



CORTE COSTITUZIONALE

**IL SINDACATO DI COSTITUZIONALITÀ
SULLE COMPETENZE LEGISLATIVE
DELLO STATO E DELLE REGIONI**

La lezione dell'esperienza

*ATTI DEL SEMINARIO SVOLTOSI IN ROMA
PALAZZO DELLA CONSULTA, 15 MAGGIO 2015*



GIUFFRÈ EDITORE

GLI OBIETTIVI E I POTERI DI COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA COME VINCOLO
D'UNITÀ DELLA REPUBBLICA ITALIANA
TRA OBBLIGHI NAZIONALI E SOVRANAZIONALI

ROBERTO CAVALLO PERIN

1. Si è da alcuni anni affermata la legittimità delle disposizioni dello Stato che impongono alle pubbliche amministrazioni l'obbligo di trasmettere i dati utili a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, perché "principio fondamentale di coordinamento di finanza pubblica" che, all'evidenza, vale negazione di ogni autonomia giuridica nei confronti della gestione dei dati stessi (1)

Negazione di un'autonomia regionale, ma più in generale di ogni autonomia d'indirizzo politico — anche dello Stato e in particolare del governo della Repubblica — chiamato ad assicurare l'amministrazione dei dati che deve essere per tutti (dati certi) e capace di renderli disponibili a tutti (dati pubblici) (2) che, solo superficialmente, possono essere ricondotti all'economia e alla finanza pubblica, ma che in realtà sono la base di qualsiasi definizione di politiche pubbliche o private, ancor prima di ogni argomentazione che possa dirsi scientificamente fondata (art. 33, Cost.).

Si è riconosciuto nella Corte dei conti un organo (art. 100 Cost.) dello Stato costitutivo della Repubblica italiana (art. 114, Cost.) e posto al servizio dello "Stato comunità" che perciò non

(1) Corte cost. n. 417 del 2005, con nt. di T. GROPPi, in *Dir. e giust.*, 2005, fasc. 44, 93; Corte cost. n. 35 del 2000; n. 176 del 2003.

(2) Cfr. Corte cost. n. 95 del 2013; n. 326 del 2010, con nt. di C. TUBERTINI, in *Giur. cost.*, 2010, 4663.

è soggetto all'indirizzo politico del governo anche se in esercizio della sua funzione di controllo, che non partecipa della protezione delle norme a tutela della funzione giurisdizionale (3).

Sottratti all'indirizzo politico di governo sono da ritenersi in particolare i controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche della Corte dei conti (artt. 81 e 119, Cost.) anche se l'esercizio sia definito con obiettivi parametrici concordati in sede europea (4), cui non possono essere sottratti gli enti locali e gli enti del servizio sanitario (5).

Compatibile con l'assetto costituzionale unitario della Repubblica è il divieto di trasferire somme di denaro pubblico a enti del sistema delle autonomie territoriali ove abbiano violato l'obbligo di *comunicazione dei dati economici finanziari* (6) ed è riconosciuta la competenza dello Stato a definire i termini di trasmissione di dati sul mantenimento dei saldi di finanza pubblica al fine di un coordinamento dei conti pubblici in osservanza di obblighi posti dall'Unione europea (7). Tempi non coordinati nel flusso dei dati definirebbero un'azione incompleta e pregiudicherebbero la visione unitaria dei conti pubblici di tutti organi ed enti della Repubblica italiana che sono indispensabili alla certezza e correttezza dei saldi di finanza pubblica (8).

Trattasi di un riconoscimento da parte della Corte di un'attività pubblica essenziale, di rilievo costituzionale, che di recente sempre più assume 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 di diritto privato e poi di diritto amministrativo e allo Stato sociale si suole

(3) Corte cost. n. 60 del 2013; n. 170 del 2007; n. 267 del 2006; n. 470 del 1997, con nt. di L. MERCATI, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 719; Corte cost. n. 29 del 1995.

(4) Corte cost. n. 229 del 2011; n. 120 del 2008; n. 190 del 2008; n. 169 del 2007; n. 82 del 2007.

(5) Corte cost. n. 60 del 2013; n. 390 del 2004; n. 211 del 2012.

(6) Corte cost. n. 190 del 2008.

(7) Corte cost. n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007.

