

ISSN 1971-9892

**Bilancio, controllo-garanzia e giustizia contabile:
un'analisi sistematica degli articoli 100 e 103 della
Costituzione dopo la legge costituzionale 1 del 2012**

fascicolo
2026/II

CONSULTA ONLINE

FRANCESCO SUCAMELI

15 giugno 2026

FRANCESCO SUCAMELI

Bilancio, controllo-garanzia e giustizia contabile: un'analisi sistematica degli articoli 100 e 103 della Costituzione dopo la legge costituzionale 1 del 2012

TITLE *Budget, Oversight and Accountability, and Public Financial Adjudication: A Systematic Analysis of Articles 100 and 103 of the Italian Constitution Following Constitutional Law No. 1 of 2012*

ABSTRACT Il contributo offre una ricostruzione sistematica degli articoli 100 e 103 della Costituzione alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012. Secondo l'Autore le due principali innovazioni della novella costituzionale consistono nell'introduzione di una clausola generale unitaria di copertura, equilibrio e sostenibilità, e parallelamente, nell'affermazione di un principio di garanzia del bilancio, inteso non soltanto come effettività, ma come protezione sia dell'autonomia dei soggetti controllati sia degli interessi dei vari stakeholder dello Stato-comunità. Partendo da queste premesse, l'Autore individua nel "controllo-garanzia", richiamato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 184 del 2022, il ponte logico tra attribuzioni di controllo e funzione giurisdizionale. Le categorie elaborate attraverso un'analisi storica e sistematica del dato normativo vengono poi testate sulla giurisprudenza relativa al giudizio di parificazione.

This article offers a systematic reconstruction of Articles 100 and 103 of the Italian Constitution in the light of Constitutional Law No. 1 of 2012. According to the author, the two main innovations introduced by the constitutional reform consist, first, in the emergence of a unitary general clause of coverage, balance, and sustainability and, second, in the affirmation of a principle of budgetary guarantee, understood not merely in terms of effectiveness, but as protection both of the autonomy of the entities subject to control and of the interests of the various stakeholders of the State-community. On this basis, the author identifies in the notion of control-as-guarantee, referred to by the Constitutional Court in judgment No. 184 of 2022, the conceptual link between control powers and judicial function. The categories developed through a historical and systematic analysis of the legal framework are then tested against the case law concerning the "giudizio di parificazione" (the judicial certification of public accounts).

KEYWORDS Equilibrio di bilancio; Equilibrio e sostenibilità finanziaria; Giustizia contabile; Giudizio di parificazione.

Balanced Budget Principle; Guarantee-Based Oversight; Italian Court of Auditors; Public Financial Justice; Judgment of parification.

AUTHOR Magistrato contabile ("le opinioni espresse sono personali e non impegnano l'istituzione di appartenenza") e docente di "Giurisdizione contabile e sistema dei controlli" - "Unitelma Sapienza, Università degli Studi di Roma".



Contributo scientifico sottoposto a referaggio



SOMMARIO 1. Premessa: mutamenti di linguaggio ed attuazione costituzionale. – 1.1. Diritto costituzionale del bilancio e “garanzie”. Parte I - 2. I concetti numerici nel diritto costituzionale del bilancio: equilibrio e sostenibilità. – 3. L’equilibrio come “garanzia” di risultato a protezione dei fini costituzionali. – 4. Il mutamento di sintassi: dal principio di copertura alla clausola generale di equilibrio a “tre facce”. – 5. L’equilibrio di bilancio come “materia costituzionale” di contabilità pubblica. – 6. Il valore normativo del bilancio – 7. L’accountability e il doppio livello dei controlli. Parte II - 8. Normatività del bilancio e principio di garanzia. – 9. Le forme costituzionali obbligate del controllo-garanzia. – 9.1. Cenni sul concetto di “giustizia” e sulla “giurisdizione” nell’art. 103 Cost. – 9.2. Il concetto giuridico di controllo e l’art. 100 Cost. – 10. Separazione dei poteri e separazione delle funzioni: controllo e presunzione di giurisdizionalità – 10.1. Potere giudiziario e controlli: una possibile tavola definitoria. Parte III - 11. Il giudizio di parificazione e le sue norme di procedura: analisi storica dell’erosione della fattispecie dell’art. 40. – 12. La disciplina vigente. – 13. Lo stato della giurisprudenza. – 14. Il problema della lacuna procedurale. – 15. Analogia e controllo-garanzia. – 16. Conclusioni: controllo-garanzia e giustizia contabile.

1. Premessa: mutamenti di linguaggio ed attuazione costituzionale.

Prima del 2012, le disposizioni concernenti limiti e contenuti del bilancio erano assai limitate; il “bilancio” veniva citato solo due volte e per stabilire poche cose: da un lato, la forma della sua approvazione (art. 81 Cost.), dall’altro, una “modalità” (ossia il mezzo) per l’esercizio del controllo successivo e sulla “gestione” assegnato alla Corte dei conti (art. 100 Cost.).

Il concetto di bilancio¹ era quindi dato per presupposto; inoltre, il termine veniva utilizzato in modo antonomastico per indicare il bilancio di previsione (art. 81) e solo indirettamente il rendiconto, che raccoglieva i dati sulla sua “gestione” (art. 100).

Mancava del tutto, altresì, una disciplina sostanziale sui contenuti del bilancio, a differenza di oggi, dove sono espressamente stabiliti vincoli quantitativi (equilibrio e sostenibilità ex artt. 97, 81 comma 6 Cost. e art. 5 l. cost. n. 1/2012) e norme sulle relazioni finanziarie tra i livelli di governo (art. 119 e 120 Cost.). Queste disposizioni sono state introdotte successivamente, nel 2001 (l. cost. n. 3/2001) e nel 2012 (l. cost. n. 1/2012).

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha segnato un cambiamento significativo nella disciplina del bilancio: non solo ha formulato un nuovo vincolo, ma ha scelto di farlo introducendo dei concetti quantitativi (da ora in poi diremo “numerici”) che implicano un’attività di misurazione secondo metri oggettivi (indici ed indicatori)², che riducono, almeno potenzialmente, l’ambiguità semantica e il margine di interpretazione.

¹ Su una possibile formulazione di un concetto giuridico e costituzionale di bilancio, cfr. le riflessioni svolte da F. SUCAMELI, *Il “bene pubblico” bilancio come concetto*, in *Diritto costituzionale*, 2/2024, 129 e ss.

² Non è questa la sede per concedersi una digressione sui concetti indici ed indicatori nel campo giuridico ed in particolare nel diritto costituzionale. In tema cfr. C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di) *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, passim. Qui, stipulativamente, a beneficio del lettore, si possono definire “indicatori” e “indici” i parametri giuridici in forma numerica. In questa prospettiva gli indicatori sono strumenti di ponderazione di beni

Gli effetti di questi cambiamenti di linguaggio si riverberano sull'attuazione costituzionale, almeno da due punti di vista.

In primo luogo, l'introduzione di concetti numerici consente di misurare in modo oggettivo ed "esatto" un valore, un bene, un fenomeno giuridico, riducendo l'incertezza interpretativa sul piano del fatto.

In secondo luogo, e allo stesso tempo, tali concetti sono in parte indeterminati, in quanto presuppongono significati che sono definiti dalla "tecnica"³. Sono disposizioni, infatti, che fanno rinvio a criteri esterni all'ordinamento, in quanto non generati entro i suoi *nomodotti*⁴, ma che l'interprete deve ricostruire.

Gli *standard* forniti dalla tecnica evocati dalle nuove norme, quindi, diventano criteri interpretativi necessari, che attraverso la letteralità delle nuove disposizioni costituzionali (art. 12 preleggi) precedono l'attuazione costituzionale tutta: essi, infatti, forniscono ai pubblici poteri, soggetti ai nuovi vincoli di bilancio, la misura di diligenza (*rectius* di ragionevolezza) per l'adempimento dei nuovi obblighi e limiti giuridici loro imposti ai sensi dell'art. XVIII u.c. disp. trans. e fin.

I significati di termini come *equilibrio* e *sostenibilità* (finanziaria), quindi, presuppongono *standard* di valutazione del bilancio (prassi, massime d'esperienza⁵) elaborati da "prudentes" appartenenti al campo delle scienze aziendali: tali *standard* consentono di mettere in relazione *entrate*, *spese* e *debito* secondo criteri predeterminati e condivisi e consentono di stabilire "se" e "come" l'equilibrio e la sostenibilità finanziaria si possono realizzare e/o si sono realizzati.

La conseguenza più importante di questo mutamento di linguaggio è quindi la modificazione della sintassi delle norme in materia finanziaria, che dalla forma del "principio"

giuridicamente rilevanti (l'unità di conto scelta dall'ordinamento), gli indici il "valore", il numero significativo di una qualità conferita al bene dall'ordinamento giuridico (sostenibile; insostenibile; legittimo, illegittimo etc.).

³ Il bilancio è uno dei campi di elezione del rapporto tra diritto costituzionale e "tecnica". In tema cfr. N. IRTI, E. SEVERINO, *Dialogo su Diritto e Tecnica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, *passim*, i quali chiariscono che per "tecnica" si possono intendere almeno tre cose differenti: il complesso delle conoscenze accumulate dalla scienza, "applicate" alla pratica, per soddisfare bisogni umani; un sistema di norme (non giuridiche), fondato sul principio utilità, per la realizzazione di fini individualmente o collettivamente appetibili; un nuovo, proteiforme, soggetto sociale, la "tecnocrazia", detentore di tale conoscenza e genericamente composto da una nuova classe di *prudentes*. Secondo V. BACHELET, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1963, 91 e ss. e A.C. JEMOLO, *La competenza del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale nella risoluzione di questioni tecniche*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1927, I, 574 i *prudentes* sono un gruppo soggettivamente più limitato rispetto alla totalità dei componenti del gruppo sociale, identificabile grazie al monopolio di un sapere tecnico e specialistico.

⁴ Il neologismo, come è noto, è stato coniato da Natalino Irti ed entrato nel linguaggio dei giuristi per indicare le norme sulla produzione, ovvero gli organi e le procedure per la "posizione" delle norme ed entro queste dei "fini" (ossia i valori) arbitrariamente scelte dai decisori (i detentori della sovranità, nella democrazia, gli organi della rappresentanza politica), cfr. N. IRTI, in *Dialogo su diritto e tecnica*, op. cit., 45, 58, 69. Cfr. altresì ID., *Nichilismo giuridico*, Roma-Bari, 2004, 47, in cui definisce i nomodotti come: «*canali aperti e vuoti che piegano ogni contenuto, qualsivoglia contenuto, al loro formalismo produttivo*».

⁵ Sulle massime d'esperienza nella struttura delle norme e del ragionamento giuridico, cfr. G. CALOGERO, *La logica del giudice e il suo controllo in Cassazione*, 2ª ed., Cedam, Padova, 1964, 57 e ss.



si spostano verso quella della "clausola generale"⁶. Tali concetti indeterminati, infatti, consentono di collegare i fini costituzionali del bilancio con delle fattispecie "tecnicamente" predeterminabili.

In definitiva, tanto la *legis-latio* che la *legis-executio* (amministrazione e applicazione giudiziaria) sono destinati ad essere influenzati da concetti ed elaborazioni che precedono l'ordinamento, rispetto ai quali però essi restano meri "strumenti", mezzi, che restano al servizio dei fini stabiliti dalla Costituzione del 1948, specialmente se si guarda al sistema dei suoi principi supremi e diritti inviolabili (Corte cost. n. [125 del 2025](#))⁷.

Nelle pagine seguenti, si analizzerà come queste innovazioni abbiano inciso prima sull'art. 81 Cost. (e sulle norme gemelle e collegate dell'art. 97 Cost. e 119 Cost.), introducendo un nuovo unitario precetto sostanziale (la "multisfaccettata" clausola generale di copertura, equilibrio e sostenibilità del bilancio) insieme a un principio di garanzia a tutela di tale precetto.

Questo secondo principio ha arricchito la relazione tra l'art. 100 e l'art. 103 della Costituzione, facendo di copertura, equilibrio e sostenibilità di bilancio un'area di sovrapposizione comune alle due norme, che perimetra una nuova materia di contabilità pubblica, stabilita a livello superprimario e perciò in parte sottratta alla *interpositio legislatoris*.

Prima del 2012, la relazione tra queste due norme era caratterizzata da una doppia ambiguità che lasciava ampio spazio all'intervento legislativo: un'ambiguità semantica, interna all'art. 100, e un'ambiguità topografica.

L'art. 100, infatti, prevede almeno due modelli di controllo: il controllo di legittimità, preventivo e successivo⁸ (art. 100, comma 2, primo inciso); il controllo "partecipativo" (art. 100, comma 2, secondo inciso) all'indirizzo strategico del Governo.

⁶ Sulla nozione si rinvia a M. LUCIANI, [Certezza del diritto e clausole generali](#), in *Questione Giustizia*, 1/2020 nonché L. MENGONI, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, 5 e ss.; S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, 709 e ss.; A. DI MAJO, *Clausole generali e diritto delle obbligazioni*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1984, 593 ss.; M. LIBERTINI, *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato, una proposta di distinzione*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2011, 345-378 e G. D'AMICO (a cura di), *Principi e clausole generali nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico*, Milano, 2017, *passim*. Nel caso dell'equilibrio, tali massime sono fornite dalla tecnica contabile ed aziendale, che in assenza di interposizione legislativa possono fornire gli indici di comparazione dei numeri. Per la distinzione tra "clausole generali" e "principii generali" si rinvia a S. PAJNO, [Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, 95 e ss.

⁷ Cfr. in proposito, N. LUPO, [Le "clausole europee" degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. alla luce della sentenza n. 125 del 2025 della Corte costituzionale](#), in *Amministrazione in cammino*, 9 aprile 2026.

⁸ Prima del 2012, autorevole dottrina aveva ritenuto che l'ambiguità semantica dell'art. 100 Cost. e la mancanza di un parametro costituzionale di giudizio sulla gestione del bilancio concedesse ampia discrezionalità sul parametro, oggetto ed effetti del controllo. Le scelte del legislatore, pertanto, potevano oscillare dal controllo tradizionale di legittimità a quello di tipo economico (controlli di efficienza e di *performance*), focalizzati sull'efficacia, così A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva italiana*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, Milano, 1984, III, 469 e ss. e in *Dir. e Soc.*, 1979, 33 e ss. In questa prospettiva Cassese che

L'altra ambiguità, topografica, è il precipitato della prima: le due disposizioni sono state collocate, infatti, in due distinti titoli della Parte II della Costituzione. La prima, nel Titolo III (relativo a Governo e pubblica amministrazione) la seconda nel Titolo IV (che assoggetta l'organizzazione della Corte dei conti ai principi e alle norme su magistratura e giurisdizione).

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha introdotto due novità significative in questa relazione.

Innanzitutto, ha stabilito la necessità di un controllo continuo sull'intero ciclo di bilancio, non più limitato alla fase consuntiva, ma necessariamente esteso a quella preventiva (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. 1/2012). Un controllo sul bilancio, quindi, non più limitato al momento rendicontativo e ai risultati della "gestione", ma esteso al momento allocativo, in cui vengono fissati gli equilibri e si stabiliscono le autorizzazioni di bilancio.

In secondo luogo, la legge costituzionale ha sancito che il legislatore non deve limitarsi a disciplinare, ma – attraverso tali "verifiche preventive e consuntive" – deve altresì "assicurare" l'equilibrio (art. 81 comma 6 Cost.), individuando le garanzie necessarie.

I controlli successivi sul bilancio, quindi, per Costituzione affidati alla Corte dei conti (art. 100 Cost.), da un lato vengono estesi alla fase previsionale, per altro verso, vengono focalizzati su un oggetto preciso: l'*andamento* della finanza pubblica (un effetto, non un atto). Questo controllo viene esteso inoltre dallo Stato a tutte le amministrazioni pubbliche (art. 97 comma 1 Cost.). L'art. 20, l. n. 243/2012 lo prevede per tutti gli enti territoriali, ma in teoria potrebbe estendersi a tutti gli enti che costituiscono amministrazioni pubbliche ai sensi dell'anagrafica europea contenuta nel c.d. "elenco Istat".

L'espansione dei controlli della Corte dei conti, dal rendiconto all'intero ciclo di bilancio, trascina sul sistema dei controlli finanziari previsti dalla Costituzione i principi e le regole di garanzia che servono ad assicurare, a tutela del controllore e del controllato, l'autonomia e l'indipendenza del giudice dai condizionamenti politici e burocratici.

Questo sistema di garanzie, del resto, appare del tutto coerente con le innovazioni introdotte dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che, da un lato, ha espressamente subordinato l'autonomia al rispetto del diritto dell'Unione europea (art. 117, comma 1, Cost.), dall'altro, l'ha sottratta ai controlli amministrativi dello Stato-apparato.

In questa prospettiva, diritto eurounitario e legge costituzionale n. 1/2012 convergono almeno da tre punti di vista: (a) il parametro del controllo sulla gestione del bilancio, poiché il nuovo precetto sostanziale dell'*equilibrio* tra entrate e spese e della *sostenibilità* del debito identifica una "regola numerica"⁹ strumentale al rispetto del Patto di stabilità e crescita e al rispetto del divieto di disavanzi eccessivi; (b) l'estensione del controllo a tutte le

distingue tra controlli *conformativi* (ossia di legittimità) e c.d. controlli *integrativi dell'efficacia* S. CASSESE, *Che vuol dire amministrazione di risultati*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2004, 941 ss.

⁹ Cfr. artt. 5 e 6 della direttiva n. 2011/85/UE che impone agli stati membri di rendere vincolanti "regole numeriche", per tutte le amministrazioni pubbliche qualificabili come tali ai sensi del c.d. SEC 2010 (art. 1 e 3 della stessa direttiva).



“amministrazioni pubbliche”, come definite dal SEC 2010 (Reg. 2013/549/Ue, “coerente” con l’art. 97 comma 1 Cost.)¹⁰; (c) la necessità che le regole numeriche siano dotate di un sistema di *enforcement* “vincolante” (artt. 5 e 6 della direttiva n. 85/2011/Ue, coerente con il principio di garanzia dell’art. 81 comma 6 Cost.).

È proprio il carattere vincolante e successivo dei controlli – doppiamente affermato dal diritto costituzionale e dal diritto Ue – che ha imposto per essi il tema della “garanzia”, nel rispetto dei principi e criteri organizzativi del Titolo IV della parte II della Costituzione, nonché dello Stato di diritto presupposto dall’art. 19 TFUE e dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali Ue. Principi e criteri che, in materia di bilancio, hanno avuto un espresso riconoscimento col regolamento 2020/2092/Ue¹¹.

1.1. Diritto costituzionale del bilancio e “garanzie”

Come si vedrà, il tema della connessione tra “controllo” e “garanzia” è risalente e di non facile ricostruzione¹².

La ragione di questa complessità teorica è connessa all’ambiguità dello stesso concetto di garanzia, il quale oscilla tra una concezione “normativa”, in cui è possibile definire garanzia qualsiasi strumento di effettività della legge, e una concezione soggettiva, in cui essa identifica un rimedio per l’applicazione “giusta” e corretta della legge, di fronte al “fatto” dell’altrui potere e volontà.

Nella prima prospettiva, infatti, tutti i controlli possono essere definiti “garanzia”: se si parte dall’idea che il controllo altro non è che uno strumento normativo di coazione, attraverso cui si impongono effetti giuridici (la misura), come conseguenza del riscontro

¹⁰ Il diritto Ue formula un concetto di “amministrazione pubblica” e definizioni contabili ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita e del divieto di disavanzi eccessivi. La fonte di riferimento è il Regolamento Ue del 21 maggio 2013, n. 549, cui sono allegati (ai sensi dell’art. 2) una “metodologia” di raccolta delle informazioni (Allegato A, modificabile con la procedura di cui all’art. 190 TFUE e noto anche come SEC 2010) e un “programma” di comunicazione delle stesse (Allegato B). Il SEC 2010 è quindi vincolante per le contabilità degli Stati membri e per i loro “sottosettori” grazie alla sua combinazione con la direttiva 2011/85/Ue (Cfr. [Corte di giustizia Ue, sentenza del 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21](#)). Esso contiene le definizioni contabili e statistiche per la misurazione dell’*andamento* delle economie nazionali e dei conti degli Stati membri, penetrando nel nostro ordinamento attraverso l’art. 117 comma 1 Cost., l’art. 11 Cost., ma anche attraverso l’art. 97 Cost. comma 1 Cost., che impone “coerenza” anche sulla definizione delle amministrazioni pubbliche tenute ad osservare il principio di sostenibilità del debito pubblico.

¹¹ In tema, ci si permette di rinviare a F. SUCAMELI, [Stato di diritto e blocco di legalità euro-costituzionale in materia di bilancio](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2022, 83 e ss.

¹² Sulla sovrapposizione e sulle differenze tra i concetti di controllo e di garanzia nella dottrina post-repubblicana, ci si permette di rinviare a F. SUCAMELI, *La dottrina dei controlli tra costituzione rigida e flessibile: l’attualità del pensiero di Serio Galeotti*, in B. PEZZINI (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2024, 243 e ss.

concreto di un parametro (cfr. *infra*)¹³, allora ogni controllo è, indubbiamente, anche una “garanzia”.

In questa prospettiva, essa è lo scopo della stessa legge che il controllo istituisce: assicurare l’osservanza di una decisione o di un giudizio¹⁴, emesso in base ad una legge.

Le norme istitutive dei controlli, infatti, contengono in sé almeno cinque indicazioni: l’organo competente (il controllore), l’oggetto del controllo (la “modalità”), il destinatario (il controllato), l’effetto giuridico collegato all’esito del giudizio (la “misura”), infine, ma non per importanza, il parametro del giudizio (che può essere una norma o il “merito” stabilito dal controllore).

Se si guarda al parametro applicato, quindi, non tutti i controlli giuridici si possono definire “applicativi”. In base al parametro, infatti, è possibile distinguere tra controlli di merito (che sono in realtà normativi, creativi di una regola) e controlli “a parametro giuridico”¹⁵.

Nei controlli di merito il parametro coincide con la volontà stessa del controllore, che imprime sull’oggetto la propria “decisione”, il proprio indirizzo strategico; se invece il

¹³ Cfr. FORTI U., *I controlli dell’amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di) *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, Società editrice libraria, Milano, 1915, p 607 e ss. e G. BERTI - L. TUMIATI, *Controlli amministrativi* (voce), in *Enciclopedia del diritto.*, X, Giuffré, Milano, 1962, 317. In proposito cfr. anche O. SEPE, *Controlli. Profili generali* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, IX, 1993, 1 e ss. il quale analizza le tre diverse fasi logiche del controllo, individuando tre fasi: (i) a conoscenza o “ispezione del fatto”; (ii) il giudizio, che è il prodotto logico sintesi del raffronto tra fatti assunti nel ragionamento e il parametro, ed infine (iii) la misura. La tendenza della dottrina è tuttavia a ridurre il controllo a sole due fasi, ossia “controllo” e “giudizio”, inclusivo della misura.

¹⁴ La teoria generale del diritto distingue, quindi, tra “decisione”, coincidente con lo spazio della discrezionalità (o addirittura dell’“arbitrio” soggettivo), dal “giudizio”, mera attività logica che fa sintesi tra fatto e diritto, mediante la sussunzione di un caso in una classe. Etimologicamente, infatti, *decidere* è l’atto arbitrario con cui si “recide” uno stato di incertezza, identificando un valore. Tuttavia, l’arbitrarietà della decisione non implica che essa possa essere irrazionale: poiché scopo della decisione è, appunto, creare ordine, in linea con la sua etimologia (tagliare) anche la decisione deve essere razionale, ossia obbedire a principi logici universali, ad esempio, come il principio di non contraddizione e/o di identità. La decisione, a differenza del giudizio, non riconosce un parametro preesistente, ma lo crea (*auf nichts gestellt*, C. SCHMITT, *Il concetto di politico*, in *Le categorie del ‘politico’*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 1972, 101 e ss.); inoltre è naturalmente proiettata verso il futuro, per creare un precedente ripetibile, dando, oltre che ordine, “ordinamento”, cfr. N. IRTI, *La crisi del circolo (a mo’ di introduzione)*, in ID. *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, 1 e ss.). Di contro, il giudizio è un atto ricognitivo e logico, che guarda al passato e che si basa sulla ricerca e percezione di un parametro preesistente. La decisione, quindi, coincide con lo spazio del “merito” (della politica e dell’esercizio della sovranità); il giudizio con quello della legge. Non esistono, peraltro, giudizi che non abbiano in sé momenti di decisione e viceversa. Anche in sede giudiziaria, il giudizio, per quanto prevedibile grazie al metodo e parametri stabiliti dalle fonti, contiene dei momenti valutativi (la discrezionalità interpretativa): sul rapporto tra questi due momenti nella interpretazione cfr. F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, Tomo I, Editoriale scientifica, 2025, spec. 38 e 98.

¹⁵ La dottrina, infatti, proiettava la diversità del parametro sul piano dello scopo, distinguendo i controlli *controlli-giudizio* (in cui riscontro ed effetto collegato, erano inestricabili, in quanto entrambi precipitato della mera applicazione della legge) e *controlli-volontà* (in cui il controllore determina anche il contenuti degli effetti, sconfinando nella amministrazione attiva), cfr. U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi Senesi*, Siena, 1916, Vol. XXXII, 3 ss., dottrina poi richiamata altresì da L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, Giuffré, Milano, 1957, *passim*.



parametro è la legge, allora, si pone questione di come evitare che essa sia applicata arbitrariamente.

In questa seconda prospettiva, emerge il secondo significato di “garanzia”, che è un significato più specifico e tecnico.

La dottrina costituzionalistica¹⁶, infatti, registra sul tema approcci diversi. Rientra nella prima declinazione del concetto, ad esempio, la categoria delle “garanzie della Costituzione”¹⁷. La garanzia si identifica con le norme secondarie¹⁸ stabilite dalla Costituzione, comprensiva delle procedure e degli organi, per proteggere la Costituzione da sue possibili violazioni¹⁹.

Secondo un approccio più tecnico, che potremmo definire “soggettivo”, invece, la “garanzia costituzionale” va oltre il tema astratto dell’“effettività” (ossia la legalità attraverso la “sanzione” e la sua applicazione) e si proietta sul piano delle *forme* concrete di esercizio di un potere (organizzazione e procedure)²⁰ istituzionalmente previsto per la protezione di interessi altrui, in situazioni di conflitto e dubbio sulla legalità applicabile.

¹⁶ Sulla ricostruzione del dibattito cfr. R. TARCHI, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, *passim*.

¹⁷ C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Edizioni Ricerche, Roma, 1966, 253 ss.

¹⁸ Si impiega nel testo la nota tassonomia che distingue le norme giuridiche tra norme e primarie, cfr. N. BOBBIO, *Norme primarie e norme secondarie*, ora in *Studi per una teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1970, 187-192. Sebbene logicamente subordinate, l’infrastruttura dell’ordinamento, la sua struttura costituzionale, dipende dalle “norme secondarie”. Più in particolare, secondo H.L.A. HART, *The Concept of Law*, Oxford, 1961, trad. it di M. A. Cattaneo. *Il concetto di diritto*, 2002, 34 e ss., sono “norme secondarie” quelle che presuppongono norme “primarie” di condotta e che conferiscono a queste “giuridicità”: sono le norme di riconoscimento (che fondano la legittimità dell’ordinamento steso), le norme di “mutamento” (le norme sulla produzione), infine, le norme sanzionatorie e le norme sull’interpretazione. Quelle sulle sanzioni sono, anche indicate come norme sulla “conservazione”. Per una ricostruzione sintetica, cfr. altresì: F. VIOLA, *Interpretazione e applicazione del diritto tra scienza e politica*, capitolo V, intitolato *H.L.A. Hart e la struttura aperta del diritto*, Edizioni CELUP, Palermo, 1974, 103 e ss. nonché L. ZAVATTA, *Costituzionalismo e oggettività etica del diritto. Dworkin dopo Hart*, capitolo I (*Hart e Dworkin, lo scontro tra due modelli di diritto*), Giappichelli, Torino, 2017. Per Hart, infatti, l’ordinamento giuridico non è una costruzione piramidale, ma a strati, fatta di norme “primarie” (regole di condotta generale) e “secondarie” (norme attributive di poteri che consentono di rendere effettive le prime, distinte in norme di riconoscimento, mutamento e giudizio che rendono possibile all’ordinamento di imporre un “Sollen” valido (sulla base di norme di riconoscimento e di mutamento) ed effettivo (attraverso le norme sull’interpretazione e le garanzie, attraverso le sanzioni).

¹⁹ Per tale approccio “normativo”, la garanzia si definisce attraverso una relazione tra norme costituzionali, primarie e secondarie, e indica qualsiasi precetto che istituisce un sistema di prevenzione e di reazione a comportamenti antiggiuridici (finendo per abbracciare qualsiasi “tutela”). La concezione normativa ricorre ad esempio in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Il tomo, Cedam, Padova, 1976, 1223 ss.

²⁰ Questo approccio, che potremmo anche definire teleologico-organizzativo, valorizza la funzione irenica delle garanzie rispetto agli interessi in conflitto, attraverso una loro applicazione neutrale (così S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale (presupposti concetto)*, Milano, Giuffrè, 1950, *passim*; l’argomento sarà ripreso nel volume *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1962 e in Id. *Garanzia costituzionale (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVIII, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 491 ss., per la definizione cfr. 491). In questa prospettiva le garanzie sono sì norme, ma secondarie che si caratterizzano per tre elementi strutturali: (a) il riconoscimento di un interesse alla regolarità (che presuppone un soggetto titolare dello stesso interesse e una norma giuridica di condotta e/o di protezione); (b) una fattispecie che contempla, in modo esplicita o implicita, il rischio della sua violazione (norma di cautela); (c) un fattispecie-effetto consistente in un congegno che

In questa seconda prospettiva, le garanzie sono “rimedi” (dispositivi di protezione) contrassegnati da alcuni elementi esteriori: (a) la vincolatività; (b) il carattere successivo (e non preventivo) rispetto alla violazione o il rischio di violazione del precetto; (c) la forma necessaria della motivazione; (d) l’estraneità del controllore rispetto al conflitto di interessi che la garanzia deve risolvere (espellendo dal concetto la c.d. autotutela)²¹.

Detto in altri termini, in questo significato tecnico e specifico, non può esistere “garanzia” senza neutralità.

Il *controllo-garanzia*, dunque, da un lato, presuppone un parametro che deve essere esclusivamente giuridico, dall’altro, il giudizio deve essere circondato da “forme” organizzative e procedurali che ne rendono “neutrale” l’applicazione.

Poiché la Costituzione intesta il controllo ad una magistratura (art. 100 Cost.), è evidente che le “forme” dello stesso sono derivazione degli scopi che il diritto costituzionale ha individuato attraverso due specifiche scelte: (i) l’inquadramento organizzativo della Corte dei conti tra le magistrature della Repubblica italiana (Titolo II, parte IV) che svolgono funzioni di “giustizia” (art. 101 Cost.); (ii) lo svolgimento del controllo successivo sul bilancio secondo parametri di legalità che sono individuati ai sensi dell’art. 81 comma 6 Cost.

Nell’ottica della l. cost. n. 1/2012, del diritto Ue²² e della legge cost. 3/2001, il giudizio sull’*andamento* della finanza pubblica svolto ai sensi dell’art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n.

consente di trasformare l’interesse protetto in fatto, con l’intermediazione degli apparati dello Stato, “quale che ne sia la struttura”, purché neutrale, S. GALEOTTI, *ibidem.*, 493 e 508. A questo approccio “soggettivo” si può ascrivere, a parere di chi scrive, anche L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali e democrazia costituzionale*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *Analisi e diritto. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2005, 331 ss. e *Id.*, *Le garanzie costituzionali dei diritti fondamentali*, in *Teoria politica*, 2007, 1, 11 ss., in cui la garanzia si basa su due elementi sostanziali, l’esistenza di un nucleo “indecidibile” di principi e diritti e la giustizia costituzionale, legata a doppio filo, con potere diffuso dei giudici comuni che costituiscono degli stessi il primo presidio di tutela. Ferrajoli distingue peraltro tra garanzie primarie (divieti e degli obblighi di prestazione imposti ai pubblici poteri) e garanzie secondarie riguardano invece la giustiziabilità. La sovrapposizione con l’approccio soggettivo, invero, riguarda questo secondo aspetto.

²¹ Così M. LUCIANI, *Introduzione. Il presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della costituzione*, in M. LUCIANI – M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1998, 11 ss. che si inserisce in scia all’approccio di Galeotti, delineando con maggiore precisione il concetto di neutralità, appena lambito, dal primo. Sulla distinzione tra imparzialità della p.a. e potere “neutrale”, A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 207 e ss.

²² La inseparabilità tra previsione (diritto positivo Ue) e mezzi di esecuzione (tutele che assicurino l’eseguibilità in concreto dei comandi) è uno dei principi fondamentali attorno a cui la Corte di giustizia ha costruito la sua giurisprudenza sull’Unione di diritto. Accanto al primato e l’effetto diretto, la Corte di Lussemburgo afferma infatti che gli Stati membri devono assicurare l’“effetto utile” del diritto Ue, ossia devono astenersi da comportamenti che in concreto rendano vani gli scopi del diritto comunitario, Cfr. in tal senso, Corte di giustizia UE, [sent. 22 marzo 1961, SNUPAT/Alta Autorità, cause riunite 42/59 e 49/59](#); e [sent. 19 settembre 2006, i-21 Germany e Arcor, cause riunite C-392/04 e C-422/04](#), § 52. Gli Stati membri devono perciò organizzare le proprie giurisdizioni in modo da assicurare il rispetto effettivo del diritto Ue sia da parte delle amministrazioni pubbliche, sia tra cittadini. In quest’ottica il *principio di equivalenza*, dei rimedi (cfr. *Id.* [sent. 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani](#), § 27) e quello di *effettività* (inteso come divieto di rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l’esercizio dei diritti conferiti dall’ordinamento giuridico comunitario, cfr.



1/2012, è quindi un "controllo", ma anche una "garanzia", perché esso non deve solo "assicurare" l'effettività del diritto del bilancio, ma deve anche assumere forme applicative che ne garantiscano la "giustizia".

Per analizzare *funditus* tutti questi aspetti, questo saggio si svilupperà in tre parti: due teoriche e l'ultima "pratica".

L'obiettivo è dimostrare un doppio spostamento determinato dalla l. cost. n. 1/2012: uno interno allo stesso art. 100 Cost., in favore dei controlli di legittimità sul bilancio (cuore della decisione nel circuito della rappresentanza). Il secondo è verso l'art. 103 Cost., attraverso il "controllo-garanzia", con ciò intendendosi un'attività di riscontro del bilancio, il cui effetto giuridico vincolante (la "misura") si produce solo in quanto assistito dalle forme degli artt. 24 e 25 Cost.

Questo secondo spostamento consente di costruire un ponte logico tra gli artt. 100 e 103 Cost. attraverso una precisa "materia" costituzionale di contabilità pubblica: l'applicazione della clausola costituzionale di equilibrio al bilancio (rispettivamente, parametro e oggetto della verifica); il collegato controllo successivo sull'andamento della finanza pubblica.

In questo modo il controllo costituisce un "limite" (art. 1 Cost.) che si interpone tra le autorità di bilancio e i cittadini, a garanzia di questi ultimi contro gli abusi maggioritari, magari nascosti dietro l'oscurità di un incomprensibile tecnicismo contabile²³.

Nella prima parte, si analizzeranno i contenuti dei nuovi precetti costituzionali: la clausola generale di equilibrio e sostenibilità e il principio costituzionale di "garanzia" del bilancio. Si dimostrerà che questi due precetti delineano una nuova "materia" di diritto costituzionale, che conferisce un significato vincolato alla riserva dell'art. 103 Cost.

La seconda parte si concentrerà sulle precomprensioni teoretiche relative ai concetti di "controllo" e "giurisdizione", presupposti dagli artt. 100 e 103 Cost. Si dimostrerà che questi concetti non sono contrapponibili, ma piuttosto integrabili nel concetto unitario di "giustizia" contabile.

Infine, si utilizzerà il giudizio di parificazione, crocevia dell'ambiguità del modello del 1948 (che confluisce in una "decisione", con forma di sentenza, attinente al rendiconto generale dello Stato e in una "relazione allegata", accostabile al modello della "funzione referente" dell'art. 100 Cost.), per verificare la fondatezza delle assunzioni teoriche e formulare le necessarie opzioni interpretative.

Il giudizio di parificazione, infatti, è il modello adottato per stabilire analoghi controlli sugli enti locali (art. 148-bis Tuel; giudizio di omologazione sui Piani di riequilibrio pluriennali)²⁴.

[sent. 28 marzo 2017, PJSC Rosneft Oil Company, C-72/15](#), § 73) sono corollari del più generale principio dell'effetto utile.

²³ Sui rischi democratici nascosti dietro l'esoterismo del linguaggio e della competenza dei professionisti contabili e dei gruppi di interesse capitalistico di cui sono espressione, cfr. K RAMANNA., [I mercati politici sottili: il punto debole del capitalismo](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020, 57 e ss.

²⁴ In tema ci si permette di rinviare a F. SUCAMELI, *La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto*, in V. TENORE - A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla*

Il giudizio di parificazione e la giurisprudenza formatasi sullo stesso dopo il 2012 appaiono pertanto l'ideale *stress test* per verificare le assunzioni teoriche sviluppate nella prima e seconda parte, con l'auspicio che il lettore possa dividerle.

Parte I

2. I concetti numerici nel diritto costituzionale del bilancio: equilibrio e sostenibilità

Come si è detto, il linguaggio costituzionale del 2012 ha introdotto concetti quantitativi che integrano la fattispecie di nuovi precetti costituzionali (l'obbligo di equilibrio e sostenibilità).

Termini come "entrate", "spese" e "debito" proiettano tali vincoli su misurazioni numeriche che rendono possibile una comparazione oggettiva tra tali grandezze e meno opinabile il risultato del giudizio, grazie a formule matematiche (indici).

Tali indici – che consentono di misurare il grado di raggiungimento dello scopo – possono essere stabiliti direttamente dal legislatore o essere ricavati dall'interprete accedendo alle prassi normative elaborate dalla tecnica.

Le leggi di previsione e di rendicontazione, pertanto, devono innanzi tutto rispettare tali indici per fornire dimostrazione del rispetto dei nuovi vincoli costituzionali.

I precetti costituzionali introdotti dalla l. cost. n. 1/2012, pertanto, presuppongono un "sistema contabile"²⁵ che consenta di effettuare tali "verifiche" su "entrate" e "spese" e "debito", fornendo indici e procedimenti attraverso cui riscontrare equilibrio e sostenibilità del "debito". La Costituzione, in questa prospettiva, pone regole vincolanti per la gestione contabile del patrimonio finanziario e non anche del patrimonio di "funzionamento"²⁶ (se

Costituzione alla Corte dei conti, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2020, 544 e ss. e ID., [Il Giudice del Bilancio nella Costituzione Italiana](#), Editoriale scientifica, Napoli, 2022, passim.

²⁵ Per una definizione di sistema contabile o "contabilità", cfr. premessa n. 4 del quadro concettuale approvato con [determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 176775 del 27 giugno 2024](#), il quale identifica la "base informativa" necessaria alla rendicontazione, compresi i processi e le norme all'uopo dettate.

²⁶ Il *patrimonio di funzionamento* è l'insieme delle risorse (attività, passività e patrimonio netto) misurate al termine di ciascun periodo amministrativo, che quantificano la "capacità operativa" della p.a., ossia la sua capacità di erogare servizi. Esso è comprensivo non solo della liquidità (cassa o equivalenti) e crediti pecuniari che forniscono "copertura" al ciclo di servizio, ma anche il valore dei beni che possono essere impiegati come fonte utilità diretta (servizio, benefici economici), che possono produrre reddito (flussi di cassa) o che hanno capacità finanziaria (capacità di trasformarsi in liquidità). Esso è l'oggetto e lo scopo di misurazione della contabilità *accrual* adottata in attuazione della Riforma 1.15 del PNRR e attualmente in corso di sperimentazione. La riforma dovrebbe sostituire l'attuale sistema di rendicontazione finanziaria, espressiva dei saldi di equilibrio e sostenibilità ai sensi degli artt. 81, 97 e 119 Cost. (cfr. art. 10, commi 3-12, d.l. n. 113/2024 conv. l. n. 243/2024 e [determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 176775 del 27 giugno 2024](#); determina RGS 259 del 26 novembre 2024; decreto MEF 23 dicembre 2024 e 6 agosto 2025) ed entrare in vigore nel 2030. Il sistema contabile si compone di un quadro concettuale (equivalente ad un sistema di principi) e 18 ITAS (istruzioni contabili per vari argomenti, ascrivibile alla forma giuridica delle "regole").



non per la verifica dell'impiego dell'"indebitamento" in "investimenti", ai fini dell'art. 81 comma 2 e 119 comma 7 Cost.).

La *finanza pubblica*²⁷, segnatamente, è composta dalle *entrate*, dalle *spese* e dai loro saldi, su cui si misurano l'equilibrio e la sostenibilità e quindi il suo "andamento" (ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012).

