



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2018
SETTANT'ANNI DI "USO" DELLA COSTITUZIONE

Il bilancio quale "bene pubblico" e l'esercizio "condizionato" del mandato elettivo. Riflessioni sulla nuova fase della democrazia rappresentativa

di CARLO ALBERTO CIARALLI

**IL BILANCIO QUALE “BENE PUBBLICO”
E L’ESERCIZIO “CONDIZIONATO” DEL MANDATO ELETTIVO
RIFLESSIONI SULLA NUOVA FASE DELLA
DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA**

di *Carlo Alberto Ciaralli*

Dottore di Ricerca in Diritto Costituzionale

Università degli Studi di Chieti-Pescara “G. d’Annunzio”

ABSTRACT

ITA

Il contributo intende analizzare l’impatto dei vincoli di bilancio sulla rappresentanza elettiva. La crisi della rappresentanza elettiva costituisce un fenomeno caratterizzante la contemporaneità e che, in un’ottica globale, lega inscindibilmente realtà giuridiche fra loro eterogenee. Il progressivo distacco fra rappresentanti e rappresentati, unitamente al declino dell’istituto parlamentare (dovuto anche allo spostamento dei centri decisionali in ambito sovranazionale), pone profondi interrogativi sul futuro della centralità delle assemblee elettive e, in definitiva, della stessa democrazia rappresentativa. In tal senso, centrale è il ruolo svolto dal Giudice delle Leggi, il quale ha vincolato l’azione dei pubblici decisori al rispetto dei parametri di bilancio, inteso quale “bene pubblico” da tutelare.

EN

The essay analyses the budgetary constraints’ impact on democratic and elective representation. The crisis of elective representation is a phenomenon distinguishing modernity; in a global perspective, it inextricably connects heterogeneous legal cultures. The increasing gap between representatives and represented, alongside the decline of parliamentary institution (also due to the displacement of the decision-

making process in supranational framework), raises intense questions about the future of the centrality of parliamentary assemblies and, ultimately, about the representative democracy itself. In this respect, Constitutional Court plays a central role that tied public policy makers to respect the budgetary constraints, understood as a “public good” to be protected.

**IL BILANCIO QUALE “BENE PUBBLICO”
E L’ESERCIZIO “CONDIZIONATO” DEL MANDATO ELETTIVO
RIFLESSIONI SULLA NUOVA FASE DELLA
DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA**

di *Carlo Alberto Ciaralli*

SOMMARIO: 1. Lo “spostamento” della decisione finanziaria e il ruolo del Parlamento; 2. La crisi della rappresentanza elettiva; 3. Una nuova fase della democrazia rappresentativa; 4. Corte costituzionale e bilancio quale “bene pubblico” incidente sull’espletamento del mandato elettivo; 5. Problemi aperti e cenni sparsi a mo’ di conclusioni.

1. Lo “spostamento” della decisione finanziaria e il ruolo del Parlamento

La grave crisi economico-finanziaria, deflagrata negli Stati Uniti d’America a partire dal 2007 quale crisi dei debiti privati¹ si è progressivamente estesa, con un vero e proprio effetto di “contagio”, agli Stati d’Europa, sotto forma di crisi dei debiti sovrani². In tale contesto, gli Stati membri dell’eurozona, così come la stessa Unione europea³, si sono trovati pressoché impreparati nel fronteggiare una crisi economica e finanziaria inusitata per dimensioni e profondità di penetrazione⁴ che,

¹ A. PETTIFOR, *Debtation: how globalisation dies*, in *Opendemocracy.net*, 15 agosto 2007, con un’espressione certamente molto evocativa, ha parlato di “Debtation”, ovvero, come risulta di agevole intuizione, detonazione del debito.

² Sulla nascita, l’evoluzione ed i potenziali effetti di lungo periodo della crisi economico-finanziaria si vedano, fra gli altri, J. STIGLITZ, *Bancarotta. L’economia globale in caduta libera*, trad.it., Torino, 2014; C. PINZANI, *Storia della crisi finanziaria*, Roma, 2017.

³ Un’analisi critica sul ruolo svolto dall’Unione europea, in special modo durante e dopo la crisi economico-finanziaria del 2007, viene proposta da A. SOMMA, *Il mercato delle riforme. Appunti per una storia critica dell’Unione europea*, in *Mat. Stor. Cult. Giur.*, n. 1/2018, pp. 167 ss., spec. pp. 183 ss.

⁴ Alcuni studiosi sottolineano come l’origine della crisi economico-finanziaria del 2007 sia da situarsi in tempi più risalenti, riconducendone le scaturigini nell’eccessiva deregolamentazione dei mercati finanziari e, per connessione, nel preponderante ruolo assunto dal sistema finanziario mondiale rispetto all’economia reale. Su questo piano di analisi si veda, in particolare, P. KRUGMAN, *Il ritorno dell’economia della depressione e la crisi del 2008*, trad.it., Milano, 2009.

tuttavia, rinviene le proprie scaturigini in tempi risalenti⁵ ed a cui, evidentemente, non può essere data una lettura univoca⁶. Una crisi di tale dimensione, indubbiamente, non ha lasciato indenne la dimensione giuridica interna agli Stati nazionali, intesa quale dinamica relazionale tra l'organo "sovrano" rappresentativo (il Parlamento) e i vincoli finanziari di livello sovranazionale⁷, i quali, man mano che la crisi aumentava la propria capacità di penetrazione⁸, incidevano notevolmente sull'assetto e sul ruolo stesso dell'istituzione parlamentare. In tal senso, infatti, le presenti riflessioni muovono dalla prospettiva del "superamento", in parte avvenuto e in parte in divenire, delle categorie classiche che hanno rinvenuto il proprio fondamento complessivo nel costituzionalismo di stampo novecentesco⁹, assumendo a nuovo paradigma la dimensione

⁵ Un interessante profilo di indagine sull'evoluzione del rapporto fra politica ed economia negli ultimi otto lustri, nel quadro del campo economico e finanziario occidentale, viene fornito da W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, trad.it., Milano, 2013. In senso parzialmente adesivo (formulando tuttavia alcune notazioni critiche all'analisi proposta da Streeck), si veda J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, trad.it., Roma-Bari, 2014, spec. pp. 51 ss.

⁶ Gli schemi esplicativi circa le cause dello scoppio della crisi economico-finanziaria sono tutt'altro che univoci. Si veda in particolare, per una ricognizione delle ipotesi in campo, G.M. RUOTOLO, *La Costituzione economica dell'Unione europea al tempo della crisi globale*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2-3/2012, pp. 433 ss.

⁷ Sulle misure intraprese, in ambito sovranazionale, per fronteggiare gli effetti virulenti della crisi economico-finanziaria si vedano, fra gli altri, R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, n. 5/2011, pp. 1043 ss.; I. CIOLLI, *I paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012; L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con sé stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2013; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, Torino, 2013, pp. 29 ss.; M. DEGNI, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, n. spec. 26/2016.

⁸ Per un approccio di analisi alternativo circa la natura "endogena" della crisi economico-finanziaria, lo scoppio della stessa e la sua evoluzione, nonché sul ruolo (non) giocato dagli economisti "mainstream" riguardo la mancata previsione della crisi, si rinvia allo studio di G. BERTOCCO, *La crisi e la responsabilità degli economisti*, Milano, 2015.

⁹ Cfr., sul punto, le riflessioni di G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2016, p. 2, a giudizio del quale «l'urto che la crisi economico-finanziaria e gli strumenti congegnati per affrontarla hanno determinato sull'ordinamento costituzionale di molti Stati, compresa l'Italia, fa sorgere almeno il dubbio che tali fondamentali parole abbiano perso di nitidezza, smalto e vigore, e che siano diventate parole sbiadite, leggere, in balia del soffio impetuoso del vento di una crisi lunga e pervasiva, innestata su fenomeni di globalizzazione dei mercati ormai ampiamente consolidati e sui mutamenti costituzionali determinati dal processo di integrazione europea».

giuridica, economica, culturale e sociale post crisi economico-finanziaria, inteso quale fenomeno non più “esterno” alla dimensione dell’ordinamento giuridico statale, bensì capace, in ragione della propria incisività “globale”, di assumere i caratteri di fenomeno “interno/esterno” alla dimensione giuridica nazionale¹⁰.

Una crisi economico-finanziaria che pare indissolubilmente legata all’assenza di un’efficace ed adeguata regolazione giuridica del fenomeno economico. Meglio detto: la crisi che ha travolto i debiti sovrani nazionali costituisce il «fallimento di un approccio economico inevitabilmente connesso alla mancanza (o al venir meno) di un sistema normativo»¹¹, a fondamento del quale riposano assiomi di riferimento quali «la deregolamentazione, la privatizzazione e l’espansione dei mercati di ogni sorta e in ogni direzione immaginabile»¹². Il fallimento, in sostanza, del mercato “liberato” da vincoli regolatori realmente cogenti.

La politica economica contemporanea si sviluppa, con sempre maggiore vigore, nel quadro del c.d. “costituzionalismo multilivello”¹³, nel quale gli obbiettivi inerenti deficit e debito pubblico, a cui gli Stati membri sono chiamati ad adempiere, vengono definiti in sede transna-

¹⁰ Si vedano in tal senso, fra gli altri, A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell’economia*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2011; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, IV, Napoli, 2013, pp. 1829 ss.; A. GIOVANNELLI, *Vincoli europei e decisione di bilancio*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2013, pp. 933 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 215 ss.; F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali. Considerazioni di sintesi*, in *Federalismi.it*, n. spec. 26/2016; A. CARPARELLI, *Cessione di sovranità e democrazia nella gestione della crisi dell’economia*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli, 2016, pp. 223 ss.; A.C. VISCONTI, *Tra necessità e democrazia. La nuova BCE*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2/2018, spec. pp. 14 ss.

¹¹ Così S. DORIGO, *Fiscalità, mercato e solidarietà: la crisi economica globale ed il ruolo del diritto dell’Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comp.*, n. 6/2017, pp. 1531 ss., p. 1535.

¹² W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 23.

¹³ Sul tema del costituzionalismo multilivello si vedano, fra gli altri, i saggi contenuti nel volume di P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, nonché A. D’ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007; M. KOTZUR, *Sovranità dello Stato e Costituzione federale europea. Nuove prospettive sulla sovranità in uno schema di costituzionalismo multilivello*, in *Il Federalista*, II, 2008, pp. 129 ss.; E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell’economia: studio sulle trasformazioni dello Stato costituzionale in Europa*, Bologna, 2013.

zionale ed applicati in ogni singolo Stato membro, quale che sia il riparto interno di competenze tra lo Stato stesso e le entità decentrate in cui si declina l'ordinamento giuridico nazionale¹⁴.

In tal senso, infatti, l'architettura finanziaria europea ha cristallizzato «un meccanismo di forte condizionalità che, in ultima analisi, anche attraverso il sistema dei finanziamenti comunitari, porta il Governo nazionale a diventare un esecutore di politiche decise dai vertici europei. Viene ulteriormente limitata l'autonomia degli Stati membri come l'Italia, che hanno già ceduto la loro sovranità monetaria con l'ingresso nell'Euro, e che si vedono costretti a svolgere determinate politiche per poter accedere ai finanziamenti comunitari»¹⁵.

Che il quadro nazionale in materia finanziaria sia pervaso dalla disciplina sovranazionale non pare discutibile. In effetti, il processo di rafforzamento dei vincoli finanziari, operato in sede europea¹⁶ e traslato in quella nazionale «si iscrive in un quadro di riferimento costituito, dapprima, dal diritto dell'Unione europea e, successivamente, dall'ancor più ampia dimensione sovranazionale, in cui si manifesta la “reazione” delle istituzioni sovranazionali di governo dei conti pubblici di fronte alla crisi»¹⁷.

Per la prima volta, tuttavia, l'Unione europea si è trovata dinanzi ad uno “stress test” collettivo di rilevantissima entità, ossia il coinvolgimento di numerosi Stati membri nelle criticità finanziarie e di bilancio derivanti dallo *shock* del sistema bancario globale.

Su questo profilo, infatti, la crisi economico-finanziaria «ha indotto gli Stati coinvolti ad individuare nel disavanzo e nell'indebitamento le

¹⁴ Sulla nota missiva della BCE, datata 5 agosto 2011, indirizzata al Governo italiano, inerente alcune misure urgenti da intraprendere al fine di mettere in sicurezza le finanze pubbliche nazionali, si veda la ricostruzione proposta da E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al governo italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014.

¹⁵ Così A. CITARELLA, A. FILOCAMO, *Processo di integrazione europea: economia di mercato, vincoli di bilancio e obiettivi mancati della politica di coesione*, in *Riv. Econ. Mezzogiorno*, n. 1-2/2017, pp. 117 ss., p. 130.

¹⁶ Sul punto, si vedano le riflessioni, in chiave comparata e nel quadro del *federalizing process* europeo, di R. BIFULCO, *Le riforme costituzionali in materia di bilancio in Germania, Spagna e Italia alla luce del processo federale europeo*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, pp. 139 ss.

