

# Diritto amministrativo

RIVISTA TRIMESTRALE

ANNO XXIII - FASCICOLO 4 - 2015

4/2015

*In questo numero:*

Corte costituzionale e concorrenza

Interesse pubblico

Contiene indice annata



GIUFFRÈ EDITORE

© Giuffrè Francis Lefebvre – Copia riservata all'autore

---

# indice

---

## DOTTRINA

	<i>pag.</i>
Francesca TRIMARCHI BANFI, <i>Ragionevolezza e bilanciamento nell'attuazione dei principi costituzionali. Il principio di concorrenza nei giudizi in via principale</i> .....	623
Roberto CAVALLO PERIN, <i>I principi costituzionali e il potere di coordinamento della finanza pubblica come potere unilaterale della Repubblica italiana</i> .....	639
Margherita RAMAJOLI, <i>La giuridificazione del settore alimentare</i> .....	657
Marco MAZZAMUTO, <i>L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo</i> .....	683
Francesco GOISIS, <i>Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali</i> .....	743
Paolo LAZZARA, <i>Funzione antitrust e potestà sanzionatoria. Alla ricerca di un modello nel diritto dell'economia</i> .....	767
Alessandro CIOFFI, <i>L'interesse pubblico nell'azione amministrativa</i> .....	797

## NOTE E RASSEGNE

Bernardo SORDI, <i>Feliciano Benvenuti: il pensiero e il metodo</i> .....	841
Monica DELSIGNORE, <i>L'ordinaria rilevanza dell'atto nullo</i> .....	851

ROBERTO CAVALLO PERIN

## I PRINCIPI COSTITUZIONALI E IL POTERE DI COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA COME POTERE UNILATERALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (1)

SOMMARIO: 1. La raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati e l'attività di controllo come attività di scienza. — 2. I vincoli di spesa pubblica come principi di limitazione delle autonomie e degli Stati. — 3. I principi come limite alle autonomie giuridiche. — 4. I principi come bilanciamento tra beni costituzionali in vista dell'Unità dell'ordinamento. — 5. Il procedimento e i principi di ragionevolezza e proporzionalità. — 6. I poteri di coordinamento di finanza pubblica: un unico patrimonio nella complessità dell'organizzazione pubblica.

1. *La raccolta, l'elaborazione e la diffusione dei dati e l'attività di controllo come attività di scienza.*

È certo singolare vedere enunciata la legittimità costituzionale dell'obbligo delle pubbliche amministrazioni di trasmettere dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, come principio di coordinamento della finanza pubblica (2), poiché ciò che emerge all'evidenza è ancor prima l'enunciazione di un limite generale che si oppone a qualsiasi autonomia giuridica.

Negazione dell'autonomia regionale certo, ma più in generale di ogni autonomia giuridica riconosciuta dall'ordinamento come dotata d'indirizzo politico, ivi compresi i ministeri e le altre

(1) È qui pubblicata una rielaborazione della Relazione tenuta al Convegno su « *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello stato e delle regioni* » (Corte costituzionale, Roma, 15 maggio 2015).

(2) Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 35 del 2000; Corte Cost. n. 176 del 2003.

amministrazioni statali, poiché l'amministrazione dei dati è attività unitaria utile a tutti (3) e per molti settori, anche se frequentemente assumono maggiore rilievo le amministrazioni pubbliche e non le private, con spicco per l'economia e la finanza pubblica rispetto ad altre materie.

L'indipendente gestione dei dati è perciò fondamento unitario di ogni attività conoscitiva dell'amministrazione (4) (art. 97, co. 2°, Cost.), che possa dirsi scientificamente fondata e che perciò deve essere giuridicamente libera (art. 33, co. 1°, Cost.).

In attuazione di specifiche norme costituzionali (art. 100 Cost.) si è elevata la funzione di controllo e ancor più l'organo Corte dei Conti a struttura al servizio dello « Stato comunità » (5), che perciò non si vuole assoggettata all'indirizzo politico del governo, seppure per tale funzione la Corte non possa dirsi partecipe della protezione offerta dalla Costituzione alle giurisdizioni speciali (art. 104 e 108, co. 2°, Cost.) (6).

In tal senso vanno intesi i controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti dall'ordinamento alla Corte dei Conti in riferimento alle compatibilità di cui agli artt. 81 (7) e 119 Cost. (8) e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici

(3) Corte Cost. n. 95 del 2013; Corte Cost. n. 326 del 2010.

(4) F. LEVI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione*, Giappichelli, Torino, 1967, 52, 69 e s.

(5) Corte Cost. n. 60 del 2013; Corte Cost. n. 170 del 2007; Corte Cost. n. 267 del 2006; Corte Cost. n. 470 del 1997; Corte Cost. n. 29 del 1995.

(6) Cfr. la primigenia sui magistrati della Corte Cost. n. 1 del 1967; l. 5 giugno 2003, n. 131, art. 7.

(7) G. RIVOSECCHI, *Il governo dei conti pubblici tra articolo 81 della Costituzione, vincoli europei e crisi economico-finanziaria globale*, in *Costituzione, economia, globalizzazione. Liber amicorum in onore di Carlo Amirante*, Napoli, 2013, 941 s.; N. LUPO, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata o organica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di Studi Varenna Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, 425 s.; G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri - Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Napoli, 2011, 150 s.

