

LO STATO ATTUALE DELLA IDENTITÀ COSTITUZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI OVVERO: CORTE DEI CONTI E SVILUPPO DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA (*)

di Mario Dogliani (**)

Sommario: 1. *La Corte dei conti come “organo introduttivo del controllo di costituzionalità dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali”*. – 2. *Il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale*. – 3. *L’importanza degli obiter dicta*. – 4. *Il bilancio e il suo “dover essere” esplicito*. – 5. *La sopravvivenza del principio fattualistico (o scientifico)*. – 6. *Un conflitto di teoria economica*. – 7. *Il confronto culturale sul “debito buono” e sul “debito cattivo”*. – 8. *Corte dei conti (e giurisdizione amministrativa) sulla soglia della forma di governo*. – 9. *Inflazione di leggi “speciali” e spesa pubblica*. – 10. *Il tridente già forgiato e i suoi sviluppi politico-giuridici*.

1. *La Corte dei conti come “organo introduttivo del controllo di costituzionalità dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali”*

1. Non sono in grado di tracciare quell’affresco che il titolo di questa sessione chiede (e nemmeno di prepararne una parziale sinopia). Mi limiterò a proporre un sintetico giudizio sullo stato attuale (da un punto di vista strettamente di “diritto costituzionale scritto”, e dunque astratto rispetto alla realtà economico-finanziaria) della identità della Corte come “organo introduttivo del controllo costituzionale dei bilanci”. Più in particolare della Corte come organo legittimato a promuovere – in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni, speciali e ordinarie, e in sede di procedimento di controllo di legittimità/regolarità sui bilanci degli enti locali (controllo che «va assimilato» al controllo preventivo di legittimità sugli atti) – questione di legittimità costituzionale nei confronti del bilancio dello Stato e delle Regioni, a statuto speciale e ordinario, e, in generale, delle leggi, statali e regionali, che «determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso [*anche degli enti locali*] (1), effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria».

Perché, tra i tanti profili che presenta la “questione Corte dei conti”, scegliere questo tema “tradizionale”? Perché – essendo un costituzionalista “esterno” rispetto alla Corte – condivido profondamente la necessità che la letteratura sulla Corte dei conti (che è «parte certamente di ogni rappresentazione complessiva che si dia dell’organizzazione costituzionale e amministrativa, ma [che] più spesso [costituisce] l’oggetto di una considerazione di nicchia (2)») non trascuri – anzi consideri prioritari – quei profili «divulgativi» su cui tanto ha insistito il Presidente Carosi, sotto la cui ferula siamo oggi qui riuniti, al cospetto del Capo dello Stato. «Divulgativi» ha un significato profondo: significa capaci di innestare la Corte dei conti nel circuito della democrazia, intesa come conoscenza e padronanza – da parte dei cittadini – del funzionamento della *res publica* e come “esperienza sperimentata” del carattere non illusorio della rappresentanza politica. Da questo punto di vista abbiamo molto da fare affinché l’assetto della finanza pubblica raggiunga quei caratteri di trasparenza

(*) Relazione presentata al Convegno *La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro*, Torino, 1° ottobre 2019.

(**) Professore emerito dell’Università degli Studi di Torino.

(1) Corte cost. sent. n. 181/2015.

(2) U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista Aic*, n. 1/2013, p. 2.

e di lungimiranza, e di effettiva responsabilizzazione dei governanti, che ora sono ancora molto lontani. Ed è qui che – per il povero giurista esterno, atterrito dalla straordinaria complessità della legislazione contabile – si inseriscono elementi, potremmo dire, di classicità, di recupero di profili centrali e tradizionali della stessa nozione di Stato di diritto: elementi, dunque, che portano il costituzionalista su un terreno per lui più solido.

Il punto di diritto prima sintetizzato, per cui la Corte dei conti è “organo introduttivo del controllo costituzionale dei bilanci”, è da considerarsi acquisito, e ad esso dedicherò solo una breve ricostruzione del percorso che ha condotto la Corte costituzionale ad affermarlo. In secondo luogo, cercherò di svolgere qualche considerazione sul parametro di tale controllo di costituzionalità. Innanzi tutto, ovviamente, l’art. 81 così come sostituito dall’art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ormai comunemente interpretato in senso anticiclico. Accanto ad esso le norme costituzionali che garantiscono i diritti fondamentali, ma anche – sebbene, per ora, solo in prospettiva – l’art. 3, primo comma, essendo chiaro che la difficoltà di riorientare la spesa pubblica verso investimenti di lungo periodo (come vorrebbe l’attuale art. 81) trova un ostacolo nella miriade di leggi che erogano contributi o concedono esenzioni senza alcun controllo sulla ragionevolezza della loro disciplina speciale. Si tratta di “dare un giudice” a questo pernicioso fenomeno. In terzo luogo, proverò ad esporre qualche considerazione d’ordine generale sul “valore costituzionale” della esattezza e della trasparenza dei bilanci, e, conseguentemente, sull’assunzione, da parte della Corte dei conti, di un ruolo che lambisce lo sviluppo della forma di governo.

2. Il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale

Anche se oggetto di una larga attenzione da parte della dottrina può essere utile ripercorrere il percorso che ha condotto la Corte costituzionale a riconoscere alla Corte dei conti il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale come giudice *a quo* in sede di giudizio di parifica dei bilanci dello Stato e delle Regioni e di controllo di legittimità-regolarità dei bilanci degli enti locali.

La sottoposizione della legge di bilancio dello Stato al controllo di costituzionalità è stata esclusa a lungo sulla base della sua concezione come legge solo formale, ancorata ad una antica e notissima dottrina, che qui è inutile richiamare (3). Questa posizione era stata già intaccata dalla Corte quando aveva ritenuto impossibile – sulla base di una concezione della Costituzione come “un tutto” – sottrarre il bilancio ad una interpretazione sistematica che proiettasse su di esso il peso normativo del complesso dei principi costituzionali (Corte cost. sent. n. 260/1990). Ma si trattò solo di una risistemazione concettuale, rimasta a lungo priva di effetti. Tale sentenza, infatti, negò, in riferimento all’art. 81 Cost., la sussistenza di «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi»: negazione di principio importantissima, ma che venne sostenuta con un’argomentazione alquanto bizzarra e con esiti contraddittori.

La Corte, infatti, in quella sentenza, ricostruì il complesso di doveri costituzionali gravanti sul bilancio considerando però tali doveri non come parametri da far valere *contro* eventuali deviazioni contenute nel bilancio stesso, ma come costituenti un carattere ad esso intrinseco, una sua qualità che deve essere logicamente presupposta, desumibile dall’intera Costituzione. Dal che sarebbe derivato, secondo la Corte – in modo contraddittorio rispetto alla primitiva affermazione – non tanto che il bilancio può in astratto essere sottoposto al suo sindacato, a garanzia di quei doveri (affermazione che difficilmente avrebbe dovuto essere elusa), ma che, piuttosto, il bilancio, in quanto “impregnato” dei medesimi (in quanto “essere” storico di quel “dover essere”), va considerato con particolare deferenza, trattandosi «indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale». Dice infatti la sentenza: «pur se questa Corte ha più volte sottolineato che

(3) Vedila, ampiamente ricostruita, in Massimo Luciani *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione presentata al 58° Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, in *Questione giustizia*, n. 6/2012.

dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio sentenze n. 1/1966 e n. 12/1987), *da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi* (4)». Dunque, secondo un'opinione che la Corte costituzionale prende sul serio, la derivazione di un principio (quello dell'equilibrio) da una disposizione costituzionale potrebbe essere intesa come comportante «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Proposizione, evidentemente, del tutto illogica.