¹⁷ Così C. BERGONZINI, G. RIVOSECCHI, *L'art. 81 Cost. e le procedure finanziarie*, in *Il Filangieri-Quaderno 2015/2016*, pp. 239 ss., p. 243.

cause su cui agire, e a irrigidire le regole dei bilanci pubblici. Si è pervenuti a meccanismi di coordinamento e di controllo che puntano ad eliminare il disavanzo di bilancio – l’obiettivo del pareggio – e a vietare il ricorso al credito sui mercati, se non per fronteggiare eventi eccezionali»¹⁸.

La combinazione crisi economico-finanziaria/crisi migratoria, entrambe tuttora in essere, ha disvelato le profonde differenze (e diffidenze) insite nel processo di costruzione dell’Unione europea. Le due crisi, infatti, hanno riportato in auge il tema dell’allocazione della sovranità statale e della sua declinazione politica, intesa quale “sovranismo” o “ritorno agli Stati nazionali”, quale reazione al progressivo “spostamento” dei centri decisionali, specie in materia finanziaria, dagli Stati nazionali ad entità ed Istituzioni sovranazionali.

Si è affermato, tuttavia, offrendo una lettura ad ampio spettro circa il rapporto intercorrente tra sovranità (residua) degli Stati e vincoli finanziari, come, in realtà, «è nelle decisioni di indirizzo politico-economico e finanziario complessivamente riguardate, che si sta profilando tutto il cedimento del potere sovrano statale e con esso delle forme stesse della rappresentanza politica e delle funzioni tradizionalmente svolte. Dietro ai dogmi della sostenibilità, a tutti i costi, delle finanze pubbliche [...] e dell’adozione di rigorosissime politiche di bilancio, compresa l’opzione, a livello costituzionale soprattutto, per la regola del pareggio di bilancio, sembra esservi in certi momenti anche una qualche resa dell’economia reale di fronte a meccanismi finanziari di mera speculazione»¹⁹.

Un “governo dei mercati”, con una suggestione sovente inflazionata (seppur non del tutto priva di fondamento), cui fa da contraltare l’arretramento degli Stati nazionali sul terreno delle *public choices*. Arretramento cui è corrisposto l’ampliamento del potere d’influenza di entità che si pongono fuori dal circuito democratico-rappresentativo, quali «autorità di regolazione dell’economia, banche centrali, imprese multinazionali, organizzazioni internazionali che si occupano dei più svariati settori economici»²⁰.

¹⁸ C. BUZZACCHI, *Equilibrio di bilancio versus autonomie locali e ‘Stato sociale’*, in *Amministrazione*, n. 1/2014, pp. 49 ss., p. 73.

¹⁹ G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, pp. 89-90.

²⁰ C. IANNELLO, *Il «non governo» europeo dell’economia e la crisi dello stato sociale*, in *Dir. Pubbl. Eur. (Rassegna online)*, novembre 2015, p. 1.

2. La crisi della rappresentanza elettiva

La crisi della rappresentanza elettiva costituisce un fenomeno caratterizzante il tempo presente e che, in un'ottica globale, lega con un *fil rouge* Stati e dimensioni politico-giuridiche eterogenee.

Con riguardo al “caso italiano”, alla crisi²¹ della rappresentanza politica non è estranea, bensì profondamente connessa, la crisi dei partiti politici²² i quali, dopo lo *shock* dell'inchiesta “Mani Pulite”, hanno perduto il senso di profonda connessione con la società e l'elettorato²³, divenendo progressivamente strutture “agili”, molto simili a “club elettorali”, funzionali quasi esclusivamente alla partecipazione alle diverse competizioni elettorali, dal livello territoriale a quello nazionale²⁴. Tuttavia, detta crisi, che involge, evidentemente, la crisi di “popolarità” dei partiti politici, deve essere rinvenuta a far data dagli inizi degli anni '70, durante i quali il processo di «neutralizzazione²⁵ degli strumenti che avevano determinato la fase del capitalismo e che aveva consentito la nascita dello stato sociale»²⁶ colpì, con effetto ritardato, anche l'efficacia sociale e politica dei partiti, incapaci, da allora in avanti, di garantire la salvaguardia di quelle istanze sociali, provenienti in particolare dai ceti meno abbienti del Paese che, specie nella prima fase della storia

²¹ Sul punto, si rinvia alle riflessioni di P. ROSANVALLON, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia*, trad.it., Roma, 2012.

²² Sulla crisi dei partiti politici, anche in funzione della progressiva evoluzione della forma di governo, si vedano, fra gli altri, F. GIUFFRÈ, *Crisi dei partiti, trasformazione della politica ed evoluzione della forma di governo*, in *Federalismi.it*, n. 23/2016, nonché C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018, parte II, pp. 211 ss.

²³ Processo, in verità, di cui si può rinvenire l'origine a far data dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso.

²⁴ Per un'analisi delle possibili cause alla base della crisi dei partiti politici, con un profilo di analisi che involge l'affanno in cui è attanagliata la stessa democrazia rappresentativa contemporanea, si veda F. TUCCARI, *Ritorno al futuro? La crisi dei partiti politici*, in *Storia Pens. Pol.*, n. 1/2014, pp. 133 ss.

²⁵ Sulla “neutralizzazione” degli Stato nazionali, anche in funzione della progressiva unificazione dei mercati globalizzati, si veda, in particolare, F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, spec. pp. 93 ss.

²⁶ G. FERRARA, *Democrazia e rappresentanza politica*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 49 ss., p. 64.

repubblicana, ebbero garantito loro ampio consenso nella popolazione²⁷. Così, in forma progressiva, lo “scollamento” tra la rappresentanza politica e gli elettori divenne una voragine incolmabile, acuitasi, a ben vedere, nei lunghi anni della crisi economico-finanziaria, nelle forme di una profonda incapacità dei rappresentanti politici di fornire risposte alle molteplici istanze provenienti dal “popolo”²⁸.

Sotto un diverso (ma connesso) versante, alla crisi di credibilità dei partiti²⁹ si è assommato l’avvento della *Digital Policy*, nella quale la necessaria, indefettibile, intermediazione costituzionale dei partiti e degli eletti viene costantemente messa alla prova dal “contatto diretto”, mediante gli strumenti di comunicazione digitale (*social network*), tra i rappresentanti apicali dei partiti e movimenti politici da una parte ed i cittadini/elettori dall’altra.

²⁷ Sulla necessaria funzione del partito politico nella “attivazione” ed “emancipazione” politica dei cittadini si veda, per tutti, G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia*, trad.it., Milano, 1989.

²⁸ Non potendosi dilungare oltremodo sul punto, si vedano, per tutti, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997; M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, pp. 109 ss.; A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 163 ss.; G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, 2006; G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. INCORVATI, F. MARCELLI (a cura di), *Crisi della democrazia e crisi dei partiti in Italia e nel mondo*, Roma, 2010, pp. 101 ss.; F. CLEMENTI, *Il fenomeno dell’associarsi politico tra crisi della rappresentanza e globalizzazione. Spunti problematici*, in C. BASSU, G.G. CARBONI (a cura di), *Rappresentanza e globalizzazione*, Torino, 2016, pp. 137 ss.

²⁹ Sul rapporto tra appartenenza ai partiti politici ed espletamento del libero mandato parlamentare si vedano i contributi apparsi nel numero 13/2018 della rivista *Federalismi.it*, fra i quali, in particolare, R. CALVANO, *La democrazia interna, il libero mandato parlamentare e il dottor Stranamore*; A. CERRI, *Osservazioni sulla libertà del mandato parlamentare*; A. CIANCIO, *Disciplina di gruppo e tutela del Parlamentare dissenziente*; G. DEMURO, *Il diritto individuale al libero mandato parlamentare*; G. GRASSO, *Qualche riflessione su statuti e regolamenti dei Gruppi parlamentari, tra articolo 49 e articolo 67 della Costituzione*; P. MARSOCCHI, *Lo status dei parlamentari osservati con la lente della disciplina interna dei gruppi. Gli argini (necessari) a difesa dell’art. 67*; F. SCUTO, *I pericoli derivanti da uno svuotamento dell’art. 67 Cost. unito ad un ‘irrigidimento’ dell’art. 49 Cost.*

Come autorevolmente suggerito, in effetti, a partire dalla riflessione sul ruolo delle “nuove” forme di democrazia³⁰, in particolare quella “diretta”³¹, declinata in chiave contemporanea quale democrazia c.d. “telematica”³² (che pongono ancor di più in forte crisi il ruolo dei partiti politici “tradizionali”) «la sfida più inquietante con cui la democrazia si trova oggi confrontata è costituita dal diffuso discredito di cui sono oggetto le istituzioni della rappresentanza, dalla sfiducia nel parlamentarismo, dal rifiuto della mediazione dei partiti politici»³³. Tutto ciò, non va sottaciuto, anche a fronte del profondo innervamento, nel tessuto culturale e sociale, delle idee e proposte dei movimenti c.d. “populisti”³⁴, i quali, va da sé, pongono in ulteriore affanno il ruolo del “politico”³⁵ e, nello specifico, la tradizionale funzione svolta in democrazia dai partiti

³⁰ Profonde riflessioni sulle prospettive del sistema di governo democratico vennero affacciate, già diversi anni orsono, da N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984. Più di recente, S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Milano, 2017.

³¹ In tema di governo, sovranità popolare e democrazia “diretta”, si vedano le riflessioni critiche di G. GEMMA, *Note critiche sulla ideologia radicale della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

³² Sul punto, P. D’ALEO, *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa*, in *Pol. Soc.*, Fasc. 1/2018, pp. 45 ss.

³³ A. D’ATENA, *Tensioni e sfide della democrazia*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 12.

³⁴ Appare difficile individuare una corretta definizione riferibile ai movimenti e/o partiti c.d. “populisti”. In linea di massima, si propone quella avanzata da E. GREBLO, *Il populismo e il trono vuoto della democrazia*, in *Pol. Soc.*, Fasc. 1/2018, pp. 111 ss., spec. p. 114, a giudizio del quale «il fenomeno viene generalmente considerato come una strategia di mobilitazione politica che mira a correggere la democrazia togliendo autorità ai corpi intermedi come ai partiti politici per restituirla alle sue radici “naturali”. Questa forma di mobilitazione considera come mero formalismo la legittimazione elettorale e promuove una politica della personalizzazione centrata su un leader carismatico capace di concentrare nell’unità della sua persona la “volontà generale”, sulla base di una interpretazione deformata del rapporto fra le masse e il leader politico democratico». Sulla nozione di “populismo” ed il suo rapporto con la democrazia costituzionale, si vedano, in particolare, M. PROSPERO, *La Costituzione tra populismo e leaderismo*, Milano, 2007; E. LACLAU, *La ragione populista*, trad.it., Roma-Bari, 2008; V. BALDINI, *Populismo versus democrazia costituzionale. In “dialogo” con Andreas Voßkuhle*, in *Dirittifondamentali.it*, Fasc. 2/2018, spec. pp. 5 ss.; M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

³⁵ Si vedano le riflessioni di F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, VI, n. 10/2018, pp. 341 ss.

politici³⁶ quali "collante necessario", a norma dell'art. 49³⁷ della Costituzione³⁸, tra le Istituzioni ed i cittadini³⁹. Com'è stato acutamente osservato sul punto, infatti, «la cultura politica del mondo occidentale democratico è stata clamorosamente travolta dall'avvento dei *social network*: la possibilità di far circolare gratuitamente informazioni senza la mediazione dei tradizionali operatori della comunicazione ha totalmente cambiato le carte in tavola nel dibattito politico. E gli attori politici e culturali tradizionali non si sono accorti che, nell'apparente vuoto sociale di una comunicazione pubblica disintermediata, si inserivano nuovi operatori in grado di creare meccanismi di consenso nei social e attraverso di essi, sfruttando maglie e connessioni che solo qualche anno fa sembravano innocue, veicolando messaggi semplici, schematici, di immediata comprensione, a prescindere dalla loro fondatezza»⁴⁰.

La rappresentanza elettiva, al tempo dei *social network*, degrada sovente da rilevante funzione sociale di intermediazione tra le Istituzioni ed i cittadini a comunicazione, mediante i canali informatici, delle attività svolte anche (se non precipuamente) in chiave propagandistica.

La destrutturazione del quadro costituzionale inerente alla rappresentanza politica, seppur a Costituzione invariata, si inverte nelle criticità e nelle contraddizioni in cui il mondo della politica e della rappresentanza versa, a fronte delle mutate condizioni sociali e tecnologiche dei tempi presenti.

³⁶ Sul ruolo dei partiti politici nell'ordinamento giuridico nazionale si vedano, per tutti, C. MALBERTI, *Sistemi di partito e democrazia*, Milano, 1965; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969; P. RIDOLA, *Partiti politici (voce)*, in *Enc. Dir.*, XXXII, Milano, 1982, pp. 66 ss.; C. ROSSANO, *Partiti politici (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990; S. BARTOLE, *Partiti politici (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, pp. 705 ss.