(8) A. ALLEGRETTI, A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 337 s.; A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, in *Le autonomie territoriali dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, a cura di G. Berti, G.C. De Martin, Milano, 2001,

concordati in sede europea (9), sicché ad essi il legislatore regionale non può sottrarre gli enti locali e gli enti del servizio sanitario (10).

Il divieto di erogare somme a favore di enti strumentali degli enti territoriali è conforme a Costituzione poiché posto in considerazione della violazione dell'obbligo di *comunicazione dei dati economici e finanziari* (11).

Il monitoraggio dei conti pubblici di organi e enti della Repubblica italiana, la trasmissione di dati sul mantenimento dei saldi di finanza pubblica, appaiono poteri strumentali all'osservanza degli obblighi assunti verso l'Unione europea e gli altri Stati membri (12), poiché tempi non coordinati su base nazionale dell'andamento del flusso dei dati negano in radice ogni lettura unitaria dei conti della Repubblica italiana (13).

L'attività conoscitiva in esame è attività pubblica, di rilievo costituzionale, che ha assunto un carattere proprio nella classificazione dell'attività della pubblica amministrazione. Se allo Stato di diritto si suole generalmente ricondurre l'attività giuridica della pubblica amministrazione e allo Stato sociale si suole generalmente riferire l'ulteriore attività dei servizi pubblici, si deve riconoscere che è emersa nel tempo una crescente autonomia concettuale di quell'attività di accertamento e ancor più di scienza, che supera la tradizionale bipartizione di funzioni e servizi, poiché in essa non assume rilevanza giuridica l'atto di volontà del pubblico potere (es. atto amministrativo, contratto, sentenza giurisdizionale, ecc.) né — salvo eccezioni — la destinazione di prestazioni a determinati destinatari che di tali prestazioni sono i creditori.

La raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati — in particolare lo studio dei flussi dei grandi dati — non possono essere ricondotti alla nozione di pubblico servizio o di funzione.

236; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 41 s.

(9) Corte Cost. n. 229 del 2011; Corte Cost. n. 120 del 2008; Corte Cost. n. 190 del 2008; Corte Cost. n. 169 del 2007; Corte Cost. n. 82 del 2007.

(10) Corte Cost. n. 60 del 2013; Corte Cost. n. 390 del 2004; Corte Cost. n. 211 del 2012.

(11) Corte Cost. n. 190 del 2008.

(12) Corte Cost. n. 36 del 2004; Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 169 del 2007; Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 36 del 2004.

(13) Corte Cost. n. 229 del 2011.

Trattasi d'attività che è « premessa per la determinazione del quadro nazionale » — inserito in quello europeo — che postula amministrazioni ed enti che hanno come missione o scopo sociale la messa in disponibilità di dati certi e completi, come prerequisito di qualsiasi ulteriore attività pubblica o privata (14), con rilevanza generale dell'enunciato costituzionale secondo la quale la scienza non ha che da essere libera (art. 33, co. 1, Cost.) (15). Trattasi d'esercizio di poteri « di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo » (16), capaci di un coordinamento in concreto (17).

## 2. I vincoli di spesa pubblica come principi di limitazione delle autonomie e degli Stati.

L'argomento addotto per sostenere l'assoggettamento ai principi di coordinamento della finanza pubblica (18) delle *autonomie*

(14) Corte Cost. n. 229 del 2011.

(15) Da ultimo: E. BARENDT, *Academic Freedom and the Law (a Comparative Study)*, Oxford and Portland, 2010; T. KARRAN, *Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis*, in *Higher Education Policy*, 2007, 20; F. MERLONI, *Autonomie e libertà nel sistema della ricerca scientifica*, Milano, 1990, 16 s.; A. ORSI BATTAGLINI, *Libertà scientifica, Libertà accademica e valori costituzionali*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, 89 s.

(16) Corte Cost. n. 376 del 2003; Corte Cost. n. 112 del 2011; Corte Cost. n. 57 del 2010; Corte Cost. n. 190 del 2008; Corte Cost. n. 159 del 2008.

(17) Corte Cost. n. 376 del 2003; V. BACHELET, v. *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 631 s.; A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute), a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, 2012, 3 s.; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, *ivi*, 48 s.; L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2011; A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425 s.

(18) La l. cost. n. 1 del 20 aprile 2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, art. 3, co. 1, lett. a) e b) ha 'separato' l'armonizzazione dal coordinamento, trasferendo solo la prima tra le materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *www.federalismi.it*, n. 2/2014; R. BIFULCO,

*speciali* — regioni e province autonome (19) — è d'interesse perché si pone come forte richiamo all'unità di ciò che è definito come « parte integrante » di una « finanza pubblica allargata » (20), cioè di tutte le istituzioni pubbliche (21), nessuna esclusa.

Carattere unitario della Repubblica italiana (art. 5 Cost.) (22) che ora ricomprende anche il suo essere costitutiva dell'Unione europea, con l'assunzione degli obblighi di carattere generale all'azione di risanamento della finanza pubblica, che riguarda tutte le amministrazioni pubbliche: le autonomie ordinarie, quelle

*Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *www.associazionedeicostituzionalisti/rivista*, n. 2/2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio*, *ivi*; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 s.; *Id.*, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Atti del LVII Convegno di Studi Varenna Villa Monastero, 22-24 settembre 2011, Milano, 2012, 467 s.; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. « pareggio di bilancio »*, *ivi*; *Id.*, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la finanza pubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2012; R. DICKMAN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2012, 43 s.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2011, Napoli, 2012; G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. giur. Mez.*, 2013, 91 s.; R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2012, 929 s.

