

IL BILANCIO QUALE STRUMENTO DI RESPONSABILITÀ DEMOCRATICA NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE¹

di Gino Scaccia

Professore ordinario di Istituzioni di diritto Pubblico e Diritto Costituzionale

Università di Teramo

LUISS Guido Carli di Roma.

Abstract

The article shows two conflicting trends that are emerging within the contest of budgetary law. The former is fueled by Constitutional Court, which has interpreted the balanced budget rule provided by the Constitution as a duty of clear, transparent, truthful accounting records. Accordingly the budget law has been defined as a “public good” and the key parameter to assess the democratic accountability of Government and public authorities with a view to how they make use of the public resources. The latter which is emerging in the European and supranational budgetary legal framework takes the opposite direction. Financial and monetary decision able to place hefty conditionals to states’ economic and fiscal policy are shifting towards globalized decision-making centers where no democratic control is provided. Hence, the blatant contradiction from the domestic perspective, thanks to the constitutional review of budgetary legislation, parliamentary and political discretion is kept in check and the governmental accountability is well safeguarded. On the contrary as for the constraints deriving from EU law and the supranational choices affecting the state budgetary policy, even the most significant decisions have weak democratic credentials. This lack of democratic legitimacy seems to affect the reform of the ESM Treaty.

1. Prologo

La riflessione pubblicistica e specificamente costituzionalistica sui principi contabili e sui metodi di misurazione e rendicontazione delle risorse pubbliche vive una stagione di feconda vitalità scientifica. Nonostante il legame stringente e addirittura genetico fra il diritto del bilancio e il costituzionalismo moderno², ciò potrebbe apparire sorprendente, se si considera

¹ L’articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura della rivista pubblicata su www.dirittoeconomi.it

² Basti citare in proposito la Magna Charta Libertatum del 1215 (in particolare, l’art. 12), che ha sancito il principio di consensualità dei tributi da parte dei rappresentanti del popolo; un principio declinato nel “*no taxation without representation*” solennemente proclamato nella Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti d’America del 1776; ed infine trasposto nelle moderne costituzioni liberali. La riflessione sul diritto del bilancio (*Budgetrecht*) è stata in Germania particolarmente intensa e influente sulla successiva elaborazione dottrinale italiana: si vedano, fra i molti, G. SEIDLER, *Budget und Budgetrecht im Staatshaushalte der Konstitutionellen Monarchie: Mit Besonderer Rücksichtnahme auf das Österreichische und Deutsche Verfassungsrecht*, Vienna, 1885; G. JELLINEK, *Gesetz und Verordnung : Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, Friburgo, 1887; P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung Der Verfassung Des Norddeutschen Bundes*, 1900; W. J. SHEPARD, *The German doctrine of the budget*, in *Am. Pol. Sc. Rev.*, 4, 1, 1910; C. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlino-Boston, 1927; W. MALLMANN, *Budgetrecht und Konstitutionalismus*, in *Der Staat*, 10, 1, 1971, 100-114.

che almeno fino al 2007 le rare opere monografiche in argomento comparivano con cadenza più o meno quindicennale³.

Bilancio, legge finanziaria e regole di contabilità pubblica sembravano collocati in un cono d'ombra, scomparsi dall'orizzonte del diritto costituzionale, per restare confinati nelle discipline di settore.

La crisi finanziaria del 2008, le regole di ordine europeo e internazionale che ne sono derivate (Six Pack⁴, Two Pack⁵, EFSM⁶, ESM⁷) e, sul lato interno, la revisione costituzionale degli art. 81 e 97, con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, hanno determinato un vero e proprio risveglio della dottrina e della giurisprudenza costituzionale.

Si è fatto evidente, proprio in un periodo di risorse limitate e di crescenti condizionalità finanziarie, che il tema delle modalità di redazione dei bilanci non può essere rubricato a mera questione contabilistica, ma tocca il cuore del rapporto rappresentativo, della responsabilità dell'amministrazione (o come usa dirsi dell'*accountability*), e quindi pone un problema di schietto diritto costituzionale sostanziale.

In questo campo di riflessione teorica si registrano oggi due tendenze divergenti, e starei per dire contraddittorie.

I. La prima, alimentata soprattutto dalla giurisprudenza costituzionale, si lega all'articolazione del principio di equilibrio nei corollari della continuità, chiarezza, sincerità, trasparenza delle scritture contabili, che rinsaldano la responsabilità democratica di Governo e Parlamento e il senso proprio della decisione di bilancio come paradigma supremo della legittimazione democratica delle autorità di governo nell'impiego delle risorse pubbliche.

II. E tuttavia, mentre il circuito della legalità costituzionale va in direzione di un rafforzamento dell'*accountability* democratica, un altro circuito di legittimazione, quello europeo e sovranazionale, sembra volgere in direzione contraria. La decisione finanziaria viene spostandosi, infatti, verso arene sottratte a controllo democratico eppure capaci di imporre condizionalità esterne al circuito politico della fiducia parlamentare e quindi della rappresentanza politica.

³ V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; S. BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1971; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; L. VERZICHELLI, *La legge finanziaria*, Bologna, 1999; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000.

⁴ Reg. UE, 8 novembre 2011, nn. 1177/2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011; Reg. UE, 16 novembre 2011 n. 1176; Dir. UE, 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE.

⁵ Reg. UE, 10 maggio 2013, n. 472; Reg. UE, 21 maggio 2013, n. 473.

⁶ Reg. UE, 11 maggio 2010, n. 407.

⁷ L'ESM, come si dirà *infra* nel testo, trae fondamento dalla modifica dell'art. 136 TFUE entrata in vigore il 1° marzo 2013.

E così, mentre si intensificano i controlli contabili e costituzionali ordinati intorno all'idea del bilancio quale bene pubblico e l'esigenza di rispettare stringenti vincoli europei giustifica incisive limitazioni all'esercizio della discrezionalità politica e al libero dispiegarsi del principio autonomistico, proprio sul piano della disciplina sovranazionale di bilancio si coglie l'assenza di una piena responsabilità politica per le più elevate e impegnative decisioni finanziarie; un deficit di legittimazione democratica cui non sembra sottrarsi nemmeno la recente riforma del Meccanismo Europeo di Stabilità.

Provo a sviluppare con maggiore dettaglio analitico questi due assi di riflessione.

I.1. A seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale che ha introdotto il principio del 'pareggio' di bilancio⁸ e della legislazione di essa attuativa, i controlli esterni dispiegati dalla Corte dei conti stanno conoscendo un'intensificazione di grado e una variazione di segno. Sul primo versante, essi sono imperniati sulla verifica di conformità ai nuovi precetti costituzionali e legislativi in tema di equilibri di bilancio⁹, e pertanto possono tradursi nell'imposizione di vincoli condizionanti i programmi di spesa; sul secondo, alla dimensione ausiliario/collaborativa dei controlli si è affiancata una più spiccata valenza prescrittivo/sanzionatoria, specialmente evidente nei confronti delle autonomie territoriali¹⁰.

⁸ A dispetto del termine 'pareggio' che compare nel titolo della legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), non può parlarsi "di un formale pareggio contabile" (così Corte cost., sent. n. 18 del 2019), ma di equilibrio tendenziale di bilancio. Questa nozione, risultante da una interpretazione dinamica dell'art. 81 Cost., esprime la necessità della "continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (Corte cost., sent. n. 250 del 2013, punto 3.2. del *Diritto*).