La Corte si oppone dapprima a questa bizzarria sostenendo che «Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale». Ma *in cauda venenum*: «È vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono *costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento*. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un *particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale* (5), rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio [...] e, soprattutto, il riconoscimento del “principio di gradualità” in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importino rilevanti oneri a carico del bilancio statale ... ». E così si ritorna daccapo. La transustanziazione in parametro di quello che avrebbe dovuto essere oggetto del controllo di costituzionalità è ribadita. Questa sentenza è un ottimo esempio di come, prima della riforma del 2012, la nozione di bilancio fosse ancipite. Da un lato non poteva non dirsi che il bilancio fosse immerso nel complessivo tessuto della Costituzione, e che da questa non poteva non essere qualificato. Dall'altro, però, rimaneva un *corpus* di scelte non valutabile in quanto mirante a un equilibrio che non poteva non essere che l'esito di un giudizio del solo legislatore.

La istituzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stato l'elemento che ha contribuito ad avviare – dopo il difficile inizio prima ricordato – una evoluzione della concezione costituzionale del bilancio e dunque del “dover essere” che su di esso incombe, e dunque della sua sottoponibilità al controllo di costituzionalità. Come è noto, prima della l. 7 dicembre 2012, n. 21, la Corte, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, era già legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale. Ma questo valeva solo per lo Stato e le autonomie speciali. Con l'entrata in vigore della citata legge, la parificazione del bilancio è stata estesa alle Regioni a statuto ordinario.

Una ordinata ricostruzione della vicenda è contenuta nella già citata sent. n. 181/2015, alle quali possiamo rimandare. Questa sentenza è particolarmente interessante, perché aiuta a precisare quali possano essere le disposizioni di legge che (utilizzando le parole non chiarissime della sentenza stessa) «determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213/2008 e n. 244/1995)» (6).

(4) Corsivo mio.

(5) Corsivi miei.

(6) Per una ampia e aggiornata riflessione sulle ordinanze di rimessione della Corte dei conti e delle sentenze della Corte costituzionale, in materia, v., da ultimo, Elisa Cavasino, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”*. *Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 19 del 2018 alle nn.*

Di che disposizioni di legge si tratta? A prima vista potrebbe apparire che si tratta di leggi regionali che aggirano i precetti costituzionali. È così indubbiamente può essere, e così a lungo è stato. Quel che rimaneva da chiarire con esattezza però è se si fosse verificata una tracimazione dalla considerazione del bilancio come un *a priori*, un (sostanzialmente insindacabile) parametro, come nella sent. 260/1990, alla sua considerazione come un oggetto sottoposto ad un dover essere costituzionale e dunque suscettibile, esso stesso, direttamente, di un giudizio di incostituzionalità. La sentenza ora richiamata contiene un interessante e decisivo passaggio che illumina la questione. La Corte ha dichiarato infatti l'illegittimità costituzionale parziale di alcune disposizioni della l.reg. Piemonte n. 16/2013 (7) e della l.reg. Piemonte n. 19/2013 (8) «per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 (9)», considerati, questi ultimi, norme interposte. Tali disposizioni, infatti – integrative della normativa di bilancio - devono essere considerate, dice la Corte, «nella lettura ermeneutica in prosieguo specificata, vere e proprie norme interposte ai fini della perimetrazione degli interventi compatibili con i vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente. È proprio dalla corretta interpretazione delle richiamate norme interposte – e del contesto sistematico del d.l. n. 35 del 2013 – che discende la soluzione del presente giudizio. Infatti, le tesi che si fronteggiano riguardano la natura del finanziamento attribuito alla Regione: mera anticipazione di liquidità, inidonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimettente, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo la tesi della Regione».

E qui giungiamo al *clou* dell'argomentazione: «Mentre il legislatore statale ... ha conciliato negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 le *dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea"* (10) con la necessità di adempiere ad oneri pregressi ... quello regionale ... ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio». Da queste affermazioni risulta chiaro che la sentenza in esame contiene una doppia valutazione. Nella (logicamente) prima, viene valutata la normativa statale che deve costituire l'interposto parametro del giudizio: gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e il «contesto sistematico» in cui si colloca: il tutto definito come norme «integrative della normativa di bilancio». I «vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente» sono, si potrebbe dire, sostanzialmente muti, se non si fa riferimento a vere e proprie norme interposte ai fini della «perimetrazione» degli interventi compatibili (o no) con essi.

Da questo si deduce che la normativa di bilancio complessivamente intesa (comprensiva della legislazione integrativa) non è un *a priori* che determina di per sé, immediatamente il parametro del giudizio di incostituzionalità. Essa è – si potrebbe dire – un oggetto preliminare, o pregiudiziale, di questo stesso giudizio. E il giudizio è favorevole, perché il legislatore statale ha dimostrato di aver saputo conciliare negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 «le *dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea"* con la necessità di adempiere ad oneri pregressi» (11). Solo dopo questo giudizio la normativa statale (e cioè il bilancio «integrato») assurge al rango di parametro perché ha dimostrato di aver saputo effettuare questa conciliazione di «dialettiche

18 e 105 del 2019, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019; e Monica Bergo, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in <www.federalismi.it>, ottobre 2019, con amplissima bibliografia.

(7) “Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015”.

(8) “Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015”.

(9) D.l. 8 aprile 2013, n. 35 “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali”, convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64.

(10) Corsivo mio.

(11) Corsivo mio.

finalità”, imposta dall’art. 81. Emerge dunque, da questa sentenza, una sorta di “gioco degli specchi” per cui il parametro del giudizio di costituzionalità diventa, a sua volta, (anche) “oggetto” del medesimo.

Un ulteriore e decisivo passo o, meglio, una ulteriore esplicitazione del principio della soggezione del bilancio statale al controllo di costituzionalità, è stata effettuata dalla sent. n. 18/2019, che ha accolto la questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, avente ad oggetto direttamente una disposizione della legge di bilancio: l’art. 1, c. 714, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» *come sostituito* dall’art. 1, c. 434, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) [...] nonché all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa [...]. Un parametro, quello costruito dal remittente, molto articolato, che la Corte costituzionale non affronta in tutti i suoi profili, ma neppure smentisce. Si limita a dichiarare la incostituzionalità della norma della legge di bilancio impugnata per contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., restando «assorbite le ulteriori censure» (12).

L’articolo impugnato (contenuto, giova ripetere, nel Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), prevedeva che, «gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale [...] se alla data della presentazione o dell’approvazione del medesimo piano [...] non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi [...], possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui [...] e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze [...]». Prosegue l’ordinanza di rimessione: «il Comune di Pagani, in applicazione della disposizione censurata, [...] aveva proceduto alla rimodulazione del predetto piano, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo [...] in luogo di quello decennale]. In tal modo [...] la quota annuale di disavanzo da ripianare veniva a essere, in ragione della più diluita ripartizione, inferiore alla precedente, determinando il recupero di un margine di spesa corrente per l’ente». Mentre nella sentenza prima esaminata il bilancio (inteso come un *corpus* comprensivo delle sue norme integrative) diventava sì anche “oggetto”, ma di una questione preliminare, qui la questione di incostituzionalità riguarda direttamente la legge di bilancio, ed è per questo di primario interesse.