³⁷ A commento della disposizione costituzionale in parola si vedano, in particolare, G. RIZZONI, *Art. 49*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 981 ss.; G.E. VIGEVANI, *Art. 49*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 496 ss.; S. CURRERI, *Articolo 49*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, I, Bologna, 2018, pp. 312 ss.

³⁸ Sul ruolo attuale e la disciplina dei partiti politici, con un'analisi che trascende i confini nazionali, si interroga G. GRASSO, *Partiti politici europei e disciplina costituzionale nazionale*, in *Nomos*, n. 1/2017, spec. pp. 8 ss. Si veda, altresì, P. MARSOCCHI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012, spec. pp. 77 ss.

³⁹ Sul punto, solleva alcuni rilevanti profili critici A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in *Federalismi.it*, n. 12/2018, spec. pp. 11 ss.

⁴⁰ Così B. CARAVITA, *Il consenso ai tempi dei social*, in *Federalismi.it*, n. 13/2018, p. 2.

In tal senso, infatti, «il distacco dalla *responsiveness* verso il proprio elettorato in favore della *responsibility* verso i vincoli sistemici interni e internazionali ha colpito direttamente i partiti, che dal suffragio universale in poi hanno svolto un'essenziale funzione di ascolto e di mediazione delle domande sociali. La necessità di rispettare le leggi del mercato, che vincola indistintamente tutti i soggetti politici, ha banalizzato l'alternanza di governo, e più a monte ha limitato l'ambito della politica in favore di attori neutrali, nazionali e non»⁴¹, depotenziando, in ultima istanza, il cuore del modello democratico-rappresentativo occidentale.

La crisi del concetto di rappresentanza elettiva, è pacifico, involge il piano dell'effettivo ruolo oggi assegnato alle Assemblee elettive, nonché, in altro senso, la costruzione stessa dello Stato moderno, del “pubblico” inteso quale comunità politica nella quale i cittadini scelgono propri rappresentanti che operino nelle Istituzioni sulla base delle convinzioni morali, sociali e politiche propugnate dalla forza politica di appartenenza.

In questo, senso, infatti, «proprio la crisi dei partiti e della rappresentanza, attraverso i suoi meccanismi classici, richiedono un ragionamento intorno al ruolo della comunità all'interno dello Stato, ma non subordinata allo Stato, quale frutto e garante della statualità stessa»⁴².

In questa prospettiva, infatti, si iscrive il senso profondo dell'affanno che vive il ruolo della rappresentanza elettiva, democratica e pluralista, all'interno dell'ordinamento giuridico (determinato, altresì, dai critici sistemi elettorali alternatisi nel corso dell'ultimo ventennio), stretta tra gli angusti spazi lasciati da un parte dalle “nuove” forme di partecipazione diretta alla vita politica e sociale dei cittadini per via informatica e, dall'altra, dal ruolo giocato dalle Istituzioni sovranazionali e dalla Corte costituzionale stessa nella fissazione di regole, principi, precetti che, letti in combinato disposto, rendono il margine di scelta del “politico” intrinsecamente circoscritto.

⁴¹ M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, pp. 10-11.

⁴² A. LUCARELLI, *Sovranità popolare v. sovranità parlamentare: il ruolo della comunità tra democrazia della rappresentanza e democrazia partecipativa*, in *Dir. Pubbl. Eur. (Rassegna online)*, gennaio 2015, p. 6.

Tuttavia, è opportuno sottolineare, con riferimento alla obiettiva compressione dell’autonomia assembleare rispetto alle decisioni di bilancio⁴³, che «nel quadro dei rinnovati vincoli al governo dei conti pubblici, viene infatti favorita l’estensione, a partire dalla sessione di bilancio, di prassi che tendono a contingentare fortemente i tempi e a limitare le garanzie della dialettica parlamentare. In definitiva, la decisione di bilancio in tempi di crisi costituisce l’ambiente “ideale” in cui si forma il “precedente”, che la “giurisprudenza” dei presidenti di assemblea estende poi ad altri procedimenti di decisione del parlamento»⁴⁴.

3. Una nuova fase della democrazia rappresentativa?

L’aspetto ritenuto dalla dottrina maggiormente qualificante dell’art. 81 della Costituzione, nella sua formulazione originaria, doveva rinvenirsi nel non accoglimento di una puntuale dottrina economica⁴⁵ (seppur con una forte “ispirazione” ai principi di stampo Keynesiano) né, in altro senso, nell’apposizione di vincoli eccessivamente costrittivi alle scelte discrezionali⁴⁶ inerenti alle politiche statali di bilancio⁴⁷. Ciò avrebbe consentito a ciascuna forza politica (al di là della nota “*conventio ad excludendum*”) o coalizione di forze politiche, che si fossero alternate alla responsabilità di governo del Paese, di impostare una propria politica economica del tutto coerente con i dettami costituzionali

⁴³ Cfr., sul punto, C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 119 ss.

⁴⁴ Così G. RIVISECCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012, p. 4.

⁴⁵ In questo senso si vedano, tra gli altri, L. EINAUDI, *Sulla interpretazione dell’art. 81 della Costituzione*, in *Lo Scrittoio del Presidente*, Torino, 1956; S. BARTOLE, *Art. 81*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Bologna-Roma, 1979, pp. 241 ss.; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, pp. 374 ss.

⁴⁶ Tuttavia, sostiene D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, cit., p. 2, come sia «riduttivo considerare il pareggio del bilancio una ingiustificata consacrazione a livello costituzionale di una dottrina economica tra le altre ed occorrerebbe invece valutarla con riferimento ai mutamenti degli scenari economici europei ed internazionali».

⁴⁷ Su questo punto, si rinvia in particolare a V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969; A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985; A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000; G. RIVISECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

ma che, al contempo, potesse caratterizzarsi per alcune scelte qualificanti che si richiamassero ad una solida tradizione politico-economica⁴⁸ rappresentata dalle diverse formazioni politiche presenti in Parlamento (liberale, socialista, ordoliberal⁴⁹ etc.)⁵⁰.

Il processo di spostamento del centro decisionale finanziario, principiato con la cessione della sovranità monetaria⁵¹ e di bilancio a livello sovranazionale⁵² e “canonizzato” nell’ordinamento interno mediante la riforma dell’art. 81 della Costituzione⁵³ ha prodotto, di fatto, «il transito

⁴⁸ Sulla relazione, ovvero sulla “compatibilità” tra metodo procedurale di tipo democratico e sistemi economici (in particolare, capitalismo e marxismo), si veda, per tutti, H. KELSEN, *La democrazia*, trad.it., Bologna, 2006, spec. pp. 335 ss.

⁴⁹ Sui fondamenti economici della teoria “ordoliberal” (o economia sociale di mercato) si vedano, in particolare, A. SOMMA, *La dittatura dello spread. Germania, Europa e crisi del debito*, Roma, 2014, nonché O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, spec. pp. 49 ss.

⁵⁰ Sulla relazione tra forma di governo democratica e ruolo dell’economia si veda il corposo lavoro di M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, spec. pp. 43 ss.

⁵¹ Cfr., sul punto, E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell’eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018, spec. pp. 28 ss.

⁵² S veda, in particolare, G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2012, pp. 9 ss.

⁵³ Senza alcuna pretesa di completezza, sull’introduzione della regola aurea nella Costituzione italiana, si vedano, in particolare, A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011; R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangieri-Quaderno 2011*, pp. 19 ss.; N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri-Quaderno 2011*, pp. 89 ss.; A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Oss. Fonti*, Fasc. 2/2012; D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; R. DICKMANN, *Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2012; F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto Europlus*, in *Federalismi.it*, n. 5/2012; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 14/2012; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell’autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, n. 24/2012; D. DE GRAZIA, *L’introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (tra vincoli europei e zelo del legislatore)*, in *Giur. Cost.*, 2012, pp. 2483 ss.; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all’autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2012, pp. 563 ss.; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzioni e prospettive*, Padova, 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Lav. Dir.*, n. 3/2013, pp. 357 ss.; G.M. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all’autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, pp. 91 ss.; A. PETRETTO, *Costituzionalizzazione dell’equilibrio di bilancio, stabilità e crescita economica*, in R. BIFULCO, O. ROSELLI (a cura di), *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, Torino, 2013, pp.

da un disegno costituzionale che non vietava alla politica democratica di decidere misure keynesiane espansive di *deficit spending* (fermo restando il limite generico dell’equilibrio finanziario) a un assetto che invece le vieta in linea di principio, consentendone la praticabilità solo a condizioni enumerate e particolarmente rigorose. In ossequio ai dettami del *Public Choice* e della *Constitutional Political Economy*, si è così limitato il raggio di azione delle scelte macroeconomiche legittimamente adottabili dal processo decisionale democratico⁵⁴. Spostamento, va da sé, che ha riguardato, del pari, la ridefinizione delle relazioni interne tra lo Stato e le autonomie territoriali⁵⁵, con particolare riguardo

207 ss.; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1/2014, pp. 45 ss.; T. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2014, pp. 51 ss.; D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell’equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 263 ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015; G. RIVISECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

⁵⁴ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. Cost.*, n. 3/2016, pp. 455 ss., p. 460. Sull’evoluzione della “decisione di governo” in tempo di crisi economico-finanziaria si veda, per tutti, G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2014, pp. 29 ss.

⁵⁵ Processo di ampio respiro che, a ben vedere, non ha riguardato solo l’Italia. Senza volersi dilungare oltremodo sulle drastiche misure “richieste” alla Grecia per “salvare” il paese dal *default* e, per conseguenza, dall’uscita dall’Unione economica e monetaria, tra i paesi maggiormente colpiti dalla crisi economico-finanziaria va segnalato il caso della Spagna la quale, già nell’anno 2011, procedette all’introduzione nel proprio ordinamento giuridico, a livello costituzionale, della regola aurea di bilancio, modificando l’art. 135 della Costituzione. A commento della novella costituzionale in parola e dei suoi effetti sull’ordinamento giuridico spagnolo (nel quadro del consolidato Stato “autonomico”) si vedano, tra gli altri, A. BAR CENDÓN, *La reforma constitucional y la gobernanza económica de la Unión europea*, in *Teor. Real. Const.*, n. 30/2012, pp. 59 ss.; F. DE LA HUCHA CELADOR, *La reforma del artículo 135 de la Constitución: Estabilidad presupuestaria y deuda pública*, in *Rev. Esp. Der. Financ.*, n. 153/2012, pp. 21 ss.; J. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, *La reforma del artículo 135 de la Constitución española*, in *Rev. Admin. Públ.*, n. 187/2012, pp. 31 ss.; E. ALBERTI ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 98/2013, pp. 63 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, in *Rev. Est. Auton. Fed.*, n. 18/2013, pp. 169 ss.; A. RODRÍGUEZ BEREIJO, *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, in *Crón. Presup.*, n. 1/2013, pp. 5 ss.; J. GARCÍA ROCA, *El principio de estabilidad presupuestaria y la consagración constitucional del freno al endeudamiento*, in *Crón. Presup.*, n. 1/2013, pp. 40 ss.; V. ALVAREZ GARCÍA, *La recentralización de competencias en España por imperativo del derecho europeo*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, n. 18/2014, pp. 1 ss.; M. CARRILLO, *Constitución y control de las finanzas públicas*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, n. 101/2014, pp. 13 ss.; A. ARROYO

all'applicazione dei dettami discendenti dalle Istituzioni dell'Unione europea⁵⁶. La teoria economica Keynesiana, che aveva impregnato di sé la costruzione della Costituzione finanziaria nazionale post-bellica⁵⁷ pare, a far data dalla seconda metà degli anni '70 del secolo scorso, attraversare un declino inarrestabile⁵⁸, destinata ad essere “(ri)messa in soffitta” dalla prevalenza delle esigenze di equilibrio dei bilanci, di blocco delle politiche di *deficit spending* e, in ultima analisi, dall'affermazione del dogma neoliberista della “libertà del mercato” quale assioma fondamentale per ogni politica di sviluppo economico (che ha indotto taluni, in occasione della caduta del Muro di Berlino e dello scioglimento dell'Unione Sovietica, ad affermare come si fosse in presenza della “fine della storia”⁵⁹).