(19) Sotto il profilo dei benefici redistributivi e fiscali, gli enti dotati di autonomia differenziata godono di una condizione di particolare *favor*: G. PERNICIAIRO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali « prima » dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Atti del convegno annuale dell'Associazione « Gruppo di Pisa », Università degli Studi di Milano - Bicocca, 10-11 giugno 2011, a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, Torino, 2011, 427 s.; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del Titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *Le autonomie in cammino*, Padova, 2012, 141 s.

(20) Corte Cost. n. 169 del 2007; Corte Cost. n. 82 del 2007; Corte Cost. n. 425 del 2004.

(21) Corte Cost. n. 229 del 2011; Corte Cost. n. 289 del 2008; Corte Cost. n. 120 del 2008.

(22) C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 67 s., 7 s.

speciali, lo Stato in tutte le sue articolazioni (23), ma anche logicamente e *a fortiori* le istituzioni dell'Unione europea, da intendersi tutte — amministrazioni nazionali e istituzioni dell'Unione europea — come parti di un ordinamento più generale, ai quali tutti si sono assoggettati pel tramite dei trattati.

La « visione unitaria » di finanza pubblica, a tutela dell'equilibrio finanziario, in specie del patto di stabilità interno (24), è garanzia dell'unità della Repubblica italiana intesa talora come « Stato comunità » (25) e talaltra più propriamente come Stato ordinamento » (26) — a tutela della quale sono stati convalidati i già citati poteri e il ruolo della Corte dei Conti (27) che come organo di controllo può dirsi in continuità con il ruolo riconosciuto alla Corte dei Conti nell'ordinamento delle istituzioni dell'Unione europea (28).

### 3. *I principi come limite alle autonomie giuridiche.*

Sulla consistenza delle norme principio in materia di coordinamento della finanza pubblica vi è conformità sostanziale con le elaborazioni che, quantomeno dalla fine dell'800, hanno rilevato nei principi i limiti inderogabili all'autonomia giuridica, sia essa pubblica o privata, limiti che dunque l'autonomia non può supe-

(23) Corte Cost. n. 82 del 2007; Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 353, 345, 36 del 2004; Corte Cost. n. 416 del 1995; Corte dei Conti, sezioni riunite di controllo, *Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica*, 15 marzo 2016, sul peso enti locali 239; sull'ampia riduzione dell'incremento di spesa 241; nel 2014 poco meno del 31% sulla spesa generale italiana della pubblica amministrazione, rispetto al 35% del 2009.

(24) Corte Cost. n. 198 del 2012; Corte Cost. n. 179 del 2007.

(25) Corte Cost. n. 40 del 2014; Corte Cost. n. 57 del 2010.

(26) Corte Cost. n. 175 del 2014; Corte Cost. n. 60 del 2013.

(27) Corte Cost. n. 60 del 2013, *supra* § 1. Il fondamento costituzionale di un potere d'attuazione uniforme degli enunciati costituzionali sull'indebitamento e sulle spese per investimento, consente al legislatore statale di vietare temporaneamente l'acquisto di « derivati », oppure negare che i finanziamenti pubblici alle piccole e medie imprese private possano essere considerate spese per investimento indiretto: Corte Cost. n. 52 del 2010; Corte Cost. n. 425 del 2004.

(28) *Amplius R. CAVALLO PERIN, Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei conti europea e Corte dei conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, (Roma, 27 giugno 2008, in Corte dei Conti), 2009, 45-52.

rare (29). I principi non sono qui intesi come rivelazione di un sistema ordinato di cui il legislatore abbia semplicemente indicato i tratti essenziali più comuni e di cui l'interprete debba rivelare l'implicito disegno. Si tratta piuttosto (30) al contrario di ricondurre ad unità ciò che il legislatore ha riconosciuto in modo disorganico, riconoscendo singole parti e senza accorgersi delle necessità del tutto. Un legislatore che in tal senso è stato detto frammentario, parziale e perciò e più esattamente « disordinato » (31). Un sistema, che come è ormai chiaro da anni, è diventato, anche per la realtà giuridica, un insieme di una plura-