Più nel dettaglio, le "entrate" non sono altro che la rappresentazione contabile, dei crediti che sorgono dalle obbligazioni di cui all'art. 1277 e ss. (e della cassa generata dal loro adempimento); le "spese", di contro, sono la rappresentazione contabile dei debiti (pecuniari anch'essi).

Il linguaggio "costituzionale" del bilancio, dunque, è legato a doppio filo con la contabilità "finanziaria", ossia con un sistema di regole tecniche che sia in grado di misurare la quantità di "moneta" disponibile per una amministrazione pubblica²⁸.

Inoltre, le due espressioni si riferiscono a crediti e debiti registrati ("accertati" ed "impegnati") nel corso di un esercizio finanziario (la c.d. "competenza" temporale).

"Entrate" e "spese" nonché l'andamento della finanza pubblica sono concetti "finanziari"²⁹ e di "flusso": sono *finanziari* poiché si riferiscono ad una variazione (*andamento*) della massa monetaria, sono di *flusso* perché riguardano quantità che si registrano in un intervallo di

²⁷ La "finanza pubblica" evocata dall'art. 5 della l. cost. n. 1/2012 si può in sostanza identificare con la provvista finanziaria (lo stock di "moneta") della Repubblica in tutte le sue forme (cassa, crediti, debiti, moneta scritturale) il cui andamento (variazione) viene misurato attraverso specifici saldi, individuati dalla legge. La moneta consente di distinguere tra debiti di valore (illiquidi, come quelli correlati ad un diritto al risarcimento del danno) e debiti di "valuta". Sulla distinzione tra crediti di valuta e di valore, cfr. T. ASCARELLI, *La moneta. Considerazioni di diritto privato*, Cedam, Padova, 1928, 141 s. e 231 e, più di recente, ID., *Obbligazioni pecuniarie. Art. 1277-1284*, Roma, 1959, 170 e 445. La contabilità economica ha ad oggetto entrambi i tipi di obbligazione e i diritti reali su beni o cose, la contabilità finanziaria soltanto le obbligazioni pecuniarie (di valuta). Per la distinzione tra debiti di valore e di valuta, in giurisprudenza, cfr. la storica sentenza Cass. civ., SS.UU., 26 febbraio 1983, n. 1464, in *Dir. e giur.*, 1983, 943 e ss.; più di recente in dottrina cfr. F. PISTELLI, *Il valore delle clausole monetarie. Appunti ascarelliani alla Cassazione*, in *Jus civile*, 1, 2025, 76 e ss.

²⁸ La contabilità pubblica deve quindi avere per oggetto la "finanza" ossia le grandezze monetarie, le obbligazioni pecuniarie generate dalla gestione pubblica. La moneta qui viene quindi considerata nella sua consistenza "reale" di bene giuridico, Sulle funzioni e forme della moneta, in una prospettiva civilistica, si rinvia all'ottima opera di S. SANGIORGI, *Pagamento e moneta scritturale*, Giappichelli, Torino, 1998, spec. 21-31. In proposito giova rammentare che le funzioni economiche che la moneta assolve sono tre: i. unità di conto (la moneta si usa per confrontare in maniera omogenea il valore di prodotti e servizi molto diversi tra loro, agevolando così le decisioni economiche e rendere possibile gli scambi); ii. riserva di valore (permette di spostare nel tempo la quota di reddito che non viene utilizzata immediatamente per consumare beni e servizi. Consente cioè di creare «risparmio»);iii. mezzo di pagamento con "corso legale" (può essere scambiata istantaneamente con beni e servizi. Il mezzo di pagamento per antonomasia è la moneta, caratterizzata da «corso legale», che significa: obbligo di accettazione, valore nominale; e potere di estinzione dell'obbligazione).

²⁹ E non "economici", con ciò intendendosi beni utilità rispetto ai quali la moneta svolge solo la funzione di unità di conto. Una indiretta rilevanza di dati e grandezze economiche, per altro verso, si può ricavare dalle norme costituzionali che contengono riferimenti alle "spese" per "investimenti" (art. 81 comma 2 e 119 Cost.): in questa prospettiva gli investimenti indicano le coperture finanziaria per l'acquisizione al patrimonio pubblico di beni ad utilità durevole (cfr. l'art. 10 della l. 243/2012 che rapporta piano di ammortamento e utilità d'uso dei beni), chiamando in causa sistemi inventariali in grado di dimostrare tale destinazione in sede di bilancio di previsione e di rendicontazione.

tempo. Questa circostanza, però, non esclude la rilevanza di grandezze di stock. Per misurare una variazione della finanza, infatti, è necessario conoscere lo *stock* dei debiti e crediti accumulati negli anni precedenti e a fine esercizio: si tratta dei crediti e debiti per cui si usa l'espressione contabile "resti" o "residui", attivi e passivi³⁰. La funzione di tale informazione di stock consiste nel conoscere uno sbilanciamento quantitativo, indicativo di un difetto di copertura (e di equilibrio) a fine esercizio, impegnando le decisioni di bilancio dell'esercizio successivo. L'*indebitamento*, invece, è la forma contabile (la posta di bilancio) che misura la quantità di *capitale di terzi* che viene impegnata nel ciclo di bilancio annuale (la competenza), per colmare la differenza tra entrate *proprie* (entrate finali) e spese per beni e servizi (spese finali)³¹. Nella contabilità finanziaria, pertanto, l'*indebitamento* è un'entrata, una risorsa o "copertura" che però può generare anche "oneri" futuri, ossia una spesa di restituzione a chi ha conferito la disponibilità di tale capitale³².

L'*indebitamento*, pertanto, è in primo luogo una entrata (quindi una copertura), ma è al tempo stesso una spesa destinata ad essere contabilizzata in esercizi finanziari successivi. Tale effetto contabile secondario, chiamato *ammortamento* (art. 119 comma 7 Cost.) è destinato ad essere registrato in un orizzonte temporale successivo al bilancio in cui viene contratto.

Per questa ragione esso chiama in causa la tutela delle *generazioni future*³³, che dovranno farsi carico degli oneri di restituzione sia del capitale che degli interessi. In quest'ottica, la

³⁰ Per l'uso di questi termini cfr. l'art. 57 del R.D. n. 2440/1923; artt. 145 R.D. n. 827/1924 per il rendiconto generale dello Stato; cfr. artt. 255, 263 e 268 R.D. n. 827/1924.

³¹ A livello interno manca attualmente una definizione generale di *indebitamento*, che si può ricavare *implicitamente* dalle definizioni casistiche contenute nei commi 17, 18 e 19 della L. n. 350/2003. La Corte costituzionale ha messo in evidenza che mancando un univoco concetto "giuridico" di *indebitamento* suscettibile a riferimento tecnico delle disposizioni costituzionali che ne fanno menzione, l'interprete deve ricercarne il significato nell'ordinamento Ue (cfr. sentenza [n. 425 del 2004](#), *cons. diritto* § 8): anticipando la funzione interpretativa del diritto comunitario in campo contabile oggi sancita dall'art. 97 comma 1 Cost., la Consulta ha evidenziato il supporto interpretativo fornito dal sistema europeo dei conti, oggi disciplinato dal SEC 2010. Guardando alle sue disposizioni (Allegato A del Reg. 549/2013, in particolare alle definizioni contenute nei §§ 20.71, 20.72 e 20.117) si ricava che l'*indebitamento* è concetto di flusso, che misura il ricorso annuale al capitale di terzi, equivalente allo scarto negativo che esiste tra le entrate proprie e le uscite necessarie per l'acquisto di beni e servizi in un esercizio finanziario. Esso si può calcolare anche come variazione dello stock di passività finanziarie accumulate alla fine di ogni esercizio (§§ 20.112 e 20.121), ossia come la variazione dello stock di "debito" al termine di due esercizi finanziari. Le passività finanziarie, si rammenta, sono le obbligazioni che nascono da una varietà "operazioni" (la cui classificazione Ue si può rinvenire nei § 5.13 e 5.14, con esemplificazioni in categorie nei §§ 2.121; 20129 e ss.): in questa prospettiva una cosa è la "transazione" generativa (ad esempio, il mutuo), altra la sua dimensione contabile (la posta). Le passività finanziarie, in definitiva, misurano complessivamente il dovere di restituire il capitale di terzi, ricevuto da chi "esercita il credito" (cfr. [Corte cost. sent. n. 188 del 2014](#)). Su questi concetti cfr. Corte dei conti, sezione regionale di controllo, parere [n. 96/2020/PAR](#).

³² La spesa per *ammortamento*, di contro, non genera controprestazione ai sensi dell'art. 53 Cost., ragione per cui l'*indebitamento* è una entrata "non finale" e l'*ammortamento* una spesa "non finale", cfr. art. 9 della l. n. 243/2012.

³³ Sul collegamento tra sostenibilità del debito e generazioni future, in giurisprudenza, cfr. *ex multis*, Corte costituzionale, [sent. n. 88 del 2014](#) in materia di *indebitamento*; sentt. [nn. 173](#) e [250 del 2016](#) in materia



Costituzione stabilisce per indebitamento e debito dei criteri di *sostenibilità*³⁴. Nel caso degli enti territoriali, essi sono l'esistenza di un "piano" di ammortamento entro un tempo definito, che la legge rinforzata aggancia alla "vita utile" del bene da acquistare con l'investimento (art. 10 l. n. 243/2012).

Detto in altri termini, se per un verso la sostenibilità è un canone di precauzione che punta alla conservazione di un bene costituzionale e delle sue qualità essenziali³⁵ che, in quanto tale, si limita "ad enunciare l'obiettivo da raggiungere" (e ha quindi la sintassi di un "principio"³⁶), per altro verso è bisognevole di attuazione attraverso "regole" numeriche, che consentano di misurare il "rischio" di pregiudizio per il bene costituzionale e le sue qualità e, allo scopo, predispongano i mezzi necessari per neutralizzarne gli effetti. Mentre per la materia ambientale questi criteri, in Costituzione, sono del tutto assenti, in materia di bilancio alcuni di questi sono direttamente indicati nel testo della Carta. In proposito, si parla di "sostenibilità del debito". Tuttavia il debito non è il bene protetto, ma il rischio di bilancio pre-identificato dalla Costituzione; l'oggetto della protezione invece, è il bilancio stesso e la sua capacità di assolvere ai suoi compiti costituzionali.

In secondo luogo, la Costituzione indica in modo specifico alcuni comportamenti precauzionali (i mezzi), ponendo i limiti all'indebitamento: poiché, come si è appena visto,

pensionistica; [sent. n. 18 del 2019](#) sul ripiano del disavanzo attraverso i piani di riequilibrio pluriennale degli enti locali; [sent. n. 179 del 2019](#) in materia di pianificazione urbanistica; [sent. n. 71 del 2020](#) in materia di usi civici; [sent. n. 4 del 2020](#) sempre in materia di piani di riequilibrio. M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e Società*, 2/2008, 145 e ss.; D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2018; sull'esigenza di considerare il principio di sostenibilità ai fini dell'interpretazione del contenuto della democrazia costituzionale, cfr. A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2014, 79 e ss.

³⁴ Sulla struttura logica del concetto, cfr. il volume R. Bifulco, A. D'aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, Jovene, Napoli, 2008, passim., nonché F. MENGA, *Lo scandalo del futuro*, Roma, 2016, passim; cfr. altresì T. GRECO, *Da dove vengono i diritti delle generazioni future?*, in *Etica & Politica*, 2018, 249 ss. nonché il primo capitolo del lavoro monografico di D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017, 15-97.

³⁵ In questa prospettiva, a parere di chi parla, coglie nel segno, chi sostiene che, in fondo, «l'idea di sostenibilità costituisce l'aspetto "economico" del concetto di ragionevolezza in campo "giuridico"» (C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, 1019). Così anche A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo «modello sociale europeo»: più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *Rivista AIC*, 4, 2011, 8, ove si legano l'un l'altro i concetti di «sostenibilità», «fattibilità», «esigibilità» e «giustiziabilità» dei diritti sociali; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO - G. SCALA - G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza (atti del Convegno annuale del Gruppo di Pisa svoltosi a Trapani l'8 e il 9 giugno 2012)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 103 ss.

³⁶ O. CAMERLENGO, [La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari applicativi](#), in questa *Rivista, Studi 2023/I*. L'A. mette in evidenza che la sostenibilità implica obblighi azione e divieti di omissione per il potere pubblico in tutte le sue manifestazioni (dal legislativo, al giudiziario, passando per il livello amministrativo). Tali vincoli derivano da un compito di custodia generale sui beni costituzionali e sulle loro qualità, che si proietta nel tempo, connesso alla aspirazione di eternità della stessa Costituzione, R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, in R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro*, op. cit. 120.

l'indebitamento non è altro che la manifestazione di flusso dello stock "debito" che si cumula con gli anni, si può affermare che i limiti all'indebitamento sono gli specifici criteri di sostenibilità del debito posti a protezione del bilancio, facendo anche della sostenibilità, almeno con riferimento a questi limiti, una clausola generale. Pertanto, accanto al principio generale, esistono clausole generali di sostenibilità come il precetto di anti-ciclicità (art. 81 comma 2 Cost.) e il divieto di indebitamento per spesa diversa da investimento (art. 119 comma 7 Cost.). In secondo luogo, tali criteri di sostenibilità diventano parte integrante del precetto di equilibrio. Poiché, come si vedrà, copertura ed equilibrio sono "due facce" dello stesso precetto, si dovrebbe affermare che nel momento in cui la Costituzione limita una copertura per ragioni di sostenibilità, allora esiste un precetto unitario che si articola in copertura, equilibrio e sostenibilità, unitariamente rivolto a conservare la capacità del bilancio di assolvere i suoi compiti costituzionali, che si declina diversamente nel tempo.

Il carattere di clausola generale (e non di mera regola) deriva dalla indeterminatezza³⁷ dei concetti utilizzati (ragione per cui il criterio anticiclico o il contenuto del concetto di investimento³⁸ vanno ricavate da fonti esterne alla disposizione costituzionale, ora il diritto comunitario, ora la tecnica, ora da specifiche definizioni stipulative del legislatore, che non può manipolare le precomprensioni tecniche al punto da negare la realtà degli elementi a cui questi si riferiscono).

3. L'equilibrio come "garanzia" di risultato a protezione dei fini costituzionali

La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha posto quindi dei nuovi vincoli al legislatore: in primo luogo ha stabilito quali sono i caratteri e le informazioni essenziali che devono caratterizzare il sistema contabile pubblico, per calcolare equilibrio e sostenibilità; in secondo luogo, ha imposto che tra alcune grandezze sussista necessariamente (parte deontica) una relazione di "equilibrio" o di "sostenibilità". Tuttavia, non ha innovato il sistema dal punto di vista teleologico. Equilibrio e sostenibilità restano concetti tecnici in sé privi di scopo³⁹; i fini costituzionali, in materia di intermediazione finanziaria, sono rimasti gli stessi⁴⁰. I vincoli in

³⁷ La nozione di "concetti indeterminati", collegati a "frammenti di norma" è molto indagata, nel diritto pubblico, per lo spazio che lascia alla discrezionalità amministrativa. Per le sue radici costituzionali, cfr. G. AZZARITI, *Dalla discrezionalità al potere. La prima scienza del diritto amministrativo in Italia e le qualificazioni teoriche del potere discrezionale*, Cedam, Padova, 1989, *passim*.

³⁸ L'investimento è dunque una operazione economica che determina la trasformazione del capitale finanziario in un bene materiale ad utilità durevole (cfr. art. 10 della l. n. 243/2012).

³⁹ N. IRTI, *Atto primo*, in N. Irti, E. Severino, *Dialogo su Diritto e Tecnica*, Laterza, Roma-Bari, 2001, 16-21 che definisce la tecnica come una "potenza vuota di fini". Per una critica a tale approccio, cfr. L. MENGONI, *Diritto e tecnica*, in *Scritti*, I, *Metodo e teoria giuridica*, Milano 2001, 1093.

⁴⁰ E fanno parte dei "principi di struttura" della Carta, cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, *passim*.



materia di bilancio, pertanto, sono clausole generali strumentali alla tutela delle finalità che la Costituzione ha determinato nel 1948 e poi riorganizzato con la riforma del 2001: l'esercizio democratico e trasparente del potere (art. 1 Cost.), affidato alla mediazione rappresentativa delle assemblee elettive (artt. 23 e 81 Cost.); la erogazione di spesa pubblica (art. 53) secondo criteri solidaristici e di uguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, comma 2, Cost.). Questo obiettivo viene raggiunto attraverso l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.), finanziati dal bilancio. Esso ne è infatti principale strumento, in quanto attraverso di esso si copre la spesa e si fanno scelte allocative.

In questa prospettiva, i vincoli di bilancio non sono limitazioni, ma una nuova garanzia a tutela di diritti e interessi costituzionali dei cittadini: per usare una metafora, la Costituzione ha costruito una nuova "cintura numerica" che ora circonda la discrezionalità legislativa in materia di bilancio, rendendola sindacabile non più, soltanto, attraverso le maglie larghe del "principio" di ragionevolezza⁴¹, ma attraverso "regole" numeriche.

La collocazione di tali regole al vertice della gerarchia delle fonti impone a tutti i poteri pubblici un vincolo di risultato "misurabile", specie per i diritti a prestazione (art. 117, comma 2, lett. m) Cost. e art. XVIII u.c. disp. trans. e fin.): il bilancio è infatti un mezzo di copertura complessivo delle spese per servizi (art. 53 Cost.); il suo equilibrio è un confine entro cui si fanno scelte allocative discrezionali; tali scelte si possono effettuare attraverso la legge (discrezionalità politica) e l'amministrazione (discrezionalità vincolata dalla legge).

Pertanto, queste nuove regole numeriche, codificate al vertice della gerarchia delle fonti, producono un duplice, e per certi versi inaspettato, effetto interpretativo: (a) ai pubblici poteri è vietato negare i diritti fondamentali nel loro contenuto essenziale. Laddove manchino le risorse tocca al bilancio reperirle, aumentando le entrate o in alternativa riducendo le spese discrezionali (cfr. art. 5, comma 1, lett. g) l. cost. n. 1/2012)⁴²; (b) le risorse che vengono in concreto destinate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.)⁴³ costituiscono *prestazioni costituzionalmente necessarie*. La

⁴¹ Sulle varie forme e denominazioni del principio (e del connesso sindacato di costituzionalità), *ex multis*, A. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti giuridici*, I, Jovene, Napoli, 1990, 683 e ss.; L. PALADIN, (voce) *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento I, Giuffrè, Milano, 1997, 898 e ss.; J. LUTHER, (voce) *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, 1997, 341 ss.; G. SCACCIA, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 3953 ss.; D'ANDREA L., *Contributo ad uno studio sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2000.; M. CARTABIA, [I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana](#), in *Atti dell'incontro trilaterale tra la Corte costituzionale italiana, la Corte costituzionale spagnola e il Tribunale costituzionale portoghese*, Roma, 2013.

⁴² Cfr. Corte cost. [sent. n. 275 del 2016](#), punto 11 *Cons. dir.*: «È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»

⁴³ Cfr. Corte cost. [sentt. n. 6/2019](#) e da ultimo n. 10/2022 e di recente Corte cost. [sentt. nn. 192 e 195/2024](#). La Corte ha inoltre distinto tra "spesa costituzionalmente necessaria" e "contenuto minimo" o "nucleo irriducibile" dei diritti ([sent. n. 275/2016](#), e poi [sentt. nn. 192 e 195/2024](#)). Il "contenuto minimo" rappresenta un limite impenetrabile alle scelte legislative, garantendo una soglia di protezione al di sotto della quale i diritti

conseguenza è che lo spazio finanziario per spese discrezionali si restringe notevolmente, dovendo prima assolvere a delle "priorità allocative" (Corte cost. sent. n. [6 del 2019](#)).

In definitiva, equilibrio e sostenibilità si sono inaspettatamente rivelati uno strumento da opporre ai ritardi e alle omissioni di legislatore e amministrazione, in sostanza, una tutela supplementare dei diritti, che può essere fatta valere davanti alla Corte costituzionale, per mezzo del giudice comune, conferendo nuova linfa agli artt. 2 e 3 comma 2 Cost.

4. Il mutamento di sintassi: dal principio di copertura alla clausola generale di equilibrio a "tre facce"

Come è noto, secondo una tradizione dottrinale ormai consolidata, le norme giuridiche (comprese le norme costituzionali) possono distinguersi in "principi e regole" in ragione della struttura logica e sintattica del precetto⁴⁴. Non essendo questa la sede per affrontare in modo articolato la questione, ai fini di questo studio è sufficiente ricordare che il "principio" è un precetto giuridico con una sintassi "categorica" (non condizionale), "aperta" e "mite".

È "categorica" poiché indica in modo imperativo un interesse da proteggere (un fine, uno scopo); ha struttura "aperta" perché non subordina il fine a circostanze astratte precise e predeterminate (fattispecie). Ha struttura "mite" perché non prevale sugli altri, ma si deve "bilanciare" con altri principi in virtù del principio di proporzionalità.

Tale mitezza deriva sia dalla ridetta mancanza di fattispecie sia da alcuni postulati logici che precedono il principio stesso: (i) l'apertura al c.d. "principio del terzo incluso"⁴⁵, (ii) il c.d.

fondamentali non possono essere compressi. («[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere su bilancio, e non l'equilibrio di questa a condizionarne la doverosa erogazione», Corte cost., [sent. n. 275 del 2016](#)). Al contrario, il concetto di "prestazione costituzionalmente necessaria" è emerso successivamente nella nota pronuncia n. [169 del 2017](#), e poi ribadito ed articolato con la [sentenza n. 6 del 2019](#), infine posto a raffronto con il primo nelle [sentt. nn. 192 e 195 del 2024](#). La prestazione costituzionalmente necessaria è il contenuto finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m) Cost., definito, con discrezionalità politica, in base alle risorse disponibili. Tuttavia, tale contenuto manifesta una capacità vincolante per il sistema della finanza pubblica, perché una volta che i LEP sono stati enucleati stabilendone la copertura finanziaria, tale copertura è incompressibile e non è sacrificabile attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica da parte degli enti territoriali, costituendo spesa obbligatoria e non discrezionale. Detto in altri termini, la "spesa costituzionalmente necessaria" si riferisce alle risorse destinate al finanziamento dei LEP, che devono essere garantite per assicurare l'effettività dei diritti sociali. In questa prospettiva, tanto le regioni ([sent. n. 6 del 2019](#)) che lo Stato ([sent. n. 195 del 2024](#)) devono prioritariamente ridurre la spesa discrezionale prima di incidere su quelle "costituzionalmente necessarie". In tema cfr. C. DI MARTINO, [I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. "spesa costituzionalmente necessaria"](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2025, 171 e ss. e bibliografia ivi citata.

⁴⁴ Per la distinzione "principii generali", "regole" e "clausole generale", si rinvia amplius a S. PAJNO, [Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, 95 e ss. e alla bibliografia ivi citata. Nella letteratura internazionale, R. ALEXI, *Teoria dei diritti fondamentali* (trad. a cura di L. Di Carlo), Il Mulino, Bologna, 2012, passim.

⁴⁵ La causalità normativa del principio, dunque, ammette il c.d. "terzo incluso" (M. ORLANDI, *L'universale della causalità*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, n. 2, 2023, 227 e ss., spec. §14: "sono in astratto



“divieto di tirannia”, che deriva dall’assenza di un ordine gerarchico prestabilito (salvo essi derivino da fonti gerarchicamente superiori)⁴⁶; (iii) la conseguente soggezione di ogni principio ad un limite interno di razionalità, che si identifica con il c.d. principio di proporzionalità/ragionevolezza. In base a tali postulati logici, il principio entra in relazione *giuridica* (formale) con gli altri principi, *bilanciandosi*⁴⁷. I principi, quindi, non hanno una sintassi condizionale (“*Se A, allora B*”), ma soltanto “direzionale”, nel senso che indicano un fine (una direzione, appunto) che deve essere realizzato in modo massimale, entro il limite del bilanciamento con gli altri principi. Sicché la sintassi (la struttura logica del principio) si può ridurre alla seguente formula: “*qualunque sia la fattispecie concreta, sia la realizzazione ottimale dell’interesse P, limitata dalle possibilità giuridiche e fattuali*”⁴⁸. La “regola”, di contro, presuppone una fattispecie astratta (una ipotesi di fatto) che opera come “condizione”, che innesta la necessità del suo effetto giuridico (categoricità). Essa ha una protasi e un’apodosi che si susseguono logicamente in modo dicotomico (“tutto-niente”), senza ammettere eccezioni o deroghe applicative che non siano previste da altre regole (rapporto antinomico) e si possono applicare direttamente al caso concreto, attraverso il *sillogismo giudiziario*⁴⁹.

concepibili “n” atti, coerenti con lo scopo finale). Pertanto, il principio è un imperativo che sul caso concreto ha soltanto un effetto “direzionale” perché si limita ad indicare il fine, ma non anche il mezzo della protezione.

⁴⁶ La premessa logica dei principi, infatti, è che nei sistemi a costituzioni rigida è pari ordinato all’altro (“ $x=y$ ”), R. ALEXU, *Teoria dei diritti fondamentali*, op. cit. 188. Ed infatti la Corte costituzionale italiana, con la sentenza [n. 85 del 2013](#), ha affermato nel nostro ordinamento non esistono diritti fondamentali (o interessi giuridici a protezione costituzionale) “tiranni”, che possano prevalere in modo assoluto e incondizionato sugli altri.

⁴⁷ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Diritto per: principi, valori o regole?*, in *Quaderni fiorentini*, 31/2022, 865 e ss. e J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, op. cit., § 8. Tale limite è invece assente nei “valori”, C. SCHMITT, *La tirannia dei valori* (1960), Adelphi, Milano, 2008, 46 ss., spec. 55 e G. PITRUZZELLA, *L’integrazione tramite il valore dello “Stato di diritto”* (editoriale del 19 ottobre 2022), in [federalismi.it](#), 27/2022, IV e ss.

⁴⁸ Cfr. R. ALEXU, *Teoria dei diritti fondamentali*, op. cit., spec. 100-107 e 111-116 e 162 e ss. Robert Alexy evidenzia che se è vero l’ordinamento può dichiarare “valori” nonché contenere principi all’apparenza “assoluti”, la presenza nella gerarchia delle fonti di una costituzione siffatta, trasforma i valori in principi e regole, rispettivamente bilanciabili o suscettibili di applicazione frammentaria e mai assoluta.

⁴⁹ Il sillogismo giuridico obbedisce ad una logica formale di tipo deduttivo, nella quale la conclusione – ossia l’effetto giuridico – si ricava da una premessa maggiore, costituita dalla norma giuridica (il diritto), e da una premessa minore, rappresentata dal fatto, cioè dalla fattispecie concreta. Tale procedimento logico si conclude con la “sussunzione” (cfr. R. GUASTINI, [Sostiene Baldassarre](#), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2007, 1373 e ss.: «“*sussumere*” significa ascrivere un individuo (in senso logico) ad una classe, ossia, banalmente, usare un concetto»). Nel caso concreto il giudice verifica la correttezza di tale sequenza logica, valutando i comportamenti rilevanti e, nel caso dell’esercizio del potere pubblico, l’esercizio del potere stesso alla luce delle circostanze di fatto in cui esso si è svolto. L’accertamento del fatto e del diritto – ossia delle due premesse del sillogismo – non è tuttavia immediato, ma presuppone l’applicazione di specifici criteri logici di selezione: dei fatti ritenuti “veri” (attraverso un giudizio di verità); delle norme ritenute valide e rilevanti (attraverso un giudizio di validità, nel quale si consuma l’attività interpretativa). Tanto l’accertamento del fatto (la verifica) quanto l’interpretazione della norma si fondano su inferenze logiche, riconducibili a quattro modelli fondamentali. In primo luogo, la deduzione, l’induzione, l’abduzione e, infine, l’analogia, cfr. J. WROBLEWSKI, *Il sillogismo giuridico e la razionalità della decisione giudiziale*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *L’analisi del ragionamento giuridico*, op. cit., vol. 1, 277 e ss. L’interpretazione giuridica procede principalmente per deduzioni e analogie, ossia un procedimento logico complesso che combina deduzione, abduzione e induzione; G. TUZET, *Analogia e ragionamento giuridico*, Carocci, Roma, 2020, *passim*.

Il principio, avendo una struttura aperta e flessibile, non genera antinomia con le altre norme, ma può entrare in conflitto con altri principi con la mediazione di un caso. Inoltre, il principio non può essere applicato al caso concreto, senza la mediazione logica di un giudice che fornisca il principio stesso di una fattispecie coerente con il caso concreto. In quanto privo di fattispecie astratta ed ipotetica, infatti, l'applicazione del principio non può avvenire tramite il sillogismo.

L'applicazione al caso presuppone quindi, innanzi tutto, un caso (su cui si consuma un conflitto tra più interessi non direttamente regolati dalla legge), per altro verso, una operazione logica denominata "*bilanciamento giuridico*"⁵⁰.

Si tratta di una operazione complessa che, da un lato, presuppone l'interpretazione del principio (ossia l'attribuzione di significato), tratta da vari elementi testuali forniti dall'ordinamento, dall'altro, è finalizzata all'applicazione di una regola non predefinita e astratta, ma calibrata sul caso dal giudice. Al termine di questo procedimento, esso individua una "regola" ipotetica che potrà essere applicata al caso concreto (e che costituisce la *ratio decidendi*, astrattamente riproducibile o citabile da altri giudici, come precedente).

Il *principio di proporzionalità*, mediatore del bilanciamento, costituisce una sorta di bosone di Higgs che consente di trasformare il "principio" in una "regola" dotata di fattispecie ipotetica, ubbidiente allo schema "ottimale" del principio.

Da questo punto di vista, il principio di proporzionalità non fornisce al giudice criteri sostanziali, ma direttive procedurali e logiche che esso segue nel procedimento interpretativo. Queste direttive sono riducibili a tre canoni di giudizio: l'*adeguatezza* dell'effetto ipotizzato (del mezzo) rispetto al fine protetto dal principio, la *necessità* del sacrificio imposto ad altri principi, la *superiorità* del "peso" del beneficio ottenuto da un determinato effetto rispetto al "peso" del sacrificio imposto (*proporzionalità in senso stretto*)⁵¹. Tutte e tre queste linee guida devono tradursi in specifiche argomentazioni della

⁵⁰ Lo scopo del bilanciamento è stabilire l'effetto necessario rispetto al caso, contemperandolo col sacrificio imposto ad altri principi (bilanciamento di priorità), ovvero, i presupposti di espulsione di un'altra norma (bilanciamento definitorio). Sui due modelli di bilanciamento, M. NIMMER, *The right to Speak from Times to Time: First Amendment Theory Applied to Libel and Misapplied to Privacy*, in *California L. Rev.*, 1968, 935 ss. I principi sono altresì capaci di trasformare la sintassi ipotetica e semplice delle regole ("Se A, allora B"), complessificandola, aprendo al "terzo incluso" ("Se A, allora B, a meno che C, D ecc.", dove C, D etc. sono eccezioni derivate dal principio). La capacità dei principi costituzionali di generare "condizioni implicite" nelle regole viene chiamata "defettibilità" (*defeasibility*).

⁵¹ Il bilanciamento giuridico va tuttavia distinto dal bilanciamento di merito, inteso come mera ponderazione di interessi. Esso si configura infatti come un procedimento strutturato, da un lato, su regole logiche — in particolare sui principi di identità e di non contraddizione, quantomeno nella forma della coerenza argomentativa — e, dall'altro, su norme giuridiche rispetto alle quali il giudice è chiamato a determinare, attraverso il giudizio, il rango e il peso relativi, al fine di individuare il criterio di prevalenza (c.d. multifattorialità). In ragione di tale multifattorialità, il bilanciamento si colloca in una posizione intermedia tra il giudizio, inteso come sintesi vincolata (e verificabile) tra fatto e diritto, e la decisione, quale espressione di una valutazione di merito tendenzialmente insindacabile; G. SCACCIA, *Il bilanciamento degli interessi come tecnica di controllo costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 3953 ss.; G. PINO, *Teoria e pratica del bilanciamento tra libertà di*



motivazione della pronuncia, motivazione che è il mezzo retorico attraverso cui si dà corpo alla regola prodotta con il processo di bilanciamento.

La ponderazione dell'ultima fase logica del giudizio (la *proporzionalità in senso stretto*) è infatti mediata da un innegabile elemento soggettivo (le precomprensioni del giudice⁵²) che la motivazione rende controllabile sulla base di criteri logici (identità, non contraddizione, condivisibilità razionale e ambientale, anche alla luce dei precedenti e degli elementi testuali a disposizione nel sistema delle fonti). Ciò obbliga il giudice a restare fedele al metodo imposto dall'art. 12 delle preleggi e dal principio di legalità (art. 101 Cost.), rendendo la sua decisione "prevedibile"⁵³. Al termine di questa costruzione logico-interpretativa, infatti, il giudice avrà costruito una regola che esprime il "tasso di sostituzione" ammesso dall'ordinamento tra beneficio e sacrificio del principio, descrivibile graficamente tramite

manifestazione del pensiero e tutela dell'identità personale, in *Danno resp.*, 2003, 577 ss.; ID., *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Ragion pratica*, 2007, 255-261.

⁵² La soggettività di questo momento è posta in evidenza dalla filosofia del diritto con approccio "ermeneutico" ed "esistenzialista", cfr. M. JORI (a cura di), *Ermeneutica e filosofia analitica. Due concezioni del diritto a confronto*, Giappichelli, Torino 1994, *passim*. Più nel dettaglio, nel processo ermeneutico si verificherebbe sempre una funzione tra il soggetto e l'oggetto dell'interpretazione: il disvelarsi del significato semantico e/o della verità dei fatti, infatti, presupporrebbe sempre un'anticipazione di senso, interna al soggetto, denominata "pre-comprensione" (*Vorverständnis*). Questa circostanza non sarebbe un pregiudizio metodologico, ma un dato ontologico, di realtà. L'ermeneutica si consumerebbe attraverso un rapporto vitale (cioè storico) tra l'oggetto (il testo) e l'interprete che vive nel suo tempo e nel suo spazio, generando la c.d. "fusione degli orizzonti" (*Horizontverschmelzung*). Rapportando questo approccio al diritto e alla funzione giuridica, la "decisione" sull'interesse prevalente, dunque, non sarebbe mai un'esclusiva del legislatore, ma del giudice. L'interpretazione, quindi, non sarebbe mai solo un giudizio, ma conterrebbe una decisione. Questo processo permette di cogliere il significato del testo nel contesto attuale determinando un effetto storico (*Wirkungsgeschichte*) che fonde tradizione e attualità, cfr. H.G. GADAMER, *Verità e metodo* (1965) trad. it., a cura di Gianni Vattimo, Bompiani, Milano 1995, *passim*. In questo contesto, le "le decisioni prese sono più importanti delle leggi generali che fanno da sfondo a tali decisioni", ID. *Che cosa è la prassi?* (1974), in *La ragione nell'età della scienza*, trad. it. a cura E. Rega e A. Fabris, Il nuovo Melangolo, Genova, 1982, 61-62.

⁵³ Robert Alexy e in genere i fautori di un approccio "analitico" all'interpretazione, respingono le accuse di soggettivismo del bilanciamento a e respingono l'accusa di puro creazionismo, attraverso il "metodo" del discorso giuridico (cfr. J. HABERMAS, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. di L. Ceppa Milano, 1996), pubblico e razionale e connessa la teoria dell'argomentazione giuridica, riconducendo anche il bilanciamento dentro l'alveo del positivismo giuridico. R. ALEXY, *Teoria dell'argomentazione giuridica* (1978), trad. it. a cura di Massimo La Torre, Giuffrè, Milano, 1998, *passim*, spec. 176 e ss. Analogo approccio si registra in M. LUCIANI, *L'errore di diritto e l'interpretazione della norma giuridica*, in *Questione giustizia*, 3/2019 e N. IRTI, *I cancelli delle parole (intorno a regole, principi, norme)*, in ID., *Un diritto incalcolabile*, Giappichelli, Torino, 2016, 76 nonché L. FERRAJOLI, *Contro il creazionismo giudiziario. Una proposta di revisione dell'approccio ermeneutico alla legalità penale*, Mucchi Editore, Modena, 2018, 21. Il tema diventa particolarmente importante quando si assume che il principio giustifica una eccezione po deroga ad una "regola" (defettibilità). In tal caso, il principio di legalità impone il rispetto di due limiti: il rispetto della c.d. "gabbia semantica" del testo approvato dagli organi rappresentativi (di modo che la giustizia sia esercitata "in nome del popolo"), l'onere di argomentazione rinforzata nel provvedimento giudiziale. Sul primo aspetto cfr. M. LUCIANI, (voce) *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, 391 e ss. e ID., *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, 501-510, sul secondo R. ALEXY, *Diritti fondamentali, bilanciamento e razionalità*, in *Ars interpretandi*, 2002, 131 ss.

“curve di utilità”⁵⁴. Come si anticipava, l’integrazione dei preesistenti principi costituzionali – tra cui il “principio” di copertura⁵⁵ – ha dotato gli stessi di fattispecie astratte e ipotetiche, sebbene basate su concetti indeterminati. Ciò ha trasformato il preesistente “principio” di copertura in una clausola generale⁵⁶, che si è integrato con il nuovo precetto dell’equilibrio, formando con esso, secondo la Corte costituzionale, un unico imperativo “a due facce”.

Se si tiene altresì conto che la Costituzione prescrive alcuni limiti nell’uso di talune coperture, nel dettaglio, dell’indebitamento, diventa chiaro che il precetto unitario di copertura ed equilibrio ha anche una *terza faccia*, che coincide con gli specifici criteri di sostenibilità stabiliti per il debito (indebitamento solo per spese di investimento e principio di anti-ciclicità, cfr. *supra*).

La Consulta, inoltre – riconoscendo al precetto di equilibrio la qualifica di “clausola generale” – ha espressamente affermato che esso è direttamente applicabile al caso concreto, in caso di mancata interposizione legislativa⁵⁷: ne consegue che la legge e i provvedimenti di bilancio sono sindacabili per diretto contrasto con le nuove norme costituzionali, anche da parte del giudice comune.

Inoltre, il processo di “ponderazione” dei termini posti in relazione di “equilibrio” non può avvenire sulla base di elementi soggettivi (limitati dalle forme e dal principio della condivisibilità razionale, sopra esposta) ma sulla base di indicatori (unità di misura) e indici (criteri) che sono ricavabili da un sapere per definizione condiviso e razionale, elaborato dalla tecnica, così riducendosi il rischio di opinabili *Drittwirkung*⁵⁸. I canoni per la tenuta della contabilità e per misurare l’equilibrio e la sostenibilità delle scelte allocative, infatti, sono, in fin dei conti, *regulae* “polinome”⁵⁹, ovvero regole tecniche oggetto di preelaborazione

⁵⁴ R. ALEXI, *Teoria dei diritti fondamentali*, op. cit., spec. 186-187.

⁵⁵ Cfr. A. CRISMANI, [Regole di copertura finanziaria e pareggio di bilancio](#), in *Dir. amm.*, 5/2014, 1173 e ss. evidenzia che la fusione in unico precetto dei due concetti è un segno evidente del superamento della nozione formale della legge di bilancio. Per mezzo dell’equilibrio, la copertura diventa una unità elementare dall’equazione contabile che esprime una singola scelta allocativa: per effetto della cintura finanziaria dell’equilibrio essa “deve” quindi consistere una entrata qualificata (indebitamento solo alle condizioni stabilite dalla Costituzione) o in una minore spesa.

⁵⁶ La coincidenza tra equilibrio e copertura, come espressione di un’unitaria “clausola generale” (e non un mero principio, quindi una regola auto-applicativa) è stata affermata nelle sentenze [nn. 227 del 2019](#), [n. 274 del 2017](#), [n. 184 del 2016](#), [n. 241 del 2013](#) e [192 del 2012](#).

⁵⁷ Per l’operatività di tale clausola generale senza interposizione legislativa cfr. sentenza Corte cost. n. [26 del 2013](#), punto 4.1. *in diritto*), cfr. anche sentenza n. [184 del 2016](#) e n. [274 del 2017](#).

⁵⁸ G. SILVESTRI, *Drittwirkung*, in *Accademia dei civilisti*, 2025, 279 e ss.; E. NAVARRETTA, *Costituzione, Europa e diritto privato. Effettività e Drittwirkung; ripensando la complessità giuridica*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁵⁹ Si tratta di tipologia di fonti emersa di recente, per effetto dell’intersecazione tra diritto e “tecnica”, in parallelo alla connessa crisi della legge. Queste norme sono il prodotto di fonte atipiche e di procedimenti che assorbono le elaborazioni esterne ai nomodotti statali, di istituzioni del pluralismo scientifico ed economico al circuito dei nomodotti della produzione statale, integrando gli interessi espressi da tali istituzioni con quello generale dello Stato, in tema cfr. M. CERIONI, *La creazione ibrida del diritto*, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, *passim*. In proposito si è distinto tra norme di rinvio “tecnoteliche” (se prescrivono attività “a regola d’arte”, mediante l’uso di concetti tecnici nella fattispecie) o “teconomiche” (mediante un rinvio a corpus normativi elaborati da organismi espressione di categorie professionali). L’introduzione nell’ordinamento delle regole



scientifico, che dal legislatore vengono assorbite e selezionate per realizzare gli scopi dello Stato costituzionale di diritto⁶⁰. Infine, in caso di interposizione legislativa, la raffrontabilità diretta del precetto col caso consente di dubitare molto più facilmente della costituzionalità del precetto interposto, aumentando le occasioni di collaborazione tra giudice comune (in particolare, la Corte dei conti) e Giudice delle leggi nella tutela dei diritti (ai livelli essenziali delle prestazioni, l'art. 53 e l'art. 117 comma 2, lett. m) Cost.)⁶¹.