La nuova dottrina economica contemporanea, definita “capitalismo neoamericano”, in conflitto con gli assiomi economici di matrice Keynesiana, riposa essenzialmente su una «rinnovata fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi, alla base di una visione conflittuale dei rapporti sociali e di una riduzione di questi ultimi a rapporti economici (...). Tipica del capitalismo neoamericano è anche l'idea che lo Stato e la sicurezza sociale siano un catalizzatore di inattività e dunque di improduttività, che rappresentino cioè una sorta di effetto negativo della

GIL, *Estabilidad presupuestaria y autonomía territorial*, in J. TUDELA, M. KOLLING (a cura di), *Costes y Beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español*, Zaragoza, 2015, pp. 13 ss.; A.M. CARMONA CONTRERAS, *Costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio e limiti alla sovranità □ statale: l'esperienza della riforma costituzionale in Spagna*, in P. MARSOCCI (a cura di), *Partecipazione politica transnazionale, rappresentanza e sovranità nel progetto europeo*, Napoli, 2016, pp. 235 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria*, in *Rev. Estud. Reg.*, n. 105/2016, pp. 73 ss.; sia consentito, altresì, C.A. CIARALLI, *Límites del principio de estabilidad presupuestaria respecto de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas españolas*, in *REALA (Nueva Época)*, n. 9/2018, pp. 60 ss.

⁵⁶ Cfr., tra gli altri, A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Oss. Fonti*, Fasc. 3/2017, spec. pp. 6 ss.

⁵⁷ Sulla capacità di “penetrazione” della Costituzione finanziaria europea nelle categorie del diritto costituzionale interno si veda, in particolare, E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, Costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. Dir.*, Fasc. 4/2013, pp. 481 ss., spec. pp. 529 ss.

⁵⁸ Sui profili problematici inerenti alle relazioni tra Costituzioni c.d. “keynesiane” ed “antikeynesiane” si rinvia alle pregevoli riflessioni di A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, spec. pp. 190 ss.

⁵⁹ In tal senso, vedi F. FUKUYAMA, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, trad.it., Milano, 1992.

modernità»⁶⁰. Detto approccio, in sostanza, tenderebbe a «impedire il funzionamento del compromesso keynesiano, con ciò alimentando la frizione con la democrazia, necessariamente votata a promuovere forme di redistribuzione della ricchezza incompatibili con il capitalismo neoamericano»⁶¹.

In questo senso, la definitiva vittoria delle teorie della Scuola di Chicago⁶² nella sua ultima declinazione contemporanea, autorevolmente definita “finanzcapitalismo”⁶³ (favorita, altresì, dal ruolo giocato, sovente in forma “disinvolta”, nel corso degli ultimi decenni, dalle Agenzie di *Rating* nella valutazione dell’affidabilità dei titoli del debito sovrano degli Stati nazionali⁶⁴ e nell’influenza⁶⁵ che le stesse, in forma

⁶⁰ A. SOMMA, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell’ordine economico*, in *Pol. Dir.*, Fasc. 1/2018, pp. 79 ss., p. 82.

⁶¹ A. SOMMA, *Verso il postdiritto? Fine della storia e spoliticizzazione dell’ordine economico*, cit., p. 89.

⁶² Per un approfondimento circa la teoria economica della “Scuola di Chicago” si vedano, in particolare, G. BRENNAN, J. BUCHANAN, *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Indianapolis, 1980; M. FRIEDMAN, *Per il libero mercato*, trad.it., Milano, 1981; J. BUCHANAN, R. WAGNER, *La democrazia in deficit. L’eredità politica di lord Keynes*, trad.it., Roma, 1997.

⁶³ Il termine “finanzcapitalismo” origina dall’intuizione del sociologo dell’economia L. GALLINO, il quale, nella sua opera *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, muove una forte critica al capitalismo finanziario internazionale, colpevole a suo giudizio di essere all’origine della crisi economico-finanziaria e di aver speculato, in seguito, sui sofferenti debiti sovrani degli Stati, laddove furono gli Stati stessi, in svariate occasioni, a garantire la sopravvivenza degli istituti finanziari internazionali nei mesi susseguenti lo scoppio della bolla speculativa.

⁶⁴ Per una dettagliata analisi circa il problematico rapporto tra esercizio della sovranità statale e valutazioni dei titoli di Stato da parte delle Agenzie di *Rating*, nonché sugli effetti distorsivi generati dalla mancanza di trasparenza ed indipendenza di giudizio nell’emissione delle valutazioni concernenti l’affidabilità dei titoli finanziari da parte delle medesime Agenzie, si veda, in particolare, G. GRASSO, *Rating dei debiti sovrani e diritto costituzionale*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2015, pp. 87 ss. Si vedano, del pari, i contributi sul tema apparsi nel Fascicolo 2/2012 della Rivista *Costituzionalismo.it*: A. BENEDETTI, *Le agenzie di rating tra crisi dei modelli di mercato e criticità dei processi di regolamentazione*; C. PINELLI, *L’incontrollato potere delle agenzie di rating*; G. SIRIANNI, *Il rating sovrano*.

⁶⁵ Sul problema del “conflitto di interessi” relativo al ruolo svolto dalle Agenzie di *Rating* si interrogano, in particolare, G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, spec. pp. 432 ss., nonché G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit., p. 29, a giudizio del quale «una valutazione positiva, stabile o negativa, piuttosto che un giudizio parziale, perché rivolto selettivamente a un emittente privato (una banca europea) e non a un altro (una banca statunitense), a un emittente sovrano (la Grecia, la Spagna, l’Italia) e non a un altro (la Gran Bretagna, la Finlandia, l’Olanda), possono dipendere anche dalla volontà di favorire certi interessi (economici) rispetto ad altri».

più o meno diretta, hanno esercitato sull'esercizio del potere decisionale⁶⁶) ha contribuito profondamente alla ridefinizione del concetto stesso di *Governance* economica⁶⁷, spingendo taluni, autorevoli, studiosi come Streeck ad affermare come si sia assistito ad una progressiva «immunizzazione avanzata dell'economia rispetto alla democrazia di massa»⁶⁸.

Ma l'affermazione di detta dottrina economica a livello globale, nel mondo post '89, non può considerarsi ininfluenza rispetto al profilo dell'autonomia parlamentare nazionale, in particolare rispetto al tema della "decisione" sulle politiche di bilancio⁶⁹. Ove, infatti, l'Assemblea rappresentativa debba, in prima istanza, far "quadrare i conti", anche a

⁶⁶ Per un commento alla regolamentazione europea circa il ruolo ed i limiti alla discrezionalità delle Agenzie di *Rating* si veda, per tutti, E. MACIARIELLO, *La responsabilità da rating: analisi dell'articolo 35-bis del Regolamento (CE) 1060/2009*, in *Banca Impresa Società*, n. 1/2018, pp. 157 ss.

⁶⁷ Sul processo di ridefinizione della *Governance* economica europea si vedano, tra gli altri, G.L. TOSATO, *I vincoli europei sulle politiche di bilancio*, in *Il Filangieri-Quaderno 2011*, pp. 81 ss.; P. BILANCIA, *La nuova governance dell'eurozona e i "riflessi" sugli ordinamenti nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 23/2012; A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012; M. GIORDANO, *La nuova governance fiscale*, in *Rivistacorteconti.it*; R. DI MARIA, G. GENNARO, *La piattaforma normativa della governance economica U.E.: natura giuridica e rilevanza, a livello interno, dei vincoli europei alla finanza pubblica. Un'ipotesi ricostruttiva*, in *Forumcostituzionale.it*; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione europea*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013; M.L. ESCUDERO, *La nueva gobernanza económica de la Unión europea: ¿una auténtica unión económica en formación?*, in *Rev. Der. Com. Eur.*, n. 50/2015, pp. 361 ss.; M.F. CUCCHIARA, *Fiscal compact e meccanismo europeo di stabilità: quale impatto sull'equilibrio istituzionale dell'Unione?*, in *Dir. Unione Eur.*, n. 1/2015, pp. 91 ss.

⁶⁸ W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 25.

⁶⁹ Sulla natura giuridica delle leggi di bilancio si veda, per tutti, P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, trad.it., Milano, 2007.

discapito della garanzia dei “costosi”⁷⁰ diritti sociali⁷¹, la sovranità⁷² nazionale e l’autonomia parlamentare ne risulterebbero fortemente indebolite⁷³. È pur vero, non v’è dubbio, che, nel quadro dei vincoli finanziari, il Parlamento, nell’approvazione del bilancio, possa compiere

⁷⁰ Sul punto, si vedano, in particolare, I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo.it*, Fasc. 3/2012, spec. pp. 19 ss.; S. GIUBBONI, *Cittadinanza, lavoro e diritti sociali nella crisi europea*, in *Riv. Dir. Sicur. Soc.*, n. 3/2013, pp. 491 ss.; R. SAPIENZA, *Pareggio di bilancio, Fiscal Compact e diritti sociali. Finis Europae?*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 1-2/2013, pp. 117 ss.; S. VANTIN, *I diritti sociali in tempo di crisi*, in *Riv. Fil. Dir.*, n. 2/2015, pp. 427 ss.; C. MARCHESE, *I diritti sociali nell’epoca dell’austerità: prospettive comparate*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, n. 1/2017, pp. 141 ss.; A. MICHELI, F. PIZZOLATO, *La Corte garante della complessità nel bilanciamento tra diritti sociali ed esigenze finanziarie*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2018, pp. 201 ss.

⁷¹ In tema di garanzia costituzionale dei diritti sociali si vedano, in particolare, V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952; M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali (voce)*, in *Enc. Dir.*, XII, Milano, 1964, pp. 802 ss.; G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1981, pp. 755 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali (voce)*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma, 1989; M. BENVENUTI, *Diritti sociali (voce)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg. V, Torino, 2012, pp. 219 ss.

⁷² Sulla nascita e l’evoluzione della nozione di “sovranità” si vedano, in particolare, P. LABAND, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Tübingen, 1876; in ID., *Diritto pubblico dell’impero germanico*, trad.it., Torino, 1914; G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Friburgo, 1892; in ID., *Sistema dei Diritti pubblici subbiettivi*, trad.it., Milano, 1912; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1940; G. CHIARELLI, *Sovranità (voce)*, in *Noviss. Dig. It.*, XVII, Torino, 1976, pp. 1043 ss.; E. CORTESE, *Sovranità, storia della (voce)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 205 ss.; M.S. GIANNINI, *Sovranità, Diritto Vigente (voce)*, in *Enc. Dir.*, XLIII, Milano, 1990, pp. 224 ss.; A. MORRONE, *Sovranità (relazione introduttiva)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità-Rappresentanza-Territorio*, (Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016), Napoli, 2017, pp. 3 ss.; F. BILANCIA, *Sovranità (relazione di discussione)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità-Rappresentanza-Territorio*, (Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016), Napoli, 2017, pp. 155 ss.; O. CHESSA, *Sovranità: temi e problemi di un dibattito giuspubblicistico ancora attuale (relazione di sintesi)*, in AA.VV., *Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale: Sovranità-Rappresentanza-Territorio*, (Relazione svolta in occasione del XXXI Convegno annuale dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi di Trento, 11-12 novembre 2016), Napoli, 2017, pp. 225 ss.

⁷³ Sulla crisi del concetto di “sovranità”, anche legato al ruolo erosivo svolto dal processo di globalizzazione e dal penetrante ruolo svolto dalle istituzioni sovranazionali si vedano, per tutti, A. CARRINO, *Sovranità e Costituzione nella crisi dello Stato moderno: figure e momenti della scienza del diritto pubblico europeo*, Torino, 1998; G. GUARINO, *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Milano, 1999, pp. 707 ss.; L. RONCHETTI, *Sovranazionalità senza sovranità: la Commissione e il Parlamento dell’UE*, in *Pol. Dir.*, Fasc. 2/2001, pp. 197 ss.; N. MACCORMICK, *La sovranità in discussione: diritto, Stato e nazione al*

“scelte” in merito all’allocazione delle risorse disponibili, in quanto «un maggior rigore nella gestione della spesa pubblica e delle decisioni di bilancio non si trasforma, necessariamente, in un indiscriminato sacrificio delle tutele sociali e dei diritti di prestazione, potendo ben spingere il decisore politico ad una progressiva riallocazione delle risorse disponibili, in vista della salvaguardia di quei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”»⁷⁴.

Tuttavia, dette scelte saranno compiute avendo ben chiaro, in ultima istanza, che il principio dell’equilibrio finanziario e di bilancio non può essere, se non in caso di grave recessione e/o di calamità naturali, in alcun modo scalfito⁷⁵, pena, qualora il disavanzo pubblico divenisse insostenibile, una crisi di credibilità sui mercati tale per cui un eventuale blocco del credito determinerebbe, inevitabilmente, il *default* dello Stato.

E, sulla scia di quanto sinora descritto, occorre sottolineare il ruolo svolto negli anni della crisi dal Giudice delle Leggi italiano, il quale, con riferimento al tema della “finitezza” delle risorse disponibili, ha sovente mostrato un atteggiamento prudente nei riguardi di norme che, allo scopo di salvaguardare le finanze pubbliche, incidessero oltremodo sulla effettiva garanzia dei diritti sociali. Sul punto, infatti, deve porsi in rilievo come «il limite delle “risorse disponibili”, diventato ormai *topos* ricorrente nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali ha

tempo del Commonwealth europeo, Bologna, 2003; M. LA TORRE, *Cittadinanza e ordine politico. Diritti, crisi della sovranità e sfera pubblica: una prospettiva europea*, Torino, 2004; G. FERRARA, *La sovranità popolare e le sue forme*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, I, Roma-Bari, 2006, pp. 251 ss.; A. GENTILI, *La sovranità nei sistemi giuridici aperti*, in *Pol. Dir.*, Fasc. 2/2011, pp. 181 ss.; A. MORRONE, *Teologia economica v. Teologia politica? Appunti su sovranità dello Stato e «diritto costituzionale globale»*, in *Quad. Cost.*, n. 4/2012, pp. 829 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, spec. pp. 22 ss.