⁹ Si vedano in particolare la legge rinforzata n. 243 del 2012; la legge costituzionale n. 1 del 2012; il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁰ C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2020, 216-217 segnala la "mutazione radicale dei controlli esterni", nel duplice senso della loro 'finanziarizzazione' e 'giurisdizionalizzazione'. Con il primo termine l'A. esprime l'assorbimento dei parametri di efficienza, economicità ed efficacia nel generale canone del rispetto dell'equilibrio di bilancio; con la seconda intende evidenziare che le stanno assumendo un esito dicotomico, binario, nel senso che si risolvono nell'accertamento o non accertamento della conformità di determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi. Espressione di tale tendenza, tra le altre, è la sentenza n. 72/2012, la quale si sofferma sul giudizio di parifica. Il dibattito sulla natura ibrida di tale istituto non ha impedito alla Corte costituzionale di qualificare tale giudizio come di "giurisdizione": in buona sostanza al netto della questione su un ipotetico contenuto diverso della funzione di controllo da quello giurisdizionale, la Corte costituzionale mostra che il controllo può avere forme giudiziarie ed essere attratto *pleno iure* nel sistema di garanzie che la Costituzione prevede per queste funzioni. Da ultimo, la Corte costituzionale ha escluso espressamente l'assimilazione di tale giudizio ad una ipotesi "volontaria giurisdizione", implicitamente, ancora una volta optando per una assimilazione a funzioni giurisdizionali, così in Cost. sentenza n. 138/2019, § 3 del *Diritto*. Per l'ampio dibattito in dottrina si vedano: V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Ed. Barbera, 1892, p. 84; F. BENVENUTI, *Osservazioni parallele sul rendiconto* (1958), in *Scritti giuridici*, Milano, V&P, 2006; S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, p. 212 ss., ID., *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1981, II, 766 ss., 794; G.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha accompagnato la mutazione genetica del controllo di legalità finanziaria della Corte dei conti, dotandolo di nuovi e raffinati strumenti concettuali per farne il primo presidio della responsabilità democratica per l'esercizio del mandato elettorale.

A questa finalità risponde già, sul piano processuale, l'estensione della legittimazione delle sezioni regionali di controllo, in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, a sollevare questioni di legittimità costituzionale in riferimento a parametri diversi e ulteriori rispetto all'art. 81 Cost.¹¹.

Fin dal 1963 la Consulta ha riconosciuto sussistenti nel giudizio di parifica i caratteri di "giurisdizionalità" richiesti dall'art. 1 della legge costituzionale 1 del 1948 e dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 ai fini della rimessione di questioni incidentali di costituzionalità¹².

La legittimazione della Corte dei conti era tuttavia delimitata, quanto al parametro, alle questioni proposte in riferimento all'art. 81 della Costituzione; quanto all'oggetto, alle leggi idonee a determinare *"veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli con riflessi sugli equilibri di gestione"*¹³.

In seguito alla previsione che il giudizio di parificazione, dapprima operante solo per lo Stato e per le autonomie speciali¹⁴, si debba compiere anche sui rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario, e ricomprenda tutte le *"irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*¹⁵, la via del giudizio incidentale si è aperta anche alle sezioni regionali di controllo. Nel ribadire le condizioni che devono ricorrere ai fini della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale, la Corte costituzionale, che aveva già rinvenuto nel giudizio di parifica i connotati propri dell'esercizio della giurisdizione¹⁶, ha insistito sulla "giustiziabilità del provvedimento in

CAIANIELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei Conti*, in *Foro amm.*, 1969, 53 ss.; U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di F. Carbone*, Milano, Giuffrè, 1970, 111 ss.; M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993, I, 439; F. SUCAMELI, *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte Conti*, n.1/2019; P. SANTORO, *Le due anime del giudizio di parificazione. L'approccio giustizialista*, in www.contabilita-pubblica.it, 2018.

¹¹ Così Corte cost., sent. n. 196 del 2018.

¹² Si veda Corte cost., sent. n. 165 del 1963 e, più di recente, sentt. n. 188 del 2015 e n. 196 del 2018.

¹³ Corte cost., sent. n. 244 del 1995.

¹⁴ La sentenza n. 213 del 2008 ha riconosciuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale in sede di approvazione dei rendiconti generali delle Regioni ad autonomia differenziata in riferimento agli artt. 81, primo e quarto comma Cost. e 117, terzo comma, Cost.

¹⁵ Cfr. art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012.

¹⁶ Corte cost., sent. n. 72 del 2012, punto 2.3 del *Diritto*.

relazione a situazioni soggettive dell'ente territoriale eventualmente coinvolte"¹⁷, ponendo in rilievo l'esigenza di tutelare *"l'interesse alla legalità finanziaria, che si connette a quello dei contribuenti ed è distinto e divergente dall'interesse degli enti controllati"*¹⁸. Questo interesse sarebbe *"illegittimamente sacrificato, senza poter essere fatto valere"* se alla magistratura contabile non fosse consentito, in sede di parifica, formulare censure di costituzionalità in ordine a tutte *"le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari"* e da tutti gli *"altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"*¹⁹.

Vi sono in effetti norme poste a tutela degli equilibri di bilancio che non hanno controinteressati e pertanto ben difficilmente potrebbero giungere all'esame della Corte costituzionale, se di questa tutela non si ergesse a custode il magistrato contabile²⁰. Per meglio corrispondere a quest'esigenza di piena e integrale attuazione del principio di supremazia della Costituzione in ogni più remoto ambito dell'ordinamento, la legittimazione della Corte dei conti, per l'innanzi limitata alla prospettazione di parametri costituzionali posti a tutela degli equilibri economico-finanziari, è stata di recente ampliata, fino a ricomprendere *"i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato"* (e quindi l'art. 117, secondo comma, della Costituzione). Ciò in base al rilievo che, in tali casi, *"la Regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse"*, non essendo titolare della funzione legislativa, di tal che *"non vi è intervento regionale produttivo di spesa che non si traduca immediatamente nell'alterazione dei criteri dettati dall'ordinamento ai fini della sana gestione della finanza pubblica allargata"*²¹.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 89 del 2017, punto 2 del *Diritto*, che richiama al riguardo l'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 196 del 2018, punto 2.1.1. del *Diritto*.

¹⁹ Corte cost., sentt. nn. 89 del 2017, punto 2 del *Diritto*, che richiama le sentenze nn. 181 del 2015, 213 del 2008 e 244 del 1995 ed è ripreso dalla sent. n. 196 del 2018.

²⁰ Già nel riconoscere la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti, i giudici di Palazzo della Consulta avevano posto a fondamento giustificativo della decisione il fatto che *"la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico"* (sentenza n. 226 del 1976, punto 3 del *Diritto*). Di seguito la medesima Consulta aveva prefigurato (sentenza n. 406 del 1989) un arricchimento delle vie di accesso al sindacato costituzionale per le leggi dirette a tutelare la sana gestione finanziaria e gli equilibri di bilancio.

²¹ Corte cost., sentenza n. 196 del 2018, punto 2.1.2 del *Diritto*, con annotazioni di C. FORTE - M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, fasc.12/2019; P.S. MANGIONE, *Brevi riflessioni in tema di legittimazione e parametro dell'incidente di costituzionalità nei giudizi contabili di parificazione del bilancio regionale*, in *Diritti Regionali*, 6 ottobre 2019.