(29) F. SORRENTINO, *I principî generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in *Dir. e soc.*, 1987, 181 s.; S. BARTOLE, voce *Principî generali del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1986, 494 s., con ivi ampi riferimenti; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984, 229 s.; M. JORI, *I principî nel diritto italiano*, in *Soc. del dir.*, 1983, 7 s.; A. GIULIANI, *Le disposizioni sulle leggi in generale*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di P. Rescigno, Torino, 1982, 226-232; R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, in *Commentario al codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1974, 281-285; E. CROSA, *Osservazioni sui principî generali come fonte di diritto pubblico*, Torino, 1926, 19-22; T. ASCARELLI, *Il problema delle lacune e l'art. 3 disp. prel. cod. civ. (1865) nel diritto privato*, in *Arch. giur.*, 1925, poi in *Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952, 209 s.; G. PACCHIONI, *I principî generali del diritto*, in *Arch. giur.*, 1924, 113 s.; G. BRUNETTI, *Le fonti e le funzioni del dubbio nella giurisprudenza*, in *Giur. it.*, 1923, IV, 1 s.; V. MICELI, *I principî generali del diritto. A proposito di una recente pubblicazione* [scritto di G. Del Vecchio, *Sui principî generali del diritto*] in *Riv. dir. civ.*, 1923, 23 s.; A. CECCHINI, *Storia della giurisprudenza e interpretazione della legge*, in *Arch. giur.*, 1923, 15 s.; C. GANGI, *Il problema delle lacune nel diritto privato*, in *Arch. giur.*, 1923, 137 s.; G. DEL VECCHIO, *Sui principî generali del diritto*, in *Arch. giur.*, 1921, 33 s.; D. DONATI, *Il problema delle lacune nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1910, poi rist. anastatica in *Scritti di Diritto Pubblico*, vol. I, Padova, 1966; Per altri riferimenti si veda: N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, Memorie dell'istituto giuridico, II serie, XXXVI, 1938, 71; ID., voce: *I principî generali del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, 1966, 889-892; R. CAVALLO PERIN, *I principî come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000, 41; Corte Costituzionale Servizio Studi, *Il coordinamento della finanza pubblica nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)*, a cura di I. Rivera, aprile 2015, in [www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/stu\\_282.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_282.pdf).

(30) G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, cit.

(31) O. HÖFFE, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, 2007; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Diritti fondamentali e interessi costituiti. W.H. Talf Presidente della Corte Suprema degli Stati Uniti (1921-1930)*, Milano, 2006.

lità di insiemi, dunque un ordinamento di una pluralità di ordinamenti.

Pluralità di ordinamenti di cui non sono sempre evidenti le relazioni, dunque le modalità di risoluzione dei conflitti che all'occasione possono verificarsi fra ordinamenti interni alla Repubblica italiana, fra quest'ultima e gli ordinamenti di altri Stati appartenenti all'Unione europea di cui fa parte, non ultimo dei rapporti di tutti con l'ordinamento dell'Unione, che di questi rapporti pretende di essere la normazione, di cui sono note le elaborazioni dei contro-limiti prima e poi di un dialogo tra le Corti (32).

(32) A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra la Corte di giustizia dell'Unione Europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.rivistaiaic.it*, f. 4, 2012; V. ZAGREBELSKY, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dopo sessant'anni. Pensieri di un giudice a fine mandato*, in *Il Foro it.*, 2012, col. 29; S. FOÀ, *Leggi di interpretazione autentica e conformità alla Cedu: il parametro di legittimità « conteso » tra Corte Costituzionale e Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Foro amm-CdS*, 2011, 2247; Id., *Giustizia amministrativa e pregiudizialità costituzionale, comunitaria e internazionale. I confini dell'interpretazione conforme*, Napoli, 2011; R. GRECO, *Dialogo tra Corti ed effetti nell'ordinamento interno. Le implicazioni della sentenza della Corte costituzionale del 7 aprile 2011, n. 113*, in *www.giurcost.org*, 2011; G. TESAURO, *Il dialogo tra giudice italiano e corti europee*, in C. BALDUCCI, M. L. SERRANO, *Nuovi assetti delle fonti del diritto del lavoro - Atti del Convegno nazionale*, Casper Cyber Publishing, 2011, 11; A. RUGGERI, *Rapporti tra CEDU e diritto interno: Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, in *www.diritticomparati.it*, 2011; R. CONTI, *CEDU e interpretazione del giudice: gerarchia o dialogo con la Corte di Strasburgo?*, in *www.federalismi.it*, 2010, f. 6; M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Interpretazione conforme e tecniche argomentative*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Torino, 2009; G. TESAURO, *Costituzione e norme esterne*, in *Dir. Unione europea*, 2009, 195; AA. VV., *Corte Costituzionale, giudici comuni e interpretazioni adeguatrici*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 6 novembre 2009, Milano, 2010; M. CARTABIA, *La Convenzione europea dei diritti dell'uomo e l'ordinamento italiano*, in *Giurisprudenza europea e processo penale italiano*, a cura di A. Balsamo, R. E. Kostoris, Torino, 2008; L. CONDORELLI, *La corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008; F. DONATI, *La Cedu nel sistema italiano delle fonti del diritto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale del 24 ottobre 2007*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2008, f. 1; M. CARTABIA, (a cura di), *I diritti in azione. Universalità e pluralismo dei diritti fondamentali nelle Corti europee*, Bologna, 2007; Id., *La CEDU e l'ordinamento italiano: rapporto tra fonti, rapporti tra giurisdizioni*, in *All'incrocio tra Costituzione e Cedu. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotta, P. Veronesi, Torino, 2007, 1; L. MONTANARI, *Giudici comuni e*

La molteplicità delle relazioni è tale soprattutto perché sono relazioni non omogenee, tra istituzioni che tra esse non sono omogenee. Ciò porta all'elaborazione di tanti principi come punto di coesione ultima, come momento di limite di ciascuna autonomia, principi che non possono non riconoscersi molteplici, cioè non un tutt'uno di principi, ma tanti principi o composizioni di essi ciascuno correlato alle differenti relazioni e necessità di riduzione ad unità, rivelati o posti come enunciati puntuali e concreti, dalla giurisprudenza, che li riconosce come esistenti e perciò ne offre protezione.