5. L'equilibrio di bilancio come "materia costituzionale" di contabilità pubblica

Ma non finisce qui. L'altro effetto indiretto delle innovazioni normative implicate dalla l. cost. n. 1/2012 è la chiara indicazione in Costituzione di una nuova materia, che si dipana lungo un asse normativo fatto di cinque disposizioni: art. 81, comma 6 Cost.; l'art. 117, comma 2 lett. e) ed m) Cost.; art. 5 comma 1 lett. a) l. cost. n. 1/2012 e, infine, gli artt. 100 e 103 Cost., letti in combinato disposto.

Queste disposizioni, a differenza che in passato, contengono la chiara indicazione di una materia contabile "costituzionale", autorizzando l'interpretazione evolutiva di norme più risalenti, tra cui l'art. 103 Cost. (che individua una pluralità di "materie" di contabilità pubblica). In questa prospettiva il bilancio è una materia contabile prevista direttamente in Costituzione e pertanto sottratta alla *interpositio legislatoris*.

tecniche comporta la "giuridificazione" dell'effetto/scopo e la previsione di eventuali sanzioni, cfr. S. MORONI, *Regole tecnomiche*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di). *Analisi e diritto*, cit., 162 ss., spec. 166. Quanto al metodo di internalizzazione dei canoni tecnici dentro l'ordinamento giuridico, la dottrina ha distinto tre modalità di introiezione degli stessi nel sistema delle fonti: (i) il primo è riconoscimento indiretto, attraverso procedure ordinarie che riconoscono effetti giuridici a norme tecniche o a standard di prodotti dalla prassi professionale; (ii) il secondo è la previsione di procedure di diritto pubblico speciali, per la produzione di norme con il coinvolgimento di organismi privati nella fase istruttoria della formazione degli atti-fonte; (iii) infine, varie forme e procedure di incorporazione di norme tecniche private o di precetti elaborati da organismi congiuntamente pubblici e privati, cfr. A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il diritto dell'economia*, 2/1996, 290 e ss.

⁶⁰ Le scelte tecniche del legislatore sul tipo di equilibrio necessario si devono giustificare in base ai vincoli costituzionali e non ai criteri della contabilità aziendale, che possono essere conformate agli scopi della Costituzione. In tale senso, Corte cost. sent. n. [157 del 2020](#), punto 4.2. *in diritto*: «Pertanto, la doglianza del rimettente – secondo cui la contabilizzazione dei contributi a fondo perduto nel patrimonio netto avrebbe l'effetto, asseritamente contrario ai parametri evocati, di far crescere in modo improprio detto patrimonio nel periodo di ammortamento, rendendo opachi e sviando dalla loro funzione entrambi i saldi della contabilità economico-patrimoniale, e cioè il patrimonio netto e il risultato di esercizio – non è fondata, alla luce del sistema complessivo di finanziamento del Servizio sanitario nazionale [...] In definitiva, l'intenzione del legislatore è quella di riservare – per preservare gli equilibri di parte corrente – l'utilizzazione del fondo sanitario alle spese per i LEA e per gli altri servizi sanitari, ove risulti ulteriore disponibilità, e, al contrario, di attribuire alla programmazione nazionale e regionale la determinazione e l'impiego dei finanziamenti a fondo perduto per investimenti e acquisizioni di beni durevoli»

⁶¹ Sul concetto di bilancio come "bene pubblico", ossia come strumento di informazione attraverso cui si realizzano scopi pubblici, cfr. M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità del nuovo bilancio dello Stato*, Castelvechi, Roma, 2017, 19.

Come è noto, infatti, negli anni, la Corte costituzionale ha conferito alla riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 103 Cost. il valore di una clausola generale, direttamente applicabile ai giudizi per trarne il criterio di regolazione dei rapporti con altri giudici e, tuttavia, essa è stata caratterizzata da una forte deferenza verso la discrezionalità legislativa nella determinazione del concetto di contabilità pubblica⁶².

La Consulta, da un lato, ha adottato un approccio "originalista": la riserva costituzionale, di giurisdizione, troverebbe fondamento in una precomprensione "storica", che fa coincidere le "materie" di contabilità pubbliche con quelle a suo tempo perimetrare dal T.U. n. 1214/1934, variamente ricollegabili al fondamentale dovere di rendere conto della spendita delle risorse pubbliche.

Per altro verso, ha affermato che il legislatore ha ampia discrezionalità determinativa sui contenuti del concetto di contabilità pubblica, con la conseguenza che esso può modificare, per eccesso e per difetto, quelle stesse materie, attraverso la legge ordinaria.

Questa giurisprudenza, come è evidente, negava l'esistenza di una materia di contabilità predeterminata a livello di fonte superprimaria, con l'effetto di decostituzionalizzare la stessa riserva di giurisdizione ed aprendo una interposizione legislativa sostanzialmente *ad libitum*.

Il recente mutamento del diritto positivo costituzionale (con la l. cost. n. 1/2012) ha imposto di superare questo approccio, quanto meno in materia di applicazione ai bilanci delle amministrazioni pubbliche dei precetti di copertura, equilibrio e sostenibilità: ed infatti, nella recentissima sentenza n. [39/2026](#), il Giudice delle leggi ha affermato che «*alla giurisdizione contabile è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico*» ([sentenza n. 60 del 2013](#))».

⁶² Dopo una prima fase in cui la Corte costituzionale ha sostanzialmente ridotto la riserva dell'art. 103 comma 2 Cost. ad una mera norma di "rinvio" alla *interpositio legislatoris* (sent. [n. 17 del 1965](#)), la Consulta, a partire dalla sentenza sent. n. [110 del 1970](#) si è assestata su una posizione originalista (che ricorre in altre storiche sentenze, tra cui le sentt. n. [641 del 1987](#) e n. [773 del 1988](#)) e tuttavia orientata ad evidenziare la portata innovativa della disposizione costituzionale. Nella [sentenza n. 110 del 1970](#), in particolare, si attribuiva alla disposizione costituzionale il valore aggiunto di attribuire alle materie storicamente materie dal T.U. del 1934 una *capacità espansiva* per connessione, in caso di "identità di materia e di interesse tutelato", anche in assenza di espressa disposizioni di legge conferitiva della giurisdizione. Con la sentenza n. [102 del 1977](#), l'approccio originalista si è arricchito della ulteriore affermazione della *tendenziale generalità* della giurisdizione contabile: per questa via la Corte attribuiva chiaramente all'art. 103 Cost. il carattere di una disposizione direttamente applicabile, su cui però il legislatore poteva intervenire perimetrandone per eccesso o per difetto i confini, esercitando la propria discrezionalità (sent. n. [385 del 1996](#)) che, in quanto tale, poteva essere sottoposta ad un sindacato di ragionevolezza.



In forza di questa premessa, invero senza citare direttamente l'art. 103 Cost., ma chiamando in causa un abuso della discrezionalità legislativa (violazione dell'art. 3 Cost., attraverso il sindacato di ragionevolezza) la Consulta ha dichiarato incostituzionale la norma di un decreto-legge che aveva "splittato" la giurisdizione sulla legittimità dell'elenco ISTAT, attribuendola di fatto al giudice amministrativo, laddove invece la «Corte dei conti è [...] la sede più adatta ([sentenza n. 18 del 2019](#)) a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale in questione, poiché si è visto [...] l'elenco ISTAT, [...] svolge una funzione essenziale nella predisposizione del conto economico consolidato dello Stato secondo le regole del SEC 2010 e, conseguentemente, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica rilevanti non solo a fini interni, ma, soprattutto, europei»⁶³.

Come si è detto la materia costituzionale di contabilità coincidente con l'applicazione ai bilanci delle amministrazioni pubbliche dei precetti di copertura, equilibrio e sostenibilità, intreccia tanto la *legis-latio* che la *legis-executio*: con la sentenza n. [39 del 2026](#), la Corte costituzionale, pur non escludendo la possibilità di una liminare *interpositio legislatoris*, in tale materia ha riconosciuto che esiste un naturale collegamento tra gli artt. 100 e 103 Cost.⁶⁴: resta implicito che questo collegamento si è prodotto grazie al ponte logico costruito dall'art. 81 comma 6 Cost e dall'art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012.

6. Il valore normativo del bilancio

Come si è cercato di dimostrare nelle pagine precedenti, la clausola generale di copertura/equilibrio/sostenibilità, collocata al fondamento del diritto del bilancio, aderisce alla struttura logica delle informazioni del bilancio (approvato ora con legge, ora con un atto amministrativo), imprimendo alla loro sintassi un contenuto deontologico.

In questo modo, gli atti del ciclo di bilancio (bilancio di previsione, rendiconto, assestamento), da un lato, hanno sempre un contenuto informativo, che produce un effetto certativo dei saldi e del grado di rispetto di limiti numerici, dall'altro conferisce a quelle stesse informazioni un contenuto deontico e vincolante.

⁶³ In questo modo, la Corte costituzionale non ha rotto formalmente con la precedente giurisprudenza, giungendo a dichiarare l'incostituzionalità senza negare discrezionalità interpositiva al legislatore, in cui margini, peraltro, sono ora, a tutta evidenza fortemente ridotti. Sulla controversa vicenda della giurisdizione dell'elenco Istat, si rinvia a S. CARDARELLI, [La giurisdizione amministrativa sull'impugnazione dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni \(Nota a Cass. Sez. Un. 25 novembre 2024, n. 30220\)](#), in *Giustizia Insieme*, 14 ottobre 2025 e S. FOÀ - A. CHIARELLA, [Indici Istat e rapporto giuridico di rilevanza finanziaria: actio finium regundorum tra giudice amministrativo e giudice contabile? \(a margine di cass. SS.UU., n. 30220/2024\)](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025, 101 e ss.

⁶⁴ Cfr. G. COLOMBINI - V. MANZETTI, [Uno spiraglio di luce per la Corte dei conti quale giudice naturale della tutela degli interessi finanziari nazionali e unionali. La sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2026](#), in *Giustizia Insieme*, 27 maggio 2026.

Questa prescrittività opera in un duplice senso: in caso di scostamenti negativi dai “criteri” di equilibrio e sostenibilità, obbliga l’autorità di bilancio a recuperare il disavanzo o gli scostamenti per il ripristino delle condizioni di equilibrio⁶⁵; di contro, la constatazione di saldi positivi ed eccedenti rispetto alle soglie di equilibrio consente di rilevare una ricchezza finanziaria disponibile per coperture anche in corso di esercizio, potenzialmente impiegabile nella copertura di nuove spese.

Detto in altri termini, mentre la contabilità finanziaria elaborata attraverso le “norme fondamentali” dell’art. 81 comma 6 Cost. consente di misurare la provvista finanziaria ad una certa data (indicatori numerici), i “criteri” costituiscono la soglia numerica di un giudizio da cui scaturiscono effetti automatici di riequilibrio: così il bilancio di previsione che non raggiunge il pareggio passa in stato di “esercizio provvisorio”; se il rendiconto riporta saldi negativi, essi costituiscono “spesa di recupero” da inserire nel bilancio di previsione o nel suo assestamento⁶⁶.

La clausola di equilibrio, costituzionalmente espressa, aderisce implicitamente al bilancio imprimendogli un moto di riequilibrio continuo che è stato messo bene in luce dalla Corte costituzionale, la quale ne ha evidenziato la struttura logica binaria. Da un lato, l’equilibrio è un precetto statico di “pareggio” rispetto ad un saldo o un limite (*equilibrio statico*), dall’altro prescrive comportamenti correttivi, sulla base dei dati del bilancio ovvero delle diverse evidenze che emergono dalle “verifiche” successive (*equilibrio dinamico*)⁶⁷.

L’equilibrio dinamico implica quindi due obblighi: un obbligo costante di verifica ed uno di correzione.

Essi proiettano le scelte allocative e le informazioni rese oltre l’atto concretamente approvato, sulla fase di bilancio immediatamente successiva (sia essa la rendicontazione o la sessione per gli assestamenti di bilancio). Il bilancio di previsione contiene quindi le scelte allocative, ma ciò, contemporaneamente, onera a verificare costantemente la congruità delle autorizzazioni di spesa in carico, in modo da realizzare un costante «*armonico e simmetrico*

⁶⁵ L’art. 2, comma 2, della l. n. 243/2012 prevede il recupero di scostamenti dai vincoli di bilancio anche quando non si è in disavanzo. La necessità di recuperare lo sfioramento di “oneri” generali di finanza pubblica (anche in assenza di disavanzo) costituisce un principio generale della contabilità pubblica, come mette in evidenza la deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle Autonomie 19/2024.

⁶⁶ Ed infatti, il rendiconto generale contiene un apposito prospetto che indica il tempo per il recupero del disavanzo o degli altri scostamenti dai vincoli di legge. Nel caso delle regioni, è previsto un prospetto che normalmente è allegato al bilancio di previsione, cfr. l’allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 punto 9.2.26.

⁶⁷ Secondo il Giudice delle leggi il precetto dell’equilibrio impone scelte allocative in due fasi, nel bilancio di previsione, e successivamente in sede di verifica (assestamenti, rendiconti). Al punto che afferma che l’equilibrio si articola in «*due regole: una statica e l’altra dinamica, la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l’equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti*», cfr. Corte cost. sent. n. [70 del 2012](#), punto 2.1 in diritto.



bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sent. n. [250 del 2013](#))⁶⁸.

In pratica, l'equilibrio e la sostenibilità hanno trasformato il bilancio da mero "fatto informativo" sulle scelte allocative altrove compiute in una norma giuridica, capace di conformare e ordinare il comportamento degli apparati dello Stato negli esercizi successivi.

Il principio di copertura – ora clausola generale – tramite l'equilibrio di bilancio, prescrive la necessità di preventiva ricognizione e destinazione dei mezzi finanziari per sostenere le spese. Ne consegue che la legge di bilancio (di previsione) non può non avere un effetto prescrittivo e vincolante sul ciclo di bilancio⁶⁹. Tale prescrittività si scarica anche sulla rendicontazione (nella quale occorrerà verificare il rispetto delle autorizzazioni di bilancio formulate in sede di previsione e l'esistenza di eventuali, conseguenti, obblighi di correzione).

Ed infatti, secondo la definizione di bilancio che fornisce la stessa Corte costituzionale, il bilancio è un "bene pubblico", nel senso che ha un doppio contenuto di garanzia: uno informativo, uno prescrittivo. Da un lato, esso deve (a) "*sintetizzare e rendere certe le scelte*" allocative "*sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche*" (fase previsionale). Per altro verso deve (b) consentire un "*giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*" (fase consuntiva). Da tale giudizio scaturiscono gli obblighi di cui alla sentenza n. 250 del 2013 sopra citata, che si adempiono mediante assestamenti del bilancio di previsione.

La parte prescrittiva del bilancio, quindi, consiste: (a) nell'attribuzione di facoltà, mediante autorizzazioni delle spese in ragione delle scelte allocative; (b) nella statuizione di un obbligo di rendicontazione e autoverifica costante; (c) nella statuizione di un obbligo di correzione in caso di scostamenti dagli indici di equilibrio e sostenibilità, filtrate da un giudizio esterno (art. 100 Cost. e art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012). Le informazioni di bilancio, pertanto, filtrate dalla clausola implicita di equilibrio, si ribaltano in un automatico dovere di costante rendicontazione ed eventuale correzione, per mezzo di un giudizio.

⁶⁸ Corte cost. sent. n. [250 del 2013](#), punto 3.2 *in diritto*: «*Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio [...] Lo strumento di risoluzione di tale patente conflitto è quello dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la discrezionalità dell'amministrazione, nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute. Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966)*» (enfasi aggiunta).

⁶⁹ G. RIVOSECCHI, [Il bilancio nel diritto pubblico italiano](#), in *Nomos*, 3/2020, 1 sottolinea che: "*la ricostruzione della decisione di bilancio nel suo inquadramento teorico-dogmatico e nelle sue linee evolutive dimostra come l'istituto sia rivolto anzitutto ad assicurare il controllo democratico sulle decisioni di finanza pubblica*". Tale carattere prescrittivo coincide attualmente con il carattere autorizzatorio delle spese e dell'indebitamento.

Se questi approdi giurisprudenziali si analizzano dal punto di vista della sintassi e del linguaggio normativo che li rende possibili si può affermare che la legge di bilancio è un "enunciato" normativo⁷⁰ complesso composto di *simboli*⁷¹ numerici e sintagmi quantitativi; esso è in parte "frastico", (descrittivo dello stato allocativo) in parte "neustico" (prescrittivo di comportamenti correttivi)⁷².

La connessione di tali segni e simboli avviene peraltro mediante una sintassi deontica che deriva dalla forza costituzionale dei precetti di equilibrio e sostenibilità che ad esso ineriscono, imponendo una "sanzione" per gli scostamenti numerici consistente nell'obbligo per gli apparati del *gubernaculum* di "correggere" tale scostamento reperendo le risorse nell'esercizio successivo.

Detto in altri termini, la capacità normativa del bilancio non si sviluppa quindi alla data e sulle informazioni contenute nell'atto, determinando una mera presunzione di affidabilità/verità delle informazioni rese (il c.d. effetto certativo), ma si produce nel tempo successivo orientando e vincolando l'azione della stessa autorità di bilancio. Tale vincolo comporta l'*accountability* (l'obbligo di rendere conto e la sottoposizione ad un giudizio nell'ambito di controlli interni ed esterni) sul tema delle scelte allocative compiute. In questo senso il bilancio stesso è un mezzo di verifica "ciclica"⁷³ del rispetto della clausola implicita di equilibrio e sostenibilità

L'*accountability*, in particolare, si colloca nella fase intermedia tra un bilancio di previsione e l'altro, ovvero nelle prescritte sessioni di verifica e assestamento del bilancio, ovvero e soprattutto, nella fase del rendiconto⁷⁴: il rendiconto, infatti, è il momento in cui si dà

⁷⁰ Per la contrapposizione tra proposizioni (piano concettuale) ed enunciati (piano del linguaggio) e per la funzione dei segni e simboli quantitativi, cfr. I.M. COPI, C. COHEN, *Introduzione alla logica*, Il Mulino, Bologna, 1999, 21; sulle funzioni del linguaggio (descrittiva, prescrittiva, emotiva) 99 e ss. e sui codici linguistici della quantità cfr. 223 e ss.

⁷¹ Il *linguaggio* è un sistema di *segni* (comportamenti, eventi) e *simboli* (parole, numeri) per comunicare pensieri. Segni e simboli, inoltre, sono strumenti per fare memoria di una percezione e di un concetto. La loro capacità di attivare la memoria di un concetto dipende da convenzioni, codificate o diffuse, che consentono di effettuare una associazione stipulativa di significati. Il segno è uno strumento mnemonico naturale (come, ad esempio, il comportamento concludente); il simbolo è un segno artificiale. In tema E. BETTI, *Teoria generale dell'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 1955, 105 ss. e F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, Tomo I, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, 2. Per la funzione numerico-linguistica del bilancio, cfr. F. BATISTONI FERRARA, *Corso di diritto finanziario*, Padova, Cedam, 2005, definisce il bilancio come una "*giustapposizione di somme di segno contrapposto*", che danno contezza delle attività economiche e finanziarie compiute dal soggetto cui si riferiscono.

⁷² La distinzione tra linguaggio frastico e neustico è centrale ed è stata elaborata, come è noto, da R. HARE, *Il linguaggio della morale*, Ubaldini, Roma, 1968, spec. 29.

⁷³ Il bilancio, dunque, non è un atto o un'attività, ma un ciclo numerico di cui occorre riscontrare la legittimità (cfr. SS.RR., sentenze n. 18 e n. 17 del 2020, ma anche n. 23 del 2019). In proposito, F. SUCAMELI, *Il "bene pubblico" bilancio come concetto*, op. cit.

⁷⁴ Il Giudice delle leggi, mutando il proprio orientamento a valle della novella costituzionale, ha chiaramente superato la sua precedente giurisprudenza che attribuiva natura mera legge in senso formale al bilancio (cioè di legge con puro valore "frastico", descrittivo, privo di carattere prescrittivo, sent. n. 158 del 1969.) che divaricava la natura ed il contenuto dei principi di copertura e di equilibrio (sempre sent. n. 158 del 1969). La



certezza ai saldi dell'esercizio e ai limiti dell'esercizio precedente, quantificando l'obbligo di correzione eventualmente necessario (da effettuare con un assestamento di bilancio).

In definitiva, la natura normativa del bilancio non deriva dalla abolizione del vecchio comma terzo dell'art. 81, ma deriva dal nuovo comma quarto dell'art. 81 (come ha evidenziato la già citata [sent. n. 250 del 2013](#)) e per tutte le altre amministrazioni pubbliche, dal sesto comma dello stesso articolo in combinato disposto con gli artt. 97 comma 1 Cost., dell'art. 119 comma 1. Cost. che prescrivono la stessa clausola, in generale, per tutti gli altri enti della Repubblica perimetrati "in coerenza" con il diritto dell'Unione (attualmente, attraverso il conto economico consolidato ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della l. n. 196/2009).

È quindi per effetto di questi mutamenti ordinamentali che la giurisprudenza costituzionale ha cambiato orientamento circa la natura della legge di bilancio e di rendiconto, rendendone giustiziabili le prescrizioni davanti al Giudice delle leggi⁷⁵. Il bilancio, per altro verso, presuppone un "sistema contabile" armonizzato (la contabilità pubblica) che sia in grado di misurare variazioni (*andamento*) della *finanza pubblica* (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012, cfr. § 2 di questo studio); per altro verso, ai sensi del quarto comma dell'art. 81, deve basarsi su un atto normativo, prescrittivo di scelte allocative (coperte con le autorizzazioni di bilancio) e, successivamente su una rendicontazione, funzionale a prescrivere simmetrici obblighi di correzione e attivare meccanismi di *accountability*⁷⁶, nella

natura sostanziale della legge di bilancio (cioè prescrittiva, sui fini e sulle condotte della pubblica amministrazione e di altri soggetti dell'ordinamento) è stata affermata per la prima volta per la legge di previsione con la [sent. n. 10 del 2016](#) e poi estesa alla legge di rendicontazione con la [sent. n. 274 del 2017](#). In base a questa giurisprudenza, le leggi di bilancio, regionali e statali, "producono effetti novativi dell'ordinamento" ed esprimono "scelte allocative di risorse" e, in quanto tali, sono assoggettate a tutti gli effetti al sindacato di costituzionalità (sentt. n. [188 del 2015](#) e n. [10 del 2016](#), con richiami alla [sent. n. 260 del 1990](#)).

⁷⁵ Per una completa ricostruzione storica delle dottrine sulla natura normativa o solo formalmente tale del bilancio si rinvia a M. LAZE, [La natura giuridica della legge di bilancio: una questione ancora attuale](#), in *Rivista AIC*, 2/2019. La teoria del bilancio in senso formale riduce quest'ultimo a mero strumento linguistico che consente di tradurre in numeri le scelte allocative e attraverso questa proiezione numerica la dimostrazione della corrispondenza (equilibrio) tra risorse ed impieghi. La funzione numerica (quindi linguistica) e dimostrativa del bilancio emerge in particolar modo dalla giuspubblicistica ottocentesca, cfr. in primo luogo P. LABAND, *Il diritto del bilancio* (1871), trad. it. a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007; nonché R. GNEIST, *Legge e bilancio* (1867), e G. JELLINEK, *Legge e decreto* (1887), trad. it. a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 1997, i quali negavano capacità innovativa dell'ordinamento alla legge di bilancio. Analoga, con rare eccezioni, la posizione della Scuola italiana di diritto pubblico, V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, IV ed., Firenze, G. Barbera editore, 1925, 166: "Il bilancio altro non è se non un conto patrimoniale (...) e l'approvazione di esso, anche se fatta in forma di legge, resta sempre l'approvazione di un conto". Per la ricognizione delle posizioni della dottrina italiana, A. BARETTONI ARLERI, *Riforma del bilancio dello Stato ed art. 81 della Costituzione*, in AA. VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffrè, Milano, 1984, 144-145.

⁷⁶ Il termine, difficilmente traducibile in italiano, presuppone una responsabilità giuridica di "mandato" rispetto a portatori di interesse (stakeholders) individuati dal diritto. In questa prospettiva la *accountability* può essere definita come la capacità e l'obbligo di un soggetto (pubblico o privato) di: a) "rendere conto" delle proprie attività, decisioni e risultati, attraverso una obbligazione di fare, che consiste appunto in una informazione complessa ampiamente denominabile come bilancio o rendiconto; b) assumersi la

continuità del ciclo di bilancio⁷⁷. È l'*obbligazione di rendicontazione pubblica*, infatti, che consente di attivare le "garanzie" a tutela dei diritti e doveri costituzionali (art. 81 comma 6 Cost., cfr. *infra*) e un sindacato politico diffuso (artt. 1, 48 e 97⁷⁸ Cost.) da parte dei suoi beneficiari sul rispetto dei suoi scopi fondamentali (artt. 2 e 3 Cost.).

7. L'*accountability* e il doppio livello dei controlli

Come si è precisato nel § 2, il *sistema contabile* va distinto dal *bilancio*. Il primo è il sistema di regole che disciplina l'*input* delle informazioni rilevanti per misurare copertura, equilibrio e sostenibilità. Il secondo è l'*output* di tali informazioni che assume le forme della legge di previsione, poi della legge di rendicontazione, infine di quella di assestamento e via di seguito in "ciclo", in continuità.

Tali informazioni vengono poste al servizio di soggetti portatori di interessi diversi: (a) il *Principal*, colui che conferisce le risorse per gli scopi sociali (che si può poi disarticolare in vari *stakeholders*)⁷⁹; (b) l'*Agent*, identificabile con l'*autorità* che predispone e approva il bilancio (le *autorità di bilancio*). L'*Agent* – per effetto di un "mandato" che ha un fondamento legale – ha un obbligo di custodia e di cura di quelle risorse e, contemporaneamente, un obbligo di rendicontazione a favore dell'*Principal*, al cui giudizio deve potere rispondere.

Il "mandato" di cui si tratta, per altro verso, può essere di diritto comune oppure di diritto pubblico, ovvero, si può inserire in rapporti eterogenei che vanno dalla rappresentanza negoziale, alla rappresentanza organica, fino alla rappresentanza politica. L'obbligo di rendicontazione, quindi, è un istituto giuridico generale connesso alla gestione di affari altrui,

responsabilità della cura degli obiettivi e degli eventuali rimedi necessari in caso di disallineamento. In questa prospettiva, *accountability* implica trasparenza e accessibilità delle informazioni, ma anche l'obbligo di sottoporsi al giudizio degli *stakeholders* e alle conseguenze di legge. Sul fondamento del principio della *accountability* negli artt. 100 e 103 Cost., cfr. Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, [sentenza n. 26 del 2026](#).

⁷⁷ Corte cost. sent. n. [184 del 2016](#), punto 3 *in diritto*.

⁷⁸ Sul principio di trasparenza e alla discussione in Assemblea costituente sul testo che poi divenne art. 97 Cost., in cui si parlava del dovere di rendere conto ai cittadini si rinvia a S. FOÀ, *La nuova trasparenza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, 1/2017, 66 e ss.

⁷⁹ Nell'ambito della teoria economica delle aziende sono stati elaborati schemi teorici diversi per descrivere il conflitto di interessi e spiegare le dinamiche relazionali interne ed esterne all'azienda: la teoria dell'agenzia e la più evoluta teoria degli *stakeholders*. Per la teoria dell'agenzia cfr. C. JENSEN- W.H. MECKLING, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, in *The Journal of Financial Economics*, 4/1976, *passim*. Per la seconda teoria, una variante della prima, si parla di "stakeholder-agenzia". Questo modello estende il concetto di "*stakeholder*" anche ai portatori di interessi potenziali come, ad esempio, le generazioni future cfr. R.E. FREEMAN, *Strategic Management, A Stakeholder Approach*, Pitman, Boston, 1984; C.W.L. HILL, T.M. JONES, *Stakeholder-agency theory*, in *Journal of Management Studies*, 29/1992, 131-154; M.B.E. CLARKSON, *A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance*, in *Academy of Management Review*, vol. 20, 1/1995, 92-117.



nel diritto privato, tipico del fenomeno dei *munera*⁸⁰; nel campo del diritto pubblico spesso connesso all'esistenza di *officia*⁸¹ e alla individuazione di *stakeholders* primari e comprimari che non sono in grado di intervenire direttamente sulla vita giuridica dell'amministrazione, ma verso cui si instaurano meccanismi particolari di informazione (riconducibili alla c.d. contabilità di mandato).

Dal punto di vista oggettivo, l'obbligo di rendicontazione è il rovescio di poteri di gestione per conto altrui, e quindi *scopi eterodeterminati*, un obbligo che l'ordinamento prevede per gestire un conflitto di interessi (lo stesso che può generare il "contenzioso" sul rendiconto).

L'obbligo di rendicontazione, peraltro, non sorge sempre ed automaticamente, ma deve avere titolo in una fonte del diritto che stabilisce il dovere di rendicontare quale effetto di un obbligo di gestione: la *negotiorum gestio*; il mandato (art. 1713 c.c.); la qualifica di agente contabile; la gestione del bilancio di un'amministrazione pubblica e la connessa clausola implicita di equilibrio e sostenibilità.

Il bilancio, quindi, per un verso è un mezzo di adempimento di quell'obbligo/obbligazione, per altro verso, è anche la sede naturale su cui scarica il conflitto

⁸⁰ Il *munus*, in diritto privato, indica il soggetto e contemporaneamente una situazione giuridica soggettiva, un potere di azione giuridica limitato dall'interesse altrui, che può essere pubblico o privato, di norma incardinato su un titolo riconducibile al mandato, *ex lege* o *ex contractu*. In tema, cfr. A. LUMINOSO, *Mandato, commissione, spedizione*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (a cura di) *Trattato di diritto civile e commerciale*, vol. XXIII, Giuffrè, Milano, 1984, 41 ss., che individua appunto nel mandato il tipo legale di contratto di gestione. Per l'applicazione analogica dell'obbligo di rendiconto alle ipotesi di gestione di beni altrui, pur in assenza di previsione normativa, cfr. C. CICERO, *Commento all'art. 1961: Obblighi del creditore anticretico*, in P. SCHLESINGER (a cura di), *Il Codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano 2010, 68; cfr. altresì M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, Milano, 1993, 127 e F. SANTORO-PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile* (1997), Jovene, Napoli, 2002 269. Sul carattere generale dell'obbligo di "dare conto" dell'amministrare per conto di altri cfr. C. CINCOTTI, *L'obbligazione di rendiconto: profili ricostruttivi*, in *Riv. dir. civ.*, n. 6/2017, 1447 ss.

⁸¹ Più nel dettaglio, l'*officium* è una categoria concettuale elaborata dal diritto canonico (cfr. P.G. CARON, *Persona giuridica, ufficio e organo nel diritto canonico* (1961), Giuffrè, Milano, 1968, *passim*) come sviluppo ed evoluzione della nozione di *munus* pubblico. L'*officium* è anche indicato come la forma giuridica che precede quella della persona giuridica, cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1993, 131. Per la similitudine tra *officium* (ed enti fondazionali, cfr. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del codice civile*, A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), Zanichelli, Bologna, 1967 e R. JHERING, *Lo scopo nel diritto*, Einaudi, Torino, 1972, 331-334. L'*officium* comporta una ipostasi dell'interesse della comunità rappresentata, identificandolo lo stesso con l'interesse istituzionale. Ne consegue che nell'*officium* non c'è rappresentanza negoziale degli interessi, come nel *munus*, ma solo rappresentanza organica e "istituzionale". Le relazioni tra *officium* e membri della comunità, infatti, non si reggono su un mandato e sulla rappresentanza giuridica, ma su un vincolo politico; sicché il giudizio (*l'accountability*) non si svolge sul piano degli effetti giuridici bensì su quello (concreto) dei risultati. I titolari dell'*officium*, quindi, amministrano e attivano processi allocativi per produrre servizi per la comunità: i servizi. La categoria è quindi utile per spiegare la recente giurisprudenza costituzionale sulla c.d. contabilità di mandato (cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. [n. 49 del 2018](#)) tra gli elettori e i membri dell'amministrazione che sono "fiduciarmente" investiti del compito di realizzare i loro interessi, e verso i quali sussiste un'aspettativa ad un risultato. Sugli *stakeholders* come fonte del "fabbisogno informativo" e destinatari della rendicontazione, cfr. il quadro concettuale degli ITAS, approvati dalla [Determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 176775 del 27 giugno 2024](#), in corso di sperimentazione e facenti parte del percorso di attuazione del PNRR.

di interessi tra *Agent* e *stakeholders*, che il diritto è chiamato a regolare e che si risolve nella verifica del raggiungimento degli scopi del mandato.

Nei sistemi di diritto privato, l'obiettivo delle organizzazioni è normalmente l'incremento della ricchezza dell'organizzazione e quindi dei suoi *stakeholders*: è di conseguenza ovvio che il sistema contabile sia baricentrato sul momento rendicontativo, dove a contare non è coerenza con le strategie fissate per il raggiungimento dello scopo, ma la quantificazione – direttamente a rendiconto – della possibilità di distribuire utile o aumentare l'autofinanziamento dell'organizzazione con le risorse accumulate. Occorrerà procedere, invece, a "soccorso finanziario" dove venga meno la prospettiva dell'"*on going concern*" (la continuità aziendale), misurabile attraverso indici tecnici di *sostenibilità* dell'attività. Si tratta di indici "predittivi" (e allo stesso tempo di canoni di misurazione della fiducia del mercato) della capacità di produrre in futuro valore aggiunto e proseguire il traffico commerciale (cfr. art. 2423-bis c.c. e art. 1 codice della crisi).

Di contro, nelle amministrazioni pubbliche la contabilità deve consentire di verificare la corrispondenza della gestione al principio democratico (art. 1 Cost., attraverso il controllo politico della sua approvazione nel circuito della rappresentanza) nonché il rispetto degli obiettivi costituzionali e discrezionali garantiti dalla "cintura finanziaria" dell'equilibrio, della copertura e della sostenibilità.

Questo doppio scopo rende insufficiente il controllo limitato alla sola rendicontazione, lo proietta sul bilancio di previsione. Ed infatti, il controllo della Corte dei conti, originariamente concentrato sul rendiconto (art. 100 Cost.), è stato esteso, anche indirettamente, al bilancio di previsione ("verifiche preventive" ex art. 5 della l. cost. n. 1/2012). Nella sentenza [184 del 2022](#), infatti, la Corte costituzionale mette in evidenza la capacità del rendiconto di influenzare la fase previsionale del bilancio, per effetto del principio di "continuità" del bilancio.

Inoltre, in mancanza di rimedi che attribuiscono agli *stakeholders* un potere diretto di sindacato sul bilancio⁸², la Costituzione impone un sistema di controllo articolato, centrato entro il circuito della rappresentanza politica, ma, per effetto della assenza di vincolo di mandato (art. 67 Cost.), anche proiettato sul piano della garanzia costituzionale di interessi diffusi che sono affidati al p.m. contabile e ai controlli officiosi e necessari della Corte dei conti.

Il bilancio, quindi, da un lato deve essere chiaro ed usare un linguaggio comprensibile anche al di fuori della cerchia tecnica dei suoi compilatori, per altro verso deve inserirsi in un sistema di controlli che realizzano complessivamente quello che la Corte costituzionale ha denominato "*contabilità di mandato*"⁸³.

⁸² Negoziali (il mandato, la rappresentanza, altri contratti con funzione organizzativa) o pubblici, come accade nel caso della rappresentanza organica che regola il rapporto tra enti e i propri organi.

⁸³ Sul piano teorico, la "contabilità di mandato" richiama la distinzione — elaborata nella filosofia politica anglosassone da H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, 1967, spec. cap. 2 e 6



Chiarezza del linguaggio e del sistema dei controlli sono quindi predicati che derivano da due principi generali, emersi nella giurisprudenza costituzionale che ha applicato la clausola generale di equilibrio: il principio di *pubblicità*, il principio di *sincerità*.

In base al principio di pubblicità⁸⁴, le coperture, nonché le poste e i saldi che derivano, devono essere in grado di soddisfare gli obiettivi costituzionali (la partecipazione dei cittadini alle scelte allocative ex art. 1 Cost.; la capacità del bilancio di dare contenuto finanziario ai diritti fondamentali, ai sensi degli artt. 2 e 3 Cost.). Inoltre, per consentire un sindacato politico diffuso, i dati che ne esprimono la dimensione numerica e la relazione con le pubbliche prestazioni devono essere a tutti liberamente accessibili. Il *principio di sincerità*⁸⁵, per altro verso, più che un autonomo principio, è una declinazione dello stesso principio di pubblicità⁸⁶: esso obbliga le *autorità di bilancio* a formulare un bilancio di

— tra la rappresentanza come *standing for* (il rappresentante incarna gli interessi del rappresentato) e come *acting for* (il rappresentante agisce nell'interesse del rappresentato ed è tenuto a renderne conto). Il controllo esterno sul bilancio è strutturalmente connesso a questa seconda accezione: esso serve a verificare che chi agisce per i cittadini abbia effettivamente curato gli interessi che gli sono stati affidati, supplendo all'impossibilità di un mandato imperativo (art. 67 Cost.) con un sistema di garanzie giuridiche esterne. Nell'ordinamento giuridico italiano e nella giurisprudenza costituzionale il concetto si riferisce al sistema normativo che stabilisce obblighi di rendicontazione pubblica e pubblicità dei controlli, i cui esiti vengono messi a disposizione del corpo elettorale, per la costruzione, conferme o diniego della propria fiducia nei confronti dei propri amministratori, costringendoli ad un sindacato diffuso sulla verità dei dati. In dottrina, si rinvia principalmente a E. D'ALTERIO, *La responsabilità finanziaria: analisi di un mito*, in *Bilancio Comunità, Persona*, 1/2025, 53 e ss. e ID., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015, *passim*; G.G. CARBONI, *La responsabilità finanziaria nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2006, *passim*; V. MANZETTI, *La contabilità di mandato quale nuova frontiera della "casa di vetro finanziaria": il Carosi pensiero*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, 609 e ss.; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020, nonché F. SUCAMELI, *Il Giudice del Bilancio nella Costituzione Italiana*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 184 e ss. In giurisprudenza cfr. Corte cost. sentt. n. [184 del 2016](#), n. [228 del 2017](#), n. [49 del 2018](#) e n. [80 del 2021](#).

⁸⁴ Sent. Corte cost. [sent. n. 184 del 2016](#), punto 3 del *Cons. diritto*.

⁸⁵ Sul principio di sincerità, cfr. M. LUCIANI, *Il "principio di sincerità" nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in AA.VV., *Studi in onore di Alberto Romano*, Editoriale Scientifica Napoli, 2011, 1329 e ss. In modo indiretto, il principio (senza l'uso del sintagma "sincerità") cfr. G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, op.cit.; A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018; D. PERROTTA, *Le nuove sfide della finanza pubblica: principi e strumenti*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1/2025, 228 e ss.: "L'effettiva conoscenza della situazione della finanza pubblica da parte di un ampio pubblico richiede non solo che i documenti contabili siano pubblicati e resi disponibili, ma che le informazioni in essi contenute siano allo stesso tempo chiare e trasparenti (vale a dire intelleggibili)". In giurisprudenza, il principio è testualmente richiamato dalle sentenze [n. 157 del 2020](#) e le sent. n. [168](#) e n. [184 del 2022](#). Indirettamente, cfr. Corte cost. sent. n. [49 del 2018](#), dove si legge che la trasparenza dei conti costituisce "elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici".

⁸⁶ Esiste del resto una evidente connessione tra il principio di sincerità e quello di credibilità delle istituzioni, su cui cfr. S. FOÀ, *La credibilità dell'apparato amministrativo come valore costituzionale e riferimento per il dibattito sulle riforme istituzionali*, in *federalismi.it*, 1/2018, 1 e ss. la sincerità, come la trasparenza, diventano un "interesse della collettività meritevole di protezione dal punto di vista costituzionale", riconducibile al

previsione che contenga e quantifichi tutte le coperture necessarie a dare esecuzione ad una legge di spesa, indicando risorse “credibili, sufficientemente sicure, non arbitrarie o irrazionali” (attendibilità e non aleatorietà della risorsa)⁸⁷, specie quando deve coprire un disavanzo; di contro, le poste del rendiconto devono essere “veridiche”, devono cioè basarsi su titoli documentali verificabili, in modo da rendere credibili le successive previsioni sulla variazione delle risorse.