Con l'innovativa giurisprudenza che si è appena ricordata la Corte dei conti, nel solco di una ormai risalente qualificazione come “organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo”, e “garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”²², è stata posta come centro di imputazione di interessi adespoti di natura finanziaria²³, insuscettibili di puntualizzarsi in posizioni soggettive tutelabili in sede giurisdizionale e per questo a rischio di finire in ‘zone d'ombra’, o ‘zone franche’ sottratte di fatto allo scrutinio di legittimità costituzionale²⁴. Con l'incremento delle questioni scrutinabili dal giudice delle leggi sono aumentate, quindi, le occasioni per conformare la legislazione ordinaria ai principi della Costituzione finanziaria; ma se nella realtà ordinamentale può dirsi ormai privato di ogni plausibilità l'assioma che “la ragione erariale sia un apriori insindacabile”²⁵, ciò si deve soprattutto al fatto che il giudice costituzionale ha dedotto nuovi e più analitici contenuti precettivi dal parametro dell'art. 81 della Costituzione.

Dalla connessione sistematica fra la regola di copertura economica delle spese e il principio dell'equilibrio di bilancio²⁶ è stata, infatti, ricavata una “clausola generale” di correttezza finanziaria che trova applicazione “pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia coinvolga direttamente il precetto costituzionale”²⁷, e che ha i suoi corollari nei principi di continuità, chiarezza, univocità, verità, trasparenza delle scritture contabili.

²² Corte cost., sent. n. 29 del 1995, punto 9.2 del *Diritto*. Nella sent. n. 384 del 1991, punto 2 del *Diritto*, si era già affermato che la Corte dei conti assolve a una funzione di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”.

²³ Di tali interessi si erge a rappresentante il procuratore generale della Corte dei conti in sede di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci, che “costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo” (Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 3 del *Diritto*). Parlano del Procuratore come rappresentante della sintesi degli interessi della finanza pubblica allargata F.M. LONGAVITA, *I nuovi connotati della funzione di controllo*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2019, p. 67, D. MORGANTE, *La posizione del Pubblico Ministero contabile nel giudizio di parificazione del rendiconto*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 2/2019; F. SUCAMELI, *La disciplina e i rimedi a tutela dell'equilibrio nel settore sanitario: i controlli amministrativi e la giurisdizione sul bilancio della Corte dei conti*, Napoli, ESI, 2020, p. 440.

²⁴ L'esigenza di far venire meno le zone d'ombra della giustizia costituzionale talora ha portato ad estendere la legittimazione processuale al giudizio incidentale (come nel caso della Corte dei conti); in altri casi ha giustificato una più lasca interpretazione del requisito processuale della rilevanza. Emblematiche in tal senso le sentenze n. 1 del 2014 (in tema di legge elettorale), e n. 148 del 1983 (in tema di norme penali di favore).

²⁵ V., sul punto, A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, secondo cui “la trasparenza finanziaria si configura tuttavia come una sorta di metavalore emergente dalla interrelazione di più precetti presenti nella nostra Costituzione” e “la dialettica, la sinergia e il contrasto di molti precetti costituzionali di vertice intersecano il principio della “casa di vetro finanziaria” come “cartina tornasole” della correttezza del bilanciamento che il legislatore utilizza quando deve conciliare tali principi nella legge ordinaria”.

²⁶ Obbligo di copertura ed equilibrio di bilancio, si legge nella sent. n. 184 del 2016, punto del *Diritto*, sono “due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse”.

²⁷ Corte cost., sent. n. 227 del 2019, punto 2 del *Diritto*.

Il principio di continuità tra gli esercizi finanziari – che *“richiede il collegamento genetico tra i bilanci secondo la loro sequenza temporale”*²⁸ – si desume dall’interpretazione in prospettiva dinamica dell’equilibrio di bilancio, che, differenziandosi dal mero pareggio contabile formale, è connesso a *“una stabilità economica di media e lunga durata” commisurata ai tempi in cui si esercita la responsabilità del mandato elettorale*²⁹. Da tale premessa consegue che la deroga al precetto dell’equilibrio, quale si realizza allorché venga in evidenza un disavanzo di amministrazione, non può essere permanentemente protratta così da convertire la regola in eccezione. Nell’ipotesi ottimale il ripiano del deficit dovrebbe avere luogo entro l’anno successivo al suo formarsi, e subordinatamente entro il triennio successivo; ma resta fermo che esso *“non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell’elettorato al termine del loro mandato senza lasciare ‘eredità’ finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministratori”*³⁰. Di qui l’illegittimità costituzionale di tecniche di copertura dei disavanzi a tal punto dilatate nel tempo da pregiudicare l’attivazione di ogni giudizio di responsabilità a carico degli organi politici e da caricare sui successori gravose ‘eredità’³¹ finanziarie, che restringono la libertà di esercizio del loro mandato e, ad un tempo, compromettono il principio di equità intergenerazionale³². L’assenza di stabilità e continuità del bilancio quale si manifesta nel *“perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie”*, oltre a violare le puntuali norme finanziarie della Costituzione, disincentiva oltre tutto *“il buon andamento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un’ oculata e proficua spendita delle risorse della collettività”*³³, risolvendosi in una violazione dell’art. 97, primo comma, della Costituzione.

²⁸ Corte cost., sent. n. 49 del 2018, punto 4 del *Diritto*

²⁹ Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 5 del *Diritto*.

³⁰ Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 5 del *Diritto*.

³¹ Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 6 del *Diritto*.

³² Un esempio paradigmatico – e parossistico – nella sent. n. 18 del 2019, con la quale è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), come sostituito dall’art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019). Nel disciplinare la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate, la norma colpita dalla declaratoria di incostituzionalità consentiva all’ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi (ai sensi dell’art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), di modificare il profilo temporale del piano, in modo da poter ripianare il disavanzo in un arco temporale di trent’anni.

³³ Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 6 del *Diritto*. Si vedano anche negli stessi termini le sentenze nn. 184 del 2016 e n. 228 del 2017.

Dal principio di continuità degli esercizi finanziari discende logicamente la necessità che le scritture contabili rispondano a requisiti di chiarezza, correttezza, univocità, veridicità e trasparenza. Un risultato di amministrazione infedele, infatti, farebbe poggiare anche gli esercizi successivi su presupposti fallaci, con ciò pregiudicando le stesse politiche di risanamento pluriennali e con esse il raggiungimento dell'equilibrio. In tal senso la *“trasparente, corretta, univoca, sintetica ed inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge”*³⁴ è l'essenziale presupposto del vincolo di responsabilità che lega elettori ed eletti. Bilancio preventivo e successivo, oltre a presentare in modo univoco le esposizioni contabili, devono pure fornire adeguata specificazione *“degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*³⁵ affinché siano rappresentate in modo comprensibile *“le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate”*³⁶.

Il principio di trasparenza, nel quale si racchiudono sinteticamente i sopra descritti principi di puntualità, chiarezza, univocità delle esposizioni contabili, è stato a sua volta declinato dalla più avvertita dottrina in una molteplicità di figure e riferito³⁷: alla disciplina tecnica del pareggio di bilancio; al collegamento tra armonizzazione dei conti pubblici e *accountability* del mandato elettorale; ai linguaggi contabili, alla luce della nozione europea di “quadri di bilancio”; alla quantificazione finanziaria delle risultanze dei conti europei; alla conoscibilità degli obiettivi finanziari delle leggi di spesa e dei relativi rapporti con le politiche di bilancio.