I principi come limiti e al tempo stesso come fondamento dell'unità, della Repubblica italiana, intesa quest'ultima come unità di componenti nazionali e sovranazionali.

Un'opera culturale che diventa diritto positivo nella capacità delle Corti di contribuire a ricomporre ad unità le varie parti, più precisamente le varie autonomie, che compongono la Repubblica italiana nei suoi rapporti interni o con le istituzioni dell'Unione europea.

Unità dell'ordinamento come principio immanente, che nella indiscutibile pluralità degli ordinamenti trova ogni qualvolta un punto di convergenza in ragione degli interessi, della storia e delle tradizioni di ciascuno, che ogni qualvolta consente allo stesso ordinamento e alle sue autonomie regionali di continuare ad esistere, alla pluralità dei comuni di continuare a costituire la Repubblica ed infine alla stessa di essere parte dell'Unione europea.

La Corte Costituzionale dunque come presidio di unità nazionale ma anche sovranazionale, per l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, perciò la Corte come presidio dell'osservanza degli obblighi e doveri che tale appartenenza necessariamente impone (33).

*Corti sovranazionali: rapporti tra sistemi*, Atti del Convegno di Copanello su la « Corte costituzionale e le Corti d'Europa », in *www.rivistaaic.it*, 2002, 127.

(33) Corte Cost. n. 88 del 2014; Corte Cost. n. 52 del 2010; Corte Cost. n. 162 del 2007; Corte Cost. n. 36 del 2004.

4. *I principi come bilanciamento tra beni costituzionali in vista dell'Unità dell'ordinamento.*

Tradizionalmente i principi sono stati evocati per definire la soluzione di conflitti fra posizioni egualmente tutelate in costituzione (34), che nella stessa non hanno trovato disposizioni scritte capaci sciogliere il conflitto normativo, che perciò richiedono in via giurisprudenziale un bilanciamento in concreto ed in vista dell'unità dell'ordinamento, ordinamento che va perciò ricomposto e non semplicemente rivelato come un sistema completo e in sé unitario.

Bilanciamento tra posizioni soggettive (35) il cui esito definisce la prevalenza in quel caso di un interesse su un altro oppure rinviando a modalità di composizione che nel diritto amministrativo hanno assunto la denominazione di procedimento (36), come sequenza di atti o fatti al tempo stesso necessari e sufficienti per la validità dell'atto terminale di composizione del conflitto.

(34) R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012; S. NINATTI-M. GENNUSA, *L'Italia e la CEDU*, in [www.ius-publicum.com](http://www.ius-publicum.com), 2011; G. PINO, *Conflitti tra diritti fondamentali. Una critica a Luigi Ferrajoli*, in *Filosofia politica*, 2010, 2, 287; M. CARTABIA, *L'universalità dei diritti umani nell'età dei « nuovi diritti »*, in *Quad. cost.*, 2009; P. GAETA, *I diritti fondamentali nelle dinamiche delle tre Corti: spunti di riflessione, relazione all'incontro di studio su Giudice penale, giudice costituzionale e Corti sopranazionali*, C.S.M., Roma, 11-13 febbraio 2008, in [www.csm.it](http://www.csm.it), 2008; M. CARTABIA *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani, relazione su « La Costituzione italiana 60 anni dopo: i diritti fondamentali »*, convegno della Accademia dei Lincei, Roma, 28-29 febbraio 2008, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2008; Id., *Le sentenze « gemelle »: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, 2007, 3475; S.P. PANUNZIO (a cura di), *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, Napoli, 2005; L. MONTANARI, *I sistemi di tutela dei diritti in Europa: alcune note sui rapporti tra giudici*, in *La protezione dei diritti fondamentali: Europa e Canada a confronto*, a cura di S. Gambino, Milano, 2004; L. FERRAJOLI, *Diritti Fondamentali: un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Roma, 2008; J. RAWLS, *Una teoria della giustizia (1971)*, Milano, 1993; Id., *Political Liberalism*, Columbia U.P., New York, 1993; J. L. MACKIE, *Can There Be a Right-Based Moral Theory?* (1978), in J. WALDRON (ed. by), *Theories of Rights*, Oxford, 1984, 179.

(35) G. SILVESTRI, *Fonti interne, fonti esterne e tutela integrata dei diritti fondamentali*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2011; E. CANNIZZARO, *Il bilanciamento fra diritti fondamentali e l'art. 117 1° comma, Cost.*, in *Riv. Dir. int.*, 2010, f. 1; F. MANGANARO, *Il potere amministrativo nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, f. 20.

(36) F. BENVENUTI, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, in *Le Ragioni del diritto. Scritti in*

Procedimento che può trovare definizione nella stessa fonte di legge attributiva del potere il cui esercizio è oggetto di procedimentalizzazione, o con rinvio a fonti ulteriori cui la legge anche costituzionale possa fare riferimento.

Così è nella tradizione che — in assenza di una disposizione generale e astratta — ha offerto del procedimento una limitazione, quanto meno sin dall'affermazione dello Stato di diritto che caratterizza l'esercizio del potere pubblico attraverso l'atto giuridico e conseguentemente con limitazione procedimentale del suo esercizio, ove per provvedere l'amministrazione doveva anzitutto tenere conto delle ragioni degli interessati, perseguendo il fine di interesse pubblico con il minore sacrificio dei destinatari o dei terzi interessati, comunque in modo logico e con adeguata motivazione.