⁷⁴ Così T. GIUPPONI, *L’equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 15 ss., p. 32.

⁷⁵ Sul punto, si veda quanto sostenuto da N. LUPO, R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, n. 2/2017, pp. 206 ss.

portato, infatti, a un sindacato debole, giustificato solo in caso di manifesta irragionevolezza della scelta legislativa o di violazione del contenuto essenziale del diritto sociale in questione»⁷⁶.

In linea generale, ad ogni modo, «la *governance* economica europea non intacca la possibilità per le corti costituzionali di assicurare che le politiche economiche e sociali nazionali si sviluppino nel rispetto dei diritti costituzionali»⁷⁷. Senonché, ad avviso di autorevole dottrina, tale sviluppo logico non condurrebbe, necessariamente, alla “estromissione” del “politico”⁷⁸ rispetto alla “tecnica” finanziaria⁷⁹, rappresentata dai parametri finanziari e di bilancio (che provocano, di riflesso, lo svilimento delle autonomie territoriali⁸⁰), in quanto «controllare l’indebitamento e imporre procedure di riduzione dello *stock* di debito pubblico sono condizioni essenziali per consentire proprio alla politica di compiere scelte non pregiudicate dall’obbligo di onorare impegni sempre più onerosi, per generare crescita e coesione sociale. Il controllo

⁷⁶ C. CARUSO, *La giustizia dell’equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, cit., pp. 277-278. Così anche C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, spec. pp. 8 ss.

⁷⁷ M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, cit., p. 164.

⁷⁸ Sul punto, si veda G. TEUBNER, *Nuovi conflitti costituzionali*, trad.it., Milano-Torino, 2012, spec. pp. 124 ss.

⁷⁹ Sulla relazione tra crisi economico-finanziaria e crisi della democrazia si veda, in particolare, F. SCHARPF, *Europa. La democrazia sospesa. L’unione monetaria, la crisi economica e il blocco della politica*, trad.it., Firenze, 2016.

⁸⁰ Si vedano, in tal senso, G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri-Quaderno 2011*, pp. 145 ss.; L. VANDELLI, *Sovranità e federalismo interno: l’autonomia territoriale all’epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2012, pp. 845 ss.; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell’autonomia locale?*, cit., spec. pp. 67 ss.; A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul «pareggio di bilancio»*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2014, pp. 49 ss.; M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, pp. 85 ss.; G. RIVOSECCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., spec. pp. 8 ss.; F. MINNI, *Politiche di bilancio e autonomia finanziaria regionale*, in A. MORRONE (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, pp. 135 ss.; sia consentito, altresì, C.A. CIARALLI, *L’impatto del principio del pareggio bilancio sull’autonomia finanziaria regionale in Italia*, in *Rev. Gen. Der. Const.*, n. 27/2018, pp. 1 ss.

della spesa pubblica e dei mezzi di finanziamento è anche una forma di contropotere democratico al dispotismo di qualsiasi maggioranza»⁸¹.

Sarebbe inoltre, a ben vedere, parzialmente erroneo ritenere che l'espressione "finanza pubblica" (specie se anticipata dal termine "obblighi di"), nella prassi sia divenuta, *in nuce*, sinonimo di "contrazione", "sacrificio", rinuncia al ruolo protagonista del "Politico" nelle scelte fondamentali afferenti le politiche di bilancio. In effetti, come autorevolmente suggerito, la "finanza pubblica" «è una scienza che si fonda su valori perché ci obbliga a dar conto pubblicamente dei sacrifici che, in quanto comunità, decidiamo di fare; perché ci obbliga a spiegare a cosa siamo disposti a rinunciare per perseguire obiettivi più importanti»⁸².

4. Corte costituzionale e bilancio quale "bene pubblico" incidente sull'espletamento del mandato elettivo

In tale contesto, la giustizia costituzionale ha svolto un ruolo di non secondario momento nella definizione del "rinnovato" profilo della rappresentanza elettiva in riferimento alla garanzia dei vincoli di bilancio.

In effetti, com'è stato efficacemente posto in evidenza, la Corte costituzionale, in special modo a partire dalla riforma costituzionale del 2012, si è trovata nella scomoda (quanto necessaria) posizione di «"arbitro" della legittimità delle scelte pubbliche di distribuzione e di riallocazione delle risorse»⁸³, dovendo compiere, in tal senso, «difficili mediazioni tra il sostegno, che ci si potrebbe attendere incondizionato, a misure attuative di impegni contratti nelle sedi sovranazionali e, al contempo, l'aspettativa riposta nelle corti di fornire una altrettanto incondizionata garanzia ai diritti economici e sociali»⁸⁴.

⁸¹ A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit., pp. 378-379. Sulla asserita "inefficacia" della riforma costituzionale come "vincolo alle maggioranze parlamentari nelle decisioni di spesa" si veda L. SPADACINI, *La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio quale limite all'efficacia retroattiva delle sentenze della Consulta: il paradossale allentamento delle briglie all'arbitrio delle maggioranze*, in *Ragion pratica*, n. 2/2017, pp. 327 ss., spec. pp. 332 ss.

⁸² S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, trad.it., Bologna, 2000, p. 102.

⁸³ M. D'ONGHIA, *Welfare e vincoli economici nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Lav. Dir.*, n. 1/2018, pp. 93 ss., p. 95.

⁸⁴ Così M. DANI, *Il ruolo della Corte costituzionale italiana nel contesto della governance economica europea*, in *Lav. Dir.*, n. 1/2018, pp. 147 ss., p. 154.

Su tale crinale, infatti, il Giudice delle Leggi si è trovato nella condizione di dover soventemente operare bilanciamenti “inequali” tra diritti⁸⁵ (sociali) e rispetto dei parametri finanziari di bilancio, figurandosi il tema della garanzia (effettiva) dei diritti sociali senza per questo dover “alterare” il “perimetro finanziario” previsto, nonché tra margine discrezionale del “politico” e “rime obbligate” imposte dalla trama normativa in materia di conti pubblici. Prendendo le mosse dalla riforma dell’art. 81 della Costituzione (e sulla scorta dei parametri e delle regole concordate in sede sovranazionale), la risultante che ne vien fuori è una fitta trama che ha imbrigliato la finanza nazionale in una stretta (quanto impervia) traiettoria di risanamento del debito pubblico dello Stato e, parallelamente, il mantenimento dell’erogazione dei servizi (e quindi, anche della “certezza dei diritti”) affidati alle entità infranzionali in cui si riparte l’ordinamento della Repubblica.

La prima pronuncia rilevante ai fini del discorso in parola è la Sentenza n. 70/2012⁸⁶. Il pronunciamento di cui si discorre assume un significato di non secondario momento, in quanto la Corte costituzionale, sottolinea Rivosecchi, «in una fase antecedente rispetto alla conclusione dell’*iter* del disegno di revisione dell’art. 81 Cost. – è, per la prima volta, giunta a una declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni contenute in una legge regionale di bilancio per mancato rispetto dell’obbligo di copertura di cui all’art. 81, quarto comma, Cost., e per contrasto con i principi sul sistema contabile dello Stato e sul coordinamento della finanza pubblica, posti in essere dal legislatore statale *ex* art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, Cost.»⁸⁷.

⁸⁵ Sul punto, si veda G. FERRARA, *La dimensione collettiva dei diritti di libertà*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, II, Milano, 2015, pp. 1077 ss.

⁸⁶ Corte cost., sent. 28 marzo 2012, n. 70, in *Giur. Cost.*, 2012, pp. 919 ss. A commento della pronuncia si vedano C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, in *Rivista AIC*, n. 4/2012; D. MONEGO, *Ius superveniens nel giudizio in via principale fra trasferimento della questione, estensione ed illegittimità consequenziale*, in *Le Regioni*, n. 3/2012, pp. 644 ss. Si vedano, altresì, G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2012.

⁸⁷ G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, cit., p. 6. L’A. del pari, sottolinea come sul pronunciamento del Giudice delle Leggi «sembra avere influito non poco l’imminente approvazione del disegno di revisione dell’art. 81 Cost.». Nel medesimo senso anche C. BUZZACCHI, *Copertura finanziaria e pareggio di bilancio: un binomio a rime obbligate?*, cit., p. 8, la quale, tuttavia, si interroga «se ci sia veramente una sorta di anticipo nell’uso del parametro

In tale decisione il Giudice delle Leggi, pur non affrontando direttamente i temi oggetto del presente lavoro, risolve alcune questioni concernenti l'interpretazione dell'art. 81 Cost. (secondo la nuova formulazione adottata mediante la riforma costituzionale del 2012⁸⁸) e la sua applicazione concreta ai bilanci (anche e soprattutto nella fase di formazione) degli enti regionali. In detta pronuncia, infatti, la Corte costituzionale sottolinea come, al fine di addivenire al raggiungimento degli obiettivi di “pareggio di bilancio” ed “equilibrio tendenziale”, canonizzati dal quarto comma del novellato art. 81 Cost., occorre che vengano rispettate due regole basiche, ovvero «una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti»⁸⁹. In sostanza, a tutela dei principi introdotti dalla novella costituzionale, il Giudice delle Leggi opera un netto richiamo nei confronti di pratiche non strettamente rispondenti al dettato normativo in tema di redazione e formulazione dei bilanci, specie sotto il profilo dell'inserimento a bilancio di “avanzi presunti” i quali, lungi dall'essere concretamente acquisibili e determinabili, inficiano il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sovente mascherando gestioni poco accorte del bilancio pubblico.

La “forza espansiva” del novellato quarto comma dell'art. 81 Cost., si sostanzia, a ben vedere, «in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile»⁹⁰.

Su tale traiettoria va ricondotta la Sentenza n. 64/2016⁹¹, con la quale il Giudice delle Leggi è stato chiamato a giudicare sulla conformità a

costituzionale da parte del giudice delle leggi; o se forse l'interpretazione che scaturisce da queste recenti decisioni non fondi in qualche modo le sue radici in un filone più antico, quello della passata giurisprudenza nella quale sono ravvisabili argomenti che hanno aperto ad una lettura della disposizione in questione idonea a mettere in stretta relazione il principio di copertura finanziaria e gli equilibri tra le entrate e le spese».

⁸⁸ Operata mediante la Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante la “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 70/2012, *Cons. in Dir.*, p.to 2.1.

⁹⁰ Corte cost., sent. 17 luglio 2012, n. 192, in *Giur. Cost.*, 2012, pp. 2768 ss., *Cons. in Dir.*, p.to 4.

⁹¹ Corte cost., sent. 10 febbraio 2016, n. 64, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 656 ss.

Costituzione dell'art. 24, co. 4, del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della Legge 23 giugno 2014, n. 89⁹², nella parte in cui detta norma incideva sull'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali.

A fronte delle doglianze del ricorrente sul punto (la Regione Veneto), il Giudice delle Leggi ricorda come «la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti Locali è “parte della finanza pubblica allargata” e che, pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli Enti Locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali»⁹³.

Di qui, l'apposizione di vincoli, in funzione delle politiche di bilancio⁹⁴ complessive della Repubblica, anche puntuali (e che inficiano in parte il principio costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni), da parte del Legislatore nazionale, a condizione che, prosegue la Corte, dette misure «a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà».

Il Giudice delle Leggi, del pari, nella successiva pronuncia n. 107/2016⁹⁵, affida un ulteriore, rilevante, ruolo di garanzia al Legislatore nazionale nei confronti delle Regioni e della corretta stesura (nonché della verifica che il contenuto sia conforme a verità) dei relativi

⁹² Concernente la “*Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto Legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delegha al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria*”.

⁹³ Corte cost., sent. n. 64/2016, *Cons. in Dir.*, p.to 6.1. Nel medesimo senso, si vedano le sentenze n. 182/2011, n. 44/2014 e n. 79/2014.

⁹⁴ Sulla formazione del bilancio dello Stato, nel quadro dell'introduzione della regola aurea in Costituzione, si veda, per tutti, E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia*, Torino, 2014, pp. 311 ss.

⁹⁵ Corte cost., sent. 19 aprile 2016, n. 107, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 906 ss., con nota di A. BRANCASI, *Il riequilibrio finanziario tra assenza o modifica del parametro di costituzionalità: il caso del Molise*, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 916 ss.

bilanci, stabilendo che «nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica»⁹⁶, dovendo far ricorso, nell'applicazione del coordinamento territoriale, a «canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra [di finanza pubblica]».