(8) Corte cost. n. 229 del 2011.

generalmente riferire l'ulteriore e diversa attività dei servizi pubblici, si deve riconoscere una crescente autonomia concettuale alla necessità di un'attività di accertamento, o di scienza, che supera la tradizionale bipartizione funzioni e servizi (9), 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 un determinato genere o numero di destinatari-utenti, che di tali prestazioni sono i creditori.

La raccolta, l'elaborazione e la diffusione di dati, in particolare lo studio dei flussi di quelli più importanti (*big data*) non possono essere ricondotti propriamente ad una attività di servizio pubblico o di funzione pubblica.

Trattasi di un'attività che correttamente è stata definita come "premessa per la determinazione del quadro nazionale" — inserito in quello europeo — che postula amministrazioni ed enti che hanno come missione o scopo sociale anche la messa in disponibilità di dati certi e completi, attività da intendersi come prerequisito di qualsiasi ulteriore attività pubblica o privata (10), con

(9) In tema: F. MERLONI, *Le attività conoscitive e tecniche delle amministrazioni pubbliche — Profili organizzativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 481 ss.; ID., *Sull'emergere della funzione d'informazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, a cura di F. Merloni, Rimini, 2002, 15 ss.; E. CARLONI, *Le verità amministrative*, Milano, 2011, 79 ss.; ID., M.T. GUERRA, *Funzione conoscitiva e pubblici poteri*, Milano, 1996. Sull'apporto della tecnica da ultimo: F. CINTIOLI, *Discrezionalità tecnica (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.-annali*, Milano, 2008, vol. II, t. II, 471 ss.; ID., *Giudice amministrativo, tecnica e mercato — Poteri tecnici e « giurisdizionalizzazione »*, Milano, 2005; P. LAZZARA, *Discrezionalità tecnica [agg.-2010]*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 146; ID., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2001; N. IRTI e E. SERVERINO, *Dialogo su diritto e tecnica*, Bari, 2001.

(10) Corte cost. n. 229 del 2011. Cfr. la "G8 Open Data Charter" firmata nel giugno 2013 dai capi di Stato del G8, « *to promote transparency, innovation and accountability* »; per un es. di attuazione dei principi ivi enunciati si veda la « *mission Etalab* », incaricata dal governo francese della politica di apertura e condivisione dei dati pubblici, con particolare riguardo a quelli « a forte impatto sociale » (salute, educazione) e « *à fort potentiel d'innovation économique et sociale* », in www.etalab.gouv.fr; cfr. anche la

rilevanza generale dell'enunciato costituzionale secondo la quale la scienza non ha che da essere libera (art. 33, co. 1, Cost.).

La competenza statale non è solo riferita al potere legislativo, ma contempla altresì "l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, sia di regolazione tecnica, di rilevazione dei dati e di controllo" (11), ivi compreso poteri puntuali di coordinamento (12).

2. I principi di coordinamento della finanza pubblica si applicano a tutte le istituzioni pubbliche (13) a partire dagli organi e enti costitutivi della Repubblica italiana (art. 114, Cost.), ivi comprese le autonomie speciali (regioni e province autonome) di cui non può certo dubitarsi che siano "parte integrante" della "finanza pubblica allargata" della Repubblica italiana (14).

La necessità di una "visione unitaria" di finanza pubblica è garanzia d'unità della Repubblica italiana talora intesa come "Stato comunità" (15) talaltra e più propriamente come "Stato ordinamento" (16), secondo un costrutto istituzionale che travalica le semplici considerazioni di finanza pubblica e di patto di stabilità interno (17).

Charte du G8 pour l'ouverture des données publique: plan d'action pour la France, 6 novembre 2013, in *www.modernisation.gouv.fr*. In tema da ultimo: E. CARLONI, *L'amministrazione aperta — Regole strumenti limiti dell'open government*, Santarcangelo di Romagna, 2014.

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

(12) Corte cost. n. 376 del 2003.

(13) Corte cost. 229 del 2011, 289; n. 120 del 2008.

(14) Corte cost. n. 169 del 2007; n. 82 del 2007; n. 425 del 2004.

(15) Corte cost. n. 40 del 2014; Corte cost. n. 57 del 2010 con nt. di G. D'AURIA, in *Foro it.*, 2011, parte I, col. 388.