Nella giurisprudenza costituzionale sui poteri di coordinamento della finanza pubblica occorre rilevare che all'enunciazione di limiti all'autonomia è corrisposto il riconoscimento di poteri dello Stato, seppure attraverso il riconoscimento di un carattere recessivo della dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione a fronte di esigenze di carattere unitario (37) e non importa ora valutare se in ragione d'interessi nazionali di unità dell'ordinamento in sé considerato oppure nell'osservanza di obblighi comunitari (38).

Riconosciuta la conformità a costituzione di un potere degli organi della Repubblica italiana di far valere le ragioni di coordinamento della finanza pubblica, all'esercizio di tale potere si sono riconosciuti limiti procedimentali variamente definiti.

Anzitutto l'accordo tra Stato e Regioni risolve ogni dubbio sul vincolo procedimentale al quale invece lo Stato deve attenersi in caso di esercizio del potere in via unilaterale, anche se in forma legislativa e ad opera del parlamento nazionale.

Se è conforme alla tradizione di fine ottocento ricordare i vincoli procedimentali dell'esercizio di un potere unilaterale dell'amministrazione pubblica, più recente è, invece l'alternatività tra

*onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, 1723 ss.; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, (rist. 1964), 23.

(37) Per tutti: Corte Cost. n. 219 del 2013.

(38) Corte Cost. n. 36 del 2004; Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 169 del 2007; Corte Cost. n. 417 del 2005; Corte Cost. n. 36 del 2004.

accordo e vincoli procedurali all'esercizio unilaterale del potere pubblico (39).

Con la legge generale sul procedimento amministrativo l'affermazione di un'alternatività tra vincoli procedurali e accordi sul contenuto discrezionale del provvedimento può dirsi vera — come è noto — solo con riferimento ai vincoli che riguardano la ponderazione degli interessi coinvolti (40) e non certo a quelli che logicamente nel procedimento stesso precedono (come appunto la comunicazione d'avvio, la possibilità di un intervento e rappresentazione degli interessi con memorie e documenti) oppure che riguardano i terzi, che dell'accordo non sono parte (41).

L'affermazione permane vera sia con riferimento agli accordi c.d. endoprocedimentali o integrativi, sia con riferimento agli accordi sostitutivi del provvedimento finale, poiché in entrambi i casi l'accordo assolve dall'osservanza delle norme che riguardano

(39) F. G. SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. proc. amm.*, 2002, 441; A. ORSI BATTAGLINI, *Fonti normative e regime giuridico del rapporto d'impiego con enti pubblici*, in *Giorn. dir. lav. e rel. ind.*, 1993, 469, osserva che il potere « ha natura pubblicistica quando l'individuazione del fine (interesse) e il giudizio di conformità ad esso dell'esercizio del potere stesso sono regolati dalla legge e quindi sottratti alla disponibilità del titolare; privatistica quando tali elementi sono rimessi ad un autonomo giudizio del titolare stesso e risultano quindi, come tali, irrilevanti »; F. LEDDA, *Il problema del contratto nel diritto amministrativo (Contributo ad uno studio dei c.d. contratti di diritto pubblico)*, Torino, 1962.

(40) E. CHITI, *La dimensione funzionale del procedimento*, in *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, 2008, 211 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, III ed., Milano, 1993, vol. II, 155 s.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, Id., *Il nodo della partecipazione*, in Id., *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, 1412 s.; F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 s.; Id., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.

(41) B. G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo*, Padova, 2000, 371; G. PERICU, *Procedimenti e accordi nell'amministrazione locale*, in *Dir. amm.*, 1997, 536; N. AICARDI, *La disciplina generale e i principi degli accordi amministrativi: fondamento e caratteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 1 e s.; R. FERRARA, *Intese, convenzioni e accordi amministrativi*, in *Dig. Disc. Pub.*, 1993; Id., *Gli accordi tra privati e pubblica amministrazione*, Milano, 1985; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Milano, 1992; G. PASTORI, *Accordo ed organizzazione amministrativa*, in *L'accordo nell'azione amministrativa*, a cura di A. Masucci, Roma, 1988; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, 225; F. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1487.

una corretta ponderazione degli interessi coinvolti, seppure limitatamente ai soli soggetti che lo sottoscrivono, poiché verso i terzi l'accordo si manifesta pure sempre come atto unilaterale (42).

Le differenze con l'esercizio del potere in esame di coordinamento della finanza pubblica sono immediatamente evidenti e squisitamente procedimentali, poiché l'accordo — quasi sempre grazie alla conferenza unificata Stato-Regioni — è indicato frequentemente come modalità preferenziale, cui la Corte ci ricorda che è possibile derogare con scelta unilaterale solo dopo avere seriamente e sinceramente cercato l'accordo con le Regioni (43), che diviene così un presupposto dell'esercizio unilaterale di un potere che la Corte intende comunque indicare come surroga di quello principale (44).

Il dialogo tra le parti è tra enti della Repubblica un onere (45), distinguendosi dalle classiche trattative tra privati (art. 1337 c.c.), poiché in quest'ultime si è liberi d'instaurare le trattative, da condurre secondo correttezza, mentre tra enti e organi della Repubblica italiana l'obbligo alla trattativa parrebbe posto anzitutto in Costituzione come vincolo procedimentale (presupposto negativo) del potere Statale di realizzazione delle infrastrutture.