Come si è visto, la Corte costituzionale, nel susseguirsi delle proprie pronunce successive alla riforma dell'art. 81 della Costituzione, ha vieppiù compresso gli spazi di autonomia finanziaria regionale, legando strettamente i nuovi vincoli in materia di finanza pubblica al ruolo di “garante”, affidato allo Stato, dell'assolvimento omogeneo di detti vincoli.

Con la Sentenza n. 184/2016⁹⁷, tuttavia, il Giudice delle Leggi compie un deciso passo in avanti rispetto alle posizioni sino a quel momento espresse, allargando notevolmente il raggio d'azione, all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, dei vincoli in materia di finanza pubblica. In effetti, mediante la pronuncia in parola, la Corte costituzionale ha inteso riconnettere strettamente la legittimazione democratica all'esercizio del mandato rappresentativo⁹⁸ con le esigenze di mantenimento in sicurezza dei conti pubblici e del rispetto, in via generale, dei

⁹⁶ Corte cost., sent. n. 107/2016, *Cons. in Dir.*, p.to. 3.

⁹⁷ Corte cost., sent. 21 giugno 2016, n. 184, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 1368 ss. A commento della pronuncia si vedano, in particolare, 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 *Oss. Fonti*, Fasc. 3/2016; G. RIVOCCECHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2016; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017; L. SAMBUCCI, *Corte costituzionale e armonizzazione dei bilanci pubblici: il difficile bilanciamento dei principi di autonomia e delle esigenze di unitarietà della finanza pubblica*, in *Nomos*, n. 3/2017, spec. pp. 37 ss.; F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017.

⁹⁸ Sui caratteri del mandato parlamentare nell'ordinamento giuridico italiano si vedano, in particolare, C. MORTATI, *Art. 67*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Bologna-Roma, 1986; L. CIAURRO, *Art. 67*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1287 ss.; C. BOLOGNA, *Art. 67*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 617 ss.; C. MARTINELLI, *Articolo 67*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, 2018, pp. 72 ss.

vincoli in materia di finanza pubblica, discendenti tanto dal novellato disposto costituzionale, quanto dai vincoli assunti in sede sovranazionale dei quali la riforma costituzionale del 2012 e la sua legge di applicazione⁹⁹ costituiscono, è pacifico, un naturale portato.

La Corte, ricercando una base solida su cui poggiare il proprio ragionamento, compì un’ardita operazione ermeneutica, arrivando a sostenere che «il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è 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, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci»¹⁰⁰.

Il Giudice delle Leggi, appare chiaro, intende apporre un ulteriore limite all’autonomia finanziaria delle Assemblee elettive e del “politico” nel suo complesso, richiedendo una stretta aderenza tra l’espletamento del mandato elettivo e le “modalità di rendicontazione” di quanto svolto dall’amministrazione competente¹⁰¹.

Nella successiva Sentenza n. 188/2016¹⁰², del pari, la Corte costituzionale, seppur sotto altre vesti, ribadisce il proprio orientamento in

⁹⁹ Trattasi, nello specifico, della Legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “*Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”. Sulla natura giuridica della disposizione in parola (categorizzabile, in sostanza, in ragione della maggiore forza passiva conferitale dalla Costituzione, quale “Legge Organica” o “Legge Rinforzata”) nonché sul contenuto della medesima si vedano, fra gli altri, M. BERGO, *Pareggio di bilancio “all’italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013; R. DICKMANN, *Brevi considerazioni sulla natura rinforzata della legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici*, in *Federalismi.it*, n. 6/2013; G. BOGGERO, *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Amministrare*, 1/2014, pp. 93 ss.

¹⁰⁰ Corte cost., sent. n. 184/2016, *Cons. in Dir.*, p.to 3.

¹⁰¹ Sul punto, si rinvia alle recenti riflessioni di G. RIVOCCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l’autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 2018, pp. 690 ss.

¹⁰² Corte cost., sent. 14 giugno 2016, n. 188, in *Giur. Cost.*, 2016, pp. 1378 ss. A commento della pronuncia si vedano, tutti, F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività*

tema di relazione tra vincoli di bilancio e mandato rappresentativo. In detta pronuncia, la Corte, analizzando la discrasia esistente tra il modello costituzionale e l'attuazione legislativa in materia di federalismo fiscale e "relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali", sostiene come «questa inadeguata traduzione del modello costituzionale nel meccanismo giuridico, che lo avrebbe dovuto in concreto attuare, viene a pregiudicare [...] la possibilità di un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l'equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale»¹⁰³.

Quanto statuito dalla Corte nel passaggio poc'anzi evidenziato si inserisce, fra l'altro, nel più ampio processo che vede nel «controllo democratico sull'uso delle risorse [...] una direttrice importante delle riforme succedutesi negli ultimi anni che, alla propria base, presuppone un'informazione finanziaria chiara e completa, accessibile ai cittadini ed ai diversi livelli istituzionali»¹⁰⁴.

Ma la Corte costituzionale, mediante la Sentenza n. 228/2017¹⁰⁵, scolpisce in maniera ancor più inequivoca il nuovo approccio ermeneutico adottato e involgente la relazione tra vincoli di bilancio e mandato democratico elettivo. Sostiene, infatti, la Corte come «il collegamento uniforme previsto dal TUEL tra il mandato elettorale e il sistema sanzionatorio del mancato perseguimento, sotto il profilo statico e dinamico, degli equilibri di bilancio è sorretto da elementi sistemici di razionalità intrinseca prima ancora che logico-giuridici: un bilancio non in equilibrio e l'assenza di bilancio costituiscono analoghi vulnera alla

del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 193 ss.; G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 225 ss.

¹⁰³ Corte cost., sent. n. 188/2016, *Cons. in Dir.*, p.to 4.4.

¹⁰⁴ F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale: la neutralità della riforma fiscale tra poteri istruttori della Corte e modulazione nel tempo degli effetti di annullamento della legge*, cit., p. 220.

¹⁰⁵ Corte cost., sent. 26 settembre 2017, n. 228, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 2061 ss.

programmazione delle politiche pubbliche, in relazione alle quali è svolto il mandato elettorale»¹⁰⁶.

Con la Sentenza n. 247/2017¹⁰⁷, la Corte costituzionale specifica ulteriormente il proprio orientamento pretorio sulla base di due profili parimenti rilevanti. La pronuncia in parola si iscrive nel percorso giurisprudenziale in oggetto per una duplice rilevanza. In primo luogo, la Corte costituzionale rileva, con riferimento agli “avanzi di amministrazione” degli Enti Locali in relazione al “bilancio consolidato regionale”, come «gli enti territoriali in avanzo di amministrazione hanno la mera facoltà – e non l’obbligo – di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo. È infatti nella piena disponibilità dell’ente titolare dell’avanzo partecipare o meno alle intese in ambito regionale. Solo in caso di libero esercizio di tale opzione l’ente può destinare l’avanzo all’incremento degli spazi finanziari regionali»¹⁰⁸.

Se così non fosse, infatti, tale meccanismo “automatico” (ammissibile, *extrema ratio*, solo nel caso in cui le tempistiche della manovra finanziaria dello Stato non consentano un adeguato coinvolgimento delle Autonomie interessate) si atterrebbe come «intrinsecamente contrario anche ai principi di eguaglianza e proporzionalità nella determinazione del sacrificio posto a carico dei singoli enti, poiché la sua dimensione sarebbe del tutto casuale e legata all’episodico concatenarsi delle varie dinamiche dei singoli bilanci. Sotto tale profilo sarebbe altresì irragionevole, perché verrebbe a costituire una immotivata penalizzazione finanziaria per le gestioni virtuose, atteso che la realizzazione di un risultato positivo – salvo il caso di gravi carenze nella prestazione dei servizi alla collettività – è di regola indice di una condotta virtuosa dell’ente territoriale»¹⁰⁹.

¹⁰⁶ Corte cost., sent. n. 228/2017, *Cons. in Dir.*, p.to 3.2.

¹⁰⁷ Corte cost., sent. 11 ottobre 2017, n. 247, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 2539 ss., con nota di G. RIVISECCHI, *La Corte costituzionale garante dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell’equilibrio di bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 2579 ss. A commento della pronuncia si vedano, inoltre, 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*, n. 1/2018; C. BERGONZINI, *Trasparenza e veridicità dei bilanci: l’annullamento del rendiconto oggetto di manipolazioni contabili*, in *Forumcostituzionale.it*; P. SANTORO, *La resilienza della legge rinforzata sugli equilibri di bilancio: moniti e correttivi della Consulta*, in *Contabilitapubblica.it*, n. 1/2018.

¹⁰⁸ Corte cost., sent. n. 247/2017, *Cons. in Dir.*, p.to 8.1.

¹⁰⁹ Corte cost., sent. n. 247/2017, *Cons. in Dir.*, p.to 8.4.

In secondo luogo, ritornando sulla relazione intercorrente tra i vincoli di bilancio e l'espletamento del mandato elettivo, la Corte costituzionale richiama la propria pronuncia n. 184 del 2016, nella quale ebbe a definire il bilancio un "bene pubblico" sul quale, seppur nella complessità che involge un documento di tal fatta, «è opportuno che il legislatore adotti una trasparenza divulgativa a corredo degli enunciati di più complessa interpretazione e attuazione, poiché non potrebbe ritenersi consentito un abuso della "tecnicità contabile" finalizzato a creare indiretti effetti novativi sulla disciplina specificativa dei principi costituzionali di natura finanziaria e di quelli ad essi legati da un rapporto di interdipendenza»¹¹⁰.

La Corte, in sostanza, appunta i propri rilievi su di un duplice versante: in prima istanza, redarguisce il Legislatore dall'utilizzo di tecniche legislative e contabili che non tengano in alcun conto, nella prospettazione dei "sacrifici" imposti ai singoli Enti, il grado di virtuosità dei predetti. In altre parole, è necessario, affinché non si intendano violati i principi di eguaglianza e proporzionalità, che venga tenuto in debito conto il grado di dissesto e di virtuosità dei bilanci locali, al fine di determinare la "prestazione" da richiedere agli stessi. In secondo luogo, il Giudice delle Leggi richiama il Legislatore, pur consapevole dell'estremo tecnicismo posto alla base delle regole "redazionali" dei bilanci pubblici, all'adozione di ogni possibile criterio di trasparenza che consenta l'intelligibilità dei documenti contabili¹¹¹.

L'eccessivo tecnicismo nella redazione dei bilanci pubblici viene visto da parte del Giudice delle Leggi quale modalità che interpone un ostacolo di notevole rilevanza alla intelligibilità dello stesso, nonché potenzialmente foriero di "zone d'ombra" che si sottraggano alla giustiziabilità di disposizioni che si pongano in contrasto con il dettato costituzionale.

Del pari, la successiva Sentenza n. 274/2017¹¹² declina ulteriormente "l'appello" che la Corte costituzionale rivolge allo Stato e agli Enti Locali con riferimento alla ridefinizione dei criteri di stesura dei bilanci pubblici.

¹¹⁰ Corte cost., sent. n. 247/2017, *Cons. in Dir.*, p. to 10.

¹¹¹ Sul punto, in particolare, si vedano le riflessioni di A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018.

¹¹² Corte cost., sent. 7 novembre 2017, n. 274, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 3008 ss., con nota di C. BUZZACCHI, *L'armonia logica e matematica dell'equilibrio del bilancio» e le improbabili acrobazie contabili del legislatore regionale*, in *Giur. Cost.*, 2017, pp. 3028 ss. A commento della

In tal senso, la Corte costituzionale pur non ignorando «la complessità tecnica delle regole di redazione dei bilanci degli enti territoriali e in particolare della redazione degli allegati schemi, caratterizzati da un alto grado di analiticità e, talvolta, da un rilevante deficit di chiarezza» ribadisce come, in ogni caso, sia necessario prevedere, per compensare l’elevato tecnicismo della redazione dei bilanci, «che la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»¹¹³.

Da ultimo, in una recente pronuncia¹¹⁴, la Corte costituzionale, richiamando la Regione resistente (in tal caso, la Regione Abruzzo), al rispetto dei “termini indefettibili” per la presentazione dei rendiconti degli Enti territoriali¹¹⁵, previsti dall’art. 18 del D.Lgs. 118/2011¹¹⁶, torna a “suggerire” un nesso stringente tra la corretta presentazione (e, del pari, redazione) dei bilanci pubblici e il rapporto tra cittadini-elettori ed eletti (nonché, in tale pronuncia, anche dei c.d. “portatori di interessi”¹¹⁷), in quanto, ad avviso del Giudice delle Leggi, «è evidente come detto arco temporale non sia determinato dal legislatore in modo arbitrario, bensì bilanciando le esigenze di una tempestiva accountability nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi e quelle inerenti alla rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione dei due esercizi successivi»¹¹⁸.

pronuncia si veda, inoltre, R. SCALIA, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle Regioni, dopo 2012. Gli orientamenti della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2018.