La sentenza è molto ricca e complessa, anche perché, aprendo una nuova strada, trattandosi di questione sollevata nell’ambito del procedimento di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali, richiedeva un approfondimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in tale sede, e della rilevanza della questione stessa. In proposito, dice la Corte – «occorre un’attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con riguardo all’attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto». La sottolineatura della necessità di una “attenta ricognizione” dimostra evidentemente che la Corte ha voluto essere chiarissima nell’equiparare – nell’ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti

(12) Pelino Santoro, *L’accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanziari* (Corte cost. sent. n. 18/2019), in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, fasc. spec. n. 1-2 gennaio-aprile 2019.

«cui il controllo in considerazione va assimilato» (13) – il giudizio di parificazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni (autonome ed ordinarie) e il controllo di legittimità sui bilanci degli enti locali.

La violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., da parte della norma impugnata, comporta non solo una lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, ma anche degli «interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo». Con ciò la Corte costituzionale ribadisce la propria adesione all'interpretazione secondo cui «il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate». La sentenza cerca così di far uscire dal cono d'ombra in cui gli eccessi di tecnicità hanno rinchiuso i bilanci, sottraendoli al loro compito di rendere giudicabile il comportamento dei rappresentanti; e sposa la letteratura che sottolinea la primaria importanza della “facile” conoscibilità del bilancio da parte dell'elettore comune. La sentenza è drastica: «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intra-generazionale che inter-generazionale [...]. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sent. n. 10/2015). [...] Nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente [...] mentre la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti (14) in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrative».

Queste dure affermazioni («la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii», con quel che segue) sono rivolte al bilancio dello Stato. Appare

(13) «Tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti, che presenta una cadenza semestrale [...] è stata già inquadrata da questa Corte nella categoria del controllo di legittimità-regolarità [...]. Alla luce del contesto normativo da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione, al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). ... Tale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”» (sent. n. 384 del 1991). ... «il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sent. n. 226 del 1976)».

(14) Corsivo mio.

evidente la connessione tra queste affermazioni e il nuovo orientamento che la dottrina economica sta – faticosamente – intraprendendo dopo che la crisi ha mostrato l’errore di credere nella autoregolazione dei mercati finanziari. Se è sbagliato ritenere che i mercati finanziari possano autoregolarsi, cade tutta l’impalcatura che ha retto la cultura, e le politiche, economiche e finanziarie degli ultimi decenni, e che ha confinato il ruolo dello Stato in quello di “responsabile delle disfunzioni”, chiamandolo a correggere i fallimenti del mercato dopo che si sono verificati. Di qui il carattere pernicioso dell’allargamento della spesa pubblica corrente e il *favor* verso gli investimenti pubblici, o almeno sollecitati e guidati dallo Stato, che in tanto può perseguirli in quanto riduca la prima.

In sostanza: «la disciplina in questione [introdotta dalla legge di bilancio dello Stato (15)]: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell’elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi» (16).

In connessione con il punto a) va precisato che, con la normativa impugnata, «nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse». Compromettendo così lo stesso principio di rendicontazione, «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», dal momento che il «carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, ... [risiede essenzialmente nell’assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sent. n. 184/2016)». Come la sentenza mostra, i rilievi di merito che la Corte costituzionale, su impulso della Corte dei conti, può muovere al bilancio dello Stato sono di peso molto rilevante, e toccano il cuore del bilancio stesso e della sua funzione nel circuito democratico-rappresentativo.

3. L’importanza degli obiter dicta

Abbiamo già detto dell’importanza culturale che ha avuto l’*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 260/1990. Analoga importanza va riconosciuta a quello contenuto nella sent. n. 275/2016 (17), secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Non si potrebbe dire in modo più chiaro che il bilancio non è un *a priori*, ma è sottoposto ad un dover essere costituzionale (che, qui, è il dovere di rispettare i diritti costituzionali).

Per chiarire il punto – nei risvolti che precisano l’affermazione sulla preminenza della garanzia dei diritti – è bene accennare al merito della questione, promossa dal Tar Abruzzo, in riferimento all’art. 10 Cost. – in relazione all’art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 – e all’art. 38 Cost.

(15) Corsivo mio.

(16) Punto 1.2 considerato in diritto. Su questa sentenza cfr. Erik Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Consulta on line*, Studi, 2017/I; Lorenzo Madau, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in Osservatorio AIC, I/2017; Andrea Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in <www.federalismi.it> n. 1/2017.

(17) Hans Kelsen, *Il problema della giustizia*, Torino, Einaudi, 1975.

Il giudice *a quo*, sulla base di tali norme, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, c. 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, c. 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede che «... in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, [...] la Giunta regionale garantisce un contributo del 50 per cento della spesa necessaria e documentata dalle Province solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

La perentorietà dell'affermazione secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» sembrerebbe porre direttamente un problema di allocazione di risorse: il bilancio, a seguito di un cattivo uso del potere discrezionale del legislatore nel valutare la distribuzione complessiva delle risorse di cui dispone, non stanziava quelle che sarebbero necessarie per rendere effettivo un diritto costituzionalmente garantito. A prima vista sembrerebbe che nella sentenza ora considerata la “forza costituzionale” (se così è lecito dire), la causa invalidante della norma impugnata, stia tutta nella natura fondamentale del diritto, che «impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”» (sentenza n. 80/2010). In realtà la motivazione non è impostata così.

L'affermazione divenuta famosa è solo un *obiter dictum*.

La questione, così come ricostruita dalla sentenza, non consiste nel decidere se il *quantum* destinato al soddisfacimento del diritto sia sufficiente o no, in base ad una sorta di “giustizia del samaritano” (che Kelsen sostiene essere l'unica forma di giustizia genuina perché in essa “il giusto” è determinato dalla domanda del sofferente che patisce l'ingiustizia e non dall'ordinamento soggettivo delle preferenze di chi deve stabilire che cosa sia giusto). Lo schema del problema, infatti, non è: condizione dello studente disabile – determinazione del giusto oggettivo per soddisfare il suo diritto all'accompagnamento – valutazione del *quantum* destinato in bilancio a tale fine dal punto di vista di quel “giusto oggettivo” – incostituzionalità per insufficienza del *quantum*.

La sentenza, infatti, una volta affermata la natura fondamentale del diritto, e il conseguente limite invalicabile che ne deriva per la discrezionalità del legislatore (il «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»), riconosce che questa discrezionalità permane, «spettando al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione [del diritto], affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale».

Ma la sentenza va oltre, per circoscrivere questa discrezionalità e contemporaneamente per salvaguardarne il nucleo. La discrezionalità, infatti, trova un «ulteriore limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati». Il *punctum dolens* non sta dunque nel rapporto tra il livello delle prestazioni individuate dalla legge regionale e quel “giusto oggettivo” di cui si è prima detto, ma sta in questa incoerenza interna della legge regionale. Il livello delle prestazioni dovute, infatti, «appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti».

Ma il livello delle prestazioni individuate dalla legge regionale (che viene assunto come congruo essendo individuato attraverso una pianificazione del fabbisogno) viene «poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento degli interventi (da parte regionale) alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente» (Regione). Il problema, dunque, sta tutto nella tecnica con cui viene redatto il bilancio. L'onere della Regione, e cioè la determinazione della misura del finanziamento per le prestazioni in oggetto, è stabilito dalla legge regionale, e come tale dovrebbe essere tradotto nel bilancio. Se invece tale onere, cioè l'erogazione del contributo, viene

condizionato «alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio», viene trasformato «in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge».