(42) G. POLI, *Il problema della sinallagmaticità nell'accordo amministrativo. Brevi note sull'eccezione di inadempimento*, in *giustamm.it*, 2014; 227; G. VIVARELLI, *L'attività negoziale della pubblica amministrazione; contratti ed accordi con i privati. Le nuove forme di partenariato tra il project financing e il leasing finanziario*, in *Riv. Trim. App.*, 2010, 418; G. MANFREDI, *La nuova disciplina degli accordi tra amministrazioni e privati e la privatizzazione dell'azione amministrativa*, in *Foro Amm. CDS*, 2007, 342; R. PROIETTI, *Gli accordi sostitutivi ed endoprocedimentali tra pubblica amministrazione e privati*, in *Il diritto privato della pubblica amministrazione*, a cura di P. Stanzione e A. Saturno, Padova, 2006; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; G. MANFREDI, *Accordi ed azione amministrativa*, Torino, 2001; P. PORTALURI, *Potere amministrativo e procedimenti consensuali*, Milano, 1998; F. G. SCOCA, *La teoria del provvedimento dalla sua formulazione alla legge sul procedimento*, in *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di M.S. GIANNINI*, Milano 1995, 300; F. TRIMARCHI BANFI, *L'accordo come forma dell'azione amministrativa*, in *Pol. Dir.*, 1993, 237; M.S. GIANNINI, *Discorso generale sulla giustizia amministrativa*, I, in *Riv. dir. proc.*, 1963, 531, ove si sostiene che « è giuridicamente irrilevante che il consenso ci sia o che non ci sia; non è esatto concepire l'imperatività come potere di agire senza il consenso altrui, o contro il consenso altrui ».

(43) Corte Cost. n. 239 del 2013.

(44) Corte Cost. n. 46 del 2015.

(45) Corte Cost. n. 239 del 2013.

Si è detto che presupposto procedimentale delle intese in senso forte è la chiara e sincera reiterazione delle trattative (46) con l'impiego di specifici strumenti procedurali (ad es. designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), con la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (47).

Al di là del *nomen juris*, si è visto ricondurre una diversa sostanza giuridica alle intese o accordi (48). Si è distinto l'atto bilatero tra Stato e Regioni il cui oggetto è il complesso delle relazioni finanziarie tra due parti della Repubblica italiana (49), dall'atto plurilaterale delle Regioni avente ad oggetto quanto

(46) Corte Cost. n. 88 del 2014; Corte Cost. n. 179 del 2012, Corte Cost. n. 121 del 2010, Corte Cost. n. 24 del 2007 e Corte Cost. n. 339 del 2005.

(47) Corte Cost. n. 239 del 2013.

(48) L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa « concorrente », leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 1/2004; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2782 s.; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 22, 2003; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, 2776 s.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 s.; L. VIOLINI, *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, 2003; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 828 s.; F.S. MARINI, *La « pseudocollaborazione » di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. Parl.*, 2001, 649 s.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico « esplosivo »*, in *Foro it.*, V, 202, 2001, 1176 s.; *Id.*, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 s.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 547 s.; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, 514 s.; R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995; F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i suoi modelli*, in *Le Regioni*, 1994, 1311; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. e soc.*, 1988, 363 s.; S. BARTOLE, *La Corte Costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 563; A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, I, 1987, 3382; A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giur. cost.*, 1986, 1039 s.; C. DESIDERI - L. TORCHIA, *I raccordi tra Stato e Regioni (un'indagine per casi su organi e procedimenti)*, Milano, 1986; G. FALCON, *Le convenzioni pubblicistiche*, Milano, 1984, 177 s.; G. SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978.

(49) Corte Cost. n. 88 del 2014.

spetti a ciascuna come concorso agli obiettivi di finanza pubblica (50), un'ipotesi che nel diritto amministrativo ha assunto la denominazione di conferenza di servizi (51).

5. *Il procedimento e i principi di ragionevolezza e proporzionalità.*

Sussistendo i presupposti per l'esercizio unilaterale, questo è soggetto ai limiti procedurali dettati dal principio di ragionevolezza e proporzionalità, come limite esterno e non disponibile all'autonomia di organi ed enti dello Stato, anche ove si voglia utilizzare per l'atto unilaterale la forma legislativa (52).

Si è chiarito che è ragionevole la previsione con legge statale di sanzioni per l'inosservanza del patto di stabilità, ove queste non eccedano quanto necessario per una « sufficiente efficacia compensativa e deterrente » (53), del pari è ragionevole un trattamento differenziato (parametri di virtuosità) degli enti che favoriscono lo sviluppo economico con misure di liberalizzazione del mercato (54), così come il divieto transitorio di negoziazioni « pericolose e aleatorie » (55). Non soddisfa invece il sindacato di ragionevolezza una previsione che disponga la cessazione immediata del concorso statale al finanziamento delle comunità montane, impedendo di fatto alle regioni di riorganizzare la propria spesa (56).

Conforme a Costituzione è l'intervento unilaterale dello Stato a carattere transitorio (57), ove lo stesso riguardi il concorso degli enti della Repubblica alla manovra di stabilità (58) o l'obbligo delle Regioni alla riduzione delle spese per i consumi interme-

(50) Corte Cost. n. 19 del 2015.