In ogni caso, entrambi tali principi si possono ritenere espressione del *principio democratico* dell’art. 1 Cost., definito principio supremo dell’ordinamento giuridico costituzionale (Corte cost. [sent. n. 183 del 1973](#)), che innerva tutte le funzioni dello “Stato di diritto” (*ibidem*).

È quindi il principio democratico ad imporre che il potere sia sempre “accountable” quanto alla gestione delle risorse, ossia sia sottoponibile ad un doppio giudizio: da parte degli elettori che presidiano il potere con gli istituti della partecipazione politica (il diritto di voto e gli altri diritti politici, a sua volta, “diritti inviolabili”, cfr. Corte cost. sentt. [n. 238 del 2014](#); [n. 344 del 1993](#); [n. 1 del 2014](#) e [n. 35 del 2017](#)); da parte dei giudici, in virtù del principio di legalità legale e costituzionale. Tale democraticità si traduce nella soggezione degli stessi giudici alla legge e nel rispetto dei limiti che loro derivano dalla inviolabilità del diritto di difesa (Corte cost. [n. 18 del 1982](#) e [n. 238 del 2014](#))⁸⁸ e quindi dal giusto processo⁸⁹.

La necessità di tale doppio controllo, del resto, precede la l. cost. n. 1/2012. La Corte costituzionale, infatti, già dagli anni ‘60 del secolo scorso (sent. n. [121 del 1966](#)), aveva sottolineato la diversità di scopi e parametro del giudizio di parificazione (attuativo dell’art. 100 Cost.) e del Parlamento, stabilendone la reciproca indipendenza⁹⁰.

Il primo serve a “garantire” i due principi sopra evocati, in connessione ad una “contabilità di mandato” e si svolge esclusivamente in base alla legge; il secondo mira ad un giudizio di merito (sulla base di criteri morali) con una eventuale sanzione “politica” dell’operato dell’esecutivo.

Il successivo art. 5 comma 1 lett. a) della legge costituzionale n. 1 del 2012 ha reso non solo diverso, per scopo, ma *necessario* il controllo giuridico, necessità che emerge dalla

principio di buon andamento dell’amministrazione e al rapporto politico tra utenti e pubblici ufficiali (in tal senso cfr. Corte cost. sentt. n. [206 del 1999](#)).

⁸⁷ Cfr. *ex multis* Corte cost. sentt. nn. [64](#) e [48 del 2023](#), [124 del 2022](#), [70 del 2012](#), [115 del 2012](#), [106 del 2011](#), [68 del 2011](#), [114 del 2010](#), [100 del 2010](#), [213 del 2008](#). Sugli elementi essenziali della copertura, cfr. C. PAGLIARIN, *L’obbligo di copertura delle leggi regionali di spesa tra Corte costituzionale e Corte dei conti*, in *Diritto della Regione Veneto*, 1/2024, 40 e ss.

⁸⁸ Sulla base della già citata [sentenza 183 del 1973](#), il diritto di difesa, al pari del principio democratico è al contempo un principio organizzativo (principio supremo) e allo stesso tempo un diritto inviolabile.

⁸⁹ Per l’ampio sviluppo di questo tema si rinvia a L. LONGHI, *La democrazia giurisdizionale. L’ordinamento giudiziario tra Costituzione, regole e prassi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, passim.

⁹⁰ Sulla doppia cifra del controllo sul bilancio, politico e giuridico, e sulla non interferenza dei fini dei due controlli, la Corte costituzionale ha impostato la sua giurisprudenza sul giudizio di parificazione. Cfr. Corte cost. n. [121 del 1966](#) e n. [184 del 2022](#).



contrapposizione di tale disposizione con la lettera *g*) dello stesso articolo (e con il comma 4).

La legge rinforzata, infatti, da un lato, deve disciplinare ed istituire sistemi di “verifica” in grado di riscontrare l’andamento (le variazioni) della finanza pubblica rispetto a “norme fondamentali” e “criteri” di equilibrio e sostenibilità (stabiliti dalla stessa legge rinforzata).

Di contro, accanto a queste “verifiche” esterne e successive sul bilancio preventivo e consuntivo, si prevede un meccanismo di “verifica” interna, affidata ad un organo all’uopo istituito, che partecipa al procedimento della decisione politica del bilancio⁹¹.

Più nel dettaglio, sulla base dell’art. 5 comma 1, lett. *g*) e del comma 4 l. cost. n. 1/2012, deve essere istituito un nuovo organismo presso le Camere che, nel rispetto della loro autonomia⁹², deve svolgere “*compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*”. La legge rinforzata ha dato attuazione a tali norme istituendo l’organo denominato “Ufficio parlamentare di bilancio” (UPB, art. 16 e ss. l. n. 243/2012)⁹³, che svolge una funzione di *advocacy* simile a quella che negli enti territoriali viene svolta dai collegi dei revisori e sindacali (organi indipendenti del c.d. controllo interno).

La verifica giuridica dell’osservanza dell’equilibrio e della sostenibilità, quindi, entra a fare parte del contenuto necessario dell’istruttoria del procedimento legislativo, affidata ad un organismo interno alla organizzazione amministrativa del Parlamento, ma da esso indipendente.

Tuttavia, l’UPB non si limita solo a *consulere*, ma può provocare un aggravio nel procedimento di approvazione delle leggi di bilancio: ai sensi dell’art. 18 comma 3 della l. n. 243 del 2012 “*Qualora, nell’esercizio delle funzioni di cui al comma 1, l’Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno*

⁹¹ La prossimità delle scelte di bilancio al nucleo più politico della sovranità veniva evidenziata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. [260 del 1990](#): «*É vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica [per tale ragione] esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale, rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio (v. sentt. nn. 1 del 1966, 22 del 1968 e 12 del 1987) e, soprattutto, il riconoscimento del “principio di gradualità” in ordine all’attuazione di valori costituzionali che importi rilevanti oneri a carico del bilancio statale (v. sentt. nn. 26 del 1980, 349 del 1985, 12 e 173 del 1986, 33 del 1987, nonché ordd. nn. 336, 357, 672 e 840 del 1988 e 221 del 1989)*».

⁹² Dal punto di vista del procedimento (presupposti e forme), la disciplina è affidata ad una fonte a competenza riservata diversa dalla stessa legge rinforzata, ossia i regolamenti parlamentari: infatti, “*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*” (art. 5, comma 4, l. cost. n. 1 del 2012).

⁹³ Sull’UPB cfr. A. VERNATA, *L’Ufficio parlamentare di bilancio. Il nuovo organo ausiliare alla prova del primo mandato e della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2020, passim; V. TONTI, *L’istituzione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Giappichelli, Torino, 201; V. MANZETTI, [L’originale modello italiano: l’organismo indipendente di bilancio “presso” il Parlamento](#), in *federalismi.it*, 26/2016.

un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio".

Si tratta quindi di un *consulere* a cui è agganciata una misura interpositiva, per quanto debole. Si tratta, in fin dei conti, anche in questo caso di un "controllo", ma interno all'organizzazione amministrativa del Parlamento, che lascia del tutto intatta la sovranità e l'autonomia della "decisione" di bilancio, essendo l'organo individuato a svolgerlo e l'effetto connesso proiettato del tutto ed esclusivamente all'interno del procedimento di approvazione parlamentare del bilancio.

Parte II

8. Normatività del bilancio e principio di garanzia

Una volta chiarito qual è il contenuto logico e normativo delle norme costituzionali in materia di bilancio e come queste aderiscano alle leggi a valle (leggi di bilancio, di rendiconto ed assestamento) determinandone il contenuto deontico e vincolante per i poteri dello Stato, occorre esaminare l'ultimo principio, ma non per importanza, stabilito dalla l. cost. n. 1/2012 e che conferisce *effettività* a tali contenuti.

Riassumendo, i vincoli costituzionali per il legislatore e l'amministrazione, introdotti dalla l. cost. n. 1/2012 sono sostanzialmente tre: (a) un vincolo di linguaggio comune, consistente nella armonizzazione contabile tra i livelli di governo (art. 117 comma 2, lett. e) Cost.), imposto tramite la competenza esclusiva del legislatore statale; (b) il vincolo sostanziale di copertura/equilibrio/sostenibilità delle scelte allocative, stabilito con gli artt. 81, 97 e 119 Cost. novellati; (c) un vincolo procedurale, che impone di stabilire le regole comuni del diritto sul bilancio delle amministrazioni pubbliche attraverso una fonte a competenza specializzata, attraverso una legge formale e a maggioranza qualificata (art. 81 comma 6 Cost.)⁹⁴.

⁹⁴ Nel diritto del bilancio si palesa quindi una nuova legalità, intermedia tra quella "legale" e "costituzionale", ossia la legalità "rinforzata", la cui funzione è stabilire le regole di "ingaggio" contabile, ossia i codici linguistici attraverso cui avviene la misurazione degli esiti della gestione e la programmazione, in modo da consentire la raffrontabilità degli esiti nel tempo e l'attivazione della responsabilità politica diffusa degli amministratori, connessa all'obbligo di rendicontazione, cfr. *infra*. Sulla contabilità e la legge rinforzata come strumento di confronto democratico e di stimolazione del dibattito pubblico, cfr. le considerazioni di F. SUCAMELI, [Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio](#), in *federalismi.it*, 36/2020, 160 e ss. Sulla differenza con la "legalità legale", cfr. M. LUCIANI, *Su legalità costituzionale, legalità legale e unità dell'ordinamento*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Giappichelli, Torino, 2005, 501-510, nonché ID., *Paolo Grossi e le due legalità*, in *Quaderni fiorentini*, 52/2023, volume monografico, *Il diritto forma dell'esperienza. Per Paolo Grossi*, Tomo II, 995 e ss.; ID. *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, 109.



A tale fonte speciale sono riservate le seguenti "materie": il contenuto essenziale della legge di bilancio e, in generale, "*norme fondamentali e criteri*" per l'equilibrio e la sostenibilità validi per tutte le amministrazioni pubbliche⁹⁵.

Come si è detto, in questo modo, la legge cost. n. 1/2012 ha identificato il bilancio e il collegato sistema contabile (che contiene le informazioni e i saldi rilevanti per misurare copertura, equilibrio e sostenibilità) come una precisa materia/competenza normativa. Essa costituisce un ambito materiale di disciplina che deve rispettare una doppia riserva di legge ai sensi dell'art. 117 comma 2, lett. e) e art 81, comma 6, Cost. (statale e rinforzata).

Il quarto vincolo da rispettare è il principio di garanzia, nel duplice senso definito nelle premesse di questo studio (§ 1.1.): la legge rinforzata deve infatti stabilire le "*norme fondamentali e criteri*" che devono anche "*assicurare*" l'equilibrio e sostenibilità, attraverso un sistema di *verifiche*⁹⁶ preventive e consuntive sull'andamento della finanza pubblica (art. 81 comma 6 Cost. e art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012) che le rendano effettive, che potremmo definire come il diritto "sul" bilancio, che ne disciplina non solo la produzione, ma anche la protezione come "bene pubblico"

Tale principio di garanzia si impone, come vincolo di contenuto delle stesse fonti, che devono indicare forme e modalità di effettiva implementazione dei vincoli su tutte le amministrazioni pubbliche (così l'art. 20 della l. n. 243/2012). Il testo costituzionale, infatti, è chiaro nel richiedere che la legge rinforzata stabilisca norme che possano "*assicurare*" che quelle sulla produzione (e sulle scelte allocative ad esse conformi) siano applicate e rese effettive.

La legge rinforzata, quindi, deve prevedere dispositivi di controllo e di esecuzione con la capacità di vincolare tutte le amministrazioni pubbliche interessate al rispetto dell'equilibrio

⁹⁵ La legge cost. n. 1/2012 ha affidato ad una fonte parlamentare speciale il compito di conferire "democraticità" (con una maggioranza più ampia di quella semplice) a norme che hanno una origine peculiare. Sulla natura peculiare di questa fonte, si è parlato di "legge paradigma". (cfr. F. SUCAMELI, [Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio](#), op. cit., 208). Con l'espressione "leggi-paradigma", si intende fare riferimento a quelle leggi che, appunto, esplicitano standard minimi di tutela e di contenuto con fondamento costituzionale. Per questi motivi, tali leggi sono logicamente in grado di prevalere, di conformare ed integrare le discipline speciali, a meno che la loro applicazione non sia inequivocabilmente stabilita dal Legislatore d'ambito. Quando l'applicazione di una "legge paradigma" è esclusa, ovviamente, resta salva la possibilità di effettuare il test di costituzionalità sulle norme introdotte in deroga allo standard, ricorrendo, ove possibile, al Giudice delle leggi. Tale caratteristica è stata riconosciuta nel tempo, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, alla l. n. 241/1990. (per la legge n. 241/1990, cfr. in proposito le osservazioni di M. TIMO, [Considerazioni sull'ambito di applicazione della legge 241/1990, anche alla luce della "riforma Madia"](#), in *Amministrazione in Cammino*, 20 settembre 2017).

⁹⁶ In proposito si rammenta che nel diritto amministrativo la "verifica" e la "valutazione" sono concetti che evocano un giudizio sul fatto, che si basa su norme non giuridiche (tecniche) in un caso certe (cioè su criteri oggettivi e condivisi, generando "accertamenti") nell'altro "opinabili" (ossia relative a norme tecniche dalla interpretazione e applicazione suscettibile di opzioni soggettive). Sulla distinzione tra gli accertamenti e le valutazioni tecniche sul fatto, appannaggio della discrezionalità tecnica, proiettata sul fatto, cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2013, 120; D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche. Una introduzione*, Il Mulino, Bologna, 2012, 156.

e della sostenibilità, trasformando gli astratti vincoli in comandi capaci di astringere le amministrazioni pubbliche all'osservanza del precetto, così trasformando il *Sollen* costituzionale⁹⁷ in "comando" concreto, a tutela dei diritti e degli interessi per cui il vincolo è stato predisposto.

In questa prospettiva va inquadrato il sistema di "verifiche" imposte sull'andamento della finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012), che impone un costante sistema di monitoraggio e valutazione degli andamenti della finanza pubblica. In questo modo, l'art. 81 comma 6 Cost., combinandosi con le attribuzioni dell'art. 100 Cost., implica che le verifiche consuntive si svolgano attraverso "controlli"⁹⁸ successivi sul bilancio, in grado di eliminare gli effetti di scelte di bilancio non conformi alla legge (cfr. *infra*).

9. Le forme costituzionali obbligate del controllo-garanzia.

La prima questione che pone il combinato disposto dell'art. 81, comma 6, Cost. e dall'art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012 è se la "verifica" possa essere svolta da autorità diverse da un giudice e senza l'emissione di un *giudizio*⁹⁹ vincolante nei suoi effetti.

Esistono, del resto, autorità amministrative "di garanzia" che emettono "decisioni", all'esito di discrezionalità amministrativa e/o tecnica vincolata, capaci di assicurare standard di tutela del diritto di difesa e di indipendenza del decisore assai elevati, prossimi a quelli assicurati da un giudice¹⁰⁰.

La Corte costituzionale, peraltro, con la sentenza [n. 13 del 2019](#)¹⁰¹, ha chiarito che il limite di questo sistema: la Consulta ha ricondotto le *Authorities* all'ambito dell'amministrazione

⁹⁷ Sulla differenza tra *Sollen* (astratta previsione) e comando (precetto coattivo, mediato dalla "sanzione", dal "giudizio" e dalla forza degli apparati) cfr. N. IRTI, *Introduzione al diritto privato*, Cedam, Padova, 1990, pp. 7, 21, 24-25.

⁹⁸ Come si vedrà, il controllo presuppone una dimensione "giuridica" oltre che fattuale, sia per il giudizio, che per la misura (impeditiva) che si produce sul piano giudicio per effetto di riscontro negativo di conformità al parametro rilevante (cfr. *infra*).

⁹⁹ Il concetto di "giudizio" non coincide con quello di interpretazione, bensì, con quello di "applicazione della legge" al caso concreto. Le due tecniche attraverso cui la legge viene applicata sono la sussunzione (basata sul sillogismo giuridico) e il bilanciamento giuridico. Come evidenzia R. GUASTINI, [Sostiene Baldassarre](#), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2007, 1373 e ss., infatti, l'interpretazione è un procedimento logico per stabilire il significato di una disposizione, mentre l'applicazione raffronta la norma col caso concreto. Per fare una simile sintesi, la proposizione giuridica che fa da premessa maggiore, deve selezionare la norma applicabile, stabilendo una gerarchia tra la molteplicità di quelle rilevanti: «Anche il bilanciamento, insomma, proprio come la sussunzione, non è interpretazione - è piuttosto un lavoro di costruzione giuridica - ma presuppone l'interpretazione [...] Risulta evidente che il medesimo vocabolo, "applicazione", acquista due significati affatto distinti nei due contesti».

¹⁰⁰ Cfr. D. DALFINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela dei diritti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022, passim.

¹⁰¹ A commento della sentenza, si rinvia a O. SPATARO, [Autorità amministrative indipendenti e controllo di costituzionalità: considerazioni a partire dalla sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale](#), in *federalismi.it*, n. 36, 2020, 110 e ss. e A. PATRONI GRIFFI, [Le strettoie della porta incidentale e la legittimazione delle autorità](#)



pubblica ai sensi dell'art. 97 Cost., sottolineando che esse esercitano funzioni amministrative e non giurisdizionali. Nonostante esse siano dotate di una particolare autonomia e indipendenza dal potere politico, secondo il Giudice delle leggi esiste una connessione inscindibile tra forme dell'organizzazione, forme dei suoi poteri e scopi ad essi intestati (la funzione).

Per altro verso, non è necessario chiamare in causa la dottrina della "zona d'ombra"¹⁰², in quanto i loro provvedimenti sono ampiamente giustiziabili davanti alla magistratura, che invece gode di ampia garanzia di terzietà dell'organo e neutralità delle funzioni (grazie al giusto processo).

In terzo luogo, si deve escludere che i controlli sulla legalità del bilancio, ove vincolanti, si possano esercitare su Regioni ed enti locali, senza violare la loro autonomia.

La riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001) ha infatti comportato la limitazione dell'ingerenza dello Stato su tali enti, restando tale possibilità confinata alle ipotesi eccezionali contemplate dall'art. 120 Cost.¹⁰³: sono perciò stati ritenuti incompatibili con l'autonomia i controlli (anche preventivi) effettuati da organi amministrativi riconducibili allo Stato-apparato ex art. 97 Cost. (cfr. Corte cost. n. [sent. 64 del 2005](#), punto 3 *in diritto*)¹⁰⁴.

Queste attribuzioni possono essere invece svolte da "giudici", in quanto allocati per diritto costituzionale fuori dal perimetro dell'amministrazione pubblica in senso stretto, grazie alla

[amministrative indipendenti dopo la sentenza n. 13/2019 della Corte costituzionale sull'Agcm: alcune considerazioni](#), in *federalismi.it*, 13/2019, 1 e ss.

¹⁰² Il termine è stato utilizzato per la prima volta da Pizzorusso e ripreso in numerosi studi e sentenze, per evidenziare il rischio che alcune aree dell'ordinamento restino prive di controllo costituzionale e la le forzature procedurali sui presupposti dell'incidente di costituzionale per accedere al sindacato del Giudice delle leggi, A. PIZZORUSSO, "Zone d'ombra" e "zone franche" della giustizia costituzionale italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Giuffrè, Milano, 2012, 1021 e ss.

¹⁰³ Sull'art. 120 Cost. cfr. S. PAJNO, [Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari a vent'anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta](#), in *federalismi.it*, n. 20, 2022, 131 e ss, Id. [I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio](#), in *federalismi.it*, n. 9, 2018, 1 e ss.; M.G. PUTATURO DONATI, [Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale](#), in *federalismi.it*, 21, 2014, 2 e ss; A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 5/2008, 623 ss.; A. POLICE, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi: la funzione amministrativa nello Stato plurale*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004, 315 e ss.

¹⁰⁴ La sentenza citata sottolinea che la riforma del Titolo V, abrogando gli artt. 125 e 130 Cost. sui Co.re.co ha chiaramente ritenuto inammissibili forme di controllo (in quel caso preventivo) da parte dello Stato-apparato su regioni ed enti locali, ove questi provengano e siano riferibili al potere amministrativo e al circuito della rappresentanza politica, a detrimento della autonomia politica e giuridica riconosciuta con la l. cost. n. 3/2001. Agli apparati dello Stato centrale, pertanto, restano le forme d'intervento stabilite dall'art. 120 Cost. e quelle "neutrali" del potere giudiziario, che si svolgono al di fuori del circuito della rappresentanza politica e sotto l'egida, esclusiva, del principio di legalità legale e costituzionale (così nelle sentenze successive, [n. 60 del 2013](#) e [n. 39 del 2014](#) fra tutte). La stessa idea di eccezionalità del controllo, non temperata da "garanzie" per l'autonomia, in termini di esercizio del diritto di difesa e possibilità di attribuire efficacia giuridica agli atti, ricorre nella sent. n. [172 del 2010](#) in cui la Consulta dà dell'art. 100 Cost. una interpretazione restrittiva, ritenendo che si riferisce solo al controllo preventivo degli atti dello Stato.

garanzia di indipendenza interna ed esterna che ne conforma l'organizzazione costituzionale (Titolo IV, parte II della Costituzione).

Cionondimeno non può essere sufficiente un'attività della Corte dei conti che produca solo relazioni sul monitoraggio del bilancio o della gestione: esse, infatti, producono soltanto informazioni per i controllati (referti), che possono attivare o meno meccanismi di autocorrezione (il "riesame"), ai sensi dell'art. 3, comma 8 della l. n. 20/1994.

Si tratta di meccanismi incapaci di produrre "garanzia" nel senso di *effettività*. Pur trattandosi di una forma di riscontro, a ben vedere, che replica in parte la stessa logica ed efficacia dei controlli dell'UPB, proprio per questo non è in grado di rimuovere l'illegalità del bilancio, fallendo rispetto al vincolo di "effettività" posto dall'art. 81, comma 6, Cost.

Del resto, già prima della riforma del 2012, la Corte costituzionale aveva chiarito che tale forma di "monitoraggio", definito anche "controllo collaborativo" (sent. n. [29 del 1995](#) e art. 7 della l. n. 131/2003), si colloca al di fuori dell'art. 100 Cost.¹⁰⁵, e che al massimo, come si è detto per *Authorities*, si può ricondurre sotto l'egida dell'art. 97 Cost. (sentt. n. [470 del 1997](#) e n. [64 del 2005](#)).

In definitiva, le uniche forme costituzionali che restano sul tappeto, implicitamente evocate dal principio di garanzia di cui all'art. 81 comma 6 Cost. e dall'art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012, sono solo quelle dell'art. 100 Cost., con le garanzie che scaturiscono dall'essere intestate ad una magistratura autonoma ed indipendente. La sua analisi, pertanto, presuppone una attenta disamina dell'art. 100 Cost. e dei suoi significati, alla luce della dottrina e della giurisprudenza costituzionale.

Al contempo, l'art. 100 Cost. non può essere letto in modo disgiunto dalle scelte costituzionali, organizzative, fatte mediante l'intestazione di tale controllo al potere giudiziario, ed in particolare alla Corte dei conti. È dunque necessario interrogarsi, altresì, sui contenuti e significati della funzione di "giustizia" esercitata da tutta la magistratura italiana, con un particolare focus sull'art. 103 Cost.

9.1. Cenni sul concetto di "giustizia" e sulla "giurisdizione" nell'art. 103 Cost.

Ovviamente, non è questa la sede per dare una definizione compiuta del concetto di giurisdizione.

¹⁰⁵ Tali monitoraggi coincidono con il concetto anglosassone di "*audit*" che è un sindacato di compliance (ad un parametro normativo) che viene svolto da un organo indipendente, di norma in staff con l'amministrazione attiva (in rapporto di staff). Su tali concetti, cfr. G. RIVOCCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 771 e ss. Il termine si può contrapporre a quello di "*control*" che invece indica l'attività di direzione strategica nei confronti degli apparati (cfr. art. 2497 c.c. a proposito della funzione di indirizzo e coordinamento delle società capogruppo), che altro non è che uno dei possibili contenuti della amministrazione attiva.



Ai limitati fini di questa trattazione, però, è sufficiente richiamare la nozione oggettiva di giurisdizione elaborata da Salvatore Satta¹⁰⁶, il quale sosteneva che la giurisdizione consiste nella funzione con cui gli apparati dello Stato danno concretizzazione della legge con la mediazione di un "giudizio".

Nella elaborazione di Satta, inoltre, il "giudizio" ha una componente logica ed una formale: quella logica consiste in un procedimento razionale che consente di operare una sintesi tra una norma ed un fatto concreto (attraverso il sillogismo o il bilanciamento giuridico), quella formale coincide con le garanzie del procedimento, ossia la presenza del giudice e del contraddittorio.

In questa prospettiva, il concetto di giurisdizione elaborato da Satta coincide con quello kelseniano di "esecuzione "indiretta" della legge (*legis-executio*, cfr. *infra*), una attività non dissimile dalla "amministrazione indiretta" che può essere compiuta anche dalle pubbliche amministrazioni, ma che si qualifica come giurisdizione solo se ne sono presenti le "forme" (l'indipendenza del giudice, il diritto di difesa, il contraddittorio, tutte garanzie che il diritto positivo normalmente associa al processo e all'ordinamento giudiziario).

Intesa in questo senso, la funzione giurisdizionale non ha bisogno di una lite in senso naturalistico¹⁰⁷ e può estendersi ai "processi di diritto oggettivo"¹⁰⁸, dove manca la contesa su una situazione giuridico soggettiva¹⁰⁹, essendo sufficiente: (a) un giudice *neutrale*¹¹⁰

¹⁰⁶ Per la definizione oggettiva ed unitari della funzione giurisdizionale, estensibile a tutti i tipi di processi, da quello di cognizione, a quello esecutivi, passando per la volontaria giurisdizione cfr. S. SATTÀ, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, op. cit., 218 e ss.

¹⁰⁷ Che manca per esempio nel giudizio di costituzionalità, tant'è che esso può sopravvivere all'estinzione del giudizio sottostante, art. 18 delle "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale" del 7 ottobre 2008, in Gazzetta Ufficiale 7 novembre 2008, n. 261, edizione speciale. Il testo originario delle Norme integrative è stato approvato il 16 marzo 1956 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 marzo 1956, n. 71, edizione speciale.

¹⁰⁸ E. ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale*, in *Problemi di diritto*, I, Milano, 1957, 116 ss. Con riguardo alla giurisdizione civile, cfr. F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1988, 495 ss., spec. 519. Per la diversa prospettiva della giustizia amministrativa cfr. M.C. ROMANO, *Crisi della distinzione tra giurisdizione soggettiva e oggettiva nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 293. Con riguardo alla giurisdizione contabile cfr. M. ANDREIS, *La giurisdizione contabile nella prospettiva storica: tra controllo e tutela*, in M. ANDREIS - R. MORZENTI PELLEGRINI (a cura di), *Cattiva amministrazione e responsabilità amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2016, 9 ss., spec. 20 ss., definisce la Corte dei conti come giudice di diritto oggettivo, che conosce degli interessi diffusi correlati alla utilizzazione delle risorse finanziarie. In tema, in giurisprudenza, v. Cons. Stato, Sez. VI, 26 gennaio 2022, n. 530, che osserva: "*La Costituzione, implicitamente, ammette forme di processi di natura oggettiva ma le stesse, derogando al modello generale, per la loro valenza eccezionale, sono ammissibili nei soli casi previsti dalla legge, senza che sia possibile ricorrere ad interpretazioni analogiche. Le azioni proposte nel processo, in questi casi, sono a tutela dell'interesse pubblico e possono assumere connotazioni peculiari a seconda del soggetto che le fa valere*".

¹⁰⁹ In questi processi la "lite" è spesso una creazione officiosa, mediante l'attribuzione della funzione di "parte" titolare di azione al pubblico ministero, oppure la sperimentazione di strutture processuali a carattere inquisitorio, in cui il giudice può ricercare la prova e fissare con poteri d'ufficio, il *thema decidendum*, ponendo questioni d'ufficio (F. TOMMASEO, *I processi a contenuto oggettivo*, op. cit., spec. 695 ss.).

¹¹⁰ Occorre distinguere tra mera "imparzialità" che è tipica e necessaria di tutta la pubblica amministrazione e "neutralità". L'imparzialità è quel dovere che si incardina sull'intestatario di una funzione per il perseguimento

rispetto agli interessi del caso che decide; (b) il pieno svolgimento del *diritto di difesa*, attraverso la conoscenza preventiva del *thema decidendum* e la possibilità di contraddirlo (c) l'*imperatività immutabile delle pronunce*, ossia la capacità di produrre effetti in modo stabile sul caso. Ciò si ravvisa nel caso del "giudicato" o comunque di una decisione non suscettibile di revoca o riesame se non tramite un secondo livello di giudizio ad opera di altro organo giurisdizionale e capace di stabilizzarsi, non importa se "*rite o recte*" (*definitività*)¹¹¹.

A questo concetto di giurisdizione si possono perciò ricondurre processi eterogenei¹¹², tutti caratterizzati dalla presenza di un interesse, alla cui realizzazione è funzionale la pronuncia del giudice, rivolta ad eliminare ogni rischio di contestazione di certezza sul diritto applicabile nel caso concreto. La presenza di tali interessi comporta la presenza del pubblico ministero, e/o la strutturazione del processo attorno ad uno schema inquisitorio, piuttosto che accusatorio. Così definito in generale il concetto di giurisdizione, quella contabile, qualunque ne siano le forme, deve osservare il principio del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.), attraverso il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), la indipendenza interna ed esterna (art. 101 e 108 Cost.) dei suoi giudici, nonché la possibilità di esercitare pienamente il contraddittorio, qui inteso come svolgimento dinamico del diritto di difesa (art. 24 Cost.)¹¹³. Questo, quand'anche il procedimento sia incentrato sul protagonismo del pubblico ministero contabile ovvero quando ci si trova in presenza di procedimenti in cui il giudice ha poteri di impulso di matrice inquisitoria (si pensi al giudizio di conto).

di un particolare interesse pubblico, segnatamente il dovere di valutare paritariamente (imparzialità positiva), senza discriminazioni (imparzialità negativa) tutti gli interessi secondari, pubblici o privati, rispetto a quello primario intestato al plesso decidente. cfr. U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1965, 20 e ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, op. ult. cit., 85; S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Giuffrè, Milano, 1973, 85 e ss. Secondo A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali*, op. cit., 210, la neutralità «*si è sempre riscontrata [con] la presenza di due condizioni. La prima è rappresentata dalla provenienza dell'attività da un organo in posizione di indipendenza - e cioè da un organo non sottoposto (gerarchicamente o altrimenti), né condizionato (giuridicamente o di fatto) da altri soggetti o altri organi in grado di influenzarne in alcun modo l'operato [...]. La seconda condizione - collegata immediatamente con la prima - è rappresentata dalla collocazione dell'attività stessa in una posizione di estraneità e di indifferenza assoluta rispetto agli interessi al cui regolamento è diretta*».

¹¹¹ A.M. SANDULLI, op. ult. cit., 214 e 215.

¹¹² Ad esempio, quello di interdizione e sugli incapaci, quello per la verifica dei conti, il processo fallimentare, la querela di falso; cfr. E. VIGNOLO, *Principio inquisitorio e impulso d'ufficio nel procedimento di interdizione*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1975, 339-341; in genere nei processi familiari C.M. BIANCA, *Diritto civile*, II, *La famiglia - Le successioni*, Giuffrè, Milano, 1989, 312; V. DENTI, *Querela di falso*, NDI, 1967, 658 e ss.; G.A. MICHELI, *Il processo di fallimento nel quadro della tutela giurisdizionale dei diritti*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1961, 6.

¹¹³ La connessione indissolubile tra difesa, contraddittorio e procedimento è infatti evidenziata dalla Corte di Cassazione che di recente ha osservato che «il diritto al contraddittorio è insito nel diritto di difesa e il diritto di difesa richiede che il processo si strutturi, nelle varie fasi, secondo il principio del contraddittorio». Coticché, nella «*tautologia perfetta, [tra difesa e contraddittorio] si realizza la più elementare concretizzazione della garanzia del giusto processo*», (Corte di Cassazione, [Sezioni unite civili, sent. 25 novembre 2021, n. 36596](#))



Va altresì fatta una riflessione sulla potenziale convivenza della funzione giurisdizionale e altri compiti ad essa normalmente estranei. In questa prospettiva si può valorizzare il sintagma “giustizia”, che si presta ad andare oltre i confini della “giurisdizione” in senso stretto, estendendosi ai compiti consultivi talvolta affidati ai giudici.

Lo scopo linguistico del sintagma “giustizia”, a parere di chi scrive, infatti, appare più ambizioso: esso intende perimetrare una funzione unitaria che si caratterizza per due elementi: (a) la legittimazione legale-razionale dei giudici¹¹⁴; (b) la funzione di “garanzia”, ossia, l’inserimento in un circuito di *rimedi* che può condurre all’applicazione vincolante, rendendo *effettiva* la disposizione normativa nel caso concreto (cfr. § 1.1 di questo studio).

In questa prospettiva, anche le funzioni consultive possono svolgere la funzione di giustizia, nella misura in cui però restano strumentali all’*enforcement* della legge. La funzione consultiva stimola infatti l’adesione alla legge, purché i pareri non la sostituiscano, in questa prospettiva rinforzando le attribuzioni giurisdizionali. La compresenza di funzioni giurisdizionali e di attività consultiva, infatti, non è estranea né alla Corte dei conti né al Consiglio di Stato (art. 100 Cost.), né alla Corte di giustizia Ue (art. 218, § 11 TFUE)¹¹⁵ o della CEDU (Protocollo n. 16 della Convenzione)¹¹⁶. In tutti questi casi, tuttavia, la funzione consultiva non deve mai entrare in conflitto con la funzione di garanzia, e ove si palesi questo rischio, la richiesta di parere diventa inammissibile¹¹⁷.

Il Titolo IV stabilisce le norme costituzionali sull’ordinamento giudiziario e sulla funzione giurisdizionale, stabilendo nella Sezione I i principi organizzativi del potere giudiziario.

La Corte dei conti è citata solo nell’art. 103 e, indirettamente nell’art. 102 e 108 Cost., in quanto magistratura speciale.

¹¹⁴ Come ha evidenziato Max Weber; cfr. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, 1922 (trad. it. Id., *Economia e società*, Vol. I, Edizioni di Comunità, 1974, 29, 35 e 207 e ss.) essa è la convinzione della necessità dell’obbedienza al potere, che conduce ad un rapporto di obbedienza acritica. Weber individua, peraltro, diversi tipi di “fatto sociale” è in grado di generarla (diversi “titoli” della legittimità): la legittimità *legale-razionale*, che si fonda sulla convinzione di “validità” delle leggi stabilite attraverso procedure razionalmente stabilite, che poi irradiano e fondano il potere di chi tali leggi esegue. La legittimità legale, quindi, si sdoppia nel principio di rappresentanza democratica, che genera gli organi che producono la legge, e sulla legittimità tecnico-burocratica di organi stabiliti dalla legge, i giudici, che devono applicarla. A questo primo tipo di legittimità (tipica dello stato di diritto) si affiancano la legittimità *carismatica*, basata sulla dedizione al carattere sacro, eroico o esemplare di un *leader*; quella *tradizionale*, che poggia sulla «*credenza quotidiana nel carattere sacro delle tradizioni valide da sempre, e nella legittimità di coloro che sono chiamati a rivestire una autorità*».

¹¹⁵ Il parere della Corte di giustizia su accordi internazionali dell’UE ha un effetto impeditivo sulla sua entrata in vigore. caratterizzandosi invero come una forma peculiare di controllo: «*Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte, l’accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati*».

¹¹⁶ O addirittura alla Corte internazionale di giustizia, cfr. U. VILLANI, *La funzione consultiva della Corte internazionale di giustizia*, in *La Comunità internazionale*, 1, 2019 39 e ss.

¹¹⁷ Per queste riflessioni di PATRONI GRIFFI F., [L’art. 100 della Costituzione, commi 1 e 3. Commento](#), in *La magistratura.it*, 10 gennaio 2022; in giurisprudenza cfr. [Consiglio di Stato, Sez. I, parere 13 novembre 2020, n. 1807](#).

Di conseguenza, poiché la Corte dei conti fa parte del potere giudiziario¹¹⁸, è assoggettata ai principi organizzativi stabiliti dal Titolo IV, di cui è sufficiente qui ricordare, la soggezione soltanto alla "legge" (art. 101 Cost.)¹¹⁹, nonché, l'indipendenza (art. 108 Cost.) dei suoi organi fondamentali, che sono "giudici" e "pubblici ministeri", entrambi "magistrati" dell'ordine giudiziario (art. 107 e 108 Cost.).

Di contro, non si possono applicare ad essa, invece, i principi organizzativi, di *status* e di funzionamento dell'amministrazione pubblica ai sensi degli artt. 95-98 Cost.¹²⁰

Riassumendo, la Corte dei conti è una articolazione speciale dell'"ordine" giudiziario, che esercita più ampie funzioni di "giustizia". Di conseguenza essa rimane estranea al circuito della rappresentanza politica e svolge una generale funzione di "garanzia" della legge attraverso: (a) la soggezione esclusiva alla legge (b) l'indipendenza e la neutralità rispetto agli affari che essa decide, in ciò divaricandosi dagli altri apparati della pubblica amministrazione.

Di conseguenza, se non è diversamente stabilito dalla legge (in modo espresso e salvo il sindacato di ragionevolezza sulla disposizione) ad essa si applicano anche i principi della Sezione II.¹²¹

In questo contesto, la funzione "ausiliaria" dell'art. 100 non va intesa in senso soggettivo, ma "oggettivo", di ausiliarietà al rispetto della legge e della Costituzione da tutti gli apparati sottoposti alle sue funzioni di giustizia, sia esse giurisdizionali o di altra natura¹²².

In secondo luogo, il concetto di giustizia consente di tirare un filo che, prima ancora del controllo, è in grado di assorbire persino le altre attribuzioni della Corte dei conti (consultiva e di referto), che si svolgono in materia "contabile".

Cionondimeno, la circostanza che l'art. 100 si trovi allocato nel Titolo III della parte II, relativo a Governo e a pubblica amministrazione ha spesso portato a dubitare dell'unità delle funzioni di "giustizia" della Corte, conducendo spesso a strabismi interpretativi. Uno degli

¹¹⁸ Come è noto, l'art. 104, comma 1, Cost. usa il termine "ordine" e non "potere" per definire la magistratura. Probabilmente inserito per mere ragioni stilistiche, per evitare la ripetizione del termine "potere" nella stessa frase, il sintagma è stato valorizzato dalla dottrina per indicare il carattere diffuso dell'organizzazione, in cui ogni giudice è soggetto soltanto alla legge, ed è tenuto insieme grazie ad una organizzazione burocratica che ne garantisce l'indipendenza esterna e ed interna, così N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, 5ª ed., Zanichelli, Bologna, 2019, 24-25.

¹¹⁹ In tema cfr. A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1982, 21; R. GUASTINI, *sub Art. 101*, in G. BRANCA, F. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione, La magistratura*, Tomo I, Bologna 1994, 148, G. GAVAZZI, *Elementi di teoria del diritto*, Torino, 1984, cap. XII e XIII.

¹²⁰ G. MARANINI (a cura di), *Magistrati o funzionari?*, *Atti del Symposium Ordinamento giudiziario e indipendenza della magistratura*, Edizioni di Comunità, Milano, 1962, *passim*.

¹²¹ Sulla diversità dei principi organizzativi e sulla tendenza a spostare l'asse delle regole di funzionamento delle amministrazioni verso il giusto processo (generando il c.d. "giusto procedimento", si rinvia alle analitiche considerazioni di P. MEZZANOTTE, *Profili costituzionali del giusto procedimento*, op. cit.

¹²² Ausiliarietà, cioè, nei confronti dello "Stato-ordinamento", cfr. Corte cost. [sent. n. 60 del 2013](#), punto 4 Cons. in diritto. In questo senso, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 319 e ss.



effetti di questo strabismo è la tendenza a leggere le attribuzioni di controllo e giurisdizionali in termini di antitesi funzionale, di contrapposta o non sovrapponibile natura, il secondo (conseguenziale al primo) è la formazione di orientamenti dottrinali che riducono il controllo sempre e comunque ad una funzione amministrativa, estranea alla giurisdizione.

Tuttavia, l'argomento topografico da cui questi effetti dipartono "prova troppo", non foss'altro che per le stesse ragioni si dovrebbe concludere che l'analoga collocazione delle attribuzioni giudiziarie del Consiglio di Stato in funzione "ausiliaria" del Governo nello stesso art. 100 privasse non solo le attribuzioni consultive, ma anche la sua funzione giurisdizionale della sua natura. Di seguito, pertanto, si cercherà di evocare i risultati degli studi che si sono precipuamente occupati del tema del controllo e della sua connessione con il tema della "separazione dei poteri" concretamente scelta dal costituente, conformando la struttura fondamentale del nostro ordinamento giuridico.