¹¹³ Corte cost., sent. n. 274/2017, *Cons. in Dir.*, p.to 4.4.

¹¹⁴ Corte cost., sent. 9 gennaio 2018, n. 49, in *Giur. Cost.*, 2018, pp. 552 ss., con nota di G. RIVISECCHI, *La Corte e l’equilibrio di bilancio: ancora una pronuncia di annullamento del rendiconto regionale per mancanza di trasparenza e veridicità dei conti*, in *Giur. Cost.*, 2018, pp. 576 ss. Sulla pronuncia si veda, altresì, G.A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, in *Ambientediritto.it*, 2018.

¹¹⁵ D.Lgs. 118/2011, art. 18, co. 1, lett. b): “Le Regioni approvano il rendiconto entro il 31 luglio dell’anno successivo, con preventiva approvazione da parte della giunta entro il 30 aprile, per consentire la parifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”.

¹¹⁶ D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

¹¹⁷ Dovendosi intendere con tale espressione, in sostanza, coloro i quali abbiano in essere rapporti finanziari attivi con l’Ente regionale.

¹¹⁸ Corte cost., sent. n. 49/2018, *Cons. in Dir.*, p.to 3.2.

Su tale piano, specifica la Corte, «nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori»¹¹⁹.

In particolare quest'ultimo passaggio invita ad interrogarsi sul grado di compenetrazione vivente ed operante tra i vincoli di bilancio ed i “vincoli politici” cui gli eletti sono sottoposti. Infatti, a ben vedere, «il monito della Corte deve essere colto nella sua portata generale, riferendosi alla necessaria chiarezza cui deve essere ispirata l'attività del decisore politico, al fine di garantire l'immediata comprensione di tutti i testi legislativi – soprattutto quelli ad alto tasso di tecnicismo – da parte del *quisque de populo*»¹²⁰.

Da quanto sin qui evidenziato emerge plasticamente come la Corte interponga agli “operatori politici” vincoli che si pongono su di un duplice piano: da un lato, si richiedono chiarezza e correttezza nella redazione dei bilanci pubblici, al fine di garantirne l'intellegibilità da parte dei cittadini elettori (dato “formale”); dall'altro, si richiede il rispetto delle regole di bilancio costituzionalmente previste, al fine di evitare una sorta di “illusione” degli elettori, mediante programmi politici che non tengano in debita considerazione le condizioni della finanza pubblica dell'Ente di riferimento (dato “sostanziale”).

In tal senso, evidentemente, la Corte “detta” linee di condotta giuridiche e tecniche che comprimono in maniera significativa gli “spazi di arbitrarietà” del politico; i due dati, quello “formale” e quello “sostanziale”, si intersecano formando un “codice di condotta” (con riferimento al rispetto delle regole di bilancio ed alla chiarezza nella redazione dei documenti contabili) tale per cui il libero dispiegamento del mandato elettorale democratico viene subordinato all'assolvimento di determinati “compiti” in materia finanziaria e contabile che, a giudizio del Giudice delle Leggi, devono essere svolti anche in funzione del “contenimento” di illusorie aspettative elettorali che potrebbero essere ingenerate negli elettori ove non venga tenuto in debita considerazione

¹¹⁹ Corte cost., sent. n. 49/2018, *Cons. in Dir.*, p.to 3.

¹²⁰ G.A. FERRO, *Chiarezza dei conti pubblici e democrazia rappresentativa*, cit., p. 9.

il necessario processo di consolidamento della finanza pubblica nazionale su ogni livello di governo in cui si dipana l'ordinamento della Repubblica.

5. Problemi aperti e cenni sparsi a mo' di conclusioni

A fronte della virulenza con la quale la crisi economico-finanziaria si è abbattuta sul tessuto sociale, economico e, del pari, giuridico interno agli Stati nazionali, lo strumento maggiormente utilizzato per fronteggiarne gli effetti, dal punto di vista delle fonti di diritto interno, è certamente rappresentato dall'istituto del Decreto Legge, il quale «per la caratteristica sua propria di partecipare della forza della legge senza dividerne il procedimento si è prestato dapprima a rincorrere i mercati finanziari, poi a rispondere con rapidità alle pressioni di fattori extra-giuridici di livello sovranazionale ed internazionale, e da ultimo a dare riscontro all'irrigidirsi della risposta giuridica nelle regole europee»¹²¹.

Una rapidità nell'esecuzione degli obblighi internazionali e nella risposta alla pressione esercitata sulle finanze nazionali la quale, inevitabilmente, è stata lungamente preferita alla dialettica parlamentare nelle valutazioni circa le politiche pubbliche da intraprendere per porre in sicurezza i conti pubblici dello Stato.

La crisi della sfera "politica", anche e soprattutto in anni di crisi economica e finanziaria, rispetto all'espansione del ruolo della "tecnica", deve la sua scaturigine a molteplici fattori, fra i quali possiamo annoverare «globalizzazione dell'economia, bio-crazia ovvero la sovranità dell'individuo grazie alla tecnica e alla scienza e, in definitiva, sovranità del tecnologico»¹²², rispetto ai quali, evidentemente, la sfera "classica" della politica, il "dominio sovrano" tradizionalmente inteso cede il passo a forme e prassi decisionali in buona parte (se non del tutto) slegate dal circuito democratico-rappresentativo.

Il processo di globalizzazione, di tutta evidenza, ha reso maggiormente ondulatoria la dinamica relazionale tra lo Stato nazionale classicamente inteso e le entità esterne ad esso, oscillando, a mo' di pendolo

¹²¹ C. DOMENICALI, *Le politiche nazionali di bilancio negli anni della crisi*, cit., p. 121.

¹²² Così A. MORRONE, *Federalismo e democrazia. Spunti teorici sull'opposizione unità-secessione*, in *Federalismi.it*, n. spec. 2/2018, p. 13.

ed a seconda delle vicende contingenti, ora verso una tentata riaffermazione della centralità statale ora, diversamente, verso un ulteriore, progressivo, spostamento dei centri decisionali¹²³ verso “luoghi” estranei all’ordinamento giuridico nazionale¹²⁴.

Sul punto, infatti, deve prendersi atto della circostanza per la quale «all’affermazione del processo di globalizzazione dei sistemi economici corrisponde, così, una crisi della sovranità degli Stati contemporanei surrogata dalla crescente centralità del mercato e del contratto come categorie paradigmatiche di un nuovo costituzionalismo “conservatore”, che si presentano come tali da fondare nuove interpretazioni delle stesse norme costituzionali poste alla base delle modellistiche di Stato sociale nelle Costituzioni europee del secondo dopoguerra, fino a fare dello “Stato sociale una nozione inutile”»¹²⁵.

Nondimeno, il tema che qui ci impegna investe un successivo, ulteriore, interrogativo fondamentale, ovvero, com’è stato correttamente evidenziato, se «in una Costituzione finanziaria che sottrae stabilmente alla politica democratica alcuni importanti strumenti di politica economica, vi sia ancora spazio per il programma costituzionale del “pieno sviluppo della persona umana”»¹²⁶.

In tal senso, infatti, non costituisce fattore di secondario momento la circostanza per la quale «le ricadute delle innovazioni alla *Costituzione finanziaria europea* sui formanti degli ordinamenti nazionali manifestano in primo luogo quella capacità tipica delle crisi di imporre al diritto l’imperio del fatto e di scolorire la significanza propria di tesi ed enunciati sino a quel momento predominanti all’interno della riflessione teorica dei giuristi»¹²⁷.

¹²³ Sul punto, si vedano le riflessioni proposte da U. ALLEGRETTI, *Democrazia e rappresentanza nell’era della globalizzazione*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi di pressione, élites al potere*, Torino, 2006, pp. 69 ss.

¹²⁴ Su tali profili, nonché sull’affermazione della c.d. “società del rischio” e sugli effetti che detta impostazione culturale riverbera sulle Istituzioni e sulla società, si veda, fra gli altri, U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad.it., Roma, 2017, spec. pp. 255 ss.

¹²⁵ Così S. GAMBINO, *Stato sociale una forma superata? Alcune riflessioni e qualche interrogativo sui rapporti fra democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 10.

¹²⁶ O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit., p. 480.

¹²⁷ E. MOSTACCI, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, Costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, cit., p. 541.

Ed invero, avendo contezza dello spirito mediante il quale i Padri costituenti edificarono l'architettura economico-finanziaria della Costituzione repubblicana, non può che porsi in risalto la circostanza per la quale «il rifiuto, in particolare, del dogmatismo della dottrina che considera centrali solo le esigenze di mero pareggio contabile era coerente con la logica del modello keynesiano, e anche fra i nostri Costituenti Keynes godeva di grande popolarità»¹²⁸.

Il tema della Costituzione economica e finanziaria, nel nuovo contesto di *governance* multilivello dell'economia¹²⁹, si pone quale struttura di fondo da cui si dipanano le scelte del "politico" e l'attuazione delle stesse mediante provvedimenti che possano rivestire le più svariate forme giuridiche¹³⁰. Detto altrimenti, occorre porsi l'interrogativo sostanziale se le Costituzioni democratico-sociali di stampo novecentesco (ove si affermava profondamente il senso dell'espressione "la sovranità appartiene al popolo"), fortemente ispirate al modello economico Keynesiano, con il loro portato di garanzia dei diritti sociali¹³¹ e tensione verso la loro continua "progressione futura", nonché la fissazione di regole stringenti circa l'iniziativa privata (la sua parziale "condizionalità" all'interesse collettivo), siano ancora "funzionali" alla mutata realtà

¹²⁸ M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, 2015, pp. 1673 ss., p. 1710.

¹²⁹ In tema di Costituzione economica europea nel quadro del mutato scenario "globale", si vedano le riflessioni critiche di A. CANTARO, *L'imperialismo del libero scambio. La costituzione economica europea nell'epoca del neo-mercantilismo 'globale'*, in *Federalismi.it*, n. 16/2018.

¹³⁰ Osserva, sul punto, G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la Costituzione economica della crisi globale*, in G. CERRINA FERONI, G.F. FERRARI (a cura di), *Crisi economico-finanziaria e intervento dello Stato. Modelli comparati e prospettive*, Torino, 2012, pp. 65 ss., pp. 101-102, come «tentare di descrivere la nuova costituzione economica globale post-interventista con il paradigma statale sarebbe come cercare di interpretare lo Stato assoluto con il paradigma del feudo. Come la crisi del capitalismo ottocentesco aveva generato una pressione che aveva trasformato le costituzioni liberali creando le costituzioni economiche interventiste, così la nuova crisi sistemica globale e le trasformazioni del modo di produzione nell'intera economia mondiale nello scorcio di fine millennio hanno rotto gli equilibri costituzionali dello Stato interventista generando contestualmente una nuova costituzione economica, che richiede *adaptivity* degli Stati-nazione e *crisismanagement* sovranazionale e multilivello».

¹³¹ Cfr., sul punto, Q. CAMERLENGO, L. RAMPA, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2015, pp. 9 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana: un percorso di analisi*, in *Riv. Dir. Sicur. Soc.*, n. 2/2017, pp. 201 ss.; O. CHESSA, *La dogmatica costituzionale dei diritti sociali tra struttura e sovrastruttura*, in *Law. Dir.*, n. 2/2018, pp. 269 ss.

economica e finanziaria¹³² globalizzata¹³³ del preconizzato “villaggio globale”¹³⁴, la quale (appare oramai lampante) si atteggia «in chiave autoreferenziale, come nuovo paradigma di regolazione della convivenza»¹³⁵. Le tensioni tra modelli divengono sempre più evidenti, palesando la necessità impellente di una ridefinizione delle categorie che contribuisca, a fronte dei continui mutamenti sociali, economici ed ordinamentali globali¹³⁶, ad una chiarificazione del quadro d’insieme¹³⁷.

Com’è stato acutamente posto in rilievo, infatti, nella politica dello “Stato debitore” «la crisi esplosa dopo il 2008 ha fatto incrementare il debito delle ricche democrazie occidentali a un livello tale per cui i creditori non possono più nutrire certezze sul fatto che in futuro gli Stati saranno disposti o saranno capaci di far fronte ai propri obblighi di pagamento. Come risultato, i creditori si danno da fare più che in passato per influenzare la politica pubblica in difesa dei loro diritti. [...] Nello Stato moderno, l’irruzione dei creditori all’interno di una seconda *constituency* è paragonabile in maniera sorprendente all’ingresso degli azionisti nel mondo delle grandi imprese avvenuto negli anni ottanta e novanta sulla base delle indicazioni della dottrina dello *shareholder value*»¹³⁸.