Anche di questo principio è stata evidenziata dalla giurisprudenza costituzionale la stretta connessione con il sistema della democrazia rappresentativa, cogliendone *“la fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori”*³⁸.

³⁴ Corte cost., sent. n. 49 del 2018, punto 3 del *Diritto*; v. anche sentt. nn. 184 del 2016 e n. 274 del 2017.

³⁵ Corte cost., sent. n. 184 del 2016.

³⁶ Sotto tale profilo, la Corte ha ritenuto che i moduli standardizzati di armonizzazione dei bilanci, pur necessari a rendere omogenee e confrontabili, ai fini del consolidamento dei conti, le variegate contabilità delle pubbliche amministrazioni, “non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato”; e ha richiesto a tal fine che le “sostituite tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza” siano “integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità» (sentenza n. 184 del 2016).

³⁷ A. CAROSI, *op. cit.*

³⁸ Corte cost., sent. n. 49 del 2018, punto 3 del *Diritto*.

Riassuntivamente: movendo dalla riflessione sulla clausola generale dell'equilibrio e articolandola nei principi che sono stati sopra sommariamente descritti, si è venuto formando un sistema compatto e coerente di regole di correttezza e ragionevolezza finanziaria che innerva il rapporto fra politiche di bilancio, responsabilità per l'esercizio del mandato elettorale in relazione all'impiego delle risorse pubbliche e accessibilità alle informazioni rilevanti da parte delle collettività amministrate.

Epitome di questo generale indirizzo interpretativo è la qualificazione del bilancio alla stregua di un bene pubblico *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*³⁹. Si è istituita in tal modo una stretta connessione fra l'espletamento del mandato elettivo e le modalità di rendicontazione dell'attività espletata dalle amministrazioni pubbliche⁴⁰. Ne risulta di riflesso pienamente valorizzata *“la funzione del bilancio preventivo e del rendiconto nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale”*⁴¹. A compromettere il principio della rendicontazione, che la Corte definisce *“presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo”*⁴² non sono soltanto la mancata approvazione dei bilanci o l'assenza di veridicità dei dati esposti, ma anche *“l'incuria del loro squilibrio strutturale”*⁴³. Condotte finanziarie irrispettose del vincolo dell'equilibrio e dei canoni di chiarezza, veridicità, trasparenza, infatti, *“interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti”*⁴⁴.

Allo studioso disilluso o forse solo crudamente realista potrebbe suonare illuministica, se non addirittura ingenua, l'aspettativa che il consenso dell'elettore medio si formi davvero in base agli elementi di conoscenza cui la Corte allude e che gli orientamenti di voto siano decisamente condizionati dal giudizio sulla gestione di bilancio delle amministrazioni di riferimento. Può e deve però concedersi al supremo custode della Costituzione l'esercizio di

³⁹ Corte cost., sent. n. 184 del 2016, punto 3 del *Diritto*, con nota di G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti* fasc.3/2016.

⁴⁰ Corte Cost., 20 luglio 2016, n. 184, punto del Considerato in diritto.

⁴¹ Così C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti*, cit., 234.

⁴² Corte cost., sent. n. 18 del 2019, punto 5.3 del *Diritto*.

⁴³ Corte cost., sent. n. 228 del 2017, punto 3 del *Diritto*.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 228 del 2017, punto 3 del *Diritto*.

un’ottimistica pedagogia civile improntata – com’è giusto e necessario – al dover essere costituzionale anziché alla razionalizzazione dell’esistente.

I.2. Gli effetti conseguenti, da un lato, alla dilatazione delle vie di accesso allo scrutinio costituzionale di vizi attinenti alla corretta gestione finanziaria; dall’altro, all’espansione applicativa del parametro di cui all’art. 81 non si sono fatti attendere. Lo scrutinio costituzionale della normativa di bilancio, un tempo assoggettato a un debole *rationality test* diretto a colpire soltanto incostituzionalità manifeste, è divenuto assai più stringente e oggi è contrassegnato da un elevato livello di penetrazione e di incisività.

E così, limitandoci a qualche essenziale esemplificazione, la Corte costituzionale:

- ha per la prima volta dichiarato l’incostituzionalità di previsioni della legge regionale di bilancio per violazione dell’obbligo di copertura di cui all’art. 81, quarto comma⁴⁵;
- ha posto un freno alle manipolazioni contabili tanto statali quanto regionali, richiamando entrambi i livelli di governo alla serietà e alla responsabilità⁴⁶; e così, da un parte, ha escluso che lo Stato possa appropriarsi, con artifici contabili, dell’avanzo di amministrazione degli enti territoriali a fini del riequilibrio complessivo del bilancio⁴⁷, statuendo che l’armonizzazione contabile non può spingersi al punto di annullare la discrezionalità politica delle Regioni, impedendo loro di decidere come utilizzare i risultati della loro gestione finanziaria; dall’altra, ha annullato nella loro interezza la legge di assestamento della Regione Liguria⁴⁸ e la legge

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 70 del 2012.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 89 del 2017.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 247 del 2017, con nota di L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell’autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l’equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, fasc.1/2018. Nella stessa ottica si può leggere la sentenza n. 4 del 2020, che fa emergere una vocazione solidaristica e di chiusura del sistema per il divieto di indebitamento degli enti territoriali di cui all’art. 119, sesto comma, chiamando in causa il ruolo “riequilibratore” della finanza statale, come evidenziato da M. VALERO, *Il suum cuique tribuere (“a ciascuno il suo”) nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tre le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell’equilibrio di bilancio*, in *dirittoeconti.it* (2 febbraio 2020).

⁴⁸ Corte cost., sentenza n. 274 del 2017, in *Giur. Cost.*, 6, 2017, con note di C. BUZZACCHI, *L’«armonia logica e matematica dell’equilibrio del bilancio» e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*; G. D’AURIA, *Sull’incostituzionalità di bilanci e rendiconti regionali e sui rimedi per ripristinare l’ordinata continuità tra gli esercizi finanziari*, in *Foro it.*, 2018, 11, I, 3387; R. SCALIA, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni*, in *Federalismi.it*, fasc.8/2018; C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l’annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Le Regioni*, fasc. 3/2018, 515, secondo la quale la sentenza rappresenta un *leading case*, poiché “ha inteso chiarire in modo definitivo ai policymakers regionali che non sarà loro più consentito di occultare risultati di amministrazione negativi (disavanzi) dietro cortine contabili”. Oggetto di impugnazione governativa era l’art. 6 della legge della Regione Liguria n. 26 del 2016, recante “Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018”, ma la Corte ha esteso la declaratoria di incostituzionalità all’intera legge in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge n. 87 del 1953 “in considerazione dell’inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell’infettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo” (p.to 6 del *Diritto*).

abruzzese di approvazione del rendiconto 2013⁴⁹, in quanto avevano l'effetto di alterare il futuro risultato di amministrazione, considerando una mera anticipazione di liquidità come una risorsa per la copertura di nuove spese;

- ha prescritto analiticamente quali debbano essere i contenuti minimi della legge di rendiconto⁵⁰;
- ha definito un test di ragionevolezza delle allocazioni di bilancio, ribadendo la necessità di dare copertura con carattere di priorità alle spese insopprimibili in quanto necessarie all'erogazione dei livelli minimi di tutela dei diritti fondamentali da garantire su tutto il territorio nazionale e aggiungendo che eguale priorità devono ricevere le coperture dei bilanci degli enti substatali quando la loro situazione di decozione possa pregiudicare l'erogazione dei livelli minimi di prestazione dei diritti;
- ha indicato i limiti costituzionali all'impiego delle anticipazioni straordinarie di liquidità concesse dallo Stato agli Enti locali, e definito le condizioni da rispettare per non incorrere in una violazione dell'art. 119, comma 6 della Costituzione, così strutturando un vero e proprio test di legittimità⁵¹.