(16) Corte cost. n. 175 del 2014; n. 60 del 2013.

(17) Corte cost. n. 198 del 2012; 179 del 2007, con nt. di G. D'AURIA, in *Foro it.* anno 2008, parte I, col. 90. Sul potere unilaterale dello Stato d'attuazione uniforme e per tutte le istituzioni pubbliche degli enunciati costituzionali di *indebitamento* e di *spese per investimento* si veda Corte cost. n. 52 del 2010 (che ritiene non irragionevole vietare temporaneamente i "derivati" con legge) e Corte cost. n. 425 del 2004 che del pari ritiene non irragionevole escludere sempre con legge i finanziamenti ai privati dalle spese

Più precisamente se è vero che i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica traggono fondamento dal carattere unitario della Repubblica italiana (art. 5 cost.) (18) occorre riconoscere che negli ultimi anni la sua definizione unitaria ha assunto un carattere sovranazionale, soprattutto come parte costitutiva dell'Unione europea (art. 117, co. 1, Cost.).

Obblighi di risanamento della finanza pubblica che riguardano tutti gli organi ed enti che sono ritenuti tradizionalmente parte costitutiva della Repubblica italiana — come le autonomie ordinarie speciali, ed ancor prima lo Stato in tutte le sue articolazioni (19) — ma che logicamente riguarda inevitabilmente anche le istituzioni dell'Ue, come parti di un ordinamento più generale, cui partecipano gli ordinamenti degli Stati membri, che solo nella vulgata può essere definito come principio di reciprocità, ma che più esattamente attiene al carattere più intimo dei rapporti tra istituzioni dal punto di vista delle istituzioni (20).

3. Sulla consistenza delle norme principio in materia di coordinamento della finanza pubblica la Corte si è uniformata alle elaborazioni in materia che quantomeno dalla fine dell'800 hanno rilevato nei principi enunciati tutt'affatto particolari, cioè validi nel caso concreto, con superamento della rappresentazione dei principi come opposti alle norme di dettaglio.

Anche per le norme di coordinamento della finanza pubblica il principio è inteso come limite all'autonomia, sia essa pubblica o privata. Non si tratta dunque di enunciati generici o capaci di un'astrazione ulteriore (*analogia juris*), ma unicamente di limiti inderogabili per le autonomie giuridiche, anche a garanzia costi-

di investimento degli enti locali, seppure diretti a favorire gli investimenti di piccole e medie imprese.

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

(19) Corte cost. 82 del 2007; 417 del 2005; 353, 345, 36 del 2004; 416 del 1995.

(20) SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1918, II ed. 1946, poi in *L'ultimo* Santi Romano, Milano, 2013, 131 ss.

zuzionale e seppure speciali, limiti che per definizione l'autonomia non può superare (21).

Non assume rilievo la rappresentazione dei principi dell'ordinamento giuridico come astrazione generalizzante ultima, che sul finire degli anni 20 del secolo scorso era stata utile per recidere definitivamente ogni rapporto con il diritto e la cultura di antico regime, ove troneggiava il diritto naturale o diritto di ragione, cui la rivoluzione francese aveva ormai contrapposto il diritto positivo, come esito ultimo di scelte politiche della rappresentanza popolare (22).

(21) A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, Torino, 1987, 34 e ss.

(22) F. SORRENTINO, *I principi generali dell'ordinamento giuridico nell'interpretazione e nell'applicazione del diritto*, in *Dir. e soc.*, 1987, 181 s.; S. BARTOLE, voce *Principi 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 principi nel diritto italiano*, in *Dir. 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 principi 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 principi 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 principi generali del diritto. A proposito di una recente pubblicazione* [il riferimento è allo scritto di G. Del Vecchio, *Sui principi generali del diritto*,] in *Riv. dir. civ.* (Milano), 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 principi 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 principi generali del diritto*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XIII, 1966, 889-892. Per un'applicazione ai poteri amministrativi: R. CAVALLO PERIN, *I principi come disciplina giuridica del pubblico servizio tra ordinamento interno ed ordinamento europeo*, in *Dir. amm.*, 2000, 41; ID.,

Si tratta piuttosto non tanto di rivelare un sistema in sé completo e ordinato (23), ma al contrario di ricondurre ad unità ciò che il legislatore ha riconosciuto come diritti o quant'altro senza tuttavia tenere conto d'altri, dell'unità da cui si è tutti limitati, dunque un legislatore che perciò è stato detto frammentario, ma che più esattamente che può dirsi "dis-ordinato" (24). Unità che è ormai da anni l'insieme di una pluralità di insiemi, dunque anche per la scienza giuridica l'ordinamento unitario di una pluralità di ordinamenti.