Il controllo ha in sé un momento vincolante sull'oggetto del riscontro, che va distinto dalla mera attività referente o consultiva. Il controllo, come il *consulere*, infatti, non è una funzione autonoma dello Stato di diritto, ma un'attività (un contenuto), come si cercherà di chiarire nel paragrafo successivo, può attraversare trasversalmente tanto la funzione amministrativa che quella giurisdizionale (e persino quella legislativa), che cambia natura in base alle forme che discendono dalle caratteristiche dell'organizzazione e dei suoi poteri secondo il diritto positivo.

9.2. Il concetto giuridico di controllo e l'art. 100 Cost.

Come recentemente evidenziato in dottrina, l'art. 100, comma 2, Cost. non prevede un solo tipo di controllo, ma almeno due. Il primo, che si può definire "cauvouriano", è stato assegnato alla Corte dei conti fin dalla sua fondazione post-risorgimentale, inizialmente con la l. n. 800/1862 e successivamente modificato dalle riforme Crispi. Questo tipo di controllo si concentra sul riscontro di parametri normativi e sulla previsione di misure che impediscano gli effetti degli atti controllati. Si tratta del controllo preventivo di legittimità sugli atti e del controllo successivo sulla gestione attraverso il bilancio (art. 100, comma 2, Cost., primo inciso).

Il secondo tipo di controllo, "post-cauvouriano", è un controllo "partecipativo" e di indirizzo, elaborato durante il fascismo¹²³, in un periodo di declino della legalità

¹²³ Tanto avveniva con la l. n. 720/1939, approvata nello stesso anno dello scioglimento della Camera dei deputati (l. n. 129/1939), sganciando la prerogativa del controllo giuridico dal supporto al sindacato ispettivo del Parlamento (controllo politico). Con la legge citata, il controllo "costituzionale" della Corte dei conti veniva riorientato a favore del Governo e del suo Capo, estendendo l'area delle verifiche agli enti sovvenzionati o controllati dallo Stato, in quel periodo in forte espansione. Quest'ultimo controllo aveva una natura profondamente diversa da quelli precedenti: dai giudizi di mera legalità aventi la forma del visto o della sentenza (controllo cauvouriano), si privilegiava il "referto" espresso a valle di una presenza "silenziosa" di un magistrato negli organi di governo degli organi controllati. Appare evidente che questa seconda forma di

parlamentare e della separazione dei poteri. L'oggetto della "partecipazione" della Corte dei conti è il controllo di direzione strategica affidato al Governo sugli enti del parastato¹²⁴. Tuttavia, grazie all'art. 101, Cost. e alla Costituzione, anche questo controllo deve primariamente verificare la legalità contabile della gestione, al fine di consentire al Governo di esercitare il proprio potere di indirizzo strategico (art. 100, comma 2, Cost., secondo inciso; l. n. 259/1958).

Infine, l'art. 100, comma 2, Cost. prevede una funzione "referente" al Parlamento, che si distingue dalle precedenti per il suo carattere eminentemente consulenziale (terzo inciso).

Tanto brevemente premesso, per chiarire la relazione tra questi tipi di controllo e le funzioni di giustizia stabilite nel Titolo IV della Parte II della Costituzione, è necessario intendersi su cosa sia il controllo in senso giuridico, chiarendo a sé stessi se esso sia una "funzione" ovvero una "attività"; fatto questo bisogna verificare come tale compito si relazioni con le norme sull'organizzazione che qualificano il "potere" (cfr. § successivo).

Il tema della definizione del concetto giuridico di controllo è risalente. Esso è stato elaborato prima dalla tradizione del diritto pubblico italiano, poi rivisitato dalla dottrina costituzionalistica post-repubblicana. La struttura logica di questo concetto, pertanto, pur nella varietà delle tassonomie che spesso ricorrono, si può ridurre a due fasi distinte e costantemente presenti: quella del "giudizio" (il procedimento logico di raffronto tra un parametro e un oggetto) e quella della "misura" (l'effetto giuridico collegato al riscontro di una non conformità al parametro). Lo scopo, per altro verso, può variare¹²⁵.

Va altresì evidenziato che il concetto di "giudizio", nello Stato di diritto, tende ad estendersi a tutte le attività di attuazione ed esecuzione costituzionale, atteso che Costituzione e poi la "legge" costituiscono parametro di legittimità delle azioni degli apparati pubblici.

Il giudizio, nello Stato di diritto, quindi, è una categoria generalissima, che per differenziarsi da altri fenomeni ha bisogno di ulteriori elementi identificativi. Così, ad esempio, l'esistenza di un nucleo di discrezionalità insindacabile consente di distinguere il "giudizio" dalla "decisione"¹²⁶, la legittimità dal merito. È infine l'esistenza di un merito

controllo, più che alla legalità, sembrava più orientata a garantire la rispondenza delle politiche pubbliche all'indirizzo politico. In tema cfr. le osservazioni di F. SUCAMELI, *Il Giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, op. cit., 83 e ss.

¹²⁴ Di contro, quando la Corte dei conti "partecipa" alla funzione di controllo-governo esercitata dal potere esecutivo (art. 95 Cost.), non esercita una funzione propria di "giustizia", ma un ruolo istruttorio che può avvicinarsi ai moduli procedurali previsti ai sensi della l. n. 241/1990 nel caso di "pareri". La Corte, in tali casi, opera "come" un organo amministrativo che provvede "ad effettuare verificazioni e valutazioni, in funzione dell'interesse pubblico la cui cura è rimessa all'amministrazione. Tuttavia, anche in tal caso la Corte non perde la propria neutralità organizzativa che manca alle autorità amministrative di controllo indipendenti (Corte cost. sent. n. [13 del 2019](#)).

¹²⁵ Cfr., *supra*, il § 2.

¹²⁶ Sul rapporto tra politica e giurisdizione nello Stato costituzionale di diritto, cfr. A. D'ATENA, *La liberal-democrazia, in Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 47-75.



insindacabile e l'attribuzione della funzione ad un organo apicale che consente di identificare le funzioni-sovrane¹²⁷. Per altro verso, la letteratura dedicata al nuovo ordinamento costituzionale¹²⁸, riscontrando la sua variabilità, ha escluso lo scopo dalla definizione giuridica del concetto di controllo. Questo ci consente di potere affermare che il controllo, innanzitutto, non è "funzione"¹²⁹, ma una attività¹³⁰ che può afferire a funzioni (anche

¹²⁷ L'identificazione tra "sovranità" e "merito" viene messa in evidenza da Sergio Foà (S. FOÀ, *Clausole generali, norme extra-giuridiche e nuovo merito amministrativo. Il neoempirismo temperato*, op. cit.) il quale peraltro sottolinea come nel diritto, l'esistenza di aree effettive di insindacabilità abbia un carattere sostanzialmente mitologico della insindacabilità, per la presenza di istituti normativi che consentono un sindacato (un giudizio) anche sul merito. Tali istituti possono condurre all'annullamento o revoca del provvedimento per vizio di merito ((in sede amministrativa o giudiziaria). Il merito, dunque, coincide con la stessa discrezionalità, che deve però esercitata in "razionale". Osserva infatti A. GENTILI, *Il diritto come discorso*, Giuffrè, Milano, 2013, 171 e ss., che sebbene anche il nucleo insindacabile delle norme finisca per essere sottoposto a giudizio di validità quando il merito non supera il test di sensatezza sulla base dei principi delle tre leggi del pensiero (identità, non contraddizione e del terzo escluso) che danno luogo al c.d. principio di ragionevolezza/proporzionalità.

¹²⁸ Per la dottrina tradizionale e prerepubblicana il controllo svolgeva sempre una lata funzione di "garanzia", nel senso di sanzionatoria. Controllo e garanzia erano quindi in una relazione di *genus* (la garanzia) a *species* (il controllo), per questa impostazione cfr. G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato* (trad. a cura di V.E. Orlando dell'"*Allgemeine Staatslehre*", prima parte dell'opera "*Das Recht des modernen Staates*", Milano, 1949, 305) che riconduceva tutti controlli basati di parametri giuridici al concetto di garanzia; in Italia cfr. F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, III, 1902. Questa sovrapposizione tra controllo e garanzia è criticata in radice da Galeotti, che evidenzia che il controllo, inserito in procedimento di decisione politica, finisce per degradare il parametro giuridico a mero "valore" bilanciato dal decisore finale, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 12. Sul profilo teleologico del controllo con accenti diversi, a S. GALEOTTI, (voce) *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, 321 ss.; ID. *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, 35 ss. e 45-9; U. POTOTSCHNIG, *I controlli*, in AA.VV., *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, Giuffrè, Milano, 1979, 37; E. DALFINO - F.P. PUGLIESE, *I controlli come composizione operativa di interessi pubblici*, in AA.VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Giuffrè, Milano, 1991, 25 ss.

¹²⁹ La rottura del concetto di controllo con la funzione di garanzia, nella storia della dottrina costituzionale e amministrativa, viene messa in evidenza da L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2005, passim. In tal senso, G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, 325. «Se la garanzia può consistere in un controllo, non tutti i controlli sono garanzia». Il precipitato è che «non tutte le garanzie costituzionali si risolvono in controlli costituzionali, così non ogni controllo costituzionale integra una garanzia costituzionale. Quest'ultima nozione è, da un lato, cioè sotto il profilo della struttura in cui si risolve il controllo, più ristretta di quella di garanzia costituzionale, così come è più ristretta l'idea di controllo rispetto a quella di garanzia», S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali* (voce), op. cit., spec. 326.

¹³⁰ Come evidenza F.G. COCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, IV agg., Giuffrè, Milano, 2002, 75 e ss., in diritto pubblico, tra "attività" e "funzione" corre un'importante differenza che si può ridurre ad un rapporto tra mezzo e fine: l'attività si riferisce all'insieme di operazioni, comportamenti e decisioni che un soggetto (come un'amministrazione pubblica) compie per perseguire determinati obiettivi o interessi. Può includere atti amministrativi, operazioni materiali e comportamenti che hanno rilevanza giuridica. La "funzione", invece, indica il ruolo o il compito attribuito a un soggetto o a un ente per il raggiungimento di un fine specifico. È quindi il mandato o la missione (la causa del potere) che giustifica l'esistenza e l'operato di un soggetto pubblico o privato. Per altro verso è l'analisi delle funzioni, in fin dei conti, l'oggetto della scienza giuridica.

sovrane) diverse¹³¹. In questa prospettiva, la funzione indica gli scopi¹³² che la legge assegna ad un potere, perimetrando gli interessi, i bisogni, sussumendoli a "causa" del suo esercizio (l'interesse generale). Il controllo, di contro, è solo un "compito"; esso indica i mezzi e le competenze che consentono il riscontro del rispetto della legge (procedimenti, atti, decisioni, effetti), nell'ambito e nell'esercizio di una funzione che può essere giudiziaria, amministrativa o persino degli apparati legislativi.

Quando tale compito è svolto dalla pubblica amministrazione, quindi, il controllo costituisce strumento di tale apparato, che attraverso l'esecuzione della legge realizza la propria funzione principale, ossia realizzare l'indirizzo politico (*funzione di governo*)¹³³ sia pure nel rispetto della legge. Per questa stessa ragione il controllo non è quasi mai associato ad un mero riscontro di *compliance* legale (*audit*). Esso è molto spesso misto a poteri determinativi (vigilanza; sorveglianza; autotutela)¹³⁴, tramite cui si eterodeterminano la volontà e gli scopi degli altri apparati pubblici (*control*).

¹³¹ S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., 93. Egli parte da due considerazioni: (a) le funzioni sovrane sono "modi di strutturazione fondamentale e costante dell'attività dello Stato"; (b) il controllo è un compito che è "compresente in ciascuna delle tre fondamentali funzioni-sovrane". Le funzioni sovrane, di contro, si caratterizzano per un nucleo interno di insindacabilità, definibile come "merito".

¹³² Non a caso R. STAMMLER, *Theorie der Rechtswissenschaft* (Teoria della scienza giuridica, 1911), su cui cfr. K. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, trad.it., Giuffrè, Milano, 1966, 121-124 definisce infatti la scienza giuridica come "scienza dei fini".

¹³³ T. MARTINES, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXI, Milano, 1971, 134 ss., spec. 137 e 147. La nozione continua ad individuare i «*fini generalissimi ed essenziali intorno ai quali è stato stipulato il patto costitutivo e per il cui conseguimento lo Stato è sorto*». Il carattere normativo, però, può essere ascritto solo al c.d. "indirizzo politico costituzionale" – volto all'attuazione dei fini introiettati nella legalità costituzionale che compete perseguire, in particolare, agli organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, potere giudiziario in generale). Resta relegato ad un fatto l'"indirizzo politico di maggioranza" – riferito alla sola attività del governo ed emergente dal circuito decisionale corpo elettorale- parlamento-governo.

¹³⁴ L'amministrazione ha il potere generale di svolgere entrambe tutti compiti di esecuzione (attivi, di controllo, consultivi) e tende spesso a mischiarli, facendo scaturire dal controllo anche una misura sostitutiva attiva. Lo svolgimento di compiti di esecuzioni indiretta, coincidenti con quelli giurisdizionali, conduce a parlare di funzione amministrativa "giustiziale", spesso legati alla risoluzione di controversie; in tema cfr. E. ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, ed. I, Giuffrè, Milano, 1942, 3 e ss.; per una ricostruzione complessiva del tema M. CALABRÒ, *La funzione giustiziale nella pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 2012, passim; in giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, ordinanza n. 7/2015. Quando si verifica commistione tra compito di controllo e attivi, invece, la dottrina amministrativa è costretta a distinguere tra controlli impeditivi e sostitutivi, cfr. G. BERTI - L. TUMIATI, *Controlli amministrativi* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, op. cit., spec. § 3 o a parlare di "vigilanza" e "tutela" nel diritto amministrativo, cfr. più di recente, R. CALZONI, *L'Anac, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, op. cit.; cfr. altresì U. FORTI, [Vigilanza e tutela amministrativa](#), in *Enciclopedia italiana*, XXXV, Treccani, Roma 1937, 6 e ss. In questa prospettiva, M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1988, 326, secondo cui "gli unici tipi di controllo che hanno un nome proprio sono la vigilanza (controllo di legittimità sugli atti e controllo giuridico sull'attività di servizio), e la tutela (controllo di opportunità sugli atti)"; P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 1989, 6, afferma che "il controllo di legittimità prende comunemente il nome di vigilanza". In tale senso, cfr. S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria*, op. cit., 85: «col termine vigilanza (o sorveglianza) si è anche spesso alluso ad una figura organizzatoria nei rapporti tra uffici, sia pur vanamente definita, da porsi accanto al rapporto di gerarchia e, per taluni, anche a quello di direzione». La vigilanza o sorveglianza, ha una funzione di indirizzo, Sulla connessione



La seconda funzione generale a cui può essere strumentale il controllo è l'*enforcement* della legalità legale e costituzionale, di fronte al rischio della violazione degli interessi protetti (*garanzia*)¹³⁵. La "garanzia", in questa prospettiva, non è solo intesa come attività orientata ad assicurare la sicurezza o la certezza del diritto¹³⁶, ma anche strumento di protezione degli interessi giuridicamente protetti regolati dalle norme applicate (funzione di protezione).

Anche in questo caso, l'attività di controllo può essere svolta da organi amministrativi (spesso in posizione di "indipendenza, come nel caso delle *Authorities*), oppure, come accade di norma nello Stato di costituzionale di diritto, dal potere giudiziario.

Quando intestati ad organi del *gubernaculum* (circuito della rappresentanza politica), i compiti di controllo sono accessori o secondari rispetto ai compiti "attivi". Sebbene anche nell'ambito della funzione legislativa non manchino compiti di controllo (si pensi alla conversione del decreto-legge), tale attività ha una naturale dimensione "provvedimentale", in quanto orientata a dare attuazione concreta alla legge. In questi casi, sebbene il controllo si manifesti come un limite alla discrezionalità politica e amministrativa, è uno strumento di governo, di indirizzo rispetto a obiettivi in precedenza fissati attraverso i nomodotti.

Diversamente, quando intestati ad organi del potere giudiziario, l'attuazione della legalità costituzionale e legale si deve disinteressare dell'indirizzo politico contingente e deve essere sottratto alla sua influenza, realizzando una le condizioni di piena uguaglianza e dignità dei cittadini dinanzi alla legge.

tra controlli e coordinamento costituzionale ed amministrativo cfr. V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Giuffrè, Milano, 1957, 116 ss.

¹³⁵ Il controllo-indirizzo e controllo-garanzia sono sovrapponibili alla più risalente che configura controlli-giudizio e controlli-volontà cfr. U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, op. cit., 3 ss., dottrina poi richiamata altresì da L. SALVI, *Premessa a uno studio sui controlli giuridici*, op. cit. Sul profilo teleologico del controllo con accenti diversi, a S. GALEOTTI, (voce) *Controlli costituzionali*, op. cit., 321 ss.; ID. *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., 45-49. Simile è il parallelismo tra la funzione anglosassone di "audit" (controllo di conformità), che a differenza dal concetto italiano, può non essere vincolante, e "control" (controllo-indirizzo). in tema cfr. distinzione, cfr. G. RIVOCCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, 771 e ss.

¹³⁶ La "sicurezza giuridica" e la "certezza del diritto", per quanto concetti prossimi, attinenti alla effettività del diritto vanno distinti. Il primo attiene alla funzione irenica del diritto (capacità di eliminare il conflitto) attraverso il monopolio della forza fisica; la seconda attiene alla sua funzione "polemica" (capacità di gestire il conflitto), ossia alla capacità di prevenirlo o risolverlo tramite decisioni che siano prevedibili. La certezza coincide quindi con il concetto di prevedibilità, grazie a norme basate su fattispecie predeterminate o l'argomentazione razionale della decisione amministrativa e giudiziaria. Su tale significato cfr. M. LUCIANI, *Certezza del diritto e clausole generali*, in [Questione Giustizia](#), 1/2020, che mette in evidenza che la certezza è un obiettivo tipico dello Stato di diritto a differenza della sicurezza che si può identificare come un obiettivo primordiale dello Stato; cfr. altresì A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, Napoli, 2008, 93, secondo cui la certezza è "legittima aspettativa a che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti. Sul concetto di "sicurezza" giuridica si rinvia a cfr. G. SEVERINI, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, in [federalismi.it](#), 19/2018 e G. PISTORIO, *La sicurezza giuridica: profili attuali di un problema antico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 1097.

In definitiva, i controlli possono essere stabiliti a scopo di governo o garanzia e possono essere svolti indifferentemente da organi amministrativi o giudiziari, ma il soggetto che li svolge, ne colora la funzione.

Nel caso di apparati amministrativi, infatti, le attività di controllo sono normalmente ancillari alla principale attività che è, appunto di "amministr-azione", ossia il "governo". Nel caso degli apparati giudiziari, di contro, l'attività di controllo, da un lato è quella principale, per altri verso è orientata a realizzare la funzione di "giustizia" di cui all'art. 101 Cost.

Detto in altri termini. Nel primo caso, il controllo è una appendice del *gubernaculum* (è espressione dell'indirizzo politico espresso dal circuito della rappresentanza); nel secondo caso, della *iurisdictio*¹³⁷. La funzione giudiziaria o di "giustizia", infatti, consiste primariamente nell'assicurare l'effettività del diritto, attraverso il controllo sull'azione dei pubblici poteri oppure dei privati¹³⁸, allo scopo di tutelare gli interessi protetti della legge, offrendo loro un "rimedio" di fronte al rischio o al rifiuto di non dare attuazione alla "legge".

Di fronte a questa funzione, l'attività principale è proprio quella di controllo, mentre restano ancillari compiti attivi¹³⁹ o consulenziali. In definitiva, il controllo non è una funzione in sé, né una quarta funzione¹⁴⁰ dello Stato di diritto; essa manca di sufficiente autonomia

¹³⁷ Per la distinzione tra il "decidere" del *gubernaculum* (nell'opera che si cita "amministrare") e il "giudicare" (a loro volta, come declinazioni della originaria *iurisdictio in genere sumpta*) cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit., 162-172 nonché M. ESPOSITO, *Lo stare decisis al vaglio dei principi costituzionali*, in *Rivista di diritto processuale civile*, 3/2020, 1007 e ss. Cfr. nota 14.

¹³⁸ G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, nell'addendum monografico di M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, vol. V, dir., Giuffrè, Milano, 2023, 1122 e ss.: «In definitiva possiamo dire che la giurisdizione si svolge principalmente nell'esercizio di una funzione di controllo ed in parte entra nel processo di produzione-attuazione del diritto, con i limiti posti dai soggetti e dagli organi che esercitano la terza funzione fondamentale, quella di controllo» (p. 1129).

¹³⁹ Ed infatti, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria*, op. cit., spec. 60-66 e 72 e ss., 98, 103, evidenziava come il contenuto della funzione giurisdizionale, in generale, può essere assai articolato, in ragione dei diversi effetti che l'ordinamento ricollega alla norma che il giudice è chiamato a dichiarare nel caso concreto; in particolare essa può consistere in una attività con effetto e finalità di controllo (impeditiva/caducatoria), oppure, determinativo della misura sostitutiva dell'ordine e del bene violato (dimensione della responsabilità). In proposito, cfr. anche S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, Società Editrice Libreria, Milano, 1912, 224, il quale osservava che, tranne alcune eccezioni, le giurisdizioni amministrative (ovvero quelle che hanno come parte la pubblica amministrazione, nell'esercizio delle proprie funzioni), storicamente, si palesano come giurisdizioni di diritto obiettivo con contenuti "repressivi" (come quelle che sanzionano la responsabilità) e "inquisitori"; queste seconde sono «caratterizzate da ciò che non è necessario, perché esse siano eccitate, che un'accusa venga formulata, che anzi il loro scopo è di accertare se una accusa può essere fatta e, nel caso affermativo, mutarsi in repressive. Appartengono a tale categoria i controlli della Corte dei conti su coloro che hanno maneggio di danaro statale e sui conti delle province; del Consiglio di prefettura in primo grado, cui subentra in secondo grado la Corte dei conti per i conti».

¹⁴⁰ In dottrina non sono mancati, negli anni, tentativi di divincolarsi dal rigore della tripartizione tradizionale, con riguardo agli organi amministrativi che svolgono una funzione di controllo in termini di *adjudication* (consistente nella competenza ad emanare decisioni che riscontrano l'osservanza di norme di diritto obiettivo) in una posizione di indipendenza dal Governo (tale che per gli atti di tali organi non risponde alcun ministro), ma nell'ambito dell'organizzazione complessiva di tutti i poteri dello Stato. Il primo tentativo è ascrivibile a L. R. LETTIERI, *I poteri dello stato e la funzione di controllo*, La scienza editrice, Roma, 1948, *passim*. Il tema più di recente è riemerso con riguardo alla qualificazione delle competenze delle autorità amministrative



concettuale rispetto ai due scopi principali: il “governo” (la decisione sugli interessi) o la “giustizia”, intesa come giurisdizione.

Del resto, come si è detto, queste due nozioni di controllo sono entrambe presenti, e si contrappongono nell’art. 100 Cost. comma 2 Cost.: la Corte dei conti, quando, “partecipa” al controllo governativo partecipa, in effetti, ad una funzione diversa da quella che gli è stata intestata ed è compito del legislatore bilanciare (“nei casi e nelle forme stabilite dalla legge”), secondo ragionevolezza, la funzione principale con quella diversa, per natura, dalla prima, evitando indebite commistioni o perdite di neutralità del giudice.

In conclusione, il concetto giuridico di controllo non si può definire attraverso l’elemento del giudizio (l’operazione logica di sussunzione di un fatto nella legge, propria di tutti i compiti e funzioni dello Stato di diritto) né attraverso quello dello scopo (potendo oscillare tra governo e garanzia). L’elemento qualificante della nozione giuridica di controllo, infatti, è la “misura”, che consente di distinguere il controllo da tutti gli altri compiti. Per misura, in questo contesto, si intende, l’effetto giuridico che la legge riconduce all’esito del controllo, in sostanza, la sanzione¹⁴¹ associata all’esito negativo del controllo. La misura è quindi la reazione giuridica ed istituzionale che consegue ad un giudizio¹⁴². Attraverso tale elemento è possibile discriminare i vari compiti in cui ciascuna funzione essenziale dello Stato di diritto è declinabile. Infatti, in fin dei conti: la consulenza è attività di giudizio senza misura; la “azione” (compiti attivi) è un effetto giuridico determinato a seguito di un giudizio.

indipendenti, in particolare per quelle autorità che non hanno funzioni di regolazione, ma soltanto “arbitrali” tra attori del mercato. Cfr. in proposito G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1997, 645 e ss, spec. 662.

¹⁴¹ Sul concetto di sanzione in senso ampio e sul suo legame con la sintassi ipotetica e condizionale delle norme giuridiche cfr. M. ORLANDI, *L’universale della causalità*, op. cit., 227 e ss. Il concetto di sanzione della teoria generale tende a sovrapporsi con quello di “garanzia” nel diritto costituzionale (cfr. § 2) e di rimedio nel diritto civile, e i differenzia da quello più generale di “tutela”. Si può definire tutela, infatti, qualsiasi protezione giuridica, che può consistere anche nel mero riconoscimento dell’interesse in una fonte (norma di protezione) o in un atto amministrativo (così Lavagna quando parla di garanzia della Costituzione, distinguendole dalle garanzie costituzionali propriamente dette, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, Torino, 1986, 473 e ss.; più di recente, R. CALZONI, *L’Anac, la vigilanza sui contratti pubblici e le prospettive di riforma*, in *Nomos*, 1/2019). Costituisce invece “rimedio” (o garanzia) il sistema dei dispositivi che garantisce la realizzazione (l’effettività, la trasformazione di un bisogno in un fatto) degli interessi “giuridici” (cioè riconosciuti come rilevanti dall’ordinamento). Si tratta di situazioni giuridiche strumentali che assicurano la realizzazione di una situazione finale (il bisogno primario, l’interesse sostanziale al bene della vita). In tal senso si rinvia a A. DI MAJO, *La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, *passim*, il quale poi discrimina “rimedi” e sanzioni (p. 65 e ss.). Le sanzioni si differenziano dai rimedi riparatori sulla base dell’interesse considerato dalla norma: la misura riparatoria (come il risarcimento del danno) suffraga un interesse del tutto identico a quello oggetto del comando, laddove la sanzione suffraga un interesse superiore e diverso ed intorno esso si determina (per natura e consistenza) anche per evitare il ripetersi della condotta vietata.

¹⁴² Sul legame necessario, nella nozione di controllo, tra giudizio e misura cfr. U. FORTI, *I controlli dell’amministrazione comunale*, in op. cit., 607 e ss. Anche per il concetto costituzionale di controllo non può dissociarsi da una misura impeditiva, anche in termini di mero aggravio procedurale, (riconducibile alla “*faculté d’empêcher*”, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, op. cit., 91 in contrapposizione alla “*faculté de statuer*”); la misura manca del tutto nel caso della attività consultiva, che si produce in meri pareri (un mero giudizio privo di conseguenze).

Il controllo, quindi, si associa ad una *faculté d'empêcher*¹⁴³, mentre i compiti attivi scaturiscono da una *faculté de statuer*, che abilita il titolare del potere a stabilire effetti *ex novo* e sostitutivi di quelli oggetto di giudizio.

È stato altresì osservato, che la misura del controllo giuridico si può anche limitare alla determinazione di un mero aggravio procedurale¹⁴⁴ sul processo decisionale del soggetto controllato come accade, ad esempio nel caso dell'art. 74 Cost. ovvero dell'UPB (art. 18 l. n. 243/2012) o dei pareri della stessa Corte dei conti in sede di art. 5 del d.lgs. n. 175/2016¹⁴⁵.

10. Separazione dei poteri e separazione delle funzioni: controllo e presunzione di giurisdizionalità

Il controllo, in definitiva, è un compito particolare ascrivibile a funzioni diverse, che si risolve in un'analisi delle norme organizzative del titolare dell'attribuzione.

In ogni caso, tale compito, per esercitarsi, presuppone una alterità tra organi e di competenze, in cui uno svolge compiti attivi e primari, un secondo, compiti di controllo succedanei.

Detto in altri termini, il controllo genera "separazione"¹⁴⁶, incidendo sulla forma di governo di una organizzazione.

La questione della "funzione" e della natura del controllo, quindi, va risolta guardando alla concreta separazione dei poteri attuata nel nostro ordinamento costituzionale. Essa

¹⁴³ Sulla *faculté de empêcher*, come carattere essenziale del controllo, cfr. S. GALEOTTI, op. ult. cit., 15 e 50, cfr. anche 66, 71 e 87. Sulla distinzione tra *faculté d'empêcher* e *faculté de statuer*, cfr. M. FRAU, *La natura della faculté d'empêcher e la titolarità della puissance législative secondo Montesquieu. Un'analisi storico-comparativa intorno all'ipotesi della piena partecipazione dell'organo esecutivo alla funzione legislativa*, in Costituzionalismo.it, 2/2020.

¹⁴⁴ Questi chiarimenti concettuali consentono di comprendere la diversa natura che da sempre si attribuisce ai pareri del Consiglio di Stato in sede di decisione dei ricorsi amministrativi, a cui, da sempre, si attribuisce una natura para-giurisdizionale. Già in origine parere aveva un effetto semi-vincolante, nel senso che era possibile discostarsene solo previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il carattere semi-vincolante non consentiva di applicare il rimedio del ricorso per ottemperanza (Cass., sentenza 18 dicembre 2001 n. 15978, in *Foro it.*, 2002, I, 2447), né di sollevare incidentalmente questioni di legittimità costituzionale (Corte cost. n. [254 del 2004](#)), ma la Corte di giustizia già ammetteva il rinvio pregiudiziale ([C. giust. Ue, Cause riunite C-69/96 a C-79/96, Garofalo, sentenza 16 ottobre 1997](#)). Successivamente, con una espressa previsione di legge (art.69, l. n. 69/2009, cu cui cfr. la sentenza della Corte costituzionale n. [73 del 2014](#)) è stata esclusa la possibilità per il Governo di discostarsi dal parere e conseguentemente si è ammessa l'esperibilità del ricorso per ottemperanza (art.112 c.p.a.; Cassazione civile sez. un., sentenza 15 marzo 2012, n. 4129), e la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità, rendendo completa l'assimilazione.

¹⁴⁵ Cfr. nota 198.

¹⁴⁶ Cfr. O. SEPE, *Controlli. Profili generali* (voce), op. cit., 2 afferma che gli elementi indefettibili del controllo possono ridursi esclusivamente a due: la presenza di due figure soggettive (la relazione); l'attribuzione di una funzione primaria ad una di esse e di riscontro e revisione ad altra. In quest'ottica, la finalità del riscontro non sarebbe soltanto quella di accertare la regolarità dell'attività precedente ma quella di "garantire" maggiormente la conformità all'interesse pubblico;



dipenderà dalla funzione principale del soggetto che controlla (quindi dai suoi scopi e dalla sua organizzazione).

In questa prospettiva, come si anticipava, occorre distinguere le funzioni dai "poteri".

In proposito, la filosofia del diritto ha isolato almeno tre nozioni di "potere": una *relazionale* (quindi ad una relazione tra persone che genera una organizzazione, appunto, il plesso organizzativo) una *soggettiva* (una capacità, una qualità, per cui qui, per comodità si preferisce usare il termine "prerogativa") una *oggettiva* (il potere come "cosa" posseduta, una competenza o "attribuzione")¹⁴⁷.

È evidente che la dottrina della separazione dei "poteri" usa il termine nella accezione "relazionale", indicando un plesso organizzativo. Tuttavia, bisogna altresì considerare che: (a) la dottrina della separazione dei poteri è, in primo luogo, una teoria della limitazione del potere sovrano che ha una matrice filosofica¹⁴⁸ e che la sua rilevanza per la scienza giuridica dipende esclusivamente dalle scelte dei vari ordinamenti¹⁴⁹; (b) che non è quasi mai possibile una perfetta sovrapposizione tra plesso organizzativo (il potere, appunto) e la funzione esercitata¹⁵⁰.

Tanto precisato, è chiaro che messo in relazione con il concetto di potere, quello di "funzione" deve essere ulteriormente precisato. In questo contesto, per "funzione" non si intende solo lo scopo di un potere pubblico, ma anche sua riduzione da "potenza" ad agente limitato, attraverso lo scopo e le "forme" del suo esercizio stabilite dal diritto.

Detto in altri termini, il concetto di potere e di funzione sono il risultato della interazione della "potenza" con il diritto. Più nel dettaglio, il diritto trasforma la *potenza* (la volontà e la

¹⁴⁷ N. BOBBIO, *Il problema del potere. Introduzione al corso di scienza della politica*, Torino, Giappichelli, 2020, 20 e ss.

¹⁴⁸ La dottrina della separazione dei poteri e/o delle funzioni è un aspetto fondamentale di un sistema di regole di matrice filosofica e/o giuridica (il c.d. costituzionalismo) il cui scopo è porre un argine alla rude potenza, giustificandola causalmente (legittimità). Cfr. G. GOZZI, *Potere* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 2004, 740 e ss.: il potere viene definito genericamente come una capacità, una proprietà, di determinare effetti sulla condotta altrui o sulla natura, quando dell'uomo, con un atto di volontà.

¹⁴⁹ La teoria della separazione delle funzioni e dei poteri, quindi, è una branca centrale del c.d. costituzionalismo. Esso è una scienza filosofica politica che diventa tecnica giuridica, solo quanto viene introiettata in norme giuridiche e in particolare nelle costituzioni. Si tratta di norme attraverso cui l'organizzazione si tutela dagli abusi da parte di coloro ai quali vengono intestati i poteri pubblici. Sulla definizione di costituzionalismo e come "tecnica di libertà" cfr. N. MATTEUCCI, *Costituzionalismo* (voce), in N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino (a cura di), *Dizionario di politica*, op. cit., 201 e ss.; G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Il Mulino, Bologna, 1995, 13 e ss.

¹⁵⁰ Essa, infatti, "non ha mai avuto applicazione rigorosa negli ordinamenti costituzionali dello Stato moderno", se non in rare eccezioni, cfr. V. ZANGARA, *Studio sulla separazione dei poteri*, in AA.V.V., *Scritti giuridici in onore della Cedam*, 1953, 422. Infatti, è un assunto ormai tradizionale", in dottrina, quello che sottolinea, in tutti gli ordinamenti, che "il principio della separazione dei poteri viene a sdoppiarsi con l'altro principio della distinzione delle funzioni", F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, 14 e ss.

connessa forza prevaricante dello Stato), originariamente vuota in sé di fini¹⁵¹, in *potere* e poi in *funzione*.

Ciò avviene tramite una doppia limitazione della potenza (o sovranità) originariamente illimitata: (a) stabilendo la forma delle organizzazioni e i loro fini (i "poteri"); (b) indicando le forme delle loro azioni, che a tali fini devono essere conformi. Il potere (in senso oggettivo e soggettivo), quando in esercizio, si trasforma in funzione.¹⁵²

Il fenomeno giuridico, quindi, consente di passare dallo stato di pura violenza (*Bία*) al "potere" legittimo (*Κράτος*)¹⁵³ e poi da questo alla funzione, stabilendo le forme del suo esercizio (atti, procedimento).

La dottrina della separazione dei poteri e quella delle funzioni sono inevitabilmente legate a doppio filo, già a livello concettuale: poiché mentre si stabilisce una organizzazione ed i suoi scopi (il potere)¹⁵⁴, si devono contemporaneamente indicare le forme della sua azione (la funzione). La storia della dottrina della "separazione", infatti, ha costantemente oscillato attorno ai due poli definitori della distinzione tra funzioni e poteri. Le dottrine medievali sulle forme di organizzazione politica, ad esempio, erano incentrate principalmente sulla divisione delle funzioni e solo incidentalmente si occupavano della alterità organizzativa. Esse si basavano infatti sulla distinzione tra *iurisdictio* e *gubernaculum*¹⁵⁵, riconoscendo l'esistenza di due poli di competenza all'interno dell'unitario potere regio, il primo limitato dal diritto (*ex iure divino e/o ex iure commune*, destinate ad esprimersi attraverso atti di "giudizio"), il

¹⁵¹ Dalla potenza genera essa stessa i fini (i valori), stabilendo una connessione tra il volere e valere. Questa connessione è stata ne spiegata da Nietzsche, che ha coniato il concetto di "volontà di potenza", cfr. F. NIETZSCHE, *Opere*, vol. VIII, tomo II, *Frammenti postumi 1887-1888*, ed. a cura di G. Colli e M. Montinari, trad. it. S. Giannetta, Milano, 1971, 15: "I valori e il loro variare stanno in rapporto con la crescita di potenza di chi pone i valori". In proposito, N. IRTI, *Il terzo decide la causa*, in Id., *Un diritto calcolabile*, Giappichelli, Torino, 130 evidenzia che «L'intensità del volere dà misura al valere. La nostra volontà istituisce o destituisce i valori. Un valore, che perda o consumi l'energia delle volontà istitutrici, degrada a semplice nome e si dissolve nel nulla». Irti sottolinea come si tratta di coniare valori artificiali, senza alcuna pretesa di immanenza (di qui l'espressione, "nichilismo" giuridico).

¹⁵² M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Giuffrè, Milano, 2023, Capitolo III, 83 e s.

¹⁵³ Cfr. M. LUCIANI, *Sul rapporto fra diritto e forza. In dialogo con Francesco Arzillo*, in *Giustizia-amministrativa.it*, 3 settembre 2014 e prima Id., *Diritto della forza, Lectio Brevis* alla Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 19 aprile 2024, reperibili entrambi su [Giustizia-amministrativa.it](https://www.giustizia-amministrativa.it), 2024: «Giacerebbe di conseguenza, al fondo di ogni ordine politico-giuridico costituito, un cuore di tenebra, "un residuo di violenza" pronta a riesplodere in ogni momento, liberando dalle sue catene giuridico- positive il potere costituente per farlo riemergere dall'"abisso infinito e insondabile"103 in cui è relegato e dorme nelle fasi ordinarie di vita degli ordinamenti giuridici».

¹⁵⁴ M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, op. cit., 78 e ss.

¹⁵⁵ La distinzione tra *iurisdictio* e *gubernaculum* si fa risalire a Henry de Bracton (vissuto tra il 1210 e 1268) il quale in data imprecisata, nel XIII secolo, scrisse il *De legibus et consuetudinibus Angliae*. L'opera di Bracton si colloca non a caso nella stessa epoca e patria della *Magna Cartha Libertatum* e del consolidamento del costituzionalismo antico come tecnica contro gli abusi del potere feudale. Al *gubernaculum* (che sarà poi detto "prerogativa"), che attiene all'esercizio concreto del potere normativo e della discrezionalità politica (in pratica l'emanazione delle leggi e l'amministrazione), si contrapponeva la sfera della *iurisdictio*, attraverso giudici, cui viene affidata la tutela degli interessi di singoli e comunità. In tema, ovviamente, si rinvia, per tutti a C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna, 1990.



secondo "libero". Con la prima funzione, il re assicurava la "giustizia", intesa come coerenza con i valori che giustificano il potere stesso e la convivenza civile (una funzione di "garanzia"), con la seconda, il *gubernaculum*, il re agiva "come supremo garante della sicurezza e della difesa"¹⁵⁶ dei suoi sudditi ed in tale prospettiva la sua insondabilità costituiva un mezzo per raggiungere velocemente effettività. In quel contesto, il controllo era svolto sostanzialmente e soltanto dai giudici, che nella contrapposizione al sovrano, indicavano una prima embrionale separazione organizzativa.

Tale corollario organizzativo si è accentuato e si è poi evoluta prima nella teoria del c.d. "governo misto"¹⁵⁷ e poi nelle teorie del *balance of powers*¹⁵⁸. Queste teorie filosofiche esaltavano l'aspetto organizzativo rispetto a quello funzionale, nel tentativo di arginare non solo la *iurisdictio*, ma con lo stesso stratagemma organizzativo, anche il *gubernaculum*, moltiplicando i centri istituzionali competenti ad esercitarlo. La separazione dei "poteri" che si afferma in modo particolare grazie alle riflessioni politiche di Locke e poi Montesquieu¹⁵⁹, quindi, supera la antica dottrina delle separazioni delle funzioni dando primazia all'aspetto organizzativo. Locke introdusse, come è noto, la distinzione tra potere costituente (da individui, cui spettava stabilire il patto fondativo dell'obbedienza alla legge e dell'unico corpo costituito dallo Stato) e potere costituito (articolato in potere legislativo, esecutivo – quest'ultimo inclusivo di amministrazione giurisdizione – e federativo¹⁶⁰). Montesquieu elaborò invece la nota e tradizionale teoria della separazione tripartita tra potere legislativo, amministrativo e giudiziario¹⁶¹. Il ritorno alla separazione "funzionale" si deve alla dottrina tedesca che sollevò il c.d. *Hauptprobleme* della incompatibilità della separazione

¹⁵⁶ Cfr. P. MEZZANOTTE, *Profili costituzionali del giusto procedimento*, op. cit., XII.