(51) L. n. 241 del 1990, *cit.*, artt. 14 s.

(52) Corte Cost. n. 289 del 2008; Corte Cost. n. 46 del 2015; Corte Cost. n. 326 del 2010.

(53) Corte Cost. n. 46 del 2015.

(54) Corte Cost. n. 8 del 2013.

(55) Derivati: Corte Cost. n. 52 del 2010.

(56) Corte Cost. n. 326 del 2010.

(57) Corte Cost. n. 151 del 2012; Corte Cost. n. 353 del 2004.

(58) Corte Cost. n. 19 del 2015.

di (59) o alla limitazione ad alcuni milioni di Euro del fabbisogno e indebitamento netto regionale (60).

6. *I poteri di coordinamento di finanza pubblica: un unico patrimonio nella complessità dell'organizzazione pubblica.*

I poteri di coordinamento della finanza pubblica sono fondati su un unico patrimonio pubblico, definito in estrema sintesi dalla popolazione organizzata in comunità-sovrana, che trova descrizione seppure sommaria nel bilancio e nella legge finanziaria della Repubblica italiana, patrimonio pubblico che attraverso la moneta è strettamente collegato al patrimonio degli altri Stati Ue.

Un unico patrimonio che è alla base di tutti gli enti pubblici, fruibile dai creditori secondo regole che procedimentalizzano e parzialmente impongono preventive escussioni sulle partite dei bilanci di ciascuno, ma che non separano mai nettamente i vari patrimoni di ciascuno trova ciò conferma nella letterale definizione di comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 114, co. 2°, Cost.) come enti autonomi, senza opzione alcuna in ordine al requisito ulteriore della personalità giuridica, che come è noto implica l'autonomia patrimoniale perfetta di ciascuno rispetto al tutto che è la Repubblica italiana (art. 114, co. 1°, Cost.). Si apre così lo spazio necessario per avviare l'analisi di una teoria della *complessità organizzativa pubblica* che è costituita appunto da enti ed organi della Repubblica italiana, secondo una prospettiva che si porrebbe come simmetrica rispetto alla *teoria dei gruppi* a suo tempo indicata dal diritto commerciale e che in campo pubblico è anticipata largamente dal bilancio dello Stato nel rapporto con i singoli ministeri.

Se ciò è vero si comprende perché i poteri di coordinamento della finanza pubblica sono rivolti alla definizione e al mantenimento di una *complessità organizzativa pubblica* chiamata Repubblica italiana, comprensiva di organi ed enti dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni dell'Unione europea.

La complessità si definisce appunto come insieme, ove se certo si addice a ciascuna parte la definizione di autonomia,

(59) Corte Cost. n. 79 del 2014; Corte Cost. n. 289 del 2008.

(60) Corte Cost. n. 148 del 2012.

proprio perciò ad essa si nega quella di « variabile indipendente ». Teoricamente si può pervenire a indicare di ciascuno organo o ente (art. 114, Cost.) una percentuale d'incidenza sul bilancio della Repubblica italiana (61), a cominciare da quella utile agli organi di governo dello Stato e degli enti territoriali (62), per non trattare di quella che rappresenta gli uffici serventi la struttura di riferimento (63) di cui occorre prevedere un contenimento (acquisti e entrate, uffici personale, logistica e informatica, patrimonio e bilancio, ecc.). Ad essa si affiancano le percentuali relative all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, o di altri organi di garanzia della Repubblica, non ultimo il Parlamento.

Normale percentuale d'incidenza di cui è sempre possibile discutere le deroghe in vista di un accordo, in mancanza del quale pare sia sempre possibile emanare unilateralmente ragionevoli e proporzionate eccezioni, che restano sotto il vigile controllo della Corte Costituzionale.

**ABSTRACT:** L'articolo analizza i vincoli di spesa pubblica a presidio degli obblighi e doveri imposti dall'Unione Europea e dell'Unità della Repubblica nella molteplicità delle istituzioni e autonomie di ciascun ordinamento. Le attività di accertamento e di scienza dei flussi rivelati dai « grandi dati » superano la bipartizione tra funzioni e servizi e consentono un coordinamento in concreto della finanza pubblica. La definizione di poteri di coordinamento della finanza pubblica paiono trovare fondamento in un unico patrimonio pubblico, definito dalla popolazione organizzata in comunità-sovrana, e che trova espressione nel bilancio e nella legge finanziaria della Repubblica italiana, direttamente o indirettamente come un unico bilancio consolidato, che attraverso la moneta è strettamente collegato al patrimonio degli altri Stati UE.

**ABSTRACT:** *The article analyzes the role of the Italian Constitutional Court in the verification of the public spending constraints in accordance with the obligations imposed as Member of the European Union for the unity of the Italian Republic with all its institutions and local entities. The assessment activities of flows revealed by the "big data" exceed the distinction between functions and services and provides an effective coordination of public finance. The unique national public finance coordination power seems related to a unique budget related to the national community directly connected with the other EU member States and communities.*

(61) L'idea non è nuova in sede ricognitiva e comparatistica: F. SAVERIO NITTI, *Principi di finanza pubblica*, Napoli, 1905, 167-219.

(62) Corte Cost. n. 99 del 2014.

(63) Corte Cost. n. 289 del 2008.