Pluralità di ordinamenti di cui non sempre sono 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 i fenomeni più noti l'elaborazione dei contro-limiti e poi la rilevazione di un dialogo tra le Corti (25).

Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza, Milano, 1990, 424 ss.

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

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

(25) A. M. SLAUGHTER, *A New World Order*, Princeton-Oxford, 2004, 79 s.; A. SCHILLACI, *La cooperazione nelle relazioni tra la Corte di giustizia dell'Unione Europea e la Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *www.rivistaai-c.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 Ciber

Molteplicità di relazioni disomogenee, perché intercorrono tra istituzioni che non sono omogenee. Ciò porta all'elaborazione di principi come punto di coesione ultima, come momento di limite alle autonomie, che sono essi stessi molteplici, cioè tanti principi — o composizioni di essi — quante sono le differenti relazioni e necessità di riduzione ad unità, tanti enunciati concreti che la giurisprudenza riconosce per offrirne protezione.

I principi come limiti e al tempo stesso come fondamento d'unità della Repubblica italiana, intesa quest'ultima — non solo e non tanto come contrapposizione tra un centro e una periferia — ma come unità di una pluralità di comunità di cui l'aspetto territoriale è quello sempre meno caratterizzante, perché in realtà sovrastato da un'identità che è ogni qualvolta ambientale, culturale, religiosa o sociale.

Un'opera di ricomposizione ad unità che è dunque anzitutto

Publishing, 2011, 11; A. RUGGERI, *Rapporti tra CEDU e diritto interno: Bundesverfassungsgericht e Corte costituzionale allo specchio*, in *www.diritti-comparati.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. Pugiotto, P. Veronesi, Torino, 2007, 1; L. MONTANARI, *Giudici comuni e 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.

scienza che diventa diritto positivo, nella capacità delle Corti di contribuire a ricomporre ad unità le differenti parti in vista di un'unità, degli Stati membri nei suoi rapporti interni e con le istituzioni dell'Unione europea.

Unità dell'ordinamento come principio immanente che nella 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 relative autonomie di continuare ad esistere, alla pluralità dei comuni di continuare a costituire la Repubblica ed infine alla stessa di essere parte dell'Unione europea.

Le Corti dunque come presidio di unità, anche sovranazionale in ragione dell'appartenenza ad altri ordinamenti come l'Unione europea, a garanzia delle posizioni soggettive che ciascuna appartenenza riconosce o attribuisce, a cominciare dall'osservanza degli obblighi e doveri che tali appartenenze impongono e che perciò sono percepiti come limiti (26).

L'opera delle Corti volta all'affermazione — pel tramite dei principi — dell'unità del molteplice, degli ordinamenti e delle istituzioni che talora rappresentano o comunque amministrano una parte della complessità.

4. Tradizionalmente i principi sono stati evocati per definire la soluzione dei conflitti fra posizioni soggettive egualmente tutelate in Costituzione (27), più frequentemente i diritti sogget-

(26) Corte cost. n. 88 del 2014 con con nt. di G. D'AURIA, in *Foro it.*, 2015, parte I, col. 414; Corte cost. n. 52 del 2010; n. 162 del 2007; n. 36 del 2004.

(27) R. ALEXY, *Teoria dei diritti fondamentali*, Bologna, 2012; S. NINATTI-M. GENNUSA, *L'Italia e la CEDU*, in *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*, 2008; M. CARTABIA *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani, relazione su "La Costituzione italiana*

tivi ma più in generale i principi sono utili a bilanciare tutte le posizioni soggettive (28), siano esse attive o passive, dunque oltre ai diritti i poteri ma anche i doveri e gli obblighi che non hanno trovato disposizioni scritte capaci sciogliere il conflitto tra le stesse posizioni, che perciò richiedono un bilanciamento in concreto ed in vista dell'unità dell'ordinamento, che negli ordinamenti continentali ci è offerto dalla giurisprudenza in via sussidiaria alla legge con il ricorso ai principi dell'ordinamento giuridico. Unità dell'ordinamento che, si è detto, va perciò ricomposto per quel conflitto e non semplicemente rivelato come sistema completo e unitario.