La decisione di contribuire al servizio (assunta con legge) non può essere rimessa alle mere decisioni dell'amministrazione regionale, poiché ciò trasformerebbe l'onere della Regione in una posta «la cui entità, in mancanza di limiti predeterminati dalla legge, potrebbe essere arbitrariamente ridotta, per finanziare beni ed interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile». In sostanza, se il diritto viene tutelato «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio», i contributi regionali «in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa ... possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base». È ciò attraverso «scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere».

È dunque lo «stanziamento promiscuo delle risorse» e la «genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione» la causa di fondo dell'incostituzionalità, giacché in tale posta finanziaria «convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno»: scelte allocative che vengono «determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati». In tal modo si rende possibile «che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione» di diritti costituzionalmente protetti». Il problema di redazione del bilancio sta dunque, innanzi tutto, nello scioglimento di questo nodo: quali sono le spese incompressibili e quelle, invece, che afferiscono «ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria»? (secondo l'espressione usata dalla sent. n. 169/2017).

Come si può separare il fabbisogno finanziario delle une e delle altre? Garantire l'attuazione di diritti costituzionalmente protetti attraverso il concetto di «spesa costituzionalmente necessaria» (sent. n. 169/2017) è un modo per far rivivere l'antica distinzione – che è utilizzata, seppure non nella sua contrapposizione letterale, dalla sent. n. 275 del 2016 – tra spese obbligatorie e spese facoltative? Ma la definizione dei LEA, attorno cui ruota il concetto di spesa costituzionalmente necessaria, non è forse un *idolum* irraggiungibile? La sent. n. 169/2017 afferma, pur facendo leva su di essi, che «la dialettica fra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale, nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito territoriale». Ma a partire da queste premesse si può giungere a qualche determinazione precisa? Dunque: continuare a far leva su questo concetto “scientifico” o non piuttosto prendere atto che «la ricerca dei costi e dei fabbisogni standard, astrattamente incontrovertibile, risulta irta di difficoltà [...] che hanno creato una insormontabile resistenza alle aspettative di un più equo riparto delle risorse sui territori» (18)? E allora a che cosa affidarsi, se la precisione scientifica è impossibile e se la saggezza del *gubernaculum* è rifiutata?

L'unica risposta possibile consiste – come la sentenza stessa suggerisce – nel determinare il *quantum* delle risorse necessarie al soddisfacimento dei diritti costituzionalmente garantiti attraverso un processo razionale di programmazione (in cui, di necessità, sia la rilevazione del fabbisogno, sia la determinazione delle risorse, continueranno ad essere frutto della discrezionalità legislativa, proceduralmente ordinata e per quanto possibile “partecipata” e svolta in contraddittorio), e nella collocazione di tale risorse in una posta di bilancio esclusivamente ad essa dedicata (19).

(18) A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, cit., pp. 66 ss.

(19) Il medesimo principio è stato riaffermato nella sentenza n. 169/2017: «Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile

Ma gli *obiter dicta* producono frutti. Una impostazione che sembra sostenere che la valutazione della sufficienza del *quantum* vada condotta in sé, e non in base alla coerenza interna della legge regionale, la si ritrova nella sent. n. 10/2016, pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale contro una serie di leggi della Regione Piemonte (la legge finanziaria per il 2014, il Bilancio di previsione per lo stesso anno, la legge di Variazione al bilancio di previsione e la legge di Assestamento al bilancio di previsione, entrambe per il 2014) promossi dal Tar Piemonte a seguito di ricorsi promossi dalle Province di Novara, di Asti e nuovamente di Novara. Secondo le Province ricorrenti i trasferimenti disposti dalla regione sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle ricorrenti. Precisa la sentenza: «Come si evince dalla progressione storica degli stanziamenti precedentemente illustrata, rispetto all'importo "consolidato" di 60 milioni relativo all'esercizio 2010 (e rimasto sostanzialmente invariato nel 2011), si sono avute riduzioni del 33,33 per cento nell'esercizio 2012, del 64,89 per cento nell'esercizio 2013, dell'82 per cento nell'esercizio 2014 (percentuale poi rideterminata al 65,62 per cento a seguito del censurato assestamento di bilancio). In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione [...]. Tale quantificazione funzionale e proporzionale agli obiettivi non è rinvenibile nelle leggi censurate».

Questo è il *clou* della sentenza, perché il punto di riferimento non sono più le risultanze "in sé" di una procedura programmatica, la cui previsione pone un problema di coerenza interna della legislazione regionale, ma è, appunto, una quantificazione che sia caratterizzata da requisiti scientifici, affinché sia la più "vera" possibile (con il che si esce dal piano delle procedure, e si reintroduce il ruolo del *gubernaculum*, sorretto, come dovrebbe essere ovvio, dal supporto della conoscenza scientifica). Dunque – conclude la sentenza – la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sent. n. 188/2015). Dunque: il punto di diritto che ci proponevamo di ribadire (che il bilancio è censurabile dalla Corte costituzionale per motivi di merito) è stato acquisito nel nostro ordinamento ad opera di sentenze che il Giudice delle leggi ha pronunciato e a seguito di ordinanze di rimessione sia della Corte dei conti che dei Tribunali amministrativi.

4. Il bilancio e il suo "dover essere" esplicito

Se oggi la Corte dei conti e la Corte costituzionale sono arrivate al punto di potersi porre le domande attorno a cui ruotano queste ordinanze di rimessione e queste sentenze è per la profonda trasformazione del concetto stesso di "bilancio" che è stata operata dalla nuova versione dell'art. 81 della Costituzione (che, asservendo il bilancio a un "dover essere", ha reso possibile incorporare la «quantificazione funzionale e proporzionale agli obiettivi» nel generale concetto di «fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione», ampliando così lo spettro del parametro).

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduttiva della nuova versione dell'art. 81, è stata incautamente intitolata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Parimenti è stata intitolata «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione» la successiva legge n. 243/2012, che, al fine di collegare «sempre più strettamente il bilancio dello Stato con quello degli enti del settore pubblico allargato [ha] concentrato le manovre finanziarie in un documento normativo

limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto». V. *retro* sent. n. 10/2016 per una più precisa definizione in senso "oggettivo" del *quantum*.

tendenzialmente unitario» (20). Questo uso della parola “pareggio” – parola che non è ripresa né fatta oggetto di alcuna disciplina nel testo della legge – ha scatenato polemiche furibonde, incentrate sul fatto che il vincolo del pareggio avrebbe «[immunizzato] il sistema economico europeo da qualsiasi onere derivante dalla solidarietà sociale». Al fine del riequilibrio del sistema finanziario, infatti, avrebbe negato all’indebitamento degli Stati in deficit – «come tali più bisognosi di correggere le conseguenze della crisi economica e dell’alto tasso di disoccupazione – ... il ruolo di leva finanziaria per riequilibrare le asimmetrie all’interno del mercato unico» pregiudicando così la tutela degli individui come persone (21)». La letteratura scientifica maggioritaria ha però smontato la fungibilità dei concetti di “pareggio” e di “equilibrio”, e ha mostrato la profonda differenza tra i due, tanto da poterli indicare come concetti antinomici (22). Sono note le condizioni politiche interne e internazionali che hanno condotto all’approvazione della legge costituzionale. Sono note le diverse letture che di essa sono state date: legge di rottura che ha seppellito il keynesismo; legge sostanzialmente inutile, perché il principio dell’equilibrio è fin dalle origini implicitamente contenuto nel testo della costituzione; legge che si pone in sequenza con il precedente impianto della Costituzione, così che può essere oggetto di una interpretazione conforme rispetto ad esso, senza interrompere la duttilità di cui il sistema godeva (23).

