, appunto, è altro. Ma è altro – e non confliggente – se non finisce per sostituirsi al rappresentante (e responsabile) politico. Può, quindi, mettersi in questione un giudice e un giudizio che, in dialogo diretto con i contribuenti, i cittadini, contribuisce alla sanzione dei cattivi governanti. Porterebbe, infatti, a dire che la volontà del popolo non è solo quella deliberata dai suoi rappresentanti elettivi, ma anche quella che vive nell’interpretazione di *magistrati* dello Stato, che resterebbero magistrati, che agiscono in nome e per conto della legge, senza trasformarsi in rappresentanti, anche ove fossero, in ipotesi, eletti.

E, poi, se, in linea generale, si volesse distinguere, idealmente, la giurisdizione dalla legislazione, considerando la prima *ratio*, atto sapienziale di verità e non di potere, e la seconda *voluntas*, pura volontà del potere senza giudizio e ragione, in ogni caso, la verità non ha a che vedere con il consenso, con la legittimazione o con l’interesse generale o comunitario che si voglia chiamare. Ha tutt’al più a che fare con la giustificazione della decisione con la ragione *pubblica*, ma sempre fondata su argomenti deducibili dalla legge o, se questa non è *pubblica* perché non rappresenta validamente la volontà generale, del popolo, dalla Costituzione/legge, stabilite entrambe dai rappresentanti del popolo. Lo stesso vale per la giurisdizione costituzionale ove la si consideri tale, ovvero giurisdizione, e non giustizia politica, insomma giurisdizione

---

<sup>81</sup> E lo è nel senso specifico del sovrano in T. HOBBS, *Leviatano*, XXVI, 6, a cura di R. Santi, Milano, 2001, 433, perché «è libero chi può essere libero quando vuole e non è possibile per una persona essere vincolata a se stessa, perché chi può legare può sciogliere e quindi chi è vincolato solo a se stesso non è vincolato».

equiparata alla legislazione. In più, qui resta la questione se davvero la parifica sia un dire la verità o, in forza dei parametri aperti, un fare la verità, una veri-*fica* appunto, secondo la lettera dell’art. 39, del r.d. n. 1214, cit., con la perdita della distinzione rispetto alla ‘volontà’ dei rappresentanti eletti dal popolo.

I termini della questione non mutano ove si consideri la legge di approvazione del rendiconto una legge formale. È vero che la forma di legge nasce come istanza contro-monarchica a favore della rappresentanza borghese e non come istanza popolare in senso proprio e che la legge regionale approvativa del rendiconto potrebbe qualificarsi anche nel diritto vigente – dopo la modifica dell’art. 81, comma 3, Cost. e la messa in discussione della natura formale della legge di bilancio<sup>82</sup>– legge in senso formale che contiene provvedimenti di natura amministrativa: non innova l’ordinamento giuridico, ma prende solo conoscenza delle entrate e spese realizzate nel corso di un esercizio finanziario<sup>83</sup>. Così come la legge sul rendiconto ha un valore politico inferiore alla legge di approvazione del bilancio che è legge (non più autorizzativa di spesa ma) di indirizzo politico<sup>84</sup>. Ma è pur sempre una deliberazione legislativa, anzi è, in una qualche misura, una legge atipica, rinforzata: è, necessariamente, una deliberazione dell’assemblea rappresentativa, con cui il Consiglio regionale (come le Camere *ex art. 81 Cost.*) esercita la propria funzione di controllo politico sull’esecutivo. E proprio perché forma (rappresentativo-assembleare) di legge, l’approvazione del rendiconto è legata, nella direzione ascendente della relazione governati-governanti, alla rappresentatività e, in quella discendente, alla responsabilità, che implicano – come ovvio – la rappresentazione della comunità territoriale di cui l’ente è esponente e il legame tra gli organi di quel medesimo ente della cui rappresentatività si discute<sup>85</sup>. È giudizio politico interno alla forma di governo regionale, cui non partecipa la giurisdizione. Se è atto di responsabilità politica, non è detto che non sia anche atto di verità, ma non può essere solo atto di verità.

## 7. L’alternativa

Dal punto di vista teorico e dogmatico, pare che si imponga una scelta per un argomentare più conseguente del giudice costituzionale.

---

<sup>82</sup> Sempre che la legge di bilancio sia mai stata legge meramente formale, secondo la nota teorica della legge in senso sostanziale, seppure depotenziata o soggetta a limitazioni maggiori delle altre leggi, su cui si rinvia specificatamente a L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1995, 356, ma, estesamente, per una periodizzazione del bilancio nel diritto, legislativo e giurisprudenziale, pubblico e nella giuspubblicistica, a G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, 3/2020.

<sup>83</sup> Ma conduce a conclusione differente quella giurisprudenza costituzionale che ha affermato il valore sostanziale del rendiconto e ha assimilato a tutti gli effetti le leggi di approvazione del bilancio e del rendiconto alle altre leggi sottoposte al sindacato di costituzionalità: cfr. sentt. nn. 10 del 2016, 89 del 2017 e 49 del 2018. Una conferma indiretta del carattere normativo del rendiconto la si trova nella sent. n. 274 del 2017, dove la Corte costituzionale ha affermato che la legge di rendiconto ha effetti sostanziali e normativi, in quanto prescrive al medesimo ente una misura di equilibrio.