Bilanciamento tra posizioni soggettive (29) il cui esito concreto definisce appunto 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 pro-

60 anni dopo: *i diritti fondamentali*", convegno della Accademia dei Lincei, Roma, 28-29 febbraio 2008, in *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*, 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.

(28) Da ultimo per tutti: S. GAMBINO, (a cura di), *Diritti fondamentali e giustizia costituzionale, Esperienze europee e nord-americana*, Milano, 2012, 427 e s. e C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la manica*, Bologna, 2014, 108 e s. ed *ivi* riferimenti in particolare N. MATTEUCCI, *Breve storia del costituzionalismo*, Brescia, 2010, 67 e s.

(29) 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*, 2009, f. 20.

cedimento (30), come sequenza di atti o fatti al tempo stesso necessari e sufficienti per la validità dell'atto terminale di composizione dei conflitti tra interessi.

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 riferirsi, comunque con definizione di un procedimento d'autorità, che ha da essere conforme quanto meno ai principi che presiedono alle pubbliche decisioni.

Così è nella tradizione che — in assenza di una disposizione generale e astratta — ha offerto con il 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 terzi interessati, comunque in modo logico e adeguatamente motivato.

Anche per i poteri di coordinamento della finanza pubblica si deve rilevare che alle enunciazioni di limiti all'autonomia è corrisposto il riconoscimento di poteri dello Stato per l'unità con un evidente crescente contenimento dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della autonomie anche speciali (31) e non importa ora valutare se in ragione d'interessi nazionali di unità dell'ordinamento in sé considerato oppure sovranazionali, in particolare nell'osservanza di obblighi europei (32).

(30) F. BENVENUTI, *L'impatto del procedimento nell'organizzazione e nell'ordinamento (quasi una conclusione autobiografica)*, in *Le Ragioni del diritto. Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano, 1995, 1723 ss.; A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, (rist. 1964), 23.

(31) Per tutti: Corte cost. 219 del 2013 con nt. di C. PINELLI, in *Giur. cost.*, 2013, 3145.

(32) Corte cost. n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004.

5. Riconosciuta la conformità a Costituzione del potere di coordinamento della finanza pubblica di organi della Repubblica italiana per ragioni d'unità, la Corte costituzionale ha del pari ricordato i limiti procedurali all'esercizio di tale potere. Anzitutto l'accordo tra Stato e Regioni pare sciogliere ogni dubbio sul vincolo procedimentale cui lo Stato deve attenersi in caso di differente 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 procedurali dell'esercizio di un potere unilaterale dell'amministrazione pubblica, più recente è l'alternatività tra accordo e vincoli procedurali all'esercizio unilaterale del potere pubblico (33).

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 (34) e non certo a quelli che logicamente nel procedimento stesso precedono (come appunto la comunicazione d'avvio, la possibilità di un intervento e

(33) 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.

(34) 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 ss.; M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, ID., *Il nodo della partecipazione*, in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 1996, 1412 ss.; F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 1 ss.; ID., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1952, 118 ss.

rappresentazione degli interessi con memorie e documenti) oppure che riguardano i terzi, che dell'accordo non sono parte (35).

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 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 (36).

(35) 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 ss.; 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.

(36) 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, sostiene che "è giuridicamente irrilevante che il consenso ci sia o che non ci sia; non è esatto concepire l'imperatività come

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 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 (37), presupposto dell'esercizio unilaterale di un potere che la Corte intende comunque indicare come surroga di quello principale (38).

Si è così ritenuto incostituzionale il potere unilaterale del Consiglio dei ministri di definire misure di semplificazione per le piccole e medie imprese decorsi trenta giorni dal mancato raggiungimento dell'intesa in conferenza di servizi, senza prevedere modalità procedimentali ulteriori nel caso di espresso dissenso delle Regioni (39) mentre ciò non è necessario nel caso di « condotta meramente passiva delle amministrazioni regionali » essendo il dialogo tra le parti un onere di entrambe (40), distinguendosi l'ipotesi in esame dalla classica trattativa 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.