Ma un dato è, a mio parere, incontrovertibile. La sent. n. 260/1990 è un ottimo esempio di come, prima della riforma del 2012, la nozione di bilancio fosse ancipite. Da un lato non poteva non dirsi che fosse immersa nel complessivo tessuto della Costituzione, e che da questa non poteva non essere qualificata. Dall’altro, però, rimaneva una nozione avalutativa e aqualitativa (per usare il linguaggio di Schmitt a proposito del positivismo giuridico) come dimostra l’asciutto testo originale dell’art. 81. Certo, in questo mondo non c’è nulla di veramente avalutativo e aqualitativo: anche quel testo rispondeva ai dettami di una teoria economica e giuridica, e quindi a un dover essere culturale, talmente radicato da essere costituzionalmente implicito e presupposto dalla stessa forma di stato e di governo (24).

Il cuore del problema che dobbiamo affrontare sta dunque nel chiarire che cosa implichi la rinnovata e inequivoca formulazione dell’art. 81 Cost. Un facile parallelo chiarisce il problema. Nel momento in cui l’art. 27 della Costituzione scrive «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato», la pena cessa di essere un dato giuridico che è stato conformato dalla storia, dalla civiltà (o dalle superstizioni) del paese cui appartiene il legislatore penale, e dalle teorie giuridiche, sociologiche, criminologiche che l’hanno influenzato. Con il divieto e con il fine che la Costituzione impone, la pena diventa un istituto dotato di un dover essere vincolato, obbligatorio, che si sovrappone, per così dire, al suo precedente dover essere storico. Il che vale almeno – a questo ahimè ci siamo dovuti abituare – a mettere in luce la distanza tra il “dovuto” costituzionale e una realtà che ne è lontana.

La prescrizione dell’art. 27 non trasforma di per sé la realtà; non la transustanzia in qualcosa d’altro, ma la qualifica come “cattiva” perché la giudica. Allo stesso modo il bilancio: esso non è perché è, ed è così perché non può che essere così (secondo un precedente dover essere, tanto stabile da essere tacitamente presupposto); ma è legittimo solo nella misura in cui rispetta la norma costituzionale che esplicitamente lo qualifica. E in questo senso diventa oggetto di giudizio, prima di tutto pubblico e poi giuridico. Certo, questo “dover essere” sopravviene, oggi, a un quadro difficilissimo della finanza globale, e in particolare della finanza pubblica italiana (l’elevato debito

(20) Così ricostruisce le critiche, A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., pp. 75 ss.

(21) *Ivi*, pp. 76-77.

(22) V. per tutti M. Luciani, *La legge di stabilità e l’art. 81 della Costituzione*, in Aa.Vv. *La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo – Dibattito tra economisti e giuristi*, Luiss, Roma 2017.

(23) *Id.*, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.

(24) *Ibidem*: approfondita ricostruzione del carattere della legge di bilancio nell’800.

pubblico; la impossibilità di praticare una energica politica economica per i vincoli politico-sociali interni e per quelli imposti dai mercati internazionali, finanziari e non, e dalla Ue; la scomparsa dei classici strumenti reattivi statali quali la svalutazione competitiva della moneta e l'inflazione) e a un quadro istituzionale caratterizzato dalla debolezza dello Stato e dalla complessità dei controlli. Tutto ciò impone alla dottrina, a mio avviso, di *uscire dall'attuale contesto dilemmatico* (la letteratura di nicchia, cui *supra* si è fatto cenno) e *assumere un atteggiamento decisionistico*: la riscrittura dell'art. 81, e la giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte costituzionale che ne è seguita, sono un fatto, *un fatto che in quanto tale ha indotto una frattura* (25) nell'ordinamento. Non tanto nella oggettività del tessuto normativo, ma nella cultura giuridica e anche in quella politica che lo sorregge. Ciò rende necessaria, a mio avviso, una lettura del nuovo art. 81 che ne riconosca e valorizzi la portata.

Certo, si può dire, non è intervenuta nessuna novità stravolgente: *doctores locuti*, da tempo. Ma ora *Roma locuta*. E questo cambia. È vero che la giurisprudenza costituzionale parlava di un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., la sent. n. 1 del 1966, già citata) e che dunque il nuovo art. 81, segna il consolidamento di un orientamento culturale già presente. Ma l'interpretazione sistematica della Costituzione non è riuscita ad affermare in modo incontrovertibile e politicamente rilevante che i principi di vertice del nostro ordinamento economico sono espressi in senso anticiclico. Solo il *dictum* della legge costituzionale ha catalizzato l'attenzione della dottrina, riorientando la cultura interna della Corte dei conti e la giurisprudenza costituzionale, che sono uscite dalla nicchia degli specialismi per assumere una «nuova visuale delle decisioni di finanza pubblica – siano esse dei legislatori regionali o di quello statale – come massima espressione di responsabilità» (26). Ne è uscito un *dictum* a tre punte, facilmente conoscibile dai cittadini e dalla classe politica: a) no ai raggiri contabili che annacquano i piani di rientro dal debito; b) le norme che caratterizzano al vertice il nostro ordinamento sono norme di carattere anticiclico (e dunque la riduzione del debito pregresso va vista come una premessa per politiche anticicliche); c) il nucleo della regola aurea (è possibile ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento) trascende i confini della finanza degli enti territoriali, e ha valore generale, saldando – di nuovo – la ricerca della riduzione del debito e la messa in opera di politiche anticicliche.

5. La sopravvivenza del principio fattualistico (o scientifico)

È ovvio che ogni discorso sullo stato attuale e sul possibile stato futuro degli organi regolatori della finanza si svolge sullo scenario dei rapporti di forza interni al sistema politico della Ue e a quel che resta dell'ordine internazionale che era stato costruito avendo come perno gli Usa e come braccia operative sia la Banca mondiale, l'Organizzazione mondiale per il commercio, il Fondo monetario, sia poteri privati: le grandi imprese multinazionali, le grandi banche, le grandi società assicurative, le società di 'rating' finanziario ... Di fronte alla grandiosità di questo potere pubblico-privato, e delle crepe e delle incertezze che sta manifestando, residuano due problemi. Il primo riguarda noi stessi: che spazio e che senso può avere, nella bufera che attraversiamo, mantenere in vita e far operare attivamente i piccoli strumenti di conoscenza, di riflessione e di critica in cui operiamo? (27)

(25) Corsivi miei. Sul concetto di "frattura costituzionale" v. L. Violante (a cura di), *Ricomporre le parti: fratture e continuità nella storia delle istituzioni repubblicane*. Specificamente sulla differenza tra frattura e rottura, cfr. *Introduzione*, di L. Violante e *La Corte costituzionale* di M. Dogliani e I. Massa Pinto, in *Il Politico*, Archivi / V. 251 N. 2 (2019).

(26) C. Buzzacchi, v. *retro*, nota 14.

(27) Riprendo questo *incipit* dal "Controvento" di N. Rossi, "Nella bufera che stiamo attraversando", in newsletter@questionegiustizia.it, 27 marzo 2020.