¹⁵⁷ Cfr. F. MODUGNO, (voce) *Poteri (divisione dei)*, op. cit. 475. Si tratta a ben vedere della riproposizione dell'idea antica (risalente ad Aristotele e Polibio) dello *status mixtus* che descrive un sistema di governo in cui diversi elementi di potere con diversa legittimazione coesistono e si bilanciano reciprocamente. Lo scopo del governo misto è tuttavia sganciato dagli ideali borghesi di libertà individuale, limitando i propri scopi a garantire la stabilità della vita politica e prevenire la tirannia. La teoria fu adattata al contesto delle monarchie europee da pensatori come Tommaso d'Aquino e Marsilio da Padova, che la utilizzarono per giustificare la divisione dei poteri tra sovrano, nobiltà e assemblee rappresentative. Questa teoria si basava sulla moltiplicazione delle istituzioni mediali in "rappresentanza" di diversi ceti sociali politico-sociali distinti: monarchia, aristocrazia e clero.

¹⁵⁸ Cfr. F. MODUGNO, (voce) *Poteri (divisione dei)*, op. cit., 474 ss., spec. 474; V. ZANGARA, *Studio sulla separazione dei poteri*, in op. cit., 421 e ss, spec. 427. Sul *balanced power* ed il contributo degli autori citati cfr. F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, 14 e ss.

¹⁵⁹ In generale, sulla concezione funzionale o organizzativa della separazione dei poteri, tra gli altri, G. SILVESTRI, (voce) *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1985, 670 ss. Nella dottrina tedesca O.W. KÄGI, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips*, 1937, 43 e ss. Le elaborazioni del XVII e XVIII secolo, costituivano il tentativo del costituzionalismo di imbrigliare il *gubernaculum*, ormai sfuggito ai lacci e laccioli della *iurisdictio*, a causa dell'affermazione della "sovranità" come fondamento del potere statale.

¹⁶⁰ J. LOCKE, *Two treatises of governments*, II, 1690, § 241-243.

¹⁶¹ Cfr. C.L. SECONDAT DE MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 2 tomi, 1748, trad. it., *Lo spirito delle leggi*, 4ª ed., Giuffrè, Milano, 1999, I, Libro XI, in particolare I, libro XI, cap. 6, 307 ss.

organizzativa con l'unità concettuale dello Stato e della sua sovranità¹⁶² e della *funzione* di sicurezza da esso esercitata¹⁶³. Il problema, con varie sfumature, veniva risolto dissolvendo la concorrenza istituzionale dentro l'unità della *funzione giuridica*¹⁶⁴ e della esistenza di una *legge fondamentale*¹⁶⁵. In tale contesto, la separazione dei poteri era solo un espediente finalizzato a promuovere l'efficienza dei processi decisionali, sulla base del moderno principio della divisione del lavoro¹⁶⁶.

Detto in altri termini, l'esistenza di una "legge fondamentale" consentiva di stabilire le condizioni di legittimità della forza e il codice del suo "riconoscimento"¹⁶⁷ e di recuperare

¹⁶² Così già G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Berlin, Nicolaische Buchhandlung, 1821, trad. it. di F. Messineo, Roma-Bari, Laterza, 1974, ma 1ª ed. 1912, *Lineamenti di filosofia del diritto*, § 272.

¹⁶³ Specialmente la dottrina tedesca di è interrogata sulla individuazione di una funzione primaria, che, fosse in grado di ridurre ad unità il funzionamento dello Stato. Un primo filone di teoria ha tentato di dare una risposta "normativa", capace di preservare la garanzia del momento giuridico e delle garanzie. Questo approccio, come si vedrà, è comune all'impostazione teorica di Hanael e Kelsen, ma anche di anche R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, München und Leipzig, 1928, trad. it. *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, in cui la funzione integrativa è attribuita alla Costituzione, intesa, appunto, come "ordinamento della integrazione" a cui sono subordinate le funzioni "attuative". Smend e Kelsen sono accomunati dal tentativo di dare all'*Hauptprobleme* una risposta normativa e non organicistico/organizzativa, al contrario Jellinek, Laband, Mayer e ovviamente Schmitt, che individuano il momento unificante nella prevalenza del momento politico, che si esprime in atti degli organi del circuito della rappresentanza politica, rispetto al momento giudiziario. Sulle diverse prospettive e sulla evoluzione storica della teoria della separazione si rinvia a F. MODUGNO, (voce) *Poteri (divisione dei)*, op. cit., 474 ss.

¹⁶⁴ L'espressione "funzione giuridica" qui viene usata nel senso fatto proprio e definito da H. KELSEN, *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello stato* (1923), in ID. *Il primato del parlamento*, trad. it. cura di Carmelo Geraci, Milano, 1982, 77 e ss., spec. 109. Più nel dettaglio, Kelsen afferma: a) che ogni potere in esercizio è "funzione", b) che ogni funzione dello stato è "giuridica" c) che questa è riducibile, per contenuti, a due funzioni essenziali (*legis-latio; legis-executio*).

¹⁶⁵ In questo contesto la costituzione è sempre una *higher law* che non necessariamente coincide con una costituzione in senso formale (afferente alla materia della limitazione della separazione del potere e della sua limitazione a fronte dei diritti) né tantomeno rigida. Essa indica il nucleo logico normativo fondamentale (la costituzione in senso materiale, fatta di principi e norme dedotte per via interpretativa). L'idea di un nucleo di principi normativi, dotati di una certa rigidità logico-interpretativa, infatti, emerge chiaramente nelle riflessioni che Santi Romano, ben prima della costituzione rigida e coincidono con le regole fondamentali di organizzazione del sistema delle fonti (basato prima sulla riserva di legge, poi sul suo primato). In tema, cfr. la ricostruzione storica di M. FIORAVANTI, *Principio di sovranità e rigidità della Costituzione: dallo Statuto alla Costituzione Repubblicana*, in *Un secolo per la Costituzione (1848-1948)*, Accademia della Crusca, Firenze, 2012, 62-108, il quale evidenzia come la dottrina liberale avesse isolato gli elementi di peculiarità dello Statuto, allo scopo di negare l'onnipotenza del legislatore, sebbene in assenza dei contrassegni formali e sostanziali che derivano dal concetto di potere costituente. Nella dottrina anglosassone, questa nozione di costituzione collima con quella di "norma di riconoscimento", e con quella di *Grundnorm* nella dottrina tedesca.

¹⁶⁶ Così, ad esempio, H. KELSEN, *Giurisdizione e amministrazione*, in ID., *Il primato del parlamento*. op. cit., 121 e ss. Kelsen affermava che la concezione tripartizione era invero un mero precipitato culturale del "*principio della divisione del lavoro*", che tendeva a far identificare le funzioni con gli apparati.

¹⁶⁷ Il concetto di "norma fondamentale" è ambiguo e può variare a seconda dell'approccio teorico. In questo contesto ci si riferisce alle norme giuridiche che stabiliscono i criteri di validità delle altre norme e che si trovano nel nucleo logico fondamentali delle Costituzioni, perimetrandone il nucleo identitario. Questa definizione si pone al crocevia tra la nozione di norma di riconoscimento di Hart e quella di norma *Grundnorm* di H. KELSEN, *Teoria generale delle norme*, 1979, trad. it., Torino, 1985, 34 ss., per cui la norma fondamentale è una norma al vertice gerarchico dello *Stufenbau* (impostazione statica ed astratta che vede *Grundnorm* l'espressione sovrana



l'unità concettuale dello Stato. In questi casi, le funzioni fondamentali si riducevano a due¹⁶⁸ (la *legis-latio* e la *legis-executio*), mentre alla costituzione veniva riservata una meta-funzione integrativa¹⁶⁹. Anche la dottrina italiana, per mezzo di Vezio Crisafulli¹⁷⁰, ha aderito a questa impostazione: nello Stato di diritto la funzione primaria è la *legis-latio* che *prevede* le norme (realizzando l'attuazione costituzionale), la funzione secondaria consiste nel *provvedere*, ossia dettare la regola in concreto, *ex post facto* e per casi particolari¹⁷¹. Sotto l'egida unitaria della *legis-latio*, l'esecuzione costituzionale si dipana in due sotto-funzioni: quella amministrativa e quella giurisdizionale. Caratteristica comune della *legis-executio* è la capacità di generare effettività del diritto, di trasformare cioè gli obblighi ("dover essere", *Sollen*) in "comandi" legali (attivando l'uso della forza degli apparati statali)¹⁷². Come

di un potere costituente) oppure un criterio di legittimità dinamico (Hart), cfr. nota 18. Si tratta in entrambi i casi di espressioni del potere costituente e non costituito, che si traduce in principi supremi di organizzazione (forma di governo e sistema delle fonti) ma anche in diritti e doveri inviolabili che corrispondono al c.d. *constitutional framework*, ossia un nucleo logico di principi dotati di una resistenza maggiore, una *higher law*, sebbene non in senso formale, ma logico.

¹⁶⁸ G.W.F. HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto*, op. cit. § 272.

¹⁶⁹ La costituzione viene definita una risorsa di unità, che contiene l'ordinamento dell'integrazione da R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), Milano, 1988 con introduzione di G. Zagrebelsky. In tale prospettiva lo Stato è il risultato di tale processo di integrazione. Sono assonanti le considerazioni di C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze, 1946, 83, il quale mette in evidenza che la caratteristica costante delle costituzioni (e il segreto del loro successo o insuccesso) è quello di mediare tra il vecchio ed il nuovo, ponendo le basi di una ordinata trasformazione. Una costituzione adempie alle sue funzioni se riesce a mediare la trasformazione, creando "stabilimentum": «*Il successo di una costituzione non può essere affidato ai programmi che essa contiene, bensì all'efficienza dei congegni che essa riesca a porre in essere onde assicurare il mantenimento di un certo equilibrio sociale, e pertanto presuppone che un siffatto equilibrio si sia, più o meno stabilmente, raggiunto. Una nuova costituzione (almeno quella che non possa limitare il suo compito ad un semplice rimaneggiamento dei rapporti fra gli organi supremi) deve considerarsi non come l'inizio, ma come la fase terminale, di assestamento, di un processo di trasformazione del precedente sistema di relazioni sociali, l'espressione di un riordinamento su nuove basi, dei rapporti fra le classi, in altre parole, lo stabilimentum di una precedente decisione politica. Ora, in un'epoca di transizione, che sia caratterizzata dalla coesistenza di elementi del vecchio ordine, poggiante ancora su solide basi, e del nuovo, tendente a sostituire, in misura più o meno ampia, il primo, la costituzione che si limiti ad esprimere questo dualismo, ma non contenga in sé elementi atti ad operare su di esso in modo sostanziale per superarlo, non appare idonea a sottrarre lo Stato, come invece le sarebbe imposto dalla funzione ad essa propria, dalle scosse violente, ed a sfuggire ad un destino di incertezza e di labilità*».

¹⁷⁰ Nella dottrina italiana, la distinzione viene raccolta da V. CRISAFULLI, *Atto normativo* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, 255: prevedere è, infatti, il «*disporre, in linea preventiva e generale, cioè il dare regola all'azione*»; altro è invece il «*provvedere, caso per caso e in concreto*». R. GUASTINI, *La sintassi del diritto*, Giappichelli, Torino, 2014, 40, elabora la distinzione incentrandola non tanto sul carattere della astrattezza, ma sul tempo, afferendo il "disporre" al futuro, il "provvedere" al passato. Su questa distinzione si innesca quella tra "attuazione" ed "esecuzione" costituzionale, cfr. R. BIN, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in AA.VV., *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli 2010, 201 s.

¹⁷¹ Cfr. in questo senso, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, op. cit., 76-83.

¹⁷² Così, ad esempio, H. KELSEN, *Giurisdizione e amministrazione*, op. cit. 121 e ss. Kelsen affermava che la concezione tripartizione era invero un mero precipitato culturale del "principio della divisione del lavoro", che tendeva a far identificare le funzioni con gli apparati.

evidenziava Kelsen¹⁷³, la distinzione tra funzione amministrativa e giurisdizionale è in parte una questione di contenuti ed in parte una questione di forme.

Dal primo punto di vista, occorre distinguere tra due compiti: la c.d. "amministrazione indiretta" e "diretta"¹⁷⁴.

La prima consiste nell'erogazione di prestazioni da parte degli apparati pubblici, un compito attivo, dunque, tramite cui gli apparati dello Stato curano direttamente l'interesse pubblico stabilendo effetti giuridici concreti a vantaggio dei governati ed erogando prestazioni (ossia, attraverso misure che si traducono in una *faculté de statuer*, discrezionale nel contenuto).

La seconda consiste in un'attività succedanea rispetto ad una attività principale, che ha per scopo l'effettività del diritto. La funzione di *amministrazione indiretta*, quindi, consiste nella verifica di conformità alla legge e nell'applicazione delle sanzioni collegate (le misure) ed essa. Il controllo è quindi un compito esecutivo che consente di attivare norme secondarie e dare effettività alla legge.

¹⁷³ Galeotti sottolinea come la "teoria dei controlli costituzionali" è una dottrina di diritto positivo non sovrapponibile alla dottrina politologica dei *checks and balances*, S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria*, op. cit., 16 e ss., 119. Questa teoria, infatti, non si basa su concetti "giuridici", ma su presupposti filosofici o sociologici che spiegano il funzionamento del moderno Stato di diritto. Di conseguenza, le categorie della richiamata teoria hanno soltanto un valore "descrittivo", utile, ad esempio a progettare nuove architetture costituzionali o criticare il dato positivo, ma non hanno il valore "prescrittivo" dei concetti giuridici. Egli, tuttavia, annota che i "checks" (freno, limite) corrispondono, in linea di massima, ai controlli giuridici "funzionali" (sugli atti), i "balances" (equilibrio) ai controlli giuridici organizzativi (su persone e organi). Sul dibattito internazionale concernente le nozioni di "*separation of powers*", "*divison of powers*" and "*check and balances*" cfr., *ex pluribus*, J.A. FAIRLIE, *The Separation of Powers*, in *Michigan Law Review*, 4/1923, 393-346; J. WALDRON, *Separation of powers in thought and practice?*, in *Boston College Law Review*, 2013, 433-468, per la dottrina italiana, cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, 164 ss. Su "separazione" e "divisione" cfr. anche M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, op. cit., 78 e ss.

¹⁷⁴ H. KELSEN, *Giurisdizione e amministrazione*, op.cit., 131-134; 152-156. Kelsen si mette in scia alla tradizione weberiana ed individua nella funzione giurisdizionale, intesa come funzione di giustizia, di pacificazione, il nucleo originale del potere, alla base della divaricazione in ogni comunità tra governati e governanti. La necessità di creare un terzo, capace di eliminare la violenza delle relazioni sociali in caso di conflitto di interessi. Come è noto, per Weber la funzione giudiziaria era la prima e più immediata forma di manifestazione del potere carismatico. Il capo, il re, il signore feudale consolidavano la propria autorità innanzitutto nel giudicare: non nel legiferare né nell'amministrare, ma nel risolvere controversie con effetti concreti e visibili sulla comunità. La decisione giudiziaria è quindi l'atto di potere più puro perché produce conseguenze reali su persone reali davanti agli occhi di tutti. L'amministrazione può invece essere anonima, la legislazione è astratta, M. WEBER, *Economia e società*, Vol. I, op. cit. ibidem. Kelsen si pone quindi in chiara polemica con coloro i quali individuano nella "amministrazione" la funzione originaria dello Stato (Schmitt), e tesi che in Italia ha avuto un autorevole esponente in O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, *Introduzione e nozioni fondamentali*, Napoli, 1912, 279 e ss. secondo cui lo Stato-amministrazione è un «*potere centrale ed essenziale nella vita dello Stato*»; «*uno Stato può esistere senza legislazione [...]; può esistere senza giurisdizione, ma non può esistere e non si può immaginare senza amministrazione; esso sarebbe anarchia. Anche storicamente l'amministrazione è stata la funzione prima nella vita dello Stato, a cui solo più tardi si sono aggiunte, o da cui si sono distaccate, la legislazione e la giurisdizione*». La sovranità, quindi, è dell'amministrazione e la legge opera solo ricavando, rispetto a tale potere originario degli spazi di libertà.



Questo secondo compito diventa “funzione giurisdizionale” se affidata al potere giudiziario, che deve osservare le strette forme del “processo” per garantire l’indipendenza del giudice, il rischio della sua soggezione al potere politico (e quindi di disuguaglianza) e, contemporaneamente, il rischio di abusi dello stesso giudice.

È invece “funzione amministrativa” se attribuita agli apparati burocratici riconducibili al Governo e alla rappresentanza politica.

Detto in altri termini, il controllo (l’esecuzione indiretta della legge), ricade nella funzione giurisdizionale ovvero in quella amministrativa, in ragione delle contingenti scelte di diritto positivo, su organizzazione competente e forme del suo esercizio.

Distinguere tra funzione giurisdizionale e funzione amministrativa, dunque, a fronte di un comune compito di *esecuzione indiretta* (il controllo), è solo una questione “di forme” decise dall’ordinamento, forme che riguardano la scelta dell’organo (il potere) e, con i suoi scopi, le forme dell’esecuzione (procedimento e atti)¹⁷⁵.

L’attribuzione di un compito di controllo ad un potere giudiziario, pertanto, determina una presunzione di identità di forme con la sua funzione primaria, salva diversa ed espressa indicazione di legge (che può comunque essere sottoposta a sindacato di costituzionalità, soprattutto laddove le scelte legislative compiute mettano in crisi i requisiti organizzativi di indipendenza e neutralità del giudice).

Separazione dei poteri e separazione delle funzioni sono, in definitiva, inseparabili. Nella forma “Stato di diritto”, la separazione delle funzioni implica anche la separazione dei “poteri”¹⁷⁶. In questo schema: al circuito della rappresentanza politica e democratica spetta

¹⁷⁵ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit., 64-65, soggiunge che l’identità di compiti esecutivi, non si declina solo nelle forme, ma anche nella prossimità di accesso all’uso della forza (effettività), che è riservata al potere esecutivo. Tale differenza consiste in una diversa “concretezza”: «Si deve peraltro osservare che questo carattere, del quale non si saprebbe dubitare, risulta posseduto e riconosciuto altrettanto esattamente anche dalla giurisdizione, in quanto anche questa, non meno di quella, si esplica per casi determinati ed effettivi e non più, come la legislazione, condizionatamente al verificarsi di un caso ipotetico [...] La giurisdizione è concreta solo nel senso che non è astratta, generale, ipotetica; l’amministrazione lo è anche nel senso che, in più, ogni suo esplicarsi ottiene con immediatezza il risultato perseguito, realizzando così direttamente i mutamenti voluti; la prima può anche risolversi in una semplice pronuncia, la cui mancata attuazione concreta [...] non toglie valore e natura di atto pur sempre intimamente giurisdizionale; per l’amministrazione, manifestarsi e realizzarsi sono una cosa sola».

¹⁷⁶ Nella sua recente nuova voce enciclopedica, G. SILVESTRI, *Separazione dei poteri e indirizzo politico*, in *Enciclopedia del diritto*, nell’addendum monografico di M. CARTABIA - M. RUOTOLO (a cura di), *Potere e Costituzione*, vol. V, dir., Giuffrè, Milano, 2023, 1122 e ss. mette in evidenza che la separazione dei poteri è una formula di “non-cumulo” che serve a evitare il dispotismo e garantire la libertà e la legalità. La separazione dei poteri si riferisce alla divisione tra i principali poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) ed è strettamente correlata alla separazione delle funzioni, ma può non coincidervi, dando luogo a concrete sovrapposizioni funzionali, all’interno dei compiti svolti da ciascun potere, mentre la separazione delle funzioni riguarda la distinzione tra le attività fondamentali dello Stato: normativa, esecutiva-attuativa e di controllo. Sulla base della evidenziata definizione del controllo come attività di *amministrazione indiretta*, è chiaro infatti che il discrimine tra la funzione giurisdizionale e quella amministrativa è quindi solo una questione di forma e di scelte che l’ordinamento compie in sede di definizione della propria separazione dei poteri. Nello Stato costituzionale di diritto, peraltro, le aree di sovrapposizione si possono giustificare in ragione del principio di

il *prevedere* (funzione legislativa) e il *provvedere* (funzione amministrativa). Tuttavia, su una o entrambe queste attività (nello Stato costituzionale di diritto, su entrambe), deve esistere un meccanismo di garanzia, affidato al potere giudiziario. Questo meccanismo riduce la "potenza" dello Stato in "potere" e "funzione".

In questo contesto, quando il potere giudiziario svolge compiti di esecuzione indiretta della legge, opera al di fuori del circuito della rappresentanza e del controllo democratico. Il suo legame con il "popolo" si realizza attraverso il rispetto delle forme della sua neutralità, che coincidono essenzialmente con quelle del "giusto processo". Queste forme assicurano la tutela del diritto di difesa del giudicato, la predeterminazione del giudice e la sua soggezione "esclusivamente" alla legge (artt. 24, 25 e 101 Cost.).

Da qui la cosiddetta *presunzione di giurisdizionalità* o di garanzia¹⁷⁷, ossia la necessità di rispettare un altro principio generale: quando il potere giudiziario svolge compiti di controllo e adotta decisioni vincolanti per i destinatari, per evitare applicazioni¹⁷⁸ arbitrarie o *contra legem*, a tale "compito in esecuzione" devono essere applicate le forme del giusto processo.

Il fondamento della presunzione di giurisdizionalità, del resto, ha avuto un'implicita conferma nella sentenza n. [13 del 2019](#), nella quale la Corte costituzionale ha sostenuto che la natura di una funzione (e quindi delle forme di esercizio del potere), in presenza di identità dei compiti, è imprescindibile dalla valutazione della funzione intestata al plesso organizzativo¹⁷⁹.

garanzia dei diritti e la libertà dei cittadini. Ad esempio, la funzione normativa deve precedere quella esecutiva per garantire la conoscenza delle regole e la conformità degli atti al principio di legalità (p. 1131). Con le stesse argomentazioni, si può affermare che la sovrapposizione di compiti diversi nel potere giudiziario si giustifica costituzionalmente solo se resta garantito il sistema di limiti previsto a carico di un potere che opera al di fuori del circuito democratico (p. 1127), che garantiscono la "conformità tra previsione e azione" giudiziaria.

¹⁷⁷ Sulla *presunzione di giurisdizionalità* della funzione di controllo, in ragione della forma e dell'intestazione del compito al potere giudiziario di compito di controllo, financo preventivo, cfr. M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo. Commento dell'art. 75*, in *Commentario della Costituzione* (fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso), Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 2005, 290, secondo cui la natura dell'organo «determina, se vogliamo, una sorta di inversione dell'onere della prova, dovendosi dimostrare la natura amministrativa delle funzioni se si nega ch'esse siano giurisdizionali, e non viceversa». Tali considerazioni sono svolte con riferimento all'ufficio per il referendum presso la Corte di Cassazione.

¹⁷⁸ La "giurisdizione", del resto, consiste nella funzione dell'applicare la legge ai casi concreti (P. CALAMANDREI, *Relazione preliminare sul tema «Posizione costituzionale del potere giudiziario nella nuova Costituzione italiana»*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna, 620) per mezzo di un "giudizio" (ossia un procedimento basato sul giusto processo, S. SATTÀ, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 218 e ss.

¹⁷⁹ Cfr. G. PALLOTTA, *La natura quasi-giudiziale della funzione sanzionatoria dell'AGCM*, in *Il Diritto amministrativo*, 5/2022. Sul carattere ibrido della funzione svolta dalle autorità indipendenti, misto tra funzione amministrativa in senso stretto, regolazione, vigilanza, garanzia, cfr. S. CASSESE - C. FRANCHINI (a cura di), *I garanti delle regole. Le autorità indipendenti*, Il Mulino, Bologna, 1996, passim; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Passigli, Firenze, 1997, passim; nonché D. DALFINO, *Autorità amministrative indipendenti e tutela dei diritti*, op. cit.



10.1. Potere giudiziario e controlli: una possibile tavola definitoria

Quanto precede consente di affermare che mentre nello Stato di diritto il controllo, in generale, è un compito (non una funzione) che consente l'attuazione dell'indirizzo politico entro i confini della legalità¹⁸⁰.

Tale legalità, nei sistemi democratici, è determinata dalla maggioranza politica che detiene le leve di comando nel circuito della rappresentanza. In questa prospettiva, la separazione dei poteri tende a sfumarsi dentro la distinzione funzionale tra *legis-latio* e *legis-executio* ed è spesso difficile cogliere le differenze formali tra il controllo svolto dal potere amministrativo e dal potere giudiziario. Non è così nello Stato costituzionale di diritto¹⁸¹, dove l'esistenza di una Costituzione rigida pone il potere giudiziario in una posizione qualificata di "limite" (art. 1 Cost.) a tutela dei diritti e degli interessi intestati dalla Costituzione a soggetti dell'ordinamento.

In questa prospettiva, il controllo svolto dalla magistratura deve potere imporsi agli organi della rappresentanza che violano la legalità legale e costituzionale. Per questa ragione, il potere giudiziario, da un lato, deve godere di un sufficiente grado di indipendenza dagli organi della rappresentanza politica, dall'altro, deve svolgere i propri compiti con formalità che ne impediscano a loro volta l'abuso o l'arbitrio.¹⁸²

La dicotomia fondamentale, nello Stato costituzionale di diritto, dunque, non è più quella tra *legis-latio* e *legis-executio*, ma torna ad essere quella organica tra *iurisdictio* e *gubernaculum*.

Sulla base di queste premesse si è cercato di fornire una esegesi dei contenuti e dei significati degli art. 100 e 103 Cost. rigorosamente centrata sui dati di diritto positivo costituzionale e sulle precomprensioni teoriche da cui tali disposizioni dipartono (la teoria generale sullo Stato costituzionale di diritto) che ora consente di formulare una serie di definizioni che sono essenziali per allocare i controlli dentro e fuori la funzione propria della magistratura contabile.

La categoria più generale, ovviamente, è quella del "controllo" in senso giuridico, presupposto dall'art. 100 Cost.

¹⁸⁰ Sul rapporto storicamente mutevole tra politica e giurisdizione, cfr. A. D'ATENA, *La liberal-democrazia, in Lezioni di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 47-75.

¹⁸¹ Su Stato di diritto e costituzionale di diritto M. LUCIANI, [Lo Stato di diritto in una prospettiva comparata](#), in *Studi del Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS)*, luglio 2023; R. BIN, *Stato di diritto* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Annali IV, 2011, 1153 e ss., nonché G. TREVES, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1959, 399 ss., 403 ss. V. ZANGARA, *Lo Stato di diritto in evoluzione*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, I, Milano 1984, 65 ss. (spec. 89 ss.). Ci si permette infine di rinviare a F. SUCAMELI, [Stato di diritto e blocco di legalità euro-costituzionale in materia di bilancio](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2022, 83 e ss.

¹⁸² Sul ruolo centrale del potere giudiziario nel sistema di garanzie dello Stato costituzionale di diritto, cfr. L. FERRAJOLI, *La costruzione della democrazia. Teoria del garantismo costituzionale*, Laterza, Bari-Roma, 2021, 188 e ss. La garanzia, secondo Ferrajoli, è il meccanismo che assicura l'effettività dei diritti fondamentali, proteggendoli da abusi e violazioni, anche dello stesso potere giudiziario.

Con essa si indica una attività di riscontro (raffronto tra oggetto e parametro) cui si deve necessariamente collegare una misura di carattere impeditivo, allo scopo di dare effettività a norme ascrivibili al campo della "contabilità pubblica".

Solo i controlli di legittimità si possono ascrivere, in senso lato, al concetto di "garanzia": essi, infatti, sono strumenti di coazione e di effettività dell'ordinamento (c.d. *amministrazione indiretta*, secondo la definizione kelseniana). Non lo sono, invece, i controlli di merito, che costituiscono meri controlli-indirizzo.

In questa prospettiva, non sono controlli-garanzia nemmeno i "referti" o i "pareri", innanzi tutto perché privi di misura; in secondo luogo, perché strumenti di "collaborazione" con il *gubernaculum* previsti per "partecipare" al controllo amministrativo dello Stato-apparato. Essi, infatti, possono ispirarsi anche a parametri diversi dalla legge (controlli di risultato).

Il concetto di controllo-garanzia, dunque, nello Stato costituzionale di diritto, presuppone due elementi: la legalità del parametro; la "giustizia" delle sue forme.

L'art. 100 Cost., per effetto della legge cost. n. 1/2012, prevede ora che tutti i controlli "cavouriani" della prima parte dell'art. 100 secondo comma Cost. siano di "legittimità": la novella, infatti, ha individuato un parametro legale anche per l'esercizio dei controlli successivi del bilancio. Questi ultimi però sono controlli "garanzia" solo in quanto svolti da un giudice e con le forme della sua funzione ai sensi dell'art. 101 e 103 Cost (le forme di giustizia). Infatti, se è vero che i controlli di legittimità possono essere svolti anche dal potere amministrativo (che così concorre a fornire prestazioni sicurezza e/o certezza del diritto) nello Stato costituzionale di diritto solo i controlli del potere giudiziario si possono definire "giusti", nel senso di neutrali, grazie alle forme imposte dagli art. 24, 25 e 111 Cost. In questo caso, il controllo di legittimità è "garanzia" in un senso più tecnico, elaborato dalla dottrina costituzionalistica italiana post-repubblicana (Galeotti, Ferrajoli, Luciani).

Per controllo-garanzia si intende una forma qualificata di controllo, che non si limita ad assicurare l'effettività del diritto (la sua certezza), ma realizza altresì la protezione di *interessi costituzionali* da abusi del potere, attraverso un soggetto "neutrale" rispetto al conflitto.

Tale neutralità si realizza attraverso le forme della funzione e dell'organizzazione a cui la "garanzia" è affidata. Il controllo, quindi, è una attività a scopo di "garanzia" solo se esercitata dal potere giudiziario, con le forme imposte alla sua funzione. Il controllo-garanzia è quindi una forma qualificata di giurisdizione, caratterizzata dall'effetto impeditivo ed esercitata normalmente tramite l'azione generale di accertamento che spetta al giudice¹⁸³, nel caso del

¹⁸³ Sul punto sempre attuali le autorevoli riflessioni di G. CHIOVENDA, (voce) *Azione di mero accertamento*, in *Nuovo Digesto Italiano*, II, UTET, Torino, 1937 nonché A. PROTO PISANI, *La tutela di mero accertamento*, in *Id.*, *Appunti sulla giustizia civile*, Cacucci, Bari, 1982, spec. 76 e 100 e F. CORDERO, *Giudizio* (voce), in *Noviss. Dig. it.*, vol. VII, UTET, Torino, 1975, 881 ss. Il dibattito intorno all'ammissibilità di azioni di accertamento nel processo amministrativo è ormai risalente. In tema, cfr. le riflessioni di E. CASSETTA, *Osservazioni sull'ammissibilità delle decisioni id mero accertamento da parte del giudice amministrativo*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1953, 149; E. GUICCIARDI, *Sentenze dichiarative del giudice amministrativo?*, in *Studi di Giustizia amministrativa*, UTET, Torino, 1967, 346; Ancora G. GRECO, *L'accertamento autonomo del rapporto nel giudizio amministrativo*, Giuffrè,



bilancio, focalizzata a verificare la sincerità dei conti, il rispetto della clausola generale di equilibrio.

In casi determinati (*numerus clausus*), del resto la giurisdizione può andare oltre il controllo e laddove la legge preveda, esercitarsi per mezzo di poteri determinativi¹⁸⁴ (condanne, azione di annullamento etc.). Tanto accade, ad esempio, quando la funzione è orientata ad accertare la legalità della gestione e, quindi, la responsabilità amministrativa dei funzionari (art. 28 Cost.). In questa prospettiva, la giustizia contabile è categoria unitaria che comprende le forme giudiziarie della tutela della legalità contabile: dalla attività consultiva, financo a pronunce determinative, passando per il suo cuore centrale, consistente nei controlli-garanzia. Il comune denominatore di tale funzione, però, resta lo scopo di realizzare l'effettività della legge, con forme neutrali, estranee all'indirizzo politico e alle parti. L'integrazione tra art. 100 e 103 Cost., peraltro, non riguarda tutti i giudizi contabili ma solo quelli che: (a) sono a parametro legale, (b) producono misura impeditiva/vincolante, (c) incidono su interessi costituzionalmente protetti, e richiedono, pertanto, la neutralità piena del giudice attraverso le forme imposte dall'art. 101 Cost.

Parte III

11. Il giudizio di parificazione e le sue norme di procedura: analisi storica dell'erosione della fattispecie dell'art. 40

Il giudizio di parificazione è considerato il modello e l'archetipo di giudizio in cui si fondono il controllo successivo di legittimità e le attribuzioni referenti, entrambe previste dall'art. 100 Cost.

Milano, 1980; G. ABBAMONTE, *Sentenze di accertamento ed oggetto del giudizio amministrativo di legittimità e di ottemperanza*, in *Scritti in onore di M. S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988; M. CLARICH, *Tipicità delle azioni e azione di adempimento nel processo amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 557 ss. La commissione che elaborato il codice del processo amministrativo aveva espressamente prevista nella bozza originaria, l'azione generale di accertamento; tuttavia, essa è stata espunta dal testo finale approvato. In ogni caso la dottrina la fa salva sostenendo che l'accertamento è il *prius logico* di qualsiasi altra azione, cfr. in proposito C.E. GALLO, *Manuale di giustizia amministrativa*, XII ed., Torino, 2025, 102 ss., nonché, S. CASTROVINCI ZENNA, *Il lungo cammino verso l'effettività della tutela: l'ammissibilità dell'azione di accertamento nel processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1, 2017, 146; A. CARBONE, *Pluralità delle azioni e tutela di mero accertamento nel nuovo processo amministrativo*, nota a Cons. Stato, sez. V, 27 novembre 2012, n. 6002, in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2013; V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione amministrativa e pluralità delle azioni (dalla Costituzione al codice del processo amministrativo)*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2012, pag. 436. Sul c.d. principio di atipicità delle azioni nel processo amministrativo, al fine dell'effettività della tutela S. FOÀ, *Giustizia amministrativa, atipicità delle azioni ed effettività della tutela*, Jovene, Napoli, 2012, passim.

¹⁸⁴ S. SATTA, (voce) *Giurisdizione (nozioni generali)*, op. cit. 218 e ss.; E. ALLORIO, *L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, Giuffrè, Milano, 1957, passim, spec. 114 e ss.; L. MONTESANO, *La tutela giurisdizionale dei diritti*, UTET, Torino, 1994, 14 ess. Si pensi alla tutela risarcitoria: in tali casi, l'attività del giudice mira ad individuare un bene sostitutivo di quello danneggiato (e quindi tutela di un interesse diverso da quello originario).

Tale ambivalenza deriva dalla duplicità degli atti con cui si chiude il giudizio. Già nel 1862, infatti, erano previste una decisione sui conti dei ministri e una relazione.

Questa circostanza ha generato negli anni un conflitto interpretativo interno alla stessa Corte dei conti, che invece risulta piuttosto indifferente all'esterno, sia per quanto riguarda il Giudice della giurisdizione che per quello delle leggi. Cionondimeno, l'interesse per questo dibattito, nell'ambito di questo studio, deriva dal fatto che la giurisprudenza relativa alla natura di questo giudizio offre l'opportunità di un'analisi storica e normativa che può fungere da vero e proprio *stress test* delle tesi esposte, sintetizzate nella tavola definitoria dell'ultimo paragrafo. In questo modo, i concetti elaborati sulla base dell'interpretazione sistematica delle norme organizzative e funzionali che circondano gli art. 100 e 103 Cost. possono essere messi alla prova della prassi.

Risulta altresì curioso che il pendolo di tale interpretazione abbia oscillato così tanto tra due poli (teoria del "giudizio" solo in senso formale; tesi giurisdizionale) nell'invarianza della disciplina procedurale: a mutare, invece, è stato progressivamente il "diritto sostanziale", la cui evoluzione è stata oggetto della prima parte di questo studio. I fattori di cambiamento esterno, in proposito, sono sostanzialmente due: il progressivo abbandono della tesi della legge in senso solo formale per le "leggi di bilancio" (evocate dall'odierno art. 39 del T.U. n. 1214/1934); il mutamento della posizione organizzativa della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale

Non va dimenticato, infatti, che sotto la vigenza dello Statuto Albertino¹⁸⁵, la Corte dei conti era un organo "costituzionale", in quanto, nella sua funzione, svolgeva compiti insindacabili in una relazione paritaria con Parlamento e Corona. In ragione di tale posizione nella forma di governo, la legge istitutiva prevedeva ampi poteri di autodichia interna ed organizzativa, che consentivano alla Corte dei conti, ad esempio, di stabilire con proprio atto interno la disciplina delle proprie attribuzioni non contenziose (ossia per il controllo preventivo di legittimità, art. 50)¹⁸⁶.

La parificazione, peraltro, aveva una disciplina espressa chiaramente giurisdizionale, con regole di procedura speciale dettate con un regio decreto. La l. n. 800/1862, infatti, prevedeva che la disciplina dei giudizi contenziosi (in pratica, quelli diversi dal controllo preventivo di legittimità su atti) fossero emanati con fonte regolamentare, ossia un regio decreto, adottato su proposta del Ministro per le finanze (art. 49). In attuazione di tale disposizione fu adottato il r.d. 5 ottobre 1862, n. 884. Esso recava le norme di «*giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti*», distinguendo, al suo interno, le norme di

¹⁸⁵ Per una ricostruzione dell'evoluzione storica, si rinvia alla lettura di S. PAJNO - G. RIVOCSECCI, [Tre scritti ormai classici sul giudizio di parificazione](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2022, 142 e ss.

¹⁸⁶ Nel testo unico del 1934 il controllo preventivo ha norme di procedura ad *hoc* di rango primario, ma estranee al R.D. n. 1038/1933 che contenziose (artt. 24 e ss. R.D. n. 1214/1934). Ciò si deve alla sua intrinseca natura "non contenziosa" che deriva dalla circostanza di svolgersi su atti privi di effetti giuridici (solo ipotetici ai momenti del controllo): mancando l'effetto, manca il "rapporto", la possibilità di individuare "parti" e quindi la possibilità di lite o contenzioso



procedura del giudizio di conto da quelle per il giudizio di parificazione (il Titolo III, infatti, regolava separatamente l'esame dei conti dei ministri) ¹⁸⁷.

L'esistenza di una disciplina in cui il contenzioso, pur presente, prevedeva un ruolo marginale del pubblico ministero e la tendenza della Corte dei conti, in posizione di organo costituzionale¹⁸⁸, a ritenere le "norme di attuazione" un affare afferente alla propria autodichia, rendevano il giudizio di parificazione meno sensibile alle innovazioni provenienti dall'esterno.

Nel processo di riforma attuato durante il fascismo, venivano meno norme di procedura speciali ed espresse dedicate al giudizio di parificazione, optando per una disciplina perimetrabile per "rinvio" (art. 40 T.U. n. 1214/1934). Tale disposizione, da un lato, sanciva e rafforzava il carattere contenzioso del giudizio, dall'altro, ampliava il margine interpretativo interno.

Più nel dettaglio, con la legge delega n. 255/1933 furono conferiti al Governo poteri normativi per la sistemazione e innovazione della disciplina vigente concernente l'organizzazione e le attribuzioni della Corte (artt. 32 e 35). Il Testo Unico, peraltro, conteneva poche norme innovative e di coordinamento rispetto alle leggi previgenti (delega contenuta nell'art. 35 della l. n. 255/1933): le norme sostanziali (oggetto e parametro del giudizio), sono rimaste pressoché immutate (gli artt. 28-32 della l. n. 800/1862 sono stati riprodotti), mentre, sotto il profilo del rito, la riforma del 1933-34 (artt. 39-41 T.U. 1214/1934 e R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, recante, il "*regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti*") faceva una scelta diversa.

Come già il regolamento del 1862, le norme di rito dettate con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 riguardavano solo le attribuzioni "contenziose".

Il R.D. n. 1038/1933, però, non conteneva una disciplina dedicata al giudizio di parificazione. Per esso, l'art. 40 usava la tecnica del rinvio, mantenendo la competenza delle Sezioni riunite. Più nel dettaglio si limitava a stabilire che: «*La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*».

La disciplina doveva quindi essere individuata *de relato*, individuando le "formalità della giurisdizione contenziosa" dei giudizi che allora si celebravano dinanzi alle Sezioni riunite. Tale compito spettava ovviamente all'interprete.

Nell'ordinamento allora vigente, le norme di atterraggio del rinvio erano, abbastanza inequivocabilmente, quelle del c.d. "contenzioso contabile", disciplinato dagli artt. 66 e 67 del T.U. n. 1214/1934. Essi disciplinavano, rispettivamente, il primo grado e l'appello sul controllo

¹⁸⁷ Per una ricostruzione storica cfr. U. CEVOLI, [Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale](#), in *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Giuffrè. Milano 1970, 111 ss., spec. 123, che ricostruisce il procedimento fino al 1933.

