



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2026

**Parlamento e Corte dei conti:
i contrappesi spodestati**

di Marcello Degni

EDITORIALE SCIENTIFICA

PARLAMENTO E CORTE DEI CONTI: I CONTRAPPESI SPODESTATI*

di Marcello Degni

Magistrato della Corte dei conti

SOMMARIO: 1. L'ULTIMA SESSIONE DI BILANCIO. 2. COME USCIRE DAL DIRITTO PROVVISORIO DEL BILANCIO. 3. IL BILANCIO È UN BENE PUBBLICO. 4. LA PRUDENTE POSIZIONE DELLA CORTE COSTITUZIONALE. 5. UN BILANCIO CHE RIMETTA AL CENTRO DELLA DECISIONE IL PARLAMENTO. 6. IL DEPOTENZIAMENTO DEL CONTROLLORE ESTERNO: LA CONTRORIFORMA DELLA CORTE DEI CONTI. 7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SUL POTERE INSOFFERENTE AI CONTROLLI.

1. L'ultima sessione di bilancio

La sessione di bilancio per il 2026 (la quarta del governo Meloni) ha aggiunto l'ennesimo tassello all'esautoramento del Parlamento. Il diritto provvisorio del bilancio prosegue nel suo avvitarimento peggiorando, anno dopo anno, il processo di approvazione del più importante documento, all'origine dei Parlamenti democratici.

Il disegno di legge è stato presentato al Senato (quasi) nei termini, il 22 ottobre, ed è stato assegnato il 30 ottobre alle Commissioni parlamentari, dopo il rito dello stralcio preliminare, promettente intuizione degli anni Ottanta del secolo scorso, purtroppo annichilita dalla prassi omeopatica con cui è stata applicata nel (quasi) quarantennio della sua vigenza.

La trasmissione in Commissione bilancio, il 5 novembre, ha dato il via alla presentazione degli emendamenti. Tanti, come sempre, troppi. Molti della maggioranza. Micro settoriali, ultranei rispetto al contenuto tipizzato del bilancio. Ridondanti. Il vaglio di ammissibilità è stato, se possibile, ancor più scarso di quello applicato al testo governativo.

Una finzione, più che una discussione. Il testo presentato era largamente indeterminato e così gran parte proposte di modifica: gli emen-

* Ringrazio Chiara Bergonzini ed Elisa Cavasino per i suggerimenti forniti ad una prima versione del testo, di cui ho fatto tesoro. Ovviamente errori e imprecisioni restano, come deve essere, a carico dell'Autore.

damenti presentati, i segnalati, i prescelti tra i segnalati. Un teatrino, che ha interessato la Commissione bilancio per ben 15 sedute, dal 12 novembre al 10 dicembre. Una discussione vuota, in cui non è stato prodotto alcun valore aggiunto.

L'attesa si è interrotta con l'arrivo degli emendamenti del Governo, risultato della composizione dei contrasti nella maggioranza, avvenuta, a cascata, tra l'11 e il 20 dicembre. In particolare, l'ultimo emendamento, pari a 3,4 miliardi, ha inciso sulla manovra lorda del 2026, di 19 miliardi, per circa un quinto. In sintesi, carte rimescolate largamente a pochi giorni dall'approvazione finale che arriva, con la fiducia (e quindi con il maxi-emendamento), il 22 dicembre. Il Senato approva e la Camera ratifica, tra Natale e Capodanno. Anche in questo caso quella che avrebbe dovuto essere la seconda lettura, passa con la posizione della fiducia. Evidentemente, il richiamo a Marinetti, espresso in occasione delle dichiarazioni conclusive sul bilancio per il 2024, aveva lasciato il segno e le opposizioni non hanno ritirato, a differenza di allora, gli emendamenti presentati, lasciando al Governo la piena responsabilità dello stravolgimento delle regole¹.

Le opposizioni, ma anche la stessa maggioranza, sono state tenute all'oscuro dell'oggetto da esaminare per l'intera sessione, fino alla settimana del Natale, con grave spregio del ruolo delle Assemblee parlamentari. Magra (e umiliante) consolazione la spartizione della "mancia", il solito centinaio di milioni, per qualche intervento di bandiera.

2. Come uscire dal diritto provvisorio del bilancio

Questo processo di maltrattamento del bene pubblico bilancio si ripete, con varianti in genere peggiorative, dalla metà degli anni Duemila.