È ovvio che gli scienziati sociali sanno che i loro costrutti non sono destinati a produrre effetti immediati, non operano “colà dove si puote ciò che si vuole”. Sanno che i loro lavori sono destinati – chi più chi meno – (oltre che alla corrosiva critica dei topi) a sollecitare nell’ambiente dei loro lettori quei cambiamenti molecolari che possono innescare lunghe e lente modificazioni politiche. Sanno che rilevanti sono i rapporti di forza tra soggetti politici nazionali, sovranazionali e globali. Ma sanno anche che questo campo è definito (in modo esplicito o, più spesso, implicito) da alcune teorie economiche che si sono imposte come dominanti e dalle conseguenti teorie sulla conduzione della politica fiscale; e che in questo campo anche i poveri studiosi possono seminare qualcosa. E sanno infine che le istituzioni statali, per quanto lillipuziane possano apparire di fronte ai giganteschi problemi che affannano il mondo globalizzato, devono essere curate, affinché diano il loro meglio nella lotta per la decenza dei sistemi politici. Anche per questa strada occorre propiziare, nell’attuale pandemonio, un ruolo più preciso energico e trasparente dello Stato. Il primo passo, è liberarsi dalla nuova veste che l’antica concezione del bilancio come legge solo formale ha assunto.

L’eredità del passato continua a pesare avendo indossato nuove sembianze la cui essenza sta nella falsa credenza del carattere scientifico delle modalità con cui viene misurato il contesto economico e con cui viene effettuata la scelta delle manovre fiscali e finanziarie. Dietro il bilancio, nel nuovo contesto, si continua a credere che stia una realtà che è così perché non può che essere così. Non c’è scelta. Non c’è alternativa (T.I.N.A, come dicono i dogmi del neoliberismo). E con questo il bilancio torna ad essere un fatto. Negli anni del neoliberismo rampante – i due decenni a cavallo tra il nostro secolo e quello precedente – si è rinsaldata la concezione ottocentesca della oggettività dell’economia (le bronzee leggi), e la conseguente idea che il contenuto del bilancio costituisca un *fatto naturale* (coperto dalla datità della sovranità politica) piuttosto che la scelta conseguente alla assunzione, da parte della politica, di una, piuttosto che di un’altra, teoria economico-finanziaria.

Nell’ultimo decennio questa concezione ha ricevuto robusti ridimensionamenti sul piano non solo della scienza economica, ma soprattutto dei fatti. È sopravvissuto però il pregiudizio fattualistico che quella concezione aveva innescato. Oggi appare naturale ciò che la Costituzione ripudia: la povertà, la disoccupazione, la guerra. Per quel che riguarda il bilancio, la sua concezione dominata dalla necessità “scientificamente stabilita” finisce per istituire un rapporto diretto, di natura meramente quantitativa, tra bilancio Ue e bilancio nazionale (costruito sulla base delle quantificazioni statistiche dell’Ue stessa), e un *non-rapporto* tra quella che potrebbe essere la costruzione politica del bilancio nazionale (con il suo dover essere costituzionale) e le decisioni Ue. Come se la confezione del bilancio si sviluppasse in due mondi paralleli, l’uno assolutamente dominante.

6. *Un conflitto di teoria economica*

Può essere utile, a questo punto, accennare al grande rivolgimento nella teoria economica che la lunga crisi iniziata nel 2008 ha generato, e che costituisce il retroterra della nuova cultura in materia di finanza pubblica. «Malgrado sia sotto gli occhi di tutti che la crisi dell’ultimo decennio non sia stata affrontata in Europa con politiche anticicliche intese nel senso classico, è comunque incontrovertibile che i principi di vertice del nostro ordinamento economico sono espressi in senso anticiclico. Un modello, quest’ultimo, che comporta la limitazione della spesa e l’aumento del prelievo fiscale nei periodi di espansione economica e l’adozione di politiche di stimolo, con ampio ricorso agli investimenti, nei periodi di recessione» (28).

Per quanto sia vero che il principio anticiclico come componente necessaria del concetto di equilibrio dinamico di bilancio, fosse, come quest’ultimo, «già di per sé desumibile dall’attuale art. 81, senza alcuna forzatura lessicale ma con un’interpretazione adeguata alla gravità dell’attuale situazione finanziaria (29)» (*doctores locuti*, come si è detto), resta la necessità di per lo meno accennare brevemente alla matrice di teoria economica che ha contribuito a determinare lo sfondo del dibattito

(28) A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, p. 84.

(29) A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011.

giuridico. Inoltrandoci *in partibus infidelium*, basti assumere, al povero giurista, come emblematiche delle tensioni che hanno dominano le teorie economiche (e per dare un quadro di senso alle nostre discussioni al di là della complessità dei fatti e della reale organizzazione della produzione e della finanza) due citazioni: una di Giorgio Lunghini e una di Mario Draghi. Dice Lunghini «Siamo infatti dell'avviso che, se la teoria economica neoclassica sembra essere riuscita in *una impresa che persino la fisica ha mancato* (30), imponendo come elementare e indiscutibile buon senso il proprio modello unificato di spiegazione della realtà considerata di propria competenza (e cioè, in ultima analisi, l'organizzazione dei rapporti materiali dell'esistenza di una società storicamente determinata). Ciò si deve essenzialmente alla rimozione e alla censura che è calata sulla dimostrazione ineccepibile della sua fragilità logico-matematica, che fu compiuta, negli anni Sessanta dello scorso secolo, in una memorabile controversia sul concetto di capitale tra la Cambridge inglese e quella americana. Superfluo sottolineare quanto codesta rimozione e codesta censura possano valere quale conferma del fatto che l'economia è una disciplina che non progredisce nel senso in cui progredisce la fisica, ma è una disciplina in cui, in ragione delle peculiarità proprie del suo oggetto rispetto a quello tipico delle scienze naturali, l'elemento *politico* ha un peso importante e perfino determinante nella competizione tra le diverse teorie economiche per l'egemonia culturale: opinare il contrario è frutto di ignoranza e/o malafede, fermo restando che nemmeno la buona fede può giovare quando l'ignoranza dipende da colpa grave» (31).

Se si assumono queste parole come una descrizione (polemica, ma veritiera) della teoria economica tuttora egemone, o comunque egemone fino al recentissimo passato, assume un peso dirompente l'affermazione di Mario Draghi secondo cui «gli esperti – inclusi quelli della Bce – [non possono] contare su una conoscenza perfetta. Le teorie non spiegano necessariamente tutto e le previsioni che ne discendono possono rivelarsi errate. La crisi ha mostrato che *l'opinione prevalente nella professione sbagliava nel ritenere che i mercati finanziari potessero autoregolarsi* (32). In effetti, lo ha spiegato Robert Shiller, non solo gli agenti operanti sul mercato ma anche gli esperti possono cadere vittima di “epidemie narrative” con effetti negativi sull'economia» (33). L'avvitarsi del disordine economico, negli ultimi tempi, conferma nei fatti la negatività di queste epidemie narrative, tanto forti da aver impedito di capire che «una lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico hanno fatto emergere faglie in un ordine politico ed economico che si credeva definitivo» (34).

La lunga crisi economica cui fa riferimento Draghi è evidentemente quella che somma la crisi finanziaria del 2007-2009 e la crisi del debito sovrano, che dal 2010 si spinge fino al 2013; e allo stesso arco di tempo vanno imputati i fenomeni successivamente richiamati. Dunque: l'ordine che si credeva definitivo, e che sta franando per le faglie sempre più vistose che si stanno manifestando, è quello che si era stabilito nei due decenni precedenti: tra il 1989 – *l'hannus mirabilis* per molti e *horribilis* per altri – e il 2007. La constatazione che il contesto economico era dominato da un *corpus* teorico che era riuscito ad imporsi come “naturale” (più di quello fisico), si salda con la constatazione che questo *corpus* era sbagliato, ma è cronico e difficile da divellere. Limitiamoci dunque a prendere atto del fatto che il discorso intorno alla Corte dei conti si svolge ancora su uno scenario

(30) Corsivo mio.