Un controllo così incisivo e ficcante, che si traduce in un insieme di indeclinabili prescrizioni contabili nella redazione tecnica dei bilanci, è diretto a preservare le condizioni di effettività della responsabilità politica e del rapporto fiduciario, che sarebbero meri *flatus vocis* qualora il concreto rendiconto dell'azione politica fosse falsato da dati inveritieri, gravato dall'insopportabile lascito di gestioni pregresse o, peggio, rinviato *sine die* in virtù di ingannevoli equilibrismi contabili.

⁴⁹ Corte cost., sentenza n. 49 del 2018. La legge della Regione Abruzzo n. 16 del 2017, (Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare) era stata impugnata negli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12; l'illegittimità costituzionale ha colpito, in via consequenziale, anche tutte le residue disposizioni della legge

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 4 del 2020, punto 5 del *Diritto*, ove si è specificato “che «la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (...); d) quando le risorse proprie non consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite deve essere lo Stato ad intervenire con apposito fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante e con ulteriori risorse aggiuntive ai fini di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni (art. 119, terzo, quarto e quinto comma, Cost.); e) gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con modalità equilibrate in rapporto al generale contesto macroeconomico (art. 119, sesto comma, Cost.)”.

⁵¹ Corte cost., sent. n. 4 del 2020, su cui si veda il commento di M. VALERO, *Il suum cuique tribuere* (“a ciascuno il suo”) nelle relazioni tra Stato ed autonomie e tre le varie forme di controllo, attraverso il prisma dell'equilibrio di bilancio, in *dirittoeconomi.it* (2 febbraio 2020); Corte cost., sent. n. 181 del 2015.

Si è detto al riguardo che la disciplina del bilancio avrebbe dato l'avvio a una nuova fase della democrazia rappresentativa, basata sull'esercizio "condizionato" e non più libero del mandato elettivo⁵², e, sotto altro versante, che la pervasività dei controlli di legalità finanziaria avrebbe accresciuto a tal punto l'influenza della giurisdizione contabile su minute scelte gestionali degli enti territoriali da pregiudicare in modo sproporzionato il principio autonomistico⁵³.

Questioni di tale spessore teorico di troppo travalicano i limiti e le ambizioni di queste pagine. Per quel che qui rileva, è sufficiente attestare che la giurisprudenza costituzionale sommariamente passata in rassegna conferisce maggiore pregnanza giuridica a obbligazioni solitamente riassorbite nel circuito della responsabilità fiduciaria e in tal senso contribuisce ad arricchire il coefficiente di effettività del principio di legittimazione democratica. La trasparenza dei conti, nelle parole della Corte costituzionale, è difatti "elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori"⁵⁴.

I.3. Il legame fra disciplina del bilancio, controllo di legalità finanziaria e responsabilità democratica diventa ancor più stretto nel passaggio dalla contabilità finanziaria alla contabilità economica e dal sistema basato sulla cassa (*cash basis*) a quello imperniato sulla competenza (*accrual basis*)⁵⁵. Esso permette, infatti, di considerare l'intero patrimonio di un ente, comprensivo della ricchezza finanziaria e non finanziaria, e quindi estende gli obblighi di rendicontazione a tutte le risorse che sono affidate agli amministratori. In questo modo, sia nella impostazione delle politiche pubbliche, sia nell'attività di resoconto politico circa le attività svolte ed i servizi resi, è possibile avere un quadro attendibile delle risorse disponibili e del modo in cui sono state spese, con beneficio per la *accountability* delle autorità politiche.

⁵² C. A. CIARALLI, *Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2018, p. 107 ss.

⁵³ Da questo diffuso assunto muove, per sottoporlo ad analisi critica, il saggio di C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti*, op. cit., 237, che considera possibile il raccordo e la conciliazione pratica fra istanze autonomiste e istanze di salvaguardia degli equilibri finanziari attraverso la nozione di bilancio come bene pubblico "da intendersi come strumento di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico".

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 4 del 2020, punto del *Diritto* e n. 49 del 2018.

⁵⁵ Sul tema, v. F.G. GRANDIS e G. MATTEIS, *The Harmonization of Accounting in the Italian Public Sector: A New Accrual Basis Standard versus IPSAS*, in *Italian J. Pub. Law*, fasc. fasc. 2/2012, p. 376 – 398.

Le insidie pratiche di questo nuovo modello di *accrual accounting* non sono sfuggite alla dottrina. Francesco Capalbo⁵⁶, fra gli altri, ha evidenziato l'incremento di discrezionalità che esso comporta, sotto il profilo della *element uncertainty* e della *measurement uncertainty*, specie quando si abbia a che fare con *tangible capital assets* nel settore pubblico, al quale non sono mutuabili in modo pedissequo le regole applicate nel settore privato. Con plastici esempi (in particolare quello sulla municipalità di Chicago), il prof. Karthrik Rahmanna ha reso evidente come l'abuso dell'*accrual accounting* possa incentivare il ricorso da parte delle autorità politiche a forme di "acquisto a rate" del consenso elettorale o se si preferisce di "cartolarizzazione del dissenso"⁵⁷.

Pur con queste difficoltà, possiamo dire che il circuito nazionale della "legalità contabile" sta rendendo più stretta la connessione fra esercizio del mandato rappresentativo e legittimazione politica, con ciò rivitalizzando il principio democratico.

E in effetti i principi di equilibrio, chiarezza, verità, continuità, trasparenza dei bilanci danno coerenza normativa ai valori etico/politici della lealtà e della serietà nell'esposizione delle risultanze contabili. Da un lato, impediscono la compravendita del consenso attraverso artifici contabili, e quindi richiamano la Politica alla responsabilità di scelte necessariamente selettive in un quadro di strutturale scarsità di risorse. Dall'altro lato, esigono rigore nelle modalità di rendicontazione e permettono una più dettagliata e fedele rappresentazione dell'attività svolta, favorendo la formazione di un giudizio realistico e maturo da parte degli elettori.

Tutto ciò rafforza la responsabilità democratica e preserva gli elettori dagli abusi della tecnicità contabile.

II. I controlli di regolarità e legittimità contabile che la Corte dei conti svolge nei confronti dello Stato e delle autonomie territoriali agiscono come fattori di rivitalizzazione del principio democratico e promuovono un'interpretazione più matura e rigorosa del principio autonomistico, che non può esaurirsi in un insieme astratto di relazioni funzionali e organiche, ma esige da tutti gli attori istituzionali la piena assunzione delle loro responsabilità, senza fare

⁵⁶ F. CAPALBO, *Accrual accounting e valutazione dei tangible capital assets nel settore pubblico. Basi di misurazione e implicazione sui risultati di bilancio*, in *Economia, Azienda e Sviluppo*, 2, 2011.