Si è detto che presupposto procedimentale delle intese (in senso forte) è la chiara e sincera reiterazione delle trattative (41) con l'impiego di specifici strumenti procedimentali (ad es. designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), con la

potere di agire senza il consenso altrui, o contro il consenso altrui: qui il consenso è solo irrilevante".

(37) Corte cost. n. 239 del 2013.

(38) Corte cost. n. 46 del 2015.

(39) Corte cost. n. 179 del 2012.

(40) Corte cost. n. 239 del 2013.

(41) Corte cost. n. 88 del 2014; n. 179 del 2012, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007; n. 339 del 2005.

partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (Corte cost. n. 239 del 2013).

Al di là del *nomen juris*, si è visto ricondurre una diversa sostanza giuridica alle intese o accordi (42). Anzitutto l'atto bilatero, quello tra Stato e Regioni o Province autonome il cui oggetto è il complesso delle relazioni finanziarie tra due parti della Repubblica italiana, sia o non sia stato promosso in occa-

(42) 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 ss.; 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'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, 195 ss.; 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 ss.; F.S. MARINI, *La "pseudocollaborazione" di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, 649 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Foro it.*, V, 202, 2001, 1176 ss.; ID., *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, 473 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, *ivi*, 547 ss.; G. MOR, *Tra Stato-Regioni e Stato-città*, in *Le Regioni*, 1997, 514 ss.; 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 ss.; 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 ss.; 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 ss.; G. SANVITI, *Convenzioni e intese nel diritto pubblico*, Milano, 1978.

sione o dalla Conferenza permanente o unificata (43). Dal bilatero si è distinto l'atto plurilaterale delle Regioni avente ad oggetto quanto spetti a ciascuna come concorso agli obiettivi di finanza pubblica (44), configurando piuttosto un'ipotesi che nel diritto amministrativo ha assunto la denominazione di conferenza di servizi; seppure nei rapporti tra organi ed enti della Repubblica italiana non si possano invocare le regole di dettaglio indicate dalla disciplina generale sul procedimento amministrativo (l. n. 241 del 1990, cit., artt. 14 ss.).

6. 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 (45).

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" (46), del pari è ragionevole un trattamento differenziato (parametri di virtuosità) degli enti che favoriscono lo sviluppo economico con misure di liberalizzazione del mercato (47), così come il divieto transitorio di negoziazioni "pericolose e aleatorie" (48). 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 (49).

Conforme a Costituzione è stato ritenuto l'intervento unila-

(43) Si veda l. 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, art. 5. Cfr. Corte cost. n. 88 del 2014.

(44) Corte cost. n. 19 del 2015.

(45) Corte cost. n. 289 del 2008; n. 46 del 2015; n. 326 del 2010.

(46) Corte cost. n. 46 del 2015.

(47) Corte cost. n. 8 del 2013.

(48) Corte cost. n. 52 del 2010, sui derivati.

(49) Corte cost. n. 326 del 2010.

terale dello Stato a carattere transitorio anche se di dettaglio (50), ove lo stesso riguardi il concorso degli enti della Repubblica alla manovra di stabilità (51) o l'obbligo delle Regioni alla riduzione delle spese per i consumi intermedi (52) o alla limitazione ad alcuni milioni di Euro del fabbisogno e indebitamento netto regionale (53).

7. Dal diritto positivo — così come interpretato dalla Corte costituzionale italiana — emerge una linea interpretativa che appare di grande interesse. I poteri di coordinamento della finanza pubblica assumono a fondamento l'esistenza di un unico patrimonio pubblico, perché unica è la popolazione di riferimento organizzata in comunità unitaria, che trova descrizione seppure sommaria anzitutto nel bilancio e collegati finanziari della Repubblica italiana, che attraverso la moneta è strettamente collegata al patrimonio e alla comunità sovrana di ciascuno degli altri Stati Ue.