(31) G. Lunghini, L. Cavallaro, *La Costituzione come programma economico*, in *Micromega*, n. 4/2017.

(32) Corsivo mio.

(33) Questa affermazione di M. Draghi è contenuta nell'intervento tenuto dallo stesso in occasione del conferimento della *Laurea honoris causa* in Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Settembre 2019, in *Newsletter Nuovi Lavori*, n. 243, 15 ottobre 2019.

(34) Questa seconda affermazione di Mario Draghi è contenuta in *La sovranità in un mondo globalizzato*, Intervento pronunciato in occasione del conferimento della *Laurea ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019.

dominato tuttora da un quesito cui si danno risposte divergenti: i mercati finanziari possono autoregolarsi, o no? È ovvio che, se alla domanda si risponde di sì, la Corte dei conti rimarrà nella sua posizione, importante, ma defilata, di garante della veridicità dei conti pubblici e del loro rispetto delle leggi di contabilità.

L'apporto del bilancio della Repubblica italiana all'andamento dei mercati finanziari rimarrà fuori del suo raggio d'azione. Se, invece, si risponde di no, ricadrà sulla Corte dei conti la responsabilità di controllare che il bilancio dello Stato svolga effettivamente la funzione anticiclica cui è chiamato, e concorrerà dunque – per quanto in piccola parte – alla regolazione del mercato finanziario.

7. *Il confronto culturale sul “debito buono” e sul “debito cattivo”*

È molto difficile prevedere con un minimo di precisione le prospettive che apre al controllo della Corte dei conti e della Corte costituzionale la sopravvenuta definizione finalistica del bilancio. Prospettive che al momento non sono valutabili, perché, concettualmente, potrebbero/dovrebbero sfociare nel sottoporre al controllo di costituzionalità la distinzione – di volta in volta operata dai bilanci dello Stato – tra “debito buono” (quello per investimenti) e “debito cattivo” (35) (quello contratto per pagare spese correnti, debiti pregressi e i loro interessi) alla luce dei suoi effetti devastanti sulla responsabilità politica degli eletti e degli eligendi, sulla equità intergenerazionale, sulla esposizione a manovre economiche di rientro dal debito di fatto più gravose per le classi più povere [...]: questioni tutte che, su impulso della Corte dei conti, la Corte costituzionale ha già affrontato, ma che, se estese alle innumerevoli questioni che potrebbero porsi di fronte a pervicaci comportamenti dei legislatori, comporterebbero rivolgimenti istituzionali profondi che non sappiamo ancora come verranno gestiti a livello di sistema politico. Non si tratta, però, di congetturare su un futuro incerto.

Si tratta di sapere che – nel prossimo futuro – il problema cui tutti gli altri si ridurranno, e per cui vale la pena impegnarsi, sarà – a fronte dello sfarinamento del sistema politico – di far sì che si realizzi un concorso tra la volontà degli organi democratici e il “sapere” degli organi non democratici” legittimati dall'ordinamento costituzionale, affinché la voce dello Stato riacquisti autorevolezza. Concorso che non può realizzarsi se non preparato da un intenso dialogo tra e dentro le forze politiche (*lato sensu*), tra e dentro le giurisdizioni e tra i portatori di tali saperi, superando le barriere specialistico-disciplinari. Se il bilancio dello Stato, i bilanci regionali, le leggi connesse – anche per quanto riguarda i bilanci degli enti locali – sono sistematicamente sottoposti al controllo di costituzionalità non potrà tardare il momento in cui, per strade diverse, si farà politicamente rilevante la pressione della Corte dei conti affinché la costituzionalizzazione della finalità anticiclica del bilancio venga rispettata.

8. *Corte dei conti (e giurisdizione amministrativa) sulla soglia della forma di governo*

Le considerazioni che precedono portano a questa considerazione: se il bilancio non è più “un dato” (un “fatto” risultante da un insieme di decisioni politiche), ma è un “atto” che deve rispettare una norma costituzionale di scopo, dunque controllabile, ne consegue che la consapevolezza della soglia sulla quale la Corte dei conti sa di trovarsi non può non comportare la consapevolezza che il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale che toccano il merito del bilancio dello Stato lambisce la questione della natura del rapporto tra Corte dei conti e forma di governo.

Questo, certamente, vale per tutti i soggetti abilitati a sollevare questione di legittimità costituzionale, stante la possibilità per le leggi di bilancio di assumere il ruolo di oggetto della questione medesima, ma con la differenza che i giudizi di parificazione dei bilanci sono giudizi “dedicati”, che entrano, in senso lato, nel procedimento di “fattura” complessiva dei bilanci medesimo. La Corte dei conti si trova oggi, a mio parere, sul limitare di una soglia che, dal punto di vista costituzionale,

(35) N. Lupo e R. Ibrido, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2017, n. 2, pp. 244-245.

potrebbe varcare, dato che ne sono stabiliti i presupposti in via di stretto diritto (il nuovo art. 81 Cost. e la giurisprudenza costituzionale più recente); ma il cui oltrepassamento avrebbe effetti culturali clamorosi sul piano della forma di governo. Il futuro prossimo dirà se si potrà/dovrà parlare di Corte dei conti e sviluppo della forma di governo, come, ormai molti anni fa, si è parlato di Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia (36).

Infatti, il bilancio è il principale atto di indirizzo politico e la partecipazione alla funzione di indirizzo politico individua gli organi costituzionali che compongono la forma di governo. Pertanto, un controllo sul bilancio che ne toccasse il merito proietterebbe la Corte dei conti (per quanto solo introduttrice del giudizio di incostituzionalità) nel quadro della forma di governo. È vero che, oggi, l'oltrepassamento di questa soglia è precluso dai rapporti di forza interni alla cultura politico-giuridica italiana e della stessa Corte dei conti, anche per quanto riguarda i rapporti con la normativa Ue. Ma si tratta, appunto, di rapporti di forza, non di antinomie che impediscono *de iure* una interpretazione economicamente compatibile della Costituzione e del Trattato (37), e che impediscono di farla valere ad opera della Corte costituzionale.

9. Inflazione di leggi “speciali” e spesa pubblica

Un'ultima considerazione. È di comune dominio la critica dell'inflazione legislativa, da un lato, e, dall'altro, dell'opacità «sotto il profilo normativo e amministrativo [del]le prassi finanziarie contemporanee [che] tendono a creare un mosaico opaco, rispetto al quale il controllo democratico rimane non di rado impotente [dal momento che] di fronte a questa caligine il cittadino di media ma anche elevata diligenza, così come molti rappresentanti delle istituzioni pubbliche, vivono in una situazione di precaria percezione (38)».

La domanda che sorge spontanea, di fronte a questi due dati di fatto, è se tra i due non esista (anche) un rapporto di derivazione. Sebbene la qualità delle norme in materia di contabilità pubblica possa essere considerata una causa di per sé sufficiente a spiegare questa opacità, il costituzionalista non può non chiedersi se la causa prima di questa caligine non vada ricercata nella perdita della distinzione (usando le parole di Schmitt) tra legge e misura, e cioè nella perdita del concetto di legge in senso materiale, o della perdita della distinzione tra leggi come scelte libere nel fine e leggi come esito di scelte discrezionali (come sono quelle prodotte in ambiente di costituzione rigida). Non chiedersi, cioè, se il quadro opaco e caliginoso non derivi anche dal profluvio di disposizioni speciali, e se, di conseguenza, non si sia verificato il paradosso per cui quella che si riteneva una legge in senso solo formale (la legge di bilancio) è diventata il grimaldello (coprendo leggende libere nel fine) che ha scardinato il concetto di legge in senso materiale.