⁵⁷ Intervento al Convegno "I principi di redazione e di rendicontazione dei bilanci pubblici nella prospettiva delle politiche economico-finanziarie nazionali", Roma, Corte dei conti, 16 Dicembre 2019 basato sul saggio *The Implications of Fair –Value Accounting: Evidence from the Political*, 2006 Atti in corso di pubblicazione

assegnamento sulla copertura paternalistica dello Stato o sull' indefinita dilazione nel tempo del rendiconto politico sulla gestione delle risorse pubbliche⁵⁸.

I controlli della Corte dei conti, esercitati a tutela degli interessi generali della finanza pubblica⁵⁹, sono tuttavia funzionali al rispetto degli obblighi assunti in sede europea in tema di politiche di bilancio e alla necessità di collocare l'economia italiana su un sentiero di equilibrio per evitare le “sanzioni” economiche e reputazionali della finanza internazionale e delle agenzie di rating. Proprio innalzando lo sguardo verso questi livelli di governo e di azione politica, cogliamo però segnali contrastanti, per non dire contraddittori rispetto alla generale intonazione democratica dei controlli interni.

Mi permetterete di accennare al tema, nella parte conclusiva del mio intervento, partendo veramente da molto lontano. Precisamente da Jean Jacques Rousseau.

Dopo le guerre di religione, il pensiero politico-filosofico prese amaramente coscienza del fatto che i valori morali ed etici sedimentati nelle diverse tradizioni religiose non erano sufficienti a frenare la distruttiva brama di potere insita nella natura umana. Non erano sufficienti a scongiurare la guerra. Il fattore generativo della pace venne allora rinvenuto nella libertà dei commerci, che avrebbe prodotto intrecci economici e interdipendenze tali da rendere politicamente, ma ancor prima economicamente sconveniente il ricorso al conflitto come strumento di risoluzione delle controversie internazionali.

Rousseau, in uno dei suoi non rari lampi di genialità, era scettico. Riteneva che l'interdipendenza economica fra Paesi avrebbe aumentato l'ingerenza politica degli Stati economicamente e militarmente egemoni su quelli più deboli⁶⁰.

I cambiamenti di regime promossi e sostenuti più o meno nascostamente dalle grandi Potenze in numerosi Stati africani e dell'America latina, i più o meno riusciti tentativi di ‘esportazione’ armata del modello di democrazia occidentale, le guerre per il petrolio e anzi la vera e propria “maledizione” dei principali Paesi produttori di materie prime, che sembrano

⁵⁸ Per un'interpretazione del principio autonomistico improntata all'etica della responsabilità, si rinvia a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, 174 ss.

⁵⁹ E in questo senso differenziati dalle funzioni di controllo e di vigilanza spettanti alle Regioni ad autonomia speciale sulla contabilità degli enti insistenti sui rispettivi territori. Come la Corte costituzionale ha precisato nelle sentenze n. 39 e 40 del 2014, infatti, i controlli della magistratura contabile sono svolti “nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso”; i controlli regionali sulla finanza territoriale sono invece strettamente funzionali all'interesse delle Regioni e delle Province autonome e non sono in grado di “assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti” (sent. n. 40 del 2014, punto 4.3. del *Diritto*).

⁶⁰ J.J. ROUSSEAU, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Francia, 1755.

generalmente incapaci di sperimentare forme di governo democratiche, hanno fornito prova di quanto l'intuizione del filosofo ginevrino fosse feconda.

Al giorno d'oggi la sempre più spinta finanziarizzazione dell'economia sta spostando l'oggetto dell'interdipendenza e quindi dell'ingerenza degli Stati dalle merci ai crediti finanziari; dall'economia reale alla finanza pubblica. Il finanz-capitalismo, risultante dalla scelta politica dei paesi leader della globalizzazione di non regolare meccanismi puramente speculativi capaci di distaccare la finanza dall'economia reale, crea una permanente tensione sui debiti sovrani, sottoponendoli al giudizio di agenzie e istituzioni private o semipubbliche – che Saskia Sassen definisce “formazioni predatorie complesse”⁶¹ – per lo più prive di legittimazione democratica, né responsabili nei confronti di istituzioni politiche⁶². Lo pone ottimamente in rilievo il sociologo dell'economia Wolfgang Streeck, quando afferma che il *Finanz-Kapitalismus* ha prodotto una “immunizzazione avanzata dell'economia rispetto alla democrazia di massa”⁶³.

Rapporti di vita, negoziazioni, relazioni commerciali, scambi avvengono al di fuori della sfera di norme generali e astratte, senza dunque la mediazione e selezione degli organi di direzione politica degli Stati, sulla base di patti di natura privatistica; e si avviano prassi contrattuali in assenza di diritto (come accade nei *grey markets*), che piuttosto arriva dopo, quando quelle forme di regolazione del mercato hanno guadagnato consenso e visibilità. Si moltiplicano, in breve, gli ambiti nei quali la sentenza e il contratto (nella forma della *lex mercatoria* recettiva di usi commerciali o dei grandi arbitraggi internazionali mediati dalle *law firms*) tendono a prendere il posto della deliberazione politica e comunque di decisioni riferibili ad istanze democraticamente legittimate⁶⁴. Il contratto prende il posto della legge; regole privatistiche si estendono ai beni pubblici, al punto che Gunther Teubner arriva a prefigurare

⁶¹ S. SASSEN, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Bologna, 2015, 20.

⁶² Per un approfondimento del tema, cfr. G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

⁶³ W. STREECK, *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus.. Frankfurter Adorno-Vorlesungen*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 2012. Il libro, che raccoglie le *Adorno Vorlesungen* tenute nel 2012, è stato tradotto in Italia per Feltrinelli nel 2013 con il titolo “*Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*”.

⁶⁴ Cfr. G. SCACCIA, *Il territorio*, cit., in *Riv. AIC*, 27, ove rilevavamo che “La crescita della forma contrattuale e soprattutto della decisione giudiziale a scapito della legge è del resto comprensibile. Da una parte, la forma giuridica che maggiormente si presta a varcare i confini della territorialità statale e disporsi a un uso globale è quella giurisdizionale. Dall'altra, il contratto e la sentenza appaiono più adatte dei precetti generali e uniformi della legge a confrontarsi con sistemi caratterizzati da un pluralismo esasperato. Tanto il contratto, quanto la sentenza, pongono difatti gli attori in campo nella loro singolarità ed elaborano soluzioni valide caso per caso, insuscettibili di definire stabili ordinazioni gerarchiche fra gli interessi e i principi che vengono di volta in volta in rilievo. Disattivano, perciò, il conflitto ideale che al contrario deflagrerebbe se quelle stesse posizioni divergenti dovessero essere accordate a livello di principio, in testi legislativi dotati di effetti generali”.

l'edificazione di nuove "Costituzioni civili", risultanti dalla privatizzazione di ambiti tradizionalmente ricadenti nel dominio del diritto pubblico⁶⁵.