<sup>84</sup> Secondo la nota tesi di A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, 213.

<sup>85</sup> Non pare qui utile il dibattito sul rendiconto quale mero atto amministrativo o quale atto cui la legge di (seppure mera) approvazione darebbe forza di legge. Qui interesse la legge di approvazione, che ha la forma e la forza di legge e questo basta.

Si può considerare la decisione di parificazione dei rendiconti regionali come forma di controllo preventivo di legittimità su atti del Governo o successivo sulla gestione del bilancio dello Stato ai sensi dell'art. 100, comma 2, Cost., esteso alla finanza pubblica allargata della Repubblica, secondo la lettura integrata dell'art. 100 con gli artt. 81, 97 e 119, Cost. prevalsa nella giurisprudenza costituzionale<sup>86</sup> oppure, alternativamente, giurisdizione ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost.

Nella prima opzione, è organo dell'esecuzione, quindi è sottoposto alla legge e non è legittimato a sollevare questioni di legittimità costituzionale. In questa opzione il principio di autonomia politica e amministrativa degli enti territoriali prescrive l'esclusione di forme caducatorie e impone il principio normativo della leale collaborazione nella conformazione della misura del controllo e il principio di 'giusto procedimento' ove ritenuto costituzionalmente imposto. Può discutersi se sia controllo-garanzia o controllo-indirizzo, quale manifestazione della funzione di indirizzo politico-economico-finanziario nella amministrazione per programmi, ma la decisione resta atto amministrativo, impugnabile dinanzi al suo giudice se ritenuto idoneo a produrre effetti esterni e, comunque, ausiliaria rispetto alla funzione legislativa del Consiglio regionale. Può contribuire alla democrazia della responsabilità, perché, seppure in posizione peculiare, partecipa o non è irrelata al circuito dell'indirizzo politico. Perde un po' di senso il controllo sul rendiconto successivo alla legge regionale che lo approva e lo fa proprio. È vero, però, che la funzione ausiliaria la si può esercitare anche dopo l'atto cui si riferisce, come avviene nei controlli successivi, in vista di una decisione futura, con la conseguente utilità dei rilievi per le future leggi di bilancio di spesa e per il rendiconto successivo.

Nella seconda, la qualificazione della verifica del rendiconto come esercizio di giurisdizione sostiene la possibilità di un giudizio preventivo o successivo rispetto alla legge, perché ha una funzione separata e distinta. Proprio per questo, però, non concorre con la legge, salvo intendere la 'concorrenza' nel senso che entrambe sono esercitate 'in nome' del popolo, ma con la differenza radicale che corre tra gli artt. 67 e 70, da un lato, e l'art. 101, comma 1, Cost., dall'altro. Diventa, infatti, una 'questione' la partecipazione della parifica allo smascheramento dei cattivi governanti *à la* Schumpeter. La giurisdizionalità della parifica esige, per suo conto, il 'giusto processo' regolato per legge dell'art. 111, Cost., senza ricorrere ad applicazioni estensive o analogiche di altri giudizi, quale quello di conto<sup>87</sup>. La natura giurisdizionale mette, invece, fuori gioco tutto l'apparato argomentativo della leale collaborazione tra livelli di 'governo', appunto. La giurisdizione non entra nei rapporti intersoggettivi tra gli enti costitutivi della Repubblica. Rimane la lealtà nelle relazioni tra il giudice e le parti della vicenda processuale<sup>88</sup>, ma si tratta di un principio che non ha a che vedere con la leale collaborazione nelle relazioni intersoggettive.

---

<sup>86</sup> Così, Corte cost., sent. n. 267 del 2006.

<sup>87</sup> Sul punto estesamente M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, 14 ss.

<sup>88</sup> Valorizzata da M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni*, cit., 61.

Certo, in questo secondo caso, resta da capire secondo quale concezione materiale di giurisdizione la parifica dei rendiconti regionali, nelle forme (oggetto, parametro, misura e soggetto) delineate dall'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, cit., può considerarsi giurisdizione e quali effetti di più ampia portata pone nei rapporti interorganici tra giurisdizione e legislazione. Si tratterebbe della giurisdizione, per le sue ambivalenze, per la sua prossimità alla legge di approvazione del rendiconto e, quindi, al circuito dell'indirizzo democratico-rappresentativo, più corrosiva della legislazione subito dopo la giurisdizione costituzionale e, forse, in questo caso, potrebbe ripetersi con Guizot che «la politica non ha niente da guadagnare e la giustizia ha tutto da perdere»<sup>89</sup>. Ma, checché se ne pensi, alla fine, non è più tanto una questione tra enti costitutivi della Repubblica, quanto tra poteri nel cuore dello Stato.

---

<sup>89</sup> Scontato ammetterne la riconversione mediata da C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione* (1931), a cura di A. Caracciolo, Milano, 1981, 60.