Un unico patrimonio che è alla base di tutti gli enti pubblici, fruibile dai creditori secondo regole che proceduralizzano e parzialmente impongono preventive escussioni sulle partite dei bilanci di ciascuno, ma che non li separano mai nettamente in ragione della personalità giuridica di ciascuno, secondo enunciati che trovano conferma nella letterale definizione di comuni, province, città metropolitane e regioni (art. 114, co. 2° Cost.) come enti autonomi, con definizione che non erge l'autonomia patrimoniale perfetta di ciascuno (personalità giuridica (54)) a una separazione giuridica netta dei patrimoni tra parti e insieme della Repubblica italiana (art. 114, co. 1° Cost.), ivi compresa l'appartenenza all'Unione europea di ogni Stato membro.

(50) Corte cost. n. 151 del 2012; n. 353 del 2004.

(51) Corte cost. n. 19 del 2015.

(52) Corte cost. n. 79 del 2014; n. 289 del 2008.

(53) Corte cost. n. 148 del 2012, con nt. di A. BRANCASI, in *Reg.*, 2012, 1136, ss.

(54) G. GUARINO, *Lezioni di diritto pubblico*, Milano, 1969, 41-45; F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, in *Scritti giuridici*, vol. 1, Milano, 2006, 685.

L'affermazione consente di ricordare le differenze ineludibili tra pubblico e privato, il senso relativo e non assoluto della separazione patrimoniale di ogni organo ente della Repubblica italiana, ma al tempo stesso di legittimare i poteri di coordinamento e commissariamento di ciascuno di essi, ma soprattutto pare aprire lo spazio utile per una teoria della *complessità organizzativa pubblica* che va ad affiancare la *teoria dei gruppi* del diritto commerciale (55), con una peculiarità tutta pubblica per il carattere ordinamentale che è proprio del modo di essere delle istituzioni che a tale campo del diritto sono ascritte.

I poteri di coordinamento della finanza pubblica sono un esempio interessante della definizione e del mantenimento (effettività (56)) di una *complessità organizzativa pubblica* chiamata Repubblica italiana, che è comprensiva di organi ed enti dello Stato, degli enti territoriali e delle istituzioni dell'Unione europea.

La complessità si definisce appunto come insieme di ciascuna parte, alla quale perciò si nega la definizione di "variabile indipendente" che è propria delle sovranità. Parte del tutto che, superficialmente ma efficacemente, può essere rappresentata da un dato percentuale d'incidenza sul bilancio della Repubblica italiana da assegnare a ciascuno organo o ente, a cominciare dagli organi di governo dello Stato e degli enti territoriali (57), per non trattare degli uffici serventi la struttura di riferimento (58).

(55) In tema da ultimo: F. GALGANO, *I gruppi di società*, Torino, 2001; G. CAMPOBASSO, *I gruppi di società*, in *Diritto delle società*, Torino, 2006, 286; A. JORIO, *I gruppi*, in *La riforma delle società*, a cura di S. Ambrosini, Torino, 2003, 201; P. MONTALENTI, *Amministrazione e controllo nella società per azioni: riflessioni sistematiche e proposte di riforma*, in *Riv. soc.*, fasc.1, 2013, 42; ID., *Direzione e coordinamento nei gruppi societari: principi e problemi*, in *Riv. soc.*, 52, 2007, 317; ID., *Persona giuridica, gruppi di società, corporate governance*, Padova, 1999, 35 ss.

(56) Sull'effettività per tutti SANTI ROMANO, *L'instaurazione di fatto di un ordinamento giuridico*, in *Scritti minori*, Milano, 1990, vol. 1, 131 e s.; P. PIOVANI, voce *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, 1965, 420 e s.

(57) Cfr. Corte cost. n. 99 del 2014.

(58) Cfr. Corte cost. n. 289 del 2008; acquisti e entrate, uffici personale, logistica e informatica, patrimonio e bilancio, ecc.

Possono completare la struttura della Repubblica le percentuali relative all'esercizio delle funzioni giurisdizionali, o di altri organi di garanzia e non ultimo il Parlamento.

Definizione di una normale percentuale d'incidenza che ha carattere dichiarativo delle ragioni istituzionali di ciascuno, non in sé considerate ma individuate in vista dell'unità dell'ordinamento, unità che non coincide con la centralità, poiché l'azione degli organi degli Stati è sempre più condizionata da vincoli sovranazionali e internazionali. Percentuali verso le quali si può spiegare l'ampio sindacato che scaturisce dalle elaborazioni del principio di ragionevolezza, proporzionalità nonché del vizio di eccesso di potere.