¹⁸⁸ Sulla ricostruzione storica dell'ordinamento costituzionale delle Corti dei conti in epoca albertina e fascista, ci si permette di rinviare alle riflessioni di F. SUCAMELI, [La riforma della Corte dei conti tra passato ed attualità: il pendolo della storia che oscilla verso l'autoreferenzialità del potere](#), in *Questione Giustizia*, 3/2026, 15 giugno 2026.

giurisdizionale dei conti degli enti locali, una competenza introdotta dalla c.d. Riforma Crispi (l. n. 5865/1888)¹⁸⁹ e basata sul modello processuale del giudizio di conto.

Tale contenzioso consentiva di sindacare il rispetto delle autorizzazioni di bilancio attraverso l'analisi dei rendiconti amministrativi degli amministratori, conducendo all'eventuale condanna degli amministratori. Si trattava, per certi versi, di una competenza simile all'odierno art. 148-bis Tuel; tuttavia, la sanzione per la violazione di tali autorizzazioni, non era un obbligo istituzionale di correzione del bilancio (un assestamento di bilancio) ma una responsabilità patrimoniale personale¹⁹⁰ dell'amministratore (*liability*).

La disciplina sostanziale era contenuta nel Testo unico sulle leggi provinciali e comunali (cfr. in particolare l'art. 310 del r.d. 3 marzo 1934, n. 383). Il testo unico, per altro verso, si limitava a prevedere norme di competenza (artt. 66 e 67), mentre, per le altre norme di procedura, la giurisprudenza estendeva a tale giudizio l'apparato di norme di procedura previste per il giudizio di conto¹⁹¹. Il processo si svolgeva in due gradi; tuttavia, originariamente, la riforma prevedeva una ripartizione di competenza divaricata: per i comuni, il primo grado si svolgeva dinanzi ad un organo amministrativo (il Consiglio di prefettura), l'appello dinanzi alla sezione giurisdizionali competente per il contenzioso contabile (art. 66). Per le province, anche il primo grado si svolgeva dinanzi alla Sezione giurisdizionale, mentre l'appello, dinanzi alle Sezioni riunite (art. 67). Era a questa competenza contenziosa che si riferiva l'art. 40.

La giurisprudenza di appello, attesa la comunione di oggetto (un conto) ed esito (*liability*) estendeva al contenzioso contabile e agli amministratori le norme di garanzia previste nel processo agli agenti contabili anche quando il giudizio si svolgeva dinanzi al Consiglio di prefettura. In definitiva, anche per la responsabilità degli amministratori si applicavano analogicamente le norme sul giudizio di conto, sia in appello, che in primo grado, anche quando il procedimento si svolgeva dinanzi ai Consigli di Prefettura.

Come è noto, però, la competenza giurisdizionale del controllo sui bilanci fu sottratta ai Consigli di prefettura per effetto della storica sentenza Corte cost. n. [55 del 1966](#) (incostituzionalità per violazione del divieto di istituzione di giudici speciali); di conseguenza,

¹⁸⁹ L'art. 86 disponeva: "*Gli amministratori [non più agente contabile per il relativo conto giudiziale, ma un rendiconto politico-amministrativo] che ordinano spese non autorizzate dal bilancio e non deliberate dai rispettivi Consigli, o che ne contraggono l'impegno, ne rispondono in proprio e in solido. [fattispecie di debito fuori bilancio]. La responsabilità delle spese che fossero deliberate come urgenti dalla Giunta municipale o dalla Deputazione provinciale cessa solamente, allorché ne sia avvenuta la ratificazione dei rispettivi Consigli. Sulla responsabilità degli amministratori pronunciano il Consiglio di prefettura e la Corte dei conti nell'esame e giudizio dei conti. [...]*".

¹⁹⁰ Non era quindi un mero giudizio di *accountability* come i moderni giudizi di controllo "neocavouriani" (F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, op. cit.).

¹⁹¹ Cfr. L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987; O. SEPE, *La giurisdizione contabile*, in G. Santaniello (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, Padova, 1989, spec. XI-XXIII e 3-91.



il contenzioso contabile si concentrò tra sezione giurisdizionale della Corte in primo grado e appello in Sezioni riunite¹⁹².

L'interpretazione dell'art. 40 come norma di rinvio al contenzioso contabile e quindi al giudizio di conto, però, venne contestata, a causa della ambigua permanente vigenza R.D. n. 884/1862.

Sebbene fosse stato implicitamente abrogato per sopravvenuta nuova regolazione della materia (con il R.D. n. 1038/1933) si verificò uno stallo interpretativo sulle norme applicabili¹⁹³ che condusse alla replica in via di prassi dello schema processuale del regolamento del 1862.

Peraltro, in epoca repubblicana, entrambi gli apparati normativi citati si poteva fare implicito rinvio l'art. 40 (le norme sul contenzioso contabile e quelle del 1862) sono venuti meno. Persino le Sezioni riunite di cui parla l'art. 40 non esistono più, rendendo l'art. 40 una norma di fatto applicabile in condizioni di estrema discrezionalità interpretativa.

Il contenzioso contabile sui conti amministrativi degli enti locali, infatti, è stato eliminato dal nostro ordinamento con l'art. 58 della legge n. 142/1990, che espressamente limitava il giudizio di conto agli agenti contabili, quindi, ai soli conti giudiziali¹⁹⁴.

Il R.D. n. 884/1862, per altro verso, è stato espressamente abrogato con il D.P.R. 248/2010 (allegato 1, elenco n. 655, regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 4-ter della l. n.400/1988).

La situazione si è ulteriormente complicata a causa della eliminazione delle Sezioni riunite del 1862 e del 1934¹⁹⁵, con la creazione di due organi separati che di quella organizzazione

¹⁹² La sentenza Corte cost. n. [55 del 1966](#) ha dichiarato l'incostituzionalità della giurisdizione attribuita ai Consiglio di prefettura, giusta l'art. 310, comma quarto, del testo unico comunale e provinciale approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383; di conseguenza l'art. 66, pur non oggetto del giudizio di costituzionalità divenne inefficace per difetto del presupposto competenziale del Consiglio di prefettura. L'esame giurisdizionale del conto amministrativo (rendiconto) e delle eventuali connesse responsabilità degli amministratori proseguì per mezzo delle competenti Sezioni del contenzioso contabile con le forme del giudizio di conto (cfr. Corte cost. sent. n. [422 del 1988](#)).

¹⁹³ Su tale dibattito, ancora vivissimo negli anni '80 del secolo scorso, cfr. A. BUSCEMA, [Il giudizio di parificazione per lo Stato e gli altri enti pubblici](#), in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, anno VIII, 1986, 232 e ss. spec. 266-267, ora in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2022, il quale riferisce delle tesi all'indomani del testo unico sino agli anni '80. A fronte di coloro che ritenevano possibile dare applicazione analogica alle norme sul giudizio di conto (egualmente officioso e sicuramente tra le competenze contenziose delle Sezioni riunite) vi erano quelli che si limitavano ad applicare in combinazione gli art. 24 e 40 del Testo unico (riducendo le formalità a quelle del controllo preventivo, ossia la pubblicità, con l'aggiunta della partecipazione del Procuratore generale per instaurare il contraddittorio con l'amministrazione. Una terza tesi riteneva ancora vigente il vecchio regolamento di procedura, con esiti applicativi analoghi alla seconda tesi.

¹⁹⁴ Anche l'art. 67, già del T.U. n. 1214/1934, è stato poi abrogato espressamente con l'emanazione del codice di giustizia contabile (d.lgs. n. 174/2016).

¹⁹⁵ L'art. 1 della legge n. 800/1862, infatti, prevedeva la *summa divisio*, "sezioni riunite" e sezioni "separate", distinguendo in tre sezioni. Nel T.U. n. 1214/1934 cfr. art. 1 comma 3, 4 comma 1, 5 comma 2 e 22 comma 2 (organizzazione); art. 25 (controllo preventivo per registrazione con riserva), art. 40 (giudizio di parificazione), art. 67 (appello). La composizione della Corte era fissata nell'art. 3 della T.U. Questa composizione riproduceva in pieno la logica ed i contenuti dell'art. 1 della legge n. 800/1862 che prevedeva la *summa divisio*, tra "sezioni

portano solo il nome. In proposito, giova ricordare che le Sezioni riunite erano un organo a composizione mista¹⁹⁶ con una funzione nomofilattica simile a quella delle Sezioni unite della Cassazione per tutte le funzioni giudiziarie intestate alla Corte. Esse esercitavano la loro funzione di coordinamento interpretativo sia per il controllo preventivo di legittimità (registrazione con riserva di atti per cui era stato denegato il visto) sia per tutte le attribuzioni "contenziose"; sino alla responsabilità amministrativa e pensioni.

Nel 1996 era stata prevista una disciplina che prevedeva per legge modalità di funzionamento diverse a seconda dei compiti svolti, per "sedi" (non più "contenziose" e "non contenziose" ma "giurisdizionali" e di "controllo"). Tale norma prevedeva che per il giudizio di parificazione si seguissero le regole di composizione dei collegi e di votazione stabilite per il controllo preventivo o per i compiti referenti¹⁹⁷.

Nel 2000, infine, un regolamento organizzativo di delegificazione ha soppresso il vecchio organo, creandone di due organi distinti, con lo stesso nome, ma che svolgono separatamente le competenze in materia di responsabilità e in materia di "controlli". Il regolamento è stato adottato dalle Sezioni riunite "in sede deliberante" n. 14 del 2000 (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 luglio 2000, n. 156, c.d. "regolamento del 2000"), nonostante la dubbia vigenza delle norme di autodichia: le Sezioni riunite, in questo modo, si autoriformavano, in pratica dissolvendosi. I compiti organizzativi venivano mantenuti però in capo alle Sezioni riunite di controllo (art. 6 del Regolamento) insieme ai compiti in materia di preventivo e giudizio di parificazione; *de residuo*, la funzione nomofilattica della "sede giurisdizionale" rimanevano incentrate su un organo composto solo da esponenti delle sezioni di appello (come oggi riconosce l'art. 11 c.g.c.). Le Sezioni riunite di controllo hanno avuto poi un riconoscimento legislativo solo successivamente ed in modo indiretto, anche

riunite" e sezioni "separate", ordinando la Corte in sole tre sezioni. Nel T.U. n. 1214/1934 cfr. art. 1 comma 3, 4 comma 1, 5 comma 2 e 22 comma 2 (organizzazione); art. 25 (controllo preventivo per registrazione con riserva), art. 40 (giudizio di parificazione), art. 67 (appello).

¹⁹⁶ Le "Sezioni riunite" riunivano i Presidenti e/o i delegati delle di tutte le Sezioni esistenti della Corte, sia con competenze di controllo che di responsabilità, con funzionamento non differenziato a seconda delle attribuzioni ("per sedi"), salvo le norme di attuazione interne adottate in sede di autodichia. Di questa composizione mista delle Sezioni riunite tra magistrati delle sezioni del controllo e magistrati delle sezioni giurisdizionali si ha ancora oggi traccia nella composizione delle Sezioni regionali Riunite delle regioni Sicilia (art. 23 dello R.D.L. n. 45/1946 e art. 6 d.lgs. n. 655/1948) e Sardegna (art. 8 della legge n. 658/1984) e Trentino-Alto Adige (art. 10 D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305).

¹⁹⁷ L'art. 4, comma 1, del d.l., n. 543/1996 (conv. con mod. in l. n. 639/1996) introduceva un diverso funzionamento in base alle sedi (le competenze) di deliberazione. Rubricato "Sezioni riunite in sede non giurisdizionale", l'articolo (in vigore fino al 2000) stabiliva che «*Il numero minimo dei votanti di cui all'articolo 4, secondo comma, del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, [fosse] elevato a quindici per l'esercizio, da parte delle sezioni riunite della Corte dei conti, di tutte le funzioni, comprese quelle di cui all'articolo 40 del citato testo unico, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e quelle di cui agli articoli 3, comma 6, e 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, diverse dalle funzioni giurisdizionali. [...]*». La norma abrogata implicitamente insieme alla sostituzione delle Sezioni riunite cavouriane con quelle "di controllo" e quelle "giurisdizionali".



se il riconoscimento riguarda solamente competenze referenti¹⁹⁸ e nomofilattiche per compiti consultivi¹⁹⁹. La competenza del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, quindi, resta a tutt'oggi attribuita solo per via regolamentare (art. 6).²⁰⁰

Tale potere regolamentare, per altro verso, resta di dubbia legittimità ed interpretazione. La fonte è l'art. 4 della l. n. 20/1994, poi integrato e meglio articolato dal d.lgs. n. 286/1999 (art. 3, comma 2). L'art. 4, infatti, si limitava a riconoscere un potere di autorganizzazione, su "organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese".

L'art. 3 del d.lgs. n. 286/1999 ha ampliato la competenza normativa (ora estesa ben oltre il proprio bilancio, fino alla organizzazione delle funzioni di "controllo preventivo su atti" o "successivo su pubbliche gestioni") e conferito allo stesso regolamento una efficacia delegificatoria (di dubbia compatibilità con la riserva dell'art. 108 comma 1 Cost.).

La disposizione del 1994 ometteva inoltre di specificare quale era l'organo della Corte competente ad adottare il regolamento interno (il Consiglio di presidenza nel frattempo regolato con la l. n. 117 del 1988 o le Sezioni riunite "deliberanti" secondo la tradizione albertina di autodichia?).

Neanche il d.lgs. n. 286/1999 risolveva tale ambiguità che verrà risolta solo dall'art. 3, comma 69, della l. n. 244/2007 che, coerentemente con il nuovo ordinamento repubblicano

¹⁹⁸ Le Sezioni riunite di controllo non hanno quindi competenze contenziose diverse dal giudizio di parificazione. Ad esse sono intestate funzione di controllo non contenziose, cioè senza la partecipazione del pubblico ministero, in particolare a certificazione dei contratti di impegno pubblico (cfr. l'art. 47 del d.lgs. 165/2011). La Corte costituzionale ([sent. n. 89 del 2023](#)) ha evidenziato trattarsi di un controllo di legittimità-regularità che legittima l'accesso incidentale alla giustizia costituzionale, sia pure con riferimento alla stessa funzione svolta in sede locale, dalla Sezione di controllo siciliana. È il controllo (sebbene denominato parere) anche quello sulle società a partecipazioni pubblica di rilievo statale (art. 5 d.lgs. n. 175/2016), cfr. Corte dei conti, delib. n. [16/SSRRCO/QMIG/2022](#) e n. [19/SSRRCO/QMIG/2022](#) e Sezione regionale di controllo per il Lazio, parere n. [59/2023/PASP](#), con commento di C. MENALE, [Il campo minato del controllo della Corte dei conti ex art. 5 TUSP: la discrezionalità amministrativa tra onere motivazionale aggravato e autotutela doverosa](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2023, 174 e ss. spec. 195-196

¹⁹⁹ L'art. 17, comma 31, del d.l. 78/2008 (convertito in legge 102/2009) prevede per tale organo, istituito in via regolamentare, una competenza nomofilattica negli ambiti del "coordinamento della finanza pubblica". Una competenza simile (un vero e proprio doppiopone, che consente al Presidente della Corte di scegliere la sede più "adatta" alla questione) è prevista dalla legge per la Sezione delle autonomie (anch'essa a suo tempo istituita per via regolamentare) con l'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012 (conv. l. n. 203/2012). Sulla confusione legislativa e sulle questioni che la nomofilachia nei controlli comporta, cfr. L. D'AMBROSIO, [La nomofilachia nella Corte dei conti. Commento ad una prima lettura della Delibera Sezione Autonomie n. 8/2019](#), in *Diritto&Conti*, 21 maggio 2019. Sulla nomofilachia contabile, cfr. C. RAZZANO, [La nomofilachia nel Codice di Giustizia Contabile](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2022, 30 e ss.. Sulla nomofilachia in generale, si rinvia a P. CALAMANDREI, *La Cassazione civile*, II, in M. CAPPELLETTI (a cura di), *Opere giuridiche*, Napoli, 1976, vol. VII; F. MAZZARELLA, (voce) *Cassazione (diritto processuale civile)*, in *Enc. giur.*, V, Roma 1988, nonché ID., *Analisi del giudizio civile di Cassazione*, Padova, 119, spec. 15-39. Per i recenti problemi posti dalla nomofilachia in generale, cfr. G. SEVERINI, *La sicurezza giuridica e le nuove implicazioni della nomofilachia*, [cit.](#)

²⁰⁰ Le Sezioni riunite di controllo sono state istituite con regolamento. Gli interventi legislativi che hanno "legittimato" le Sezioni riunite "in sede di controllo", peraltro, sono sempre occasionali e disorganici, privi di respiro sistematico. Prevalentemente, essi riguardano competenze referenziali e consultive, in continuità con la legge n. 20/994: cfr. ad es. l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 93/2008 (conv. l. n. 126/2008). Più di recente cfr. l'art. 85 comma 6, del d.l. n.18/2020, (conv. in l. n. 27/2020); art. 8 d.l. n. 105/2021 (conv. in l. n. 126/2021).

(in cui la Corte dei conti è solo un organo a rilevanza costituzionale) negava poteri di autodichia agli organi giudiziari della Corte: il potere regolamentare, infatti, viene espressamente attribuito al Consiglio di presidenza. Di conseguenza, le più recenti modifiche del regolamento sono avvenute con deliberazione di quest'organo (ad es. delibera n. 229/CP/2008 del 19 giugno 2008 e delibera n. 111/CP/2023 del 14 aprile 2023).

Al termine di questa digressione, è evidente che: (a) le norme di procedura del giudizio di parificazione non possono essere oggetto di normazione interna, di autodichia o *soft law* da parte dei suoi propri organi nomofilattici mediante "linee guida"²⁰¹, pena la violazione del precetto secondo il quale i giudici sono soggetti soltanto alla legge (art. 101 Cost.); (b) occorre chiedersi se il rinvio dell'art. 40, fosse recettizio (avendo individuato così nelle norme del giudizio di conto il paradigma procedurale ancora vigente nonostante le vicende abrogative intorno agli artt. 66 e 67) oppure un rinvio non recettizio. In tale secondo caso, la norma sarebbe ormai priva di fattispecie e si sarebbe ridotta a mero "principio": il riferimento alle "formalità contenziose" dovrebbe dunque essere colmato con un procedimento interpretativo analogico, che ai sensi dell'art. 12 preleggi dovrà essere, dove possibile "legis", altrimenti "iuris".

12. La disciplina vigente

Come è noto, il d.l. n. 174/2012 ha anticipato l'attuazione della l. cost. n. 1/2012 e dell'art. 20 della l. n. 243/2012, prima della loro entrata in vigore (aggirando quindi il vincolo procedurale dell'art. 81, comma 6, Cost.)²⁰².

L'art. 1 comma 5 del d.l. n. 174/2012 prevede ora che il giudizio di parificazione si celebri anche sull'andamento della finanza pubblica regionale, per mezzo della disamina del rendiconto generale adottato dalle Giunte regionali ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. n. 118/2011²⁰³.

La disciplina vigente del giudizio di parificazione è quindi attualmente contenuta in norme assai frammentarie nei contenuti e non sempre coordinate, contenute nelle seguenti fonti:

²⁰¹ Cfr. Sezione dell'autonomie, [delib. n. 10/2025/INPR](#).

²⁰² Sul punto si rinvia alle riflessioni già svolte in F. SUCAMELI, [Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio](#), op. cit., 183.

²⁰³ La disposizione stabilisce che: «*Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale*».



- negli artt. 39-41 del T.U. n. 1214 del 1934 per il rendiconto generale dello Stato. Come si è appena dimostrato, occorre risolvere il dilemma del rinvio in esso contenuto;

- nelle norme di alcuni Statuti speciali che prevedono – con le stesse forme e modalità – la celebrazione del giudizio (dinnanzi a “Sezioni riunite” regionali costruite sul modello di quelle dell’art. 3 del Testo unico n. 1214/1934 in Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige; in Friuli-Venezia Giulia vi provvede la Sezione regionale di controllo);

- nell’art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, che fa rinvio alle norme sopra indicate e lo istituisce o lo estende alle regioni a statuto ordinario.

Non vi sono altre norme dirette sulla procedura, a parte sparute ed incomplete previsioni contenute in norme sopravvenute. Ci si riferisce in particolare: (a) all’art. 18, co. 1, lett. b) del d.lgs. n. 118/2011, sui tempi e sull’avvio del giudizio in sede regionale (*similiter*, art. 37 della l. n. 196/2009); (b) al § 9.2.28 dell’All. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 che usa per la decisione di parifica, espressamente, il termine “sentenza”²⁰⁴; (c) allo stesso tempo, l’art. 11, co. 6, lett. e) c.g.c., che prevede la competenza “esclusiva” delle Sezioni riunite giurisdizionali sulle impugnative “conseguenti” alle “deliberazioni” di controllo da parte di Sezioni regionali, quindi anche sul giudizio di parificazione

Le sopra richiamate norme prevedono la celebrazione di un controllo officioso e necessario sul rendiconto generale, che si articola, implicitamente, in una prima fase istruttoria affidata al magistrato nominato relatore (retta dalla applicazione analogica dell’art. 2 comma 7 del regolamento di organizzazione dei controlli) e, successivamente, in una fase contenziosa per cui le norme sono indicate, per rinvio, dall’art. 40.

La fase contenziosa, come si diceva, si conclude con un giudizio che esita in due atti distinti: la decisione (art. 39) e la relazione annessa (art. 41). La *decisione* deve compiere due operazioni logiche: il “confronto” dei “risultati” (poste e saldi) con “*i dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte*” (la c.d. *parificazione in senso stretto*); la “verifica” del rispetto alle “leggi di bilancio” (la c.d. *verificazione*).²⁰⁵

²⁰⁴ Mentre l’art. 39 T.U. C.d.c. parla di “decisione”, l’Allegato afferma la rideterminazione del risultato di amministrazione può essere effetto di una “sentenza”. Questa sentenza, come è ovvio, può essere emessa solo in un giudizio contabile volto alla verifica dei saldi, come il giudizio di parificazione.

²⁰⁵ L’uso del termine è risalente ed è riconducibile all’art. 32 l. n. 800/1862 a tenore del quale: «La *verificazione* e l’accertamento dei conti dei ministri e del conto dell’amministrazione generale delle finanze e la deliberazione per l’assesto definitivo del bilancio, come pure la relazione di cui all’articolo precedente, sono fatte dalla Corte a sezioni riunite» (enfasi aggiunta). Nonostante la denominazione “parificazione” sia utilizzata per indicare l’intero giudizio sul rendiconto dello Stato e delle regioni, in verità, il termine indica tecnicamente soltanto il riscontro della coerenza interna (logica e matematica) dei saldi e la conformità del conto con le scritture sottostanti. Nel sistema degli artt. 39-41 T.U. 1214/1934, la “parificazione”, infatti, era la parte “materiale” e meccanica del giudizio, consistente nel riscontro di conformità tra le scritture dei ministeri con quelle interne (*double check*) tenute dalla Corte. La *verificazione* era la parte logico numerica e giuridica del giudizio, consistente nel riscontro della conformità del conto alla “leggi di bilancio”, in particolare con riferimento alle autorizzazioni di spesa e al rispetto dei limiti di stanziamento. Sulla distinzione tra parificazione (che nel giudizio di conto è effettuata dalla amministrazione di appartenenza prima della trasmissione del conto, cfr. art. 140 c.g.c.) e *verificazione* cfr. O. SEPE, *La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*, Giuffré,

Il punto dolente della disciplina resta però il procedimento ai sensi dell'art. 40 del T.U., che la legge prevede unitariamente per due sbocchi profondamente diversi (la decisione e la relazione).

Inoltre, alla fase istruttoria segue certamente una fase contenziosa, prima dinanzi al giudice di prime cure, poi dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, per cui la legge, però, parla di "unico grado". Occorre pertanto comprendere se il riferimento all'unico grado implichi la negazione della qualità costituzionale di giudice del magistrato contabile in sede di controllo.

13. Lo stato della giurisprudenza

Secondo la giurisprudenza consolidata, tale negazione non è possibile per varie ragioni.

Innanzitutto, la decisione produce un effetto "vincolante" ed è capace di formare un *giudicato*²⁰⁶ come dimostra il riconoscimento espresso del suo valore di sentenza nel citato Allegato del d.lgs. n. 118/2011 oltre che nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Tale giudicato, in particolare, si forma sull'accertamento sui saldi e sullo stato di rispetto dei limiti contabili ad una certa data, producendo altresì un "effetto conformativo indiretto".

L'effetto conformativo di tale "sentenza" (§ 9.2.28 dell'All. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011) consiste nella capacità di rendere incontestabile, ad una certa data, il fatto ed il diritto sull'osservanza delle norme ordinarie sull'equilibrio. Questo accertamento, secondo ormai

Milano, 1962, 151; G. INGROSSO, *Diritto finanziario*, 1954, Jovene, Napoli, 763 e ss.; ID., *Il controllo successivo*, 1951, III, 120 e ss.; C. BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Giuffrè, Milano, 1960, 585; S. BUSCEMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici*, Giuffrè, Milano, 1960, 46; ID., *Il rendiconto statale*, in *Rass. Fin. Pubbl.*, 1957/12. La distinzione è stata ereditata dalla dottrina tedesca (cfr. J. HECKEL, *Rechnungshof und Rechnungskontrolle*, in J. CONRAD, L. ELSTER, W. LEXIS, E. LOENING, *Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Jena, 1900, vol. VI, 318-319) che aveva elaborata una articolata dottrina dei controlli (amministrativi) sul bilancio. Essa distingueva il "controllo contabile" dal controllo – in senso ampio – di "gestione". Il controllo contabile concerneva il fatto materiale del maneggio del denaro pubblico, e consisteva nel verificare la riscossione delle entrate e l'erogazione del denaro pubblico fosse avvenuta secondo gli ordini impartiti. Il giudizio espresso da tali organi di controllo si articolava a sua volta in due fasi: il controllo di calcolo, e il *Gebarungskontrolle* (letteralmente "controllo di gestione" contabile). Quest'ultimo consisteva nella verifica della concordanza tra il conto materiale con le prescrizioni normative sulla contabilizzazione dei flussi finanziari e sulla presenza delle pezze giustificative e delle prove necessarie. Sul carattere decisorio della "verificazione", ossia del giudizio di conformità al diritto che si pratica con il controllo di un atto o un'attività, cfr. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, op. cit., 243 e ss. e 277 e ss.

²⁰⁶ Il giudicato consiste nella capacità di "fare stato", ovvero di "instaurare situazioni giuridiche in contrasto (eventualmente illegittimo) con la legge" A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, op. cit., 214 e 215. Sul giudicato nella parifica come giudicato di "accertamento" ad una "certa data", senza vincolare il potere giurisdizionale negli esercizi successivi sui nuovi e successivi saldi, cfr. Corte cost. sent. n. [244 del 2020](#), punto 2.1. *in diritto*, C. conti, Sez. contr. Campania, decisione n. 110/2018/PARI, SS.RR. spec. comp. n. sent. 20 del 2021; in ordine a pronunce emesse nei procedimenti di controllo ex art. 148-bis TUEL cfr. SS.RR. spec. comp. [sentenza n. 7 del 2018](#); *similiter*, per pronunce emesse per i piani di riequilibrio finanziario pluriennali (art. 243-bis e ss. TUEL) cfr. SS.RR. spec. comp. n. 64/2015 (dove si parla di "giuridica stabilità").



consolidata giurisprudenza costituzionale, è in grado di generare un parametro concreto ed interposto di costituzionalità. Più nel dettaglio, la connessione tra giudicato contabile di accertamento ed effetto conformativo indiretto è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale, prima teorizzata con la [sent. n. 184 del 2022](#)²⁰⁷ e poi applicata nelle sentenze n. [39 del 2024](#) e [58 del 2024](#)²⁰⁸.

Il giudicato, infatti, non produce solo la definitività/incontestabilità dei saldi e degli altri indici sintetici esposti nel rendiconto, ma si traduce in un effetto giuridico vincolante (ed indiretto) a carico delle Regioni (e dello Stato, anche se non vi è casistica). Esse devono infatti adottare comportamenti correttivi sulle leggi di rendiconto e di assestamento del bilancio di previsione successive, pena il rischio di incostituzionalità delle stesse. La Corte, in tali casi, infatti, può dichiarare l'incostituzionalità della legge di rendiconto e degli atti di bilancio successivi, per violazione degli artt. 81, 117 e 119 Cost.²⁰⁹

Per altro verso, il riferimento all'unico grado non può contenere una implicita volontà abrogativa delle norme costituzionali che distinguono i magistrati contabili solo tra giudici e pubblici ministeri. Per tale ragione non si può dubitare della «*la natura di Organo magistratuale neutrale e indipendente delle Sezioni regionali di controllo esclude...ogni possibile assimilazione alla pubblica amministrazione dovendosi rammentare che la Corte dei conti ricopre il ruolo di "Giudice della finanza pubblica e della tutela delle risorse pubbliche" nello svolgimento di tutte le funzioni, sia di controllo che di giurisdizione, ad essa assegnate dalla Costituzione e dalla legge*», le quali funzioni «*costituiscono "un'attività rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione"*» (SS.RR. spec. comp. sent. n. [7/2018/EL](#)).

²⁰⁷ Sulla sentenza citata e sull'effetto conformativo indiretto (poi ribadito e chiarito sentenze n. 9, n. 39 e n. 120 del 2024, cfr. P.I. D'ANDREA, [Parificazione dei bilanci regionali e giudizio di costituzionalità: un equilibrio ancora da definire. Nota a Corte cost. sent. n. 184/2022](#); G. GUIDA, [Giudizio di parifica del rendiconto regionale: la Corte Costituzionale ribadisce la necessità di un giudizio sulla correttezza dei saldi. Prime note a Corte costituzionale 184/2022](#), in *Diritto&Conti*, 22 luglio 2022. Sull'effetto conformativo "indiretto", cfr. M. BERGO - M. CECCHETTI, [La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2022, 106 ss., spec. 109 ss. e 116.; 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, spec. 107 ss.

²⁰⁸ In questo senso la [Corte cost. sent. n. 39 del 2024](#) che ha dichiarato l'incostituzionalità della legge di rendiconto precedente che non aveva recepito i *dicta* di accertamento della decisione di parificazione della Corte dei conti dell'anno precedente. La Corte non sancisce però l'invalidità della legge per vizio di ragionevolezza, ma utilizzando la sentenza come parametro interposto di violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e) Cost., ovvero all'armonizzazione dei bilanci (oggetto della competenza legislativa esclusiva dello Stato), oltre che agli artt. 81 e 119, co. 1 Cost. In tema Cfr. L. LONGHI, [Il giudizio di parificazione dallo Stato di diritto alla democrazia giurisdizionale](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025, 42 e ss.; e G. RIVOSECCHI, [Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, oggi](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2025, 15 e ss. spec. 25

²⁰⁹ A.M. QUAGLINI, [Nota a Corte costituzionale nn. 39 e 58/2024](#), in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2024, 203 e ss.

Pertanto, «*le deliberazioni che concludono il procedimento stesso non possono qualificarsi atti amministrativi*» (SS.RR. spec. comp. sent. n. [15/2017/EL](#)).

La relazione, di contro, prevista dall'art. 41 T.U. n. 1214/1934, è stata ritenuta del tutto priva di effetti vincolanti. Essendo, appunto, una relazione, per definizione, essa è un atto che può contenere sia informazioni che valutazioni, ma non vincola il destinatario. Inoltre, l'art. 41 non indica in modo preciso né il parametro di tali valutazioni, né l'oggetto, limitandosi a prescrivere che essa sia "unita" alla decisione e che in essa siano formulate «*osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*» (art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012). L'oggetto è quindi direttamente la gestione²¹⁰, non il bilancio, ossia il complesso delle "transazioni" che generano le poste, su cui sono competenti altre giurisdizioni; il parametro si estende a principi di efficienza, economicità ed efficacia, autorizzando a formulare "proposte" per il raggiungimento degli stessi.

La relazione, quindi, piuttosto che vincolare l'ente, punta a fornire informazioni e "proposte" utili al procedimento legislativo successivo, ha quindi un valore meramente consultivo.

Quanto all'"impugnazione" prevista dall'art. 11, comma 6 c.g.c., la giurisprudenza ha evidenziato che oggetto dell'impugnativa non è l'atto, ma il rapporto (il *thema decidendum* già scrutinato dal primo giudice). Tanto si desume dall'avverbio "conseguenti" utilizzato dalla lettera e) dell'art. 11 c.g.c., che conduce a considerare il rimedio ivi previsto un gravame piuttosto che un'impugnazione, il quale si svolge sulla stessa materia oggetto del controllo della sezione regionale. Detto in altri termini, il ricorso introduce un giudizio sullo stesso merito²¹¹ esaminato dal giudice di prime cure. Tuttavia, il rapporto dedotto non viene devoluto integralmente, ma limitatamente ai temi su cui si è pronunciata la deliberazione impugnata e su cui sono stati prodotti specifici motivi di ricorso (art. 123 c.g.c.). Tale canone viene denominato dalla giurisprudenza principio *della doppia perimetrazione*²¹².

²¹⁰ La relazione ha quindi una struttura aperta, sia nel giudizio, che può riguardare l'intera gestione, quindi anche il merito del titolo (le transazioni). Sul concetto di transazione cfr. § 1, All. 4/2 d.lgs. n. 118/2011.

²¹¹ Che si svolge secondo il canone della c.d. *full jurisdiction*, così cfr. S. FOÀ, [La giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea](#), in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2022, 135 e ss.; A. POLICE, [La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione](#), in *Rivista della Corte dei conti*, 1-2, 2018, 596 e ss. e in generale, sulla evoluzione storica della *full jurisdiction*, ID., [L'epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della «giurisdizione propria» del Consiglio di Stato](#), in *Persona e Amministrazione*, 2/2018, 263 e ss.

²¹² Cfr. *ex plurimis*, le sentenze SS.RR. spec. comp. n. 16 del 2025, n. 4 del 2024, n. 9 e n. 2 del 2023, n. 7 e n. 11 del 2022 e n. 21 e n. 9 del 2021, n. 32 del 2020. Il fondamento normativo della doppia perimetrazione è l'art. 11 comma lett. e) c.g.c. che evidenzia che oggetto del giudizio non è la deliberazione (giudizio impugnatorio in senso tecnico), ma il *thema* "conseguente", ossia il "rapporto" di bilancio, il conflitto di interessi sui saldi e i limiti certificati dal rendiconto approvato dall'esecutivo, titolare dell'interesse alla riconoscimento della propria "rappresentazione" e gli interessi diffusi di tutti gli *stakeholders* coinvolti nel diritto del bilancio (sin dalla sua



Riassumendo, sulla base delle poche norme disponibili, la giurisprudenza riparte il procedimento del giudizio di parificazione in tre fasi: la fase istruttoria e quella decisionale del giudice di prime cure (il controllo officioso), l'impugnazione (l'ulteriore controllo eventuale, su ricorso). Le prime due fasi si svolgono davanti al giudice competente per il riscontro del rendiconto generale, la terza, l'impugnazione, davanti alle Sezioni riunite "giurisdizionali" ed in speciale composizione. Solo le ultime due fasi sono "contenziose".

Inoltre, la fase di impugnazione, pur egualmente necessaria e (non disponibile alle parti), non è officiosa, ma eventuale, in quanto si attiva solo su ricorso di una delle parti. Inoltre, è disciplinata da una procedura specifica (artt. 121 e ss. c.g.c.).

Di contro, la prima fase di "controllo" officiosa manca di regole di contraddittorio espresse. Secondo la giurisprudenza, che interpreta le poche norme sopra passate in rassegna, si tratta di un procedimento inquisitorio o sindacatorio. Il giudice istruttore, infatti, può: (a) raccogliere le prove esercitando i poteri istruttori dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20²¹³, (b) perimetrare il *thema decidendum*, attraverso la relazione di deferimento (applicazione analogica dell'art. 2 comma 7 del regolamento di organizzazione dei controlli).

Chiusa l'istruttoria con il deferimento, si apre la fase decisoria che si svolge con la partecipazione necessaria del Pubblico ministero contabile. Attesa la natura in sé "conflittuale" degli interessi al bilancio, spetta al pubblico ministero veicolare nel procedimento gli interessi degli *stakeholders* (nazionali ed europei). La peculiarità del giudizio di parifica sta proprio nella centralità del ruolo del p.m. contraddittore (il "contenzioso"), che invece negli altri controlli di legittimità-regolarità si attiva solo attraverso il riconoscimento del suo potere di impugnazione²¹⁴.

prima fase del giudizio, rappresentati dal pubblico ministero). Questi interessi sono coinvolti nella fase "officiosa" in cui viene posto il tema dal giudice istruttore (col deferimento) e poi sottoposto al contraddittorio tra le parti, con la partecipazione diretta del ministero, quindi, anche alla fase del controllo e non solo a quella di impugnazione come negli altri giudizi di controllo. Il secondo dato normativo rilevante è l'art. 123 c.g.c., che obbliga a motivi specifici di ricorso, che non si devono quindi svolgere su capi di deliberazione, quanto piuttosto su temi (trattandosi di gravame). In quest'ottica la combinazione delle due norme, genera la regola della doppia perimetrazione garantisce un effettivo contraddittorio e anche una speditezza del giudizio, con la stabilizzazione di tutti i temi su cui l'impugnazione non si è svolta, producendosi un giudicato interno e parziale. Per una analisi della doppia perimetrazione, cfr. S. FOÀ, *La giurisdizione delle sezioni riunite in speciale composizione*, op. cit.

²¹³ La Corte costituzionale, infatti, per altro e meno formale procedimento di controllo (quello sui piani di riequilibrio) nella sentenza [115 del 2020](#), richiama i poteri previsti dalla legge 20 del 1994: «*tuttavia, la Corte dei conti ben dispone, anche in sede di controllo, del potere di ordinare tempestivamente incombenti istruttori secondo le modalità dell'art. 3, comma 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il quale prevede che «la Corte dei conti può richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti. Si applica il comma 4 dell'articolo 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453».* Si tratta di poteri che nei giudizi contenziosi *ab initio* spettano al Pubblico ministero e che nei procedimenti di controllo spettano invece al magistrato istruttore.

²¹⁴Questo potere è stato riconosciuto nella sentenza SS.RR. spec. comp. n. 32 del 2020, nei giudizi sui piani di riequilibrio, sulla base dell'art. 243-bis comma 5 Tuel). In questi giudizi, come in quello art. 148-bis Tuel e

Infine, la fase di controllo decisoria esita in due atti profondamente diversi, ma solo la decisione è suscettibile di “impugnazione” (nel senso precisato di dare la stura ad un ulteriore giudizio a *full jurisdiction*)²¹⁵.

Ciò si deve sia alla “forma-sentenza” che alla sua capacità di suscitare un interesse al ricorso in caso (che non può sorgere per un atto non vincolante come la relazione). Il primo aspetto consiste nel suo aggancio esclusivo a parametri normativi e allo schema logico sillogistico-decisorio che ne deriva (cfr. Corte cost. sent. [n. 18 del 2019](#)), il secondo nella potenziale capacità lesiva della decisione:

- dell'autonomia politica del soggetto controllato a vedere riconosciuta la correttezza delle sue comunicazioni agli *stakeholders* e alla stabilità delle proprie scelte allocative (altrimenti soggette ad obbligo di correzione)²¹⁶;
- degli interessi diffusi (nazionali ed europei) veicolati dal pubblico ministero.

La Corte costituzionale e la Corte di Cassazione ([Corte cost. sent. n. 184 del 2022](#) e Cass. ord. [Sezioni unite n. 304 del 2023](#)²¹⁷), infine, hanno chiarito che “controllo” ed “impugnativa” sono «*in stretto collegamento*», realizzando un «controllo-garanzia» riferibile ad un unico procedimento²¹⁸. Sebbene tale unitarietà sia stata negata da pronuncia nomofilattica (Sezioni riunite in sede giurisdizionale [sentenza n. 34/2024/QMIG](#)), essa è stata subito smentita da due sentenze (la [n. 3/2025](#) e la [n. 16/2025](#)), una emessa nello stesso procedimento giudiziario in cui è intervenuta la pronuncia nomofilattica.

Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno quindi confermato gli arresti costituzionali e della Cassazione, ribadendo:

- l'officiosità e necessarietà del giudizio unitariamente inteso (sia nella prima che nella seconda fase), con la conseguente non rinunciabilità del ricorso da parte del P.M. (in quanto equivarrebbe a rinuncia di una azione non disponibile);

art. 1, commi 5 e 7, del d.l. 174/2012 (SS.RR. spec. comp. sentt. nn. 4 del 2024, e n. 16 del 2025) il contraddittorio nella prima fase è diminuito (*inaudita altera pars*) ed è solo eventuale grazie al potere di impugnazione del P.M. Il giudizio dinanzi alla Sezione regionale, quindi, si svolge secondo lo schema dei giudizi camerali, sulla base dell'applicazione analogica art. 2 comma 7 del regolamento di organizzazione dei controlli; art. 24 comma 4 T.U. n. 1214 del 1934.

²¹⁵ Sezioni riunite giurisd. spec. comp., sent. n. 7 del 2022 e n. 11 del 2025.

²¹⁶ Sezioni riunite giurisd. spec. comp., sent. n. 3 del 2025, in linea con la sentenza n. 20 del 2021.