La sovranità nella sua accezione primigenia, infatti, quale potestà d’imperio «esclusiva che insiste su un territorio corredato di frontiere

¹³² Prendendo le mosse dall’esito referendario sulla c.d. “Brexit”, sviluppa una profonda riflessione sulla tematica del “costo” dei “diritti sociali”, specie nel quadro del mercato unico europeo, F. BILANCIA, *Il referendum del Regno Unito sulla Brexit: la libertà di circolazione dei cittadini Ue nel mercato interno ed il problema del costo dei diritti sociali*, in *IdF*, n. spec. 2016, pp. 69 ss.

¹³³ Un profondo studio sul fenomeno della globalizzazione, sulle sue radici storiche e sugli effetti della stessa in campo economico, politico, sociale e culturale viene proposto da M.B. STEGER, *La globalizzazione*, trad.it., Bologna, 2016.

¹³⁴ Cfr. M. McLuhan, *Understanding Media: The Extensions of Man*, Montreal, 1964.

¹³⁵ F. CAPRIGLIONE, *Crisi della politica e processo economico. Il caso Italia*, in *Federalismi.it*, n. 9/2018, p. 8.

¹³⁶ Sull’evoluzione del concetto di democrazia al tempo della globalizzazione, si veda, in particolare, G. FERRARA, *La crisi della democrazia costituzionale agli inizi del XXI secolo*, Roma, 2012, spec. pp. 95 ss.

¹³⁷ In tal senso non può, del pari, sottacersi l’impatto avuto dalla crisi economico-finanziaria sulla figura e le funzioni della principale Assemblea elettiva sovranazionale del Vecchio Continente, il Parlamento europeo. Un approfondimento in tal senso viene proposto da D. FROMAGE, *The European Parliament in the post-crisis era: an institution empowered on paper only?*, in *Journal of European Integration*, XL, n. 3/2018, pp. 281 ss.

¹³⁸ Così W. STREECK, *Tempo guadagnato: La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., p. 100.

certe rappresentano i primi due caratteri fondamentali che connotano lo Stato assoluto: il monarca governa ed esercita il suo potere su un unico territorio»¹³⁹ deve essere necessariamente riveduta ed aggiornata.

Il dibattito contemporaneo in tema di sovranità, sovente, si incentra sulla ricerca del “dove”, ma non del “come”. Meglio detto: ciò che caratterizza con sempre maggiore forza il dibattito politico-dottrinale, specie nei lunghi anni della crisi economico-finanziaria, riguarda la ricerca del luogo ove si sia “spostata” (o sia stata spostata) la sovranità, intesa nella sua accezione classica riconducibile all’affermazione per la quale, tanto sul piano interno quanto su quello esterno, lo Stato si atteggiava quale entità *superiorem non recognoscens*.

In tal senso, sui limiti alle “cessioni” della sovranità, vi è parte della dottrina che, in tono critico, ha inteso sottolineare come «la cessione di sovranità da parte dello Stato incontra tutti i limiti che la Costituzione pone allo Stato medesimo. Ovvero, da altro punto di vista: la cessione di sovranità non può essere consentita laddove conduca a ledere beni che per Costituzione devono essere protetti»¹⁴⁰.

Probabilmente, al di là del dibattito sulla legittimità delle cessioni di sovranità dagli Stati nazionali ad Istituzioni sovranazionali (o la sua “compartecipazione”/“condivisione”), sarebbe necessario procedere ad una ridefinizione della categoria giuridica medesima, prendendo atto della circostanza per la quale, a fronte di un mondo (intendendosi le sfere sociali, economiche e finanche giuridiche) estremamente più magmatico rispetto al passato, gli stessi concetti giuridici (a partire, appunto, dalla sovranità) andrebbero ricostruiti in termini diffusi/dinamici e non, come sovente accade, monolitici/statici¹⁴¹.

In tal senso, la sovranità¹⁴² non andrebbe ricercata in altri “luoghi” (elettivi e non), bensì rinvenuta in una pluralità di “centri decisionali”

¹³⁹ I. CIOLLI, *Spazio, territorio, “luoghi strani”*. La conformazione dello spazio politico negli Stati illiberali, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 2/2018, pp. 4-5.

¹⁴⁰ Così M. VILLONE, *L’Europa: terra di diritti, crisi, diseguaglianze*, in *Dir. Pubbl. Eur. (Rassegna online)*, giugno 2015, p. 15.

¹⁴¹ In una concezione dinamica del rapporto tra “Stato” e “mercato”, alla ricerca del detentore del “comando”, si sviluppano le riflessioni di P. DE GRAUWE, *I limiti del mercato*, trad.it., Bologna, 2018, spec. pp. 117 ss.

¹⁴² Non deve essere, tuttavia, accantonato l’approccio originale proposto da C. SCHMITT, *Le categorie del ‘politico’*, trad.it., Bologna, 2013, spec. pp. 33 ss., p. 33, a giudizio del quale «sovrano è chi decide sullo stato di eccezione».

che, in quest’ottica, “condividono” la “sovranità decisionale” e la potenzialità che detta categoria contiene *in nuce*¹⁴³.

Com’è stato posto in rilievo, sul punto, «nel momento in cui gli stati nazionali hanno ceduto la propria sovranità economica e monetaria, questa non si è allocata nell’ambito di una dimensione pubblica europea che potesse essere qualitativamente comparabile con quelle nazionali. Dunque, la perdita di sovranità che gli Stati hanno subito *solo formalmente* può essere letta come compiuta a favore delle istituzioni sovranazionali. In realtà, dal punto di vista sostanziale, questa perdita di sovranità si è tradotta in una cessione di questi poteri a favore delle dinamiche di mercato»¹⁴⁴.

In questa prospettiva, infatti, dovendosi prendere atto delle mutate condizioni e dei mutati scenari che si stagliano innanzi allo studioso, occorrerebbe procedere all’elaborazione di «una nuova teoria dello Stato che faccia realmente i conti con la fine degli spazi chiusi per comprendere sino in fondo qual è il ruolo che l’economia o le regole di diritto pubblico svolgono entro l’ordinamento giuridico nazionale e in rapporto agli altri ordinamenti giuridici non statali»¹⁴⁵.

La “liquidità” del concetto di sovranità, evidentemente, inficia anche la “solidità” del ruolo svolto dai Parlamenti nazionali e, per connessione, dai rappresentati eletti democraticamente ad ogni livello di governo in cui si dipana l’organizzazione interna degli Stati. La complessità dei tempi presenti, che pone in campo nuovi interrogativi sull’effettivo ruolo delle Assemblee elettive¹⁴⁶, non può tuttavia costituire un fattore di “superamento surrettizio” di un’organizzazione strutturata nella quale si esplica la sovranità popolare e sulla quale, a Costituzione vigente, si impernia il sistema democratico-rappresentativo. Se così fosse, il momento elettorale degraderebbe da massima espressione della libertà democratica a mero “passaggio di consegne” all’interno di un quadro dai contorni ben delineati.

¹⁴³ Sulla nozione di “sovranità” nel più ampio spazio europeo si veda, in particolare, G. GUZZETTA, *L’Unione europea e il problema della sovranità. Quesiti oziosi, conclusioni sbrigative e dilemmi cruciali*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, II, Milano, 2015, pp. 1433 ss.

¹⁴⁴ C. IANNELLO, *Il «non governo» europeo dell’economia e la crisi dello stato sociale*, cit., p. 19.

¹⁴⁵ Così G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017, parte IV, p. 8.

¹⁴⁶ Sul punto, si rinvia alle interessanti riflessioni sviluppate da P. CIARLO, *Democrazia, partecipazione popolare e populismo al tempo della rete*, in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

Ed in tale contesto, il ruolo di “contenimento” svolto dalla Corte costituzionale, enucleatosi nei due limiti (“formale” e “sostanziale”) di cui si è discusso in precedenza, costituisce un punto di non ritorno nella relazione tra politiche di bilancio e libertà di allocazione delle risorse della quale è titolare l’ambito “politico”. In tal senso, la Corte costituzionale, nelle pronunce esaminate, pare riaffermare con decisione il valore del concetto della “serietà” quale “categoria della politica” in opposizione ad eventuali comportamenti ed azioni che ledano, per un verso, i saldi finanziari e di bilancio degli Enti pubblici della Repubblica e, per altro verso, la sana relazione “fiduciaria” che dovrebbe intercorrere tra elettori ed eletti.

È proprio il “tradimento” di detto rapporto fiduciario (inteso quale mancata corrispondenza tra quanto “promesso” in campagna elettorale e quanto “mantenuto” una volta ottenuto l’incarico di governo) uno degli elementi essenziali, fra gli altri, del declino contemporaneo del concetto di rappresentanza e dell’essenza stessa di democrazia rappresentativa. Ed è avverso detto declino che il Giudice delle Leggi ha inteso svolgere un’azione “suppletiva” rispetto alla “irresponsabilità” del “politico” in materia di bilancio e contenimento della spesa pubblica¹⁴⁷.

La crisi del ruolo della sfera “politica”¹⁴⁸, a vantaggio di quella “tecnica”, d’altra parte, venne posta in evidenza, con indubbia lucidità, già diversi anni orsono, da parte di quella dottrina che ebbe a sostenere come il processo di integrazione europea (e quanto ne è seguito in termini di crisi economico-finanziaria) ha determinato «la crisi del concetto di responsabilità (...). Quello che un tempo era il potere politico in mano ad organi politicamente responsabili sta, almeno in parte, trasformandosi in competenza tecnica consacrata al perseguimento di risultati oggettivamente – scientificamente? – misurabili. Tutto questo sottrae alla politica – alla rappresentanza – grandi settori dell’esperienza

¹⁴⁷ Sulla giurisprudenza costituzionale in tema di spesa pubblica, coordinamento finanziario e vincoli di bilancio, si veda, per tutti, M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino, 2016.

¹⁴⁸ Sulla crisi della “sfera pubblica” di fronte alle sfide del mondo contemporaneo sviluppa alcune rilevanti notazioni G. ZAGREBELSKY, *Diritto allo specchio*, Torino, 2018, spec. pp. 57 ss.

sociale la cui condizione non potrà essere verificata con alcun parametro se non l'efficienza, in termini di produttività delle risorse impegnate»¹⁴⁹.

Tenendo in dovuta considerazione, è pacifico, la circostanza fattuale relativa all'avvento di una nuova forma di relazione tra Stato "nazionale" ed entità sovranazionali¹⁵⁰, improntata all'affermazione di una rinnovata, contemporanea, *Lex Mercatoria*¹⁵¹ che, sfuggendo alle tradizionali categorizzazioni della giuspubblicistica, parrebbe oggi imporsi quale paradigma della società "deterritorializzata". In questo senso, per conseguenza logica, anche il concetto stesso di "rappresentanza democratica elettiva"¹⁵² vive una profonda crisi di senso¹⁵³, dovendosi intendere la stessa non più integralmente sciolta da qualsivoglia "vincolo" esterno, bensì "compromessa", come suggerito dal Giudice delle Leggi, con l'obbligo di garantire, in prima istanza, i vincoli finanziari, sovranazionali e costituzionali, cui lo Stato nazionale si è sottoposto e a cui non è possibile derogare nonché, in secondo luogo, il rispetto della "fiducia" riposta negli eletti da parte degli elettori.

¹⁴⁹ Così F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, cit., p. 214.

¹⁵⁰ Sulla relazione tra ordinamenti si vedano, in particolare, le riflessioni di D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2017, pp. 861 ss.

¹⁵¹ In tal senso L. RONCHETTI, *Rappresentanza politica come rappresentanza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015, parte I, p. 11 ss., pp. 34-35, afferma come «La *lex mercatoria* e le sue istituzioni, d'altra parte, spingono per il progressivo indebolimento della dimensione politica degli enti territoriali, sia di quello sovrano (lo Stato) che di quelli autonomi, a favore di una concezione funzionalista dei territori intesi come mere proiezioni spaziali di dinamiche socio-economiche, come semplici luoghi della pianificazione economica e territoriale, se non di mera competizione». Sul punto, si vedano altresì F. GALGANO, *Lex Mercatoria*, Bologna, 2010, nonché, con particolare riferimento al tema del diritto dell'economia globalizzata al tempo della crisi economico-finanziaria, F. ONNIS CUGIA, *Il diritto dei contratti nel mercato e la crisi globale. Spunti per una glocalizzazione giuridica*, in *Mercato Concorrenza Regole*, n. 3/2017, pp. 495 ss.

¹⁵² Sulle criticità insiste nel concetto di "rappresentanza" in ambito europeo si vedano, in particolare, le riflessioni critiche formulate da P. SCHMITTER, *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, trad.it., Bologna, 2000, spec. pp. 80 ss.

¹⁵³ Crisi di senso e di significato del mandato elettivo che già evidenziava, con profonda lucidità (seppur in ben altro contesto) S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, in *Riv. Dir. Pubbl.*, 1910, pp. 87 ss.; in ID. *Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di Diritto costituzionale*, Milano, 1969, pp. 3 ss., spec. pp. 21 ss.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Marco
GIAMPIERETTI, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura
RONCHETTI, Ilenia
RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,
Caterina **AMOROSI**, Alessandra
CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)