Malgrado quest'ultimo concetto sia di difficilissima definizione, e la prospettiva kelseniana solo procedimentale appaia non scalfibile, resta il fatto che il concetto di legge evocava, ed evoca, la generalità e l'astrattezza, e dunque l'uguaglianza (formale) – ed in ciò sta il nucleo dello stato di diritto –, mentre le leggende (per quel che qui interessa: di spesa, di esenzione ...) sono la versione contemporanea del principio *quod principi placuit legis habet vigorem*. È vero che è esperibile il controllo di costituzionalità-ragionevolezza, ma questo incide sulla definizione di legge solo è sistematico ed effettivo, e tale da ribaltare il principio ulpiano. Altrimenti si resta nel campo della pura libertà politica libera nel fine.

Il punto che impedisce al principio di uguaglianza di sciogliersi in quello di ragionevolezza è che il principio di ragionevolezza ha un senso solo se resta fortemente collegato al concetto di legge in senso materiale, che contiene dentro di sé una tensione verso l'universale che non può essere sostituita dalla convinzione che ogni situazione umana possa essere oggetto di una disciplina specifica.

(36) P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, il Mulino, 1982, che raccoglie gli atti dell'omonimo Convegno fiorentino del settembre 1981.

(37) A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., p. 77.

(38) A. Carosi, *Il principio di trasparenza*, cit., p. 835.

Non è così. Le situazioni umane sono suscettibili di una disciplina specifica solo se tale disciplina, per quanto ragionevole in sé, non possa essere trasformata, e portata a un livello più alto di generalità. Se non si interpreta in modo restrittivo il principio di ragionevolezza, e cioè se non si sottopongono le leggi speciali a questa prova di generalizzazione sempre più forzata verso l'universale, il principio di uguaglianza formale, l'art. 3 Cost., primo comma, rimane sostanzialmente senza significato (39), e senza giudice.

Le leggende di spesa o di esenzione costituiscono una zona d'ombra perché, sul piano sostanziale, è molto facile qualificarle come svolgimenti di una qualche politica isolatamente considerata ragionevole (a tacer del fatto che, sul piano processuale, esse costituiscono parti della legislazione che il metodo d'instaurazione incidentale non consente di portare al giudizio della Corte). Questa è una fondamentale ragione per trattare della Corte come organo di promozione di giudizi di legittimità costituzionale: sostenere il suo cammino verso l'assunzione trasparente e largamente conoscibile del ruolo di (co)custode del divieto di privilegi (e di discriminazioni).

10. *Il tridente già forgiato e i suoi sviluppi politico-giuridici*

La Corte costituzionale, e la Corte dei conti, si sono forgiate, come si è detto, un tridente con cui intervenire sulla finanza pubblica, costituito da queste punte: a) dall'acquisito punto di diritto per cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio (dello Stato e delle Regioni, speciali e ordinarie), è legittimata a promuovere questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni di leggi statali e regionali compresa la stessa legge di bilancio dello Stato; b) dall'acquisito punto di diritto per cui tale legittimazione si estende all'ambito del procedimento di controllo sulla legittimità-regolarità dei bilanci degli Enti locali, rientrando tale procedimento nel "controllo preventivo di legittimità sugli atti"; c) dagli sviluppi del *dictum* per cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», o, più precisamente, dagli acquisiti punti di diritto per cui la tutela dei diritti fondamentali (sociali o no) dipende a) da un procedimento programmatico razionale per la determinazione delle risorse necessarie, e dalla qualificazione di tali risorse come destinate a spese incompressibili, collocate in una posta espressamente dedicata; ma anche b) da una valutazione ragionevole delle risorse necessarie condotta in modo oggettivo, e cioè non solo attraverso una procedura programmatica, ma una procedura valutativa sostenuta da dati scientifici che rendano (scientificamente) "vera" la valutazione stessa.

Il passo ancora da compiere in materia – in momenti come questi, in cui la ricostruzione dell'autorevolezza della Repubblica è il più urgente dei problemi – è un passo istituzionale, che renda autorevolmente pubbliche le svolte giurisprudenziali che hanno forgiato il tridente di cui si è detto. Perché le scelte di bilancio siano chiare, nettamente orientate e soprattutto comprensibili e giudicabili dai cittadini comuni, sulla base – diciamo finalmente – del "senso comune" (senso comune sottoposto, da parte della cultura e della politica, a una critica serrata che lo purifichi dalle superstizioni e lo riconduca a quei bisogni profondi che costituiscono l'"ignoranza naturale" che è la sapienza di ogni uomo (40)) occorre un mutamento radicale nell'atteggiamento della classe politica. Atteggiamento oggi del tutto indifferente alla trasparenza della finanza pubblica e all'obiettivo farne oggetto di una discussione razionale tra i decisori politici, di fronte alla opinione pubblica messa in grado di valutarla. Prima ancora dei vincoli giuridici e politici discendenti dall'Ue e dallo stato del nostro enorme e indomato debito pubblico, le cause della stagnazione vanno individuate nell'atteggiamento anarco-individualistico dell'elettorato e nel medesimo atteggiamento di larga parte delle

(39) Sul principio di uguaglianza in senso formale sia consentito il richiamo a M. Dogliani, *Art. 3, primo comma*, in M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: Art. 3*, Roma, Carocci editore, 2017.

(40) M. Dogliani, *Quale azione il pensiero rivelativo può esercitare nel mondo*, in C. Ciancio, M. Pagano (a cura di), *Il pensiero della libertà. Luigi Pareyson a cent'anni dalla nascita*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2020.

classi dominanti, ostili al fisco e non solo contrarie, ma ideologicamente eccitate contro l'intervento dello Stato nell'economia.

Occorre dunque assumere iniziative – in questa fase marasmatica dello Stato – che si rivolgano al pubblico. Sono tuttora di grande interesse i suggerimenti avanzati da Alessandro Pace nell'articolo *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, già citato, pubblicato nel 2011 (prima della legge di revisione costituzionale dell'art. 81). Una solenne e autorevolmente annunciata conferenza stampa della Corte costituzionale (e della Corte dei conti? e del Consiglio di Stato?) che porti alla conoscenza della pubblica opinione le svolte giurisprudenziali già intervenute. È ragionevole pensare che questa manifestazione di forza delle giurisdizioni avrebbe un molto notevole impatto politico-istituzionale e costituirebbe per i mercati finanziari e per le autorità italiane ed europee un segnale “forte e determinato”. Si tratta di un suggerimento che non richiede l'intervento del potere politico. Al quale comunque altri pressanti interventi potrebbero essere richiesti: *in primis*, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica, con il che il profluvio di leggi “in odore” di privilegio potrebbe essere stroncato da subito, in prossimità della loro produzione. E poi di ricondurre sotto il controllo della Corte dei conti gli atti del Governo con forza di legge, essendo non solo noto, ma oggetto di scandalo, il fatto che vengano presentati kilomatrici decreti-legge, che il disegno di legge di conversione venga gonfiato da emendamenti, e che la sua approvazione venga blindata dalla apposizione della questione di fiducia. E analogamente che decreti legislativi, molto labilmente indirizzati dalla legge delega, contengano disposizioni di legge di spesa in violazione della legge delega stessa: violazione che – di fatto – rimarrebbe priva di ogni controllo, data l'assenza di contro-interessati.

* * *