Lo stesso prof. Rahmanna, ha avuto modo di documentare convincentemente come scelte assai rilevanti per gli assetti economici del capitalismo globalizzato, quali sono quelle relative alle regole contabili delle società private, siano adottate nell'ambito di *thin political markets*, vale a dire circuiti comunicativi ristretti e contrassegnati da una diffusa opacità, ben lontani da quelli estesi, trasparenti, che i teorici del proceduralismo – Jürgen Habermas in testa – pongono a fondamento dell'idea di democrazia deliberativa⁶⁶.

Come tutto questo incide sul tema che ci occupa?

L'ingerenza nelle decisioni di finanza pubblica è necessaria ai creditori per garantire i loro crediti attraverso vincoli di bilancio sempre più stringenti nei confronti di paesi debitori che non forniscano adeguate garanzie di restituzione dei debiti. Si sviluppa così un doppio circuito di legittimazione democratica: alla legittimazione popolare degli elettori si affianca la legittimazione dei creditori, che incarnano le invisibili e le inafferrabili forze del "mercato".

E le modalità attraverso le quali questi "diritti creditori" sono esercitati sono sovente forme indirette, mascherate nella apparente neutralità di agenzie che elaborano gli standard di riferimento uniformi per la redazione dei bilanci o definiscono le condizioni per l'accesso a prestiti e forme di assistenza finanziaria a Stati e imprese.

⁶⁵ G. TEUBNER, *Globale Zivilverfassungen: Alternativen zur staatszentrierten Verfassungstheorie*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2003, p. 1 ss.; ID., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione. L'emergere delle costituzioni civili*, Armando, Roma, 2005. L'A. sostiene che la nozione di confine, così decisiva, secondo l'insegnamento di C. SCHMITT (*Der Begriff des Politischen*, in *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, vol. 58 (1927), 1 ss., pubblicato a Berlino con il medesimo titolo in edizione ampliata nel 1932), per l'identificazione del *Feind* e del *Freund* e quindi per la costituzione del Politico, registra un mutamento di paradigma e di significato. Il confine territoriale tradizionalmente inteso ha perduto infatti la sua funzione differenziatrice, intrecciandosi con altri confini spaziali e giuridici, che si intersecano e si sovrappongono a quello statale, in corrispondenza con la moltiplicazione degli spazi dell'azione sociale. Le diverse modalità di svolgimento dell'attività umana, in sistemi caratterizzati da un crescente pluralismo culturale e ideale, si proiettano all'esterno del territorio statale, autonomizzandosi da questo. Ambiti di vita crescenti tendono a sottrarsi alle regolazioni statali, a differenziare il loro spazio politico, economico e sociale dallo spazio pubblico istituzionalizzato, a dotarsi quindi di una propria 'costituzione civile'.

⁶⁶ J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung - Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a.M., 1992, qui citato nella trad. it. *Fatti e norme*, Milano, 1997, p. 313 ss., ha sviluppato un'articolata teoria discorsivo-deliberativa della democrazia alla stregua della quale la legittimità del diritto positivo deriva dall'osservanza delle "condizioni procedurali relative alla genesi democratica delle leggi". Coerentemente con i postulati di una formazione deliberativa dell'opinione e della volontà politica, la legittimità delle norme giuridiche si commisura, quindi, alla ragionevolezza del procedimento democratico della legislazione politica e il controllo di costituzionalità può essere fondato su un canone che Habermas, citando Dewey (J. DEWEY, *The Public and Its Problems*, Chicago, 1954, p. 2077 ss.), definisce "ragionevolezza procedurale".

Condivido sul punto le preoccupazioni espresse autorevolmente da Aldo Carosi⁶⁷ circa il ruolo di Eurostat nella predisposizione di quadri di bilancio uniformi e coerenti, funzionali all'applicazione indifferenziata di regole europee in tutti i sottosettori della pubblica amministrazione. C'è qui un problema tecnico, nell'uso di criteri di analisi statistico-probabilistiche, ma c'è soprattutto un problema di neutralità, perché Eurostat è un Dipartimento della Commissione che si colloca in una posizione contrapposta e dialettica rispetto agli Stati membri nella procedura per disavanzo eccessivo di cui all'art. 126 TFUE.

Provando a dare sistematicità alle sparse osservazioni finora svolte, direi con una formula riassuntiva che, mentre sul piano interno, grazie alla giurisprudenza costituzionale, è stato dotato di forza cogente il principio di veridicità e trasparenza nella redazione dei documenti contabili, si è ancora lontani, sul piano europeo e internazionale, dal garantire la trasparenza e l'accountability dei soggetti che definiscono gli standard contabili internazionali e le regole condizionanti le politiche di bilancio nazionali.

Anche sul fronte specificamente europeo non si colgono segnali incoraggianti. Basti porre mente alla recente e dibattuta decisione – adottata dall'Eurogruppo del 13 giugno 2019 e confermata nel Vertice euro del 21 giugno 2019 – di riformare il Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità (*European Stability Mechanism*, definito anche nel discorso pubblico come “Fondo salva-Stati”).

Giova premettere che il MES trova fondamento nell'art. 136, par. 3, TFUE (come modificato nel 2013), il quale autorizza gli Stati membri la cui moneta è l'Euro ad “*istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme*” e assoggetta la “*concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo [...] a una rigorosa condizionalità*”.

Istituito nel 2012, il MES ha affiancato e nel tempo sostituito gli strumenti transitori di stabilizzazione finanziaria per l'innanzi esistenti: il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), che hanno cessato di operare il 30 giugno 2013. Nella sua attuale configurazione, il MES ha la forma di un'istituzione intergovernativa con sede in Lussemburgo che ha quali membri i 19 Paesi dell'Eurozona⁶⁸. Pur

⁶⁷ A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2018, 844 afferma che “Le obiezioni e le perplessità circa i poteri e l'influenza di Eurostat possono essere ricondotti a due ordini di ragioni: la prima riguarda l'uso della statistica al posto delle tecniche finanziarie e contabili di consolidamento dei conti pubblici; la seconda riguarda il deficit di neutralità e indipendenza di tale Istituto, che è un dipartimento della Commissione, cioè del naturale contraddittore, insieme al Consiglio, degli Stati membri nella procedura per i disavanzi eccessivi regolata dall'art. 126 del TFUE”.

⁶⁸ Art. 2 del Trattato MES disciplina peraltro la procedura di adesione da parte degli altri Stati membri dell'UE.

avendo fondamento in una norma dei Trattati, esso opera nel quadro del diritto pubblico internazionale, essendosi rigettata la proposta di riassorbirlo nel quadro giuridico nazionale dell'Unione⁶⁹.

Il capitale sottoscritto è di circa 704 miliardi di euro, ripartito fra gli Stati membri in proporzione alla quota del capitale rispettivamente versato nella BCE. L'Italia, che partecipa con 125,3 miliardi di euro (17,7% del totale) è il terzo Paese per contributo al capitale, dopo la Germania (190 miliardi di euro, pari al 26,9%) e la Francia (142 miliardi di euro, pari al 20,2%)⁷⁰. Sul piano della governance, il Meccanismo è retto dal Consiglio dei Governatori, composto dai Ministri dell'economia dei Paesi dell'Eurozona e presieduto dal Presidente dell'Eurogruppo o da un eletto fra gli stessi Governatori⁷¹, cui si affiancano il Consiglio di Amministrazione, composto da 19 tecnici in materia economica e finanziaria nominati dal Consiglio dei Governatori, e il Direttore Generale. Gli strumenti di assistenza finanziaria sono diversi: prestiti diretti agli Stati membri del MES; linee di credito condizionali precauzionali, per spegnere sul nascere tensioni finanziarie potenzialmente minacciose per l'area Euro; acquisto sul mercato primario e secondario di titoli degli Stati membri; ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie per il tramite di prestiti ai Governi (ricapitalizzazione indiretta) o in via di ricapitalizzazione diretta.