²¹⁷ Sia Corte costituzionale [sent. n. 184 del 2022](#) che Corte di cassazione, Sez. Un., ordinanza 9 gennaio 2023, n. 304 mette in evidenza che oggetto del giudizio di parifica non è l'atto, né amministrativo, né legislativo, ma i saldi di bilancio (e quindi non v'è rischio di conflitto né con la p.a. né con altri giudici comuni, cfr. L. D'AMBROSIO, [Parifica regione Siciliana: si esprime anche la Cassazione](#), in *Diritto&Conti.it*, 20 gennaio 2023.

²¹⁸ L'idea di un unico grado in due fasi, come è stato osservato, non è nuova nel nostro ordinamento, si pensi al procedimento per decreto ingiuntivo, o l'articolazione in più fasi, del primo grado del processo penale, dinanzi a giudici diversi. In questo, cfr. M. CARTABELLOTTA, [Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e dichiarazione di dissesto: il conflitto tra giurisdizioni in un caso paradigmatico](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, 223-242. Sul carattere bifasico del giudizio, cfr. Corte conti, Sez. riun. spec. comp., nn. 9 e 10/2021, su cui il redazionale [La struttura bifasica dell'unico grado: prime note a margine delle sent. n.9 e 10/2021 delle SSRR in speciale composizione della Corte dei conti](#), in *Diritto&Conti.it*, 5 settembre 2021; cfr. anche le sentt. n. 21 del 2021; n. 32 del 2020; n. 23 del 2019.



- sulla necessità del rispetto del principio del contraddittorio, pienamente, sia nella prima che nella seconda fase, oltre che il principio di precostituzione del giudice naturale, con la sentenza n. [n. 16 del 2025](#), ribadendo la struttura bifasica dell'unico grado.

14. Il problema della lacuna procedurale

Questo lo stato dell'arte.

Restano aperte però numerose questioni: quando inizia esattamente il procedimento? Esso si può interrompere con il ritiro del rendiconto da parte del controllato? È "rinunciabile" dal Pubblico ministero in impugnazione? Quali sono i poteri istruttori del pubblico ministero e come può "concludere"? Quali sono le regole sul voto e composizione del collegio se esso risulta formato da un numero di componenti pari? È ammessa la difesa tecnica?

Sono tutte incertezze che possono essere risolte solo se si chiarisce la portata del rinvio contenuto nell'art. 40 T.U. n. 1214/1934. Nonostante le modifiche ordinamentali, però, come si è detto, l'art. 40, infatti, continua a rinviare a "formalità della giurisdizione contenziosa": (a) delle "Sezioni riunite" a suo tempo previste dall'art. 3 del medesimo testo unico e non più esistenti; (b) alle norme di procedura per esse ("sue") previste dalla legge, ma oggi abrogate.

Tanto vale anche per l'art. 4, comma 1, del d.l., n. 543/1996 (conv. con mod. in l. n. 639/1996), il quale, come si è detto, si riferisce solo a meri criteri di funzionamento del collegio. La norma è stata infatti abrogata implicitamente insieme alla sostituzione delle Sezioni riunite cavouriane con quelle "di controllo" e quelle "giurisdizionali" istituite con il regolamento organizzativo del 2000, eppure viene considerata elemento determinante dalla sentenza n. [34/2024/QMIG](#) per ricavare che le forme del giudizio di parificazione non si possono integrare con norme del codice di giustizia contabile, in quanto la "funzione" di controllo sarebbe inassimilabile per "natura" a quella giurisdizionale, come dimostrano tali diversi criteri di funzionamento

Come è stato rilevato in dottrina, in ogni caso, un argomento «*invero, non irresistibile, in quanto potrebbe osservarsi, per converso, che, proprio perché «comprese» quelle a cui è affidato il giudizio di parificazione ai sensi dell'art. 40 del r.d. n. 1214 del 1934, tali Sezioni potrebbero ritenersi non pacificamente riconducibili alle «Sezioni riunite in sede non giurisdizionale» di cui alla rubrica del citato art. 4*». ²¹⁹

Gli anacronismi letterali dell'art. 40 e quelli della citata pronuncia nomofilattica pongono l'urgenza di colmare una lacuna altrimenti innegabile. L'esistenza della stessa, infatti, è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale²²⁰ nella sentenza n. [246 del 2021](#), indicando al

²¹⁹ G. RIVOSECCHI, [Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, oggi](#), cit., 15 e ss. spec. 36.

²²⁰ Corte cost. sent. n. [246 del 2021](#), punto 6.1.1. *Cons. in diritto: «Tuttavia, tanto precisato, non si può non rimarcare la vicenda della parifica [...] – avviata in ritardo rispetto al termine di legge e poi conclusa, in definitiva,*

legislatore, alla stregua di un monito, i principi sulla base dei quali formulare la disciplina allo stato mancante: la garanzia del contraddittorio; l'esigenza di non perturbare il ciclo di bilancio, assicurando concentrazione e speditezza della procedura.²²¹

Nelle more, tali principi costituiscono una direttiva interpretativa anche per i giudici comuni che nel frattempo devono colmare la lacuna ai sensi dell'art. 12 delle preleggi. Tale disposizione, infatti, impone al giudice di rimanere intrappolato dentro la *gabbia semantica*²²² dell'art. 40 e pertanto non è possibile né negare l'esistenza della lacuna né la specifica richiesta di osservanza delle "formalità della giurisdizione contenziosa".

La giurisprudenza contabile, per il vero, è stata ondivaga anche su questo semplice dato di fatto. Infatti, non mancano pronunce in cui la Corte dei conti²²³, allo scopo di impedire l'applicazione analogica della disciplina del giudizio di conto (che obbligherebbe le Sezioni, centrali e regionali, ad una maggiore formalità e attenzione alla fissazione del *thema decidendum* e allo sviluppo del contraddittorio nelle udienze pubbliche) ha negato che esista una lacuna da colmare, affermando che la disciplina dell'art. 40 sarebbe autosufficiente.

a oltre un anno e mezzo dalla fine di tale esercizio – evidenza, con la sua tempistica, l'opportunità, più in generale, di una precisa disciplina positiva dello svolgimento del procedimento di parifica dinanzi alla sezione regionale di controllo; il che risulterebbe funzionale, specialmente con riguardo all'attività istruttoria e al contraddittorio con le parti, a una migliore sincronizzazione» (enfasi aggiunta).

²²¹ Cfr. nota precedente. L'art. 3, comma 2, lett. o) della l. n. 1/2026 (c.d. Legge Foti) recita: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: [...] regolamentare i procedimenti di svolgimento delle funzioni di controllo, consultive e referenti, nel rispetto del principio del contraddittorio, regolando i criteri per la costituzione e la composizione dei collegi e stabilendo i casi di pubblicità e di riservatezza degli atti» (enfasi aggiunta).

²²² Sul concetto di "prigione semantica" ed il connesso approccio cognitivo alla interpretazione, cfr. M. ORLANDI, *Introduzione alla logica giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2021, 84-104. Nello stesso senso Falzea, il quale peraltro, partendo dalla considerazione che la norma è un nesso di condizionamento reale tra mezzi (schema ipotetico) e un interesse, che dal piano logico è collegato alla realtà da un "processo reale di condizionamento su piano biologico psichico sociale" (A. FALZEA, *Efficacia giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1965, XIV, 442 e ss., spec. 437 e nota 33), afferma che l'interpretazione può essere influenzata dagli interessi, ma senza spezzare il vincolo del testo. Essi possono evidenziare una razionalità "reale", nel senso che l'interesse ipostatizzato orienta l'attività di disambiguazione del testo, ma nei limiti alla formalizzazione simbolica determinata con la disposizione (principio di adattabilità o interpretazione utile, secondo convenienza). Sulla distinzione tra testo e contesto N. IRTI, *Testo e contesto. Una lettura dell'articolo 1362 Codice civile*, Cedam, Padova, 1996, *passim*. Contesto è tutto ciò che sta fuori dal testo e consente di indicare il significato adeguato alla situazione concreta in caso di polisemia del testo, con il limite della *gabbia semantica*. N. IRTI, *Testo e contesto*, cit., 22 ss.; M. LUCIANI, (voce) *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, *Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, 391 e ss. In tema cfr. altresì A. GENTILI, *Senso e consenso. Storia, teoria e tecnica dell'interpretazione dei contratti*, I, Giappichelli, Torino, 2015, 191 ss.; D. CANALE, *Legal Interpretation and the Objectivity of Values*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *Analisi e diritto*, cit., 244; M. ONORATO, *L'accordo d'interpretazione*, Giuffrè, Milano, 2009, 79 ss.

²²³ Le Sezioni riunite di controllo, con la deliberazione n. [5/2022/QMIG](#) ha ritenuto che la lacunosità sia solo "supposta", essendo sufficiente ed autosufficiente la disciplina degli artt. 39-41 T.U. n. 1214/1934

15. Analogia e controllo-garanzia

Di fronte alla (teoricamente innegabile) lacuna si pone quindi il tema: *analogia legis* o *analogia iuris*?

Secondo un primo orientamento, coerente con la evoluzione storica delle norme passata in rassegna nel § 11, si dovrebbe procedere per *analogia legis*, applicando le norme del giudizio di conto (SS.RR. spec. comp. n. sent. n. [20 del 2021](#)), in quanto coerenti con la *ratio* (la *causa petendi* è comune e consiste nella verifica dell'esattezza dell'adempimento dell'obbligo di rendere conto) e, in parte, col *petitum* (il preliminare accertamento della sincerità del conto)

Ove anche ciò non si ritenesse possibile, l'*analogia iuris* condurrebbe a risultati pressoché speculari, come hanno argomentato le Sezioni riunite in speciale composizione nella sentenza [n. 4 del 2024](#).

Il "contenzioso" evocato dall'art. 40, infatti, presuppone il contraddittorio. Occorre stabilire a quale standard di contraddittorio fare riferimento tra quelli disponibili nei principi generali dell'ordinamento. Come è noto essi sono due: da un lato, il giusto procedimento²²⁴, declinato come forma di anticipazione del diritto di difesa dinanzi alla pubblica amministrazione (secondo il "paradigma" della l. n. 241/1990. Oppure il giusto processo²²⁵,

²²⁴ Per la natura non giurisdizionale del giudizio di parificazione (e sostanzialmente amministrativa) cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970, 421; V. GUCCIONE, *Questioni di costituzionalità, legittimazione, rilevanza: variazioni sul tema con particolare riferimento al giudizio di parificazione*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, 1969, 229 ss.; G. COGLIANDRO, *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.*, 1980, 1308; nonché, più di recente. Sulla stessa linea ricostruttiva, senza trarre conclusioni sulla disciplina applicabile, A. BRANCASI, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 433 ss., spec. 438, il quale tuttavia sottolinea comunque l'effetto assimilabile a quello di accertamento giudiziale in forza delle garanzie previste dall'art. 40 del T.U. del 1934 che assistono la fase finale del procedimento, sostenendo che il riferimento alle «formalità della giurisdizione contenziosa» attribuisce alla parifica «una forza analoga a quella che, nell'ambito della giurisdizione, è riconosciuta al giudicato».

²²⁵ Per la natura giurisdizionale del giudizio di parifica, si è da sempre pronunciata la dottrina prevalente, cfr. A. BENNATI, *Contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1987 502 e ss.; S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Giuffrè, Milano, 1969, 212 e ss., ID., *Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 1981, II, 766, 794; G. CAIANIELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei Conti*, in *Foro amm.*, 1969, p 53 e s.; U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, op. cit., spec. 123, In questa di recente prospettiva, pur con diversità di sfumature; M. CECCHETTI, [L'insopprimibile esigenza di una "disciplina processuale" per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2021, 46, secondo il quale «appare innegabile [...] che la funzione di parifica presenti oggi tratti caratterizzanti (per finalità e per effetti) che la rendono per molti versi sostanzialmente assimilabile alla giurisdizione»; L. SAMBUCCI, [Corte costituzionale e giurisdizionalizzazione dei controlli della Corte dei conti: le insidie del centralismo finanziario e contabile](#), in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 4/2022, 145, secondo il quale «la natura giurisdizionale della parificazione del rendiconto regionale costituisce un dato acquisito all'ordinamento»; G. RIVOCCHI, *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 26/2022; p 1257 ss., spec. 1266 ss.; S. FOÀ, A. CHIARELLA, [Audiatur et altera pars: "giusto processo" e diritto al contraddittorio nel giudizio di parifica](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 2/2024, 30 ss.; MENEGUS G., [«Ceci ce n'est pas une pipe», ovvero sulla "ritrovata" natura giurisdizionale del giudizio di parificazione](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2022, 122 e ss., spec. 134 s. C. EQUIZI, *Corte dei conti e Costituzione*.

sancito dall'art. 111 Cost e richiamato dall'art. 7 c.g.c., come standard di tutela davanti ai giudici.

In proposito, occorre ricordare che il c.d. "giusto procedimento"²²⁶ non è un principio costituzionale, ma legislativo, stabilito per estendere alle "pubbliche amministrazioni" e non ai giudici, forme coniate per il giusto processo²²⁷.

In secondo luogo, i paradigmi del contraddittorio del giusto procedimento sono stati ritenuti insufficienti a rispondere agli standard di garanzia dell'art. 24 Cost., come ha evidenziato la Corte costituzionale con la sentenza n. [13 del 2019](#), *supra* citata al § 9.

La applicabilità dei principi del giusto processo è stata quindi sostenuta da SS.RR. giurisd. spec. comp. sent. [n. 4 del 2024](#), in coerenza con il precedente della sentenza n. [20 del 2021](#), che ha generato il contenzioso costituzionale esitato con la sentenza Corte cost. n. [184 del 2022](#) e con l'ordinanza della Cassazione n. 304/2023.

Cionondimeno questa soluzione è stata decisamente negata nella successiva SS.RR. giurisd. sent. n. [34/2024/QMIG](#), che implicitamente sembrerebbe affermare l'applicabilità di standard propri del giusto procedimento quando afferma che al giudizio di parifica non sarebbe applicabile l'art. 25 Cost., lasciando al Presidente della Corte ampia discrezionalità nella formazione del collegio.

Questa seconda pronuncia interviene sulla base della rivendicazione di un potere nomofilattico che invece si nega alla speciale composizione, in materia giurisdizione sul bilancio.

Allo stesso tempo detta principi che dovrebbero innervare il giudizio di parificazione che però, da un lato, contraddittoriamente si ritiene non giurisdizionale (e allora non si capisce con quale competenza ne avrebbe pronunciato), dall'altro, non si chiarisce in cosa consisterebbe. Il tutto tramite una "sentenza" nomofilattica che non avrebbe alcuna possibilità di vincolare le Sezioni riunite in speciale composizione ai sensi dell'art. 117 c.g.c.,

Contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti, Giappichelli, Torino, 2024, 188 s.; M. DI LULLO, *Contributo allo studio delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, Giappichelli, Torino, 2024, 121 s.; LONGHI L., [Il giudizio di parificazione dallo stato di diritto alla democrazia giurisdizionale](#), op. cit., 42 e ss. In questo contesto, ma parlando di procedimenti di "volontaria giurisdizione", R. URSI, [Riflessioni sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali](#), in *Milan Law Rev.*, 1/2020, 49 e ss., evocando una natura ibrida.

²²⁶ Per la differenza tra processo e procedimento, cfr. E. FAZZALARI, (voce) *Procedimento e processo (Teoria generale)*, in *Enc. dir.*, Vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 819 e ss. Il contraddittorio quando applicato ai procedimenti amministrativi genera il c.d. "giusto procedimento". Secondo gli autori passati in rassegna, il contraddittorio processuale, a differenza di quello amministrativo, si caratterizza per la "plurilateralità" (anche solo potenziale), concretandosi nella regola "audiatur et altera pars".

²²⁷ L'imitazione degli schemi processuali da parte del potere amministrativo, anticipando all'interno dell'amministrazione la tutela del diritto di difesa, ha generato nel tempo il c.d. "giusto procedimento", cfr. P. MEZZANOTTE, *Profili costituzionali del giusto procedimento. Dalle radici storiche alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova, 2024, *passim*; se ne ricava che il procedimento "non giusto" è quello che non prevede la necessaria partecipazione del destinatario alla formazione del contenuto della decisione.



non essendo la speciale composizione una “sezione di appello”, ma un organo che, appunto, ha competenze in “unico grado”²²⁸.

Ed infatti, la sentenza a valle dell’incidente nomofilattico, non ha tenuto conto del principio di diritto formulato e ha ritenuto applicabile al giudizio di parifica la disciplina di legge sulla nullità dei collegi giurisdizionali (sent. n. [16 del 2025](#)).

La tesi sostenuta è in sostanza che il controllo sarebbe una “funzione” di natura intrinsecamente diversa da quella giurisdizionale. Per questa ragione si deve sostenere, come già avevano fatto le Sezioni riunite di controllo n. [5/2022/QMIG](#), che l’art. 40 contenga una disciplina autosufficiente e non vi sia alcuna lacuna da colmare.

Di contro, la Corte costituzionale, come si è detto, parla espressamente di lacuna (sent. n. [246 del 2021](#).) e richiede che per l’accesso dinanzi a sé il giudizio di parificazione sia sottoposta ad un vero “test di giurisdizionalità”²²⁹ attraverso cui verificare il “pieno contraddittorio” (Corte cost. sent. n. [89 del 2017](#), punto 2, *Cons. dir. lett. c*) anche dinanzi al primo giudice.

In base a questo test: «*la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nell’ambito dell’attività di controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti [dipende da una serie di condizioni normative che] possono essere così sintetizzate:*

a) *applicazione di parametri normativi[...]*».

b) «*giustiziabilità del provvedimento in relazione a situazioni soggettive dell’ente territoriale eventualmente coinvolte*» (Corte cost. sent. n. 89 del 2017);

c) «*pieno contraddittorio*», sia nella prima fase (il controllo) che in quella di impugnazione, valorizzando il ruolo del pubblico ministero.

La sentenza n. [18 del 2019](#) ha esteso queste condizioni agli altri controlli di legittimità-regolarità.

Se a questo si aggiunge il monito della sentenza n. [39 del 2014](#), l’esigenza di assicurare standard processuale di tutela tipici del giusto processo, già davanti al giudice di prime cure (quello del “controllo”) diventa innegabile.

Secondo tale sentenza, infatti, i controlli ad esito vincolante pongono certamente il tema della tutela dell’art. 24 Cost., e che ove si lamentasse, la lesione di «*situazioni giuridiche soggettive*», comunque denominate, «*la garanzia della [loro] tutela dinnanzi al giudice [deve essere] assicurata dal fondamentale principio dell’art. 24 Cost.*», sicché «*[r]esta [...] in discussione, non già l’an, ma soltanto il quomodo di tale tutela*» (Corte cost. sent. n. [39 del 2014](#)).

²²⁸ Per la stessa illegittimità del ricorso alla procedura di nomofilachia all’interno di un procedimento in unico grado e sul suo carattere, comunque non vincolante per il collegio “espropriato” della questione, cfr. M. PISCHEDDA, [Nomofilachia e giudizio di parifica: si torna indietro di un ventennio. Osservazioni critiche sulla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n 34/2024](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2015, 123 e ss.

²²⁹ G. RIVOSECCHI, *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull’autonomia regionale*, op. cit., spec. 1288.

Il diritto di difesa, infatti, dinanzi ai giudici, costituisce non soltanto un diritto inviolabile, ma altresì un principio supremo dell'ordinamento giuridico.²³⁰

Infine, la modifica del titolo V ha condotto la Corte costituzionale ad affermare che i controlli "amministrativi" sono incompatibili con l'autonomia voluta dalla l. cost. n. 3/2001 (cfr. Corte cost. sent. n. [64 del 2005](#), punto 3 *in diritto*).

In questa prospettiva, l'unica interpretazione conforme dell'art. 40 sembra essere quello che colma la lacuna applicando la c.d. *presunzione di giurisdizionalità*, conducendo inevitabilmente all'applicazione analogica del giusto processo e dell'art. 7 c.g.c.

Il concetto di "pieno contraddittorio", infatti, non può ridursi alla partecipazione cerimoniale del pubblico ministero, alla udienza pubblica alla segretezza della camera di consiglio, ma si declina nel rispetto di una serie di "regole" precise, elaborate nel tempo da dottrina e giurisprudenza. In particolare:

- la necessità della chiarezza preliminare dell'oggetto del giudizio. Il giudice non può procedere né giudicare senza aver ascoltato tutte le parti coinvolte, previa chiara indicazione del *thema probandi* o *decidendi*²³¹. Il momento di fissazione del *thema*, infatti, è essenziale per distinguere tra fase istruttoria e decisoria;

- il diritto a contraddire con l'altra parte. In caso di pluralità di parti (e interessi), esse devono essere tutte coinvolte nel procedimento e in secondo luogo, ove inizialmente si proceda "inaudita altera pars", deve essere possibile recuperare un momento di cognizione piena e demolire gli effetti della decisione provvisoria;

- il divieto di decisione a sorpresa, anche nel caso di questioni fissate d'ufficio dal giudice, al di fuori del circuito del principio dispositivo;

- nel caso di "giudici", la necessità che siano effettivamente indipendenti rispetto alle parti e terzi, attraverso il rispetto del principio della precostituzione del giudice (art. 25 Cost.), come si evince, a contrario, dalla già citata sentenza n. [13 del 2019](#).

È quindi di tutta evidenza che l'esigenza di una tutela piena del contraddittorio non può limitarsi alla fase della impugnazione (in cui il contraddittorio è regolato dagli art. art. 121 e ss. c.g.c.), ma deve estendersi necessariamente anche alla fase di controllo, atteso che la stessa giurisprudenza contabile ha evidenziato che la prima e la seconda fase si svolgono

²³⁰La doppia qualificazione del diritto di difesa come diritto inviolabile della persona ma anche come principio supremo organizzativo dello stato costituzionale di diritto italiano, emerge nella sentenza n. [18 del 1982](#).

²³¹ Sulla connessione del contraddittorio e oggetto del giudizio (*thema decidendum*) e sulla relazione biunivoca tra diritto di difesa (dimensione statica) e contraddittorio (dimensione dinamica), cfr. L.P. COMOGGIO, (voce) *Contraddittorio (principio del): I) Diritto processuale civile*, in *Enc. giur.*, Vol. IX, Treccani, Roma, 1997, 12 e ss., nonché per il processo amministrativo del processo amministrativo, cfr. anche F. BENVENUTI, (voce) *Contraddittorio: diritto amministrativo*, in *Enc. giur.*, Vol. IX, Treccani, Roma, 1961, 738 e ss. Sulla declinazione del contraddittorio nelle regole esposte nel testo cfr. altresì E. FAZZALARI, (voce) *Procedimento e processo (Teoria generale)*, op. cit., 819 e ss.



nell'ambito di un procedimento unitario ed officioso non disponibile per le parti²³² (sentenza SS.RR. spec. comp. n. [3 del 2025](#)).

La giurisprudenza costituzionale, del resto, non contiene una affermazione espressa sulla natura del giudizio solo per chi non vuole vedere. Di seguito una breve rassegna.

Nell'anno della approvazione della novella costituzionale sul bilancio, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. [72 del 2012](#), negava il "tono" costituzionale del conflitto sollevato dalla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per violazione del contraddittorio, rinviava ai mezzi di impugnazione previsti dalla legge ordinaria a presidio di tale diritto, osservando che contestando «*l'assenza di contraddittorio (ma anche la parificazione parziale, eccepita quale secondo motivo del ricorso), la ricorrente mira a utilizzare il conflitto tra enti quale mezzo improprio di censura dell'esercizio della funzione giurisdizionale e a trasformare il giudizio presso questa Corte «in un nuovo grado di giurisdizione avente portata tendenzialmente generale» (sent. n. 27 del 1999).*

In pratica una cristallina affermazione della natura giurisdizionale del giudizio di parificazione.

Le già citate sentenze Corte cost. nn. [39 del 2014](#) e [89 del 2017](#) contengono invece un riferimento diretto allo standard di contraddittorio richiesto, che deve sussistere «*Sia nell'ambito del giudizio di parifica esercitato dalla sezione di controllo della Corte dei conti sia nell'eventuale giudizio»* dinanzi alle Sezioni riunite giurisdizionali.

La "pienezza" del contraddittorio diventa quindi un punto di legittimità del giudizio della prima fase, la cui garanzia è assicurata dalla possibilità del ricorso. Tale atto, infatti, apre un'ulteriore fase del giudizio che, ai sensi di legge, è disciplinata, per quanto non diversamente disposto, dalle norme sull'impugnazioni (art. 129 c.g.c.): ne consegue che il secondo giudice deve effettuare un controllo sul rispetto del contraddittorio da parte del primo (art. 199 c.g.c.).

In estrema sintesi, mettendo in fila le disposizioni di legge e la contraddittoria giurisprudenza del Giudice costituzionale, alcune cose appaiono certe, ed è da queste che bisogna partire per risolvere il nodo dell'analogia: (a) esiste una lacuna; (b) occorre assicurare

²³² Le Sezioni riunite in speciale composizione hanno tuttavia evidenziato che a causa del carattere officioso ed inquisitorio del giudizio, il contraddittorio sulle prove e, a monte, la loro raccolta è strettamente legata ai tempi ed al ruolo del magistrato istruttore. La pienezza del contraddittorio e della prossimità alla prova, quindi, conferisce alla fase di controllo una centralità che non può essere proiettata alla fase di impugnativa, come evidenziato da costante giurisprudenza (così SS.RR. spec. comp. sentt. nn. 4 del 2024, punto 10.2 *in diritto*; 11 del 2014; n. 38 del 2014, punto 3.7. *in diritto*; n. 55 del 2015 punto 4 *in diritto*; n. 5 del 2021, punto 1.3. *in diritto*). Le Sezioni riunite non possono quindi replicare l'indagine del primo giudice (così SS.RR. spec. comp. sent. n. 11 del 2014; n. 38 del 2014, punto 3.7. *in diritto*; n. 55 del 2015 punto 4 *in diritto*; n. 5 del 2021, punto 1.3. *in diritto*), ma si devono limitare agli elementi probatori contenuti negli atti raccolti nel fascicolo d'ufficio, e a quelli prodotti con gli atti e i documenti del contraddittorio delle parti sostanziali indicate dall'art. 124 c.g.c., nonché sugli altri elementi eccezionalmente raccolti da questo Giudice ai sensi dell'art. 128, co. 2, c.g.c. e nel rispetto dei limiti arrecati della disciplina processuale delle "impugnazioni" (art. 129 c.g.c.). In tema cfr. F. ALBO, [I rapporti tra controllo e giurisdizione nel giudizio in unico grado presso le sezioni riunite in speciale composizione. Spunti problematici e profili evolutivi](#), in *Rivista della Corte dei conti*, 2/2022, 147 e ss e ss.

un contraddittorio “pieno” in “udienza pubblica”; (c) Il controllo è affidato ad un “giudice” dell’ordinamento giudiziario (art. 108 Cost.), a cui devono essere applicate le necessarie garanzie di indipendenza interna ed esterna²³³ previste dalla legge; (d) di fronte a questo giudice contraddicono il pubblico ministero, insieme al soggetto controllato; (e) al giudice, in quanto tale, si applicano la regola della segretezza della camera di consiglio (salve le disposizioni dell’art. 16 della l. n. 117/1988) e, di conseguenza, anche le regole a garanzia della sua neutralità (norme sulla astensione e ricusazione).

Queste norme impongono al giudice di rimanere intrappolato dentro la *gabbia semantica*²³⁴ della legalità legale e costituzionale (art. 101 Cost.) e di muoversi dentro allo schema del “controllo-garanzia” a contraddittorio pieno, ossia un controllo in cui il potere officioso del giudice si sviluppi nel rispetto degli artt. 24 e 25 Cost.

Le garanzie del “pieno” del contraddittorio, infatti, come dimostra la sentenza n. [13 del 2019](#) sono indissociabili dalla neutralità del giudice²³⁵, attraverso la sua indipendenza interna ed esterna, garantita anche tramite il principio del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.).

Ciò tanto più se si considera che l’abrogazione degli art. 125 e 130 Cost., non lascia spazio a controlli dello Stato apparato al di fuori dell’art. 120 Cost. mentre si deve sempre ammettere il sindacato giurisdizionale, in forza del principio di legalità costituzionale e legale.

In questa prospettiva, il rapporto tra art. 103 e 100 comma 2 Cost. può essere inquadrato solo come un rapporto tra funzione e contenuto (o compito, o attività), pena il rischio di incostituzionalità dell’attività di riscontro che si svolge, in modo officioso, a ridosso della

²³³ Su indipendenza interna, esterna e “da sé”, R. ROMBOLI, [L’indipendenza della magistratura. Storia, attualità, prospettive. Relazione introduttiva all’omonimo Convegno alla \(Università di Genova 24 maggio 2024\)](#), reperibile su *Giustizia Insieme*, 26 settembre 2024.

²³⁴ Sul concetto di “prigione semantica” ed il connesso approccio cognitivo alla interpretazione, cfr. M. ORLANDI, *Introduzione alla logica giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2021, 84-104. Nello stesso senso A. FALZEA, *Efficacia giuridica* (voce), in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1965, XIV, 442 e ss., spec. 437 e nota 33), afferma che l’interpretazione può essere influenzato dagli interessi, ma senza spezzare il vincolo del testo. Sulla distinzione tra testo e contesto N. IRTI, *Testo e contesto. Una lettura dell’articolo 1362 Codice civile*, Cedam, Padova, 1996, *passim*. Contesto è tutto ciò che sta fuori dal testo e consente di indicare il significato adeguato alla situazione concreta in caso di polisemia del testo, con il limite dalla gabbia semantica, cfr. N. IRTI, *Testo e contesto*, cit., 22 ss.; M. LUCIANI, (voce) *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, *Annali IX*, Giuffrè, Milano, 2016, 391 e ss. In tema cfr. altresì A. GENTILI, *Senso e consenso. Storia, teoria e tecnica dell’interpretazione dei contratti*, I, Giappichelli, Torino, 2015, 191 ss.; D. CANALE, *Legal Interpretation and the Objectivity of Values*, in P. Comanducci, R. Guastini (a cura di), *Analisi e diritto*, cit., 244; M. ONORATO, *L’accordo d’interpretazione*, Giuffrè, Milano, 2009, 79 ss.

²³⁵ Su imparzialità e neutralità cfr. nota 110. Le autorità indipendenti sono quindi solo pubbliche amministrazioni la cui imparzialità è rinforzata dalle garanzie di indipendenza dal Governo; tuttavia, tale condizione organizzativa non intacca il loro primo dovere di autorità amministrativa: bilanciare gli interessi secondari in relazione all’interesse pubblico primario di cui sono intestatarie. Per tale ragione, per la Corte costituzionale, ha affermato che le Autorità indipendenti ha ritenuto che non possano considerarsi neutrali alla stregua di un giudice.



funzione di *gubernaculum* di enti dotati di autonomia, per i quali, altrimenti, la funzione svolta dal giudice sarebbe indistinguibile da quella dello Stato-apparato.

16. Conclusioni: controllo-garanzia e giustizia contabile

Alla luce del percorso svolto, il rapporto tra art. 100 e art. 103 Cost. non sembra potersi considerare una questione soltanto teorica. Esso incide, invece, in modo diretto sulla qualificazione delle forme di tutela della legalità del bilancio e, di riflesso, sulla disciplina procedurale applicabile ai giudizi che ne assicurano l'effettività.

L'analisi svolta induce a ritenere che la legge costituzionale n. 1 del 2012 abbia modificato in profondità il diritto costituzionale del bilancio. L'introduzione dei concetti di equilibrio e sostenibilità non si è limitata ad aggiungere nuovi vincoli contenutistici, ma ha concorso a trasformare la struttura delle norme finanziarie della Costituzione, facendo emergere una clausola generale unitaria di copertura, equilibrio e sostenibilità. Tale mutamento ha reso più stretto il collegamento tra il bilancio, i suoi controlli e la tutela degli interessi costituzionali che esso è chiamato a servire.

Infatti, l'oggetto del controllo (il bilancio e il suo andamento ex art. 100, 81 comma 6 Cost. e 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012) e il parametro che lo governa (la clausola costituzionale di equilibrio, copertura e sostenibilità) individuano ora una specifica materia di contabilità pubblica, ormai direttamente prevista dalla Costituzione, individuando un nucleo duro nella riserva di giurisdizione prevista dall'art. 103 Cost.

In questa prospettiva, il controllo sul bilancio non può più ridursi a una mera attività di referto o di collaborazione istituzionale (incompatibile con il principio di effettività sancito dall'art. 81 comma 6 Cost.).

In secondo luogo, quando esso è diretto a verificare il rispetto di parametri legali e produce effetti vincolanti, deve altresì assumere la fisionomia di un controllo-garanzia: un controllo, cioè, che non si esaurisce nell'accertamento dell'irregolarità e dei suoi effetti, ma deve avere forme coerenti con la neutralità del giudice e con il diritto di difesa che si impongono anche nella rinnovata "materia di contabilità pubblica", coincidente con il nuovo diritto costituzionale del bilancio.

In questa prospettiva, la funzione di controllo affidata alla Corte dei conti (art. 100 Cost.) tende a intrecciarsi con le esigenze proprie della giustizia contabile (art. 103 Cost.), non già per sovrapposizione terminologica, ma per la comune esigenza di garantire l'osservanza della legge con forme neutrali e imparziali.

Se questa ricostruzione è corretta, ne deriva che il raccordo tra art. 100 e art. 103 Cost., quando si effettuano "verifiche preventive e consuntive sull'andamento della finanza pubblica" (art. 5 comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012) non può essere occasionale, ma deve essere sistematico.

Da questo punto di vista, il giudizio di parificazione rappresenta il banco di prova più significativo. Esso mostra come il controllo successivo sul bilancio, quando è officioso, necessario e dotato di effetti conformativi, ponga inevitabilmente il problema delle garanzie processuali e della collocazione costituzionale del giudice che lo esercita.

Proprio per questo, la tesi che riconduce tali controlli a una funzione sostanzialmente amministrativa sembra insostenibile, soprattutto dopo la riforma del 2012 e alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente.

Da questo punto di vista, la sentenza n. [34/2024/QMIG](#) appare una chiara diversione dalle premesse costituzionali qui passate in rassegna²³⁶. Essa, infatti, si inserisce in modo scomposto dentro un cammino giurisprudenziale coerente e sintonico tra Sezioni riunite giurisdizionali (in speciale composizione), Corte di Cassazione (ordinanza Cassazione, SS.UU. n. [304 del 2023](#)) e Corte costituzionale (Corte cost. sent. n. [184 del 2022](#)), giungendo a negare la qualifica di "giudice" alla Sezione regionale di controllo (cui non si applicherebbero la generale garanzia dell'art. 25 Cost. ed il carattere integrato dell'unico grado).

L'espressione "controllo-garanzia", infatti, non è un'invenzione concettuale della Corte costituzionale del 2022 (sentenza n. [184 del 2022](#)), ma si riferisce a una precisa forma dei controlli già prevista nel 1948 e ora diventata necessaria.

Il controllo-garanzia è innanzi tutto un controllo "vincolante" per diritto costituzionale (art. 81 comma 6 Cost.). In secondo luogo, esso si svolge con modalità più articolate che in passato, in quanto grazie all'art. 5, comma 1, lett. a) l. cost. n. 1/2012 si svolge non solo sui "rendiconti" (verifiche consuntive), ma anche su di altri atti del bilancio a carattere preventivo (legge di previsione regionale²³⁷; bilancio di previsione degli enti locali; piano di riequilibrio).

La necessità di forme di "garanzia" (intesa come tutela e rimedio soggettivo) è peraltro una derivazione del principio di legalità del bilancio e della collaterale scelta costituzionale di affidare il suo controllo ad un giudice.

Laddove le sue pronunce sono vincolanti e si instaurano in modo officioso, la "difesa" deve essere pienamente garantita.

Essa, infatti, dal punto di vista del diritto costituzionale, non è solo un "diritto inviolabile" (una posizione giuridica di soggetti giuridici) ma anche un principio supremo²³⁸, attorno cui

²³⁶ Per una recente critica alla sentenza, assai articolata, M. RICCIARDO CALDERARO, [L'evoluzione del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali della Corte dei conti alla luce della riforma introdotta dalla legge n. 1/2026](#), in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2026, 1 ss.

²³⁷ Ci si riferisce al residuo controllo previsto dall'art. 1, commi 3 e 7, del d.l. n. 174/2012. A seguito della [sent. n. 39 del 2014](#), esso si limita ad "accertare" l'illegittimità, senza produrre il blocco della spesa, che è un effetto sulla legge, che invece resta riservato alla giurisdizione della Corte costituzionale. L'accertamento, però, può costituire parametro interposto di costituzionalità come è avvenuto nei casi qui citati delle sentt. [n. 39 del 2024](#) e [n. 58 del 2024](#). Sui controlli di verifica "preventiva" qui citati, ci si permette di rinviare a F. SUCAMELI, *La crisi dell'equilibrio del bilancio dell'ente locale: blocco della spesa, piani di riequilibrio e dissesto*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, op cit., 544 e ss.

²³⁸ I principi supremi e i diritti inviolabili costituiscono un nucleo logico "superiore" della Costituzione che contrassegnano la sua rigidità e la legalità costituzionale. Questo nucleo logico è immodificabile sia dall'interno



si organizza lo Stato costituzionale di diritto, definendo il rapporto tra *gubernaculum* e *iurisdictio*.

Il giudice, in quanto “sbocco” ultimo e insindacabile della legalità, affinché non abusi del suo potere di controllo, deve essere soggetto “soltanto alla legge” (art. 101 Cost.) e a tale scopo ad esso sono imposti standard organizzativi e forme di esercizio della funzione (il giusto processo ex art. 111 Cost., 24 e 25 Cost.).

Del resto, come osserva correttamente Salvatore Buscema, sin dal 1969, la giustizia contabile si può definire come il «*sistema di accertamento costante ed obiettivo della correttezza di gestione*»²³⁹ mediante procedimenti officiosi o ad iniziativa pubblica necessaria e doverosa (giudice istruttore e pubblico ministero). Tali meccanismi officiosi di controllo sono ora previsti come necessari dall’art. 20 della l. n. 243/2012 in attuazione del principio di garanzia sancito dagli artt. 81, comma 6, Cost. e dall’art. 5, comma 1, lett. a) della l. cost. n. 1/2012. Essi, quindi, “devono” rispondere al *test di giurisdizionalità* delineato dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 89 del 2017](#): (a) per evitare di abbassare lo standard di giustizia richiesto dal diritto inviolabile di difesa ([sentenza n. 13/2019](#) che sancisce l’insufficienza del modello dell’autorità indipendente e della sua funzione amministrativa di *adjudication*; (b) per evitare di reintrodurre surrettiziamente controlli amministrativi sul sistema delle autonomie (l. cost. n. 3/2001)

Appartenendo al potere giudiziario, infatti, la funzione della Corte dei conti resta quella di fare “giustizia”, cioè accertare la legge applicabile al caso concreto, con funzione di garanzia. Ne consegue che ogni ricostruzione delle sue attribuzioni al di fuori dello schema del controllo-garanzia giurisdizionale, non rende solo incerto il regime procedimentale applicabile, ma rischia di compromettere la stessa legittimazione costituzionale del controllo di cui all’art. 100 Cost., che non solo può, ma deve essere neutrale anche nelle forme di esercizio.

(sentt. nn. [1164 del 1988](#) e [125 del 2025](#)) che dall’esterno dell’ordinamento nazionale (sent. n. [183 del 1973](#); sent. n. [170 del 1984](#); sent. n. [238 del 2014](#)). In argomento, *ex plurimis*, cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1995 e da ultimo, riassuntivamente sullo stato del dibattito e degli approdi giurisprudenziali ed Elisa Cavisino che qualifica entrambi come elementi di “identità costituzionale”, “principi di struttura” sottratti alla interposizione legislativa, anche costituzionale e al processo di integrazione europea, cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*. op. cit., *passim*. Va altresì segnalato che il concetto dei controlimiti – seppur così non denominato – non è esclusivo alla Costituzione rigida, ma è invero anteriore: cfr. S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano* (1914), Milano, 1988, spec. 234. L’A. elabora una nozione di costituzione in senso logico, che si erge al di sopra di precetti di dettaglio e che si assume immodificabile, come espressione di potere costituente anche nell’ordinamento prerepubblicano. In tale scritto, come già in ID., *La teoria dei diritti pubblici subbiettivi*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Vol. I, op. cit., 111-220; l’A. si sofferma sul carattere “superiore” dello Statuto in quanto “irrevocabile” e perché «*non per la sua origine o perché emani da una autorità superiore, ma per la sua natura, che si manifesta nella sua medesima intenzione, nella sua volontà di valore come tale*»

²³⁹ Cfr. S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Giuffrè, 1969, 533 e 212. Salvatore Buscema parlava di anche reciproca “integrazione” tra controllo e giurisdizione, cfr. ID., *Trattato di contabilità pubblica*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1979, 735 e ss., sostenendo coerentemente la natura giurisdizionale del giudizio di parificazione (II, 766).