La decisione di concedere assistenza finanziaria è assunta dal Consiglio dei Governatori secondo la regola dell'unanimità dei partecipanti (senza computo delle astensioni); tuttavia, nel caso Commissione e BCE ritengano urgente un intervento di sostegno, si può votare con maggioranza qualificata dell'85% del capitale sottoscritto.

Il principale tratto di novità della riforma del MES è nella funzione di garanzia comune (*backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche nella forma di una linea di credito rotativo di circa 70 miliardi di Euro: una rete di salvataggio che riveste un ruolo cruciale ai fini di una più stretta ed efficace Unione bancaria. In questo ambito al Consiglio dei governatori spetta la decisione iniziale se concedere o meno la linea di credito, mentre la scelta sulle singole puntuali erogazioni, e sulla loro cadenza temporale, è affidata al Consiglio di amministrazione secondo

⁶⁹ Critica rispetto alla scelta di non incorporare il MES nel diritto UE è E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in I Post di AISDUE (2019), aisdue.eu p. 101 ss.

⁷⁰ Seguono la Spagna con 83 miliardi (11,8%) e i Paesi Bassi con 40 miliardi (5,6%). Le cifre fanno riferimento al capitale sottoscritto. Se invece consideriamo quanto finora effettivamente versato, le quote di partecipazione sono le seguenti: Germania 21,7 miliardi; Francia 16,3 miliardi; Italia 14,3 miliardi; Spagna 9,5 miliardi; Paesi Bassi 4,5 miliardi.

⁷¹ Art. 5 del Trattato MES.

la regola del comune accordo o della decisione a maggioranza qualificata (85% dei voti espressi) nei casi segnalati come urgenti dalla Commissione europea e dalla BCE.

Ebbene, proprio questo dato suscita notevoli perplessità. L'azionamento del *backstop*, destinato in prospettiva a sostituire la ricapitalizzazione diretta delle istituzioni finanziarie, è difatti rimesso non a un'istituzione europea (secondo la proposta della Commissione), ma ad organi (il Comitato di Governatori e il Consiglio di amministrazione) del tutto estranei al circuito della responsabilità politica nei confronti delle istituzioni europee, *in primis* il Parlamento. In questi consessi, per di più, i 19 Paesi membri del MES sono rappresentati secondo il rispettivo contributo al bilancio europeo, con l'effetto che i Paesi più forti demograficamente ed economicamente potranno costituire una maggioranza ponderata, favorendo la polarizzazione fra Paesi ricchi (o creditori) e Paesi poveri (o debitori).

Niente di nuovo o di preoccupante, si dirà, il metodo della cooperazione intergovernativa e il voto ponderato, anziché *per capita*, costituendo piuttosto la regola che l'eccezione nella complessa architettura istituzionale dell'Unione europea⁷². Se però divenisse di pubblico dominio quanto si vocifera fra gli operatori finanziari, e cioè che la Deutsche Bank è, ad oggi, l'unico istituto di credito il cui eventuale *default* potrebbe esaurire l'intero Fondo di risoluzione unico bancario, aprendo le porte all'attivazione della garanzia di ultima istanza del *backstop*, è probabile che troverebbe nuovo vigore la critica di chi, senza contestare l'utilità del MES, lamenta tuttavia come esso sia stato congegnato in un modo suscettibile di essere piegato agli interessi dei Paesi politicamente ed economicamente egemoni e senza prevedere alcuna forma di responsabilità politica degli organismi di governo del Meccanismo verso il Parlamento europeo⁷³. Una lacuna grave, in sonora dissonanza con la necessità urgente, evidenziata dalla

⁷² A mero titolo esemplificativo, si segue il metodo della cooperazione intergovernativa nel settore della cooperazione militare (ad es. si pensi all'UEO, abolita dal Trattato di Nizza del 2001; oppure alla NATO), ed anche, in parte, nel settore dell'integrazione economica (si pensi all'esperienza dell'EFTA e dell'OCSE). Quanto al settore della cooperazione politica, culturale e sociale si segnala, quale esempio di metodo intergovernativo, il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

⁷³ Una tale considerazione risulta tanto più grave quanto più si considera, come fa V. BORGER, *The ESM and the European Court's Predicament in Pringle*, in *Germ. Law Jour.*, fasc. 1/2013, p. 138, che la nozione di "stabilità" in ambito MES "*is no longer confined to economics and finance but is also of a political nature and relates to euro area membership*". Per una critica relativa al meccanismo del MES poiché basato sul metodo della cooperazione intergovernativa e non sul metodo comunitario, v. C. GINTER e R. NARITIS, *The Perspective of a Small Member State to the Democratic Deficiency of the ESM*, in *Rev. Centr. & E. Eur. L.*, fasc. 1/2013, *passim*; J. TOMKIN, *Contradiction, Circumvention and Conceptual Gymnastics: The Impact of the Adoption of the ESM Treaty on the State of European Democracy*, *Germ. Law Jour.*, fasc. 1/2013, 169-190. E. PISTOIA, *op. cit.*, p. 104, stigmatizza "la rinuncia completa a qualsivoglia forma di responsabilità verso il Parlamento europeo". Nel senso che il sistema MES sia in grado di garantire il ruolo delle istituzioni eurounitarie, recuperando per tale via il metodo comunitario, v. S. SMEETS, A. JASCHKE, D. BEACH, *The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability*

Commissione nella proposta – rigettata⁷⁴ – di trasformazione del MES in un Fondo Comune Europeo, di introdurre forme di responsabilità democratica nel campo dell’Unione economica e monetaria.

La crisi sanitaria e finanziaria innescata dalla pandemia del COVID-19 offrirà il primo, severo banco di prova. Il Governo italiano ha infatti formalizzato la proposta di autorizzare gli Stati ad emettere titoli di debito per finanziare le spese necessarie a fronteggiare l’emergenza: “corona bond” garantiti non dai Paesi emittenti ma, appunto, dal MES⁷⁵. *Hic Rhodus, hic salta*. La reazione alla proposta italiana renderà chiaro, con la prepotente forza dei fatti, se gli Stati membri e le istituzioni europee saranno pronte ad operare in una logica di piena solidarietà finanziaria o se mostreranno, ancora una volta, di voler fare dell’Unione europea il comodo strumento per la riproposizione in forma velata di tradizionali e mai sopite volontà di potenza nazionali.

Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism, in *Jour. Comm. Mark. St.*, fasc. 4/2019.

⁷⁴ La decisione di modificare il Trattato MES anziché trasformare il Meccanismo in un Fondo monetario europeo – come proposto dalla Commissione europea nel dicembre 2017 – è stata assunta dall’Eurogruppo del 13 giugno 2019 e confermata nel Vertice euro del 21 giugno 2019.

⁷⁵ Il ricorso al MES anziché alla BCE si giustificerebbe anche per il divieto di finanziamento monetario diretto imposto alla BCE dall’art. 123 TFUE.