¹ Anche la sessione per il 2025, la terza dell'attuale governo, aveva visto, come le precedenti, il consueto cortocircuito decisionale. Maxi-emendamento, fiducia, lettura sostanzialmente monocamerale, con approvazione fotocopia del Senato. Il tutto con fiducia posta in entrambi i rami. Differentemente, l'anno precedente (sessione 2024) le opposizioni avevano concesso, in seconda lettura, il ritiro degli emendamenti, ma il gesto cavalleresco era stato mal ripagato, nelle dichiarazioni di voto del capogruppo di FdI (lo stesso Foti artefice del disegno di legge che mortifica la Corte dei conti), con le altisonanti citazioni del capofila del Futurismo «Ritti sulla cima del mondo, noi scagliamo, una volta ancora, la nostra sfida alle stelle!».

Dal 2003 in poi il diritto del bilancio ha vissuto un momento di progressiva eclisse, dalla quale non è più uscito. La divaricazione tra le innovazioni dello strumentario normativo e l'annuale manovra di bilancio si è acuita. Per cinque anni, fino al 2008, la legge finanziaria è stata approvata con la posizione del voto di fiducia su maxi-emendamenti. Poi è entrato in vigore (inaugurato dal decreto-legge 112 del 2008, convertito nella legge 133) una sorta di diritto transitorio, molto discutibile, basato sull'uso ripetuto della decretazione d'urgenza in materia economico-finanziaria, con rilevante alterazione dell'equilibrio tra governo e Parlamento².

Negli anni seguenti, la posizione della fiducia sulla legge di stabilità è stata costante e la mediazione in sede parlamentare è passata dall'assemblea alla commissione bilancio, divenuta tra le due letture, il luogo di costruzione del maxi-emendamento, sul quale realizzare, spesso a scapito della qualità delle decisioni assunte, la condivisione tra i due attori del processo. La situazione è peggiorata con il completamento della riforma costituzionale del 2012 avvenuto, nel 2016, con la legge n. 163. Il diritto provvisorio si è trasferito dalla legge di stabilità alla prima sezione del bilancio integrato, trasformata costantemente, con il maxi-emendamento, in un unico articolo sul quale porre la fiducia (a partire dal 2017, primo anno di applicazione delle nuove regole). Il processo, già distorto, è stato oggetto di ulteriori avviticchiamenti. La mediazione si è progressivamente spostata sulla Commissione bilancio della prima lettura, per mutare ancora, in peggio, alla ampia riscrittura del progetto iniziale, fino alle soglie dell'esercizio provvisorio.

Il confronto acceso sulla manovra di bilancio fa parte della fisiologia democratica. Mancini e Galeotti, nel bel trattato pratico di diritto parlamentare del 1887 (*Norme e Usi del Parlamento italiano*), descrivendo i primi decenni della nuova assemblea rappresentativa, raccontano aneddoti ancor più coloriti del richiamo all'esponente del futurismo³. E neppure il merito della manovra rileva in questo contesto. Certo, la forte dequalificazione del processo allocativo che si è consolidata negli ultimi due decenni si riflette negativamente sulle scelte adottate, che restano però nella sfera dell'indirizzo politico di maggioranza.

² Per un approfondimento sull'uso della decretazione di urgenza in quegli anni si rinvia a L. CARLASSARE, *La riserva di legge come limite alla decretazione d'urgenza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladini*, Napoli, 2004, vol. 1, pp. 423-464.

³ M. MANCINI, U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.

Sarebbe utile per il Paese sviluppare il confronto su politiche pubbliche e programmi, per mettere a fuoco le differenti visioni, e consentire alla comunità di capire le direzioni intraprese. Ma per giungere ad una dimensione matura del confronto (e del conflitto) è necessario, come vedremo, costruire un solido orizzonte programmatico, che rappresenta una carenza strutturale del nostro sistema decisionale.

Oltre a questo elemento sistemico, su cui si darà qualche suggerimento, un aspetto che deve essere corretto, con urgenza, è la persistenza del diritto provvisorio del bilancio, che si avviluppa, anno dopo anno, peggiorando costantemente. La Corte costituzionale, investita della questione (nel 2019 e nel 2020) ha rilevato come una prassi consolidata nel tempo «*costituisce un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e consensualità*». In altre parole, il cortocircuito attuale si potrebbe trasformare in una consuetudine difficile da rimuovere. E ciò intaccherebbe non poco il principio democratico.

La soluzione è stata immaginata da molti (incluso chi scrive) nella riforma dei Regolamenti parlamentari, identificati come la sede per disciplinare, con opportuni paletti, il processo «motorizzato» con cui si approva il bilancio di previsione⁴. Ma questa strada, a ben vedere, oltre ad essere irta di difficoltà, non sembra avere la resistenza necessaria per invertire il quadro negativo che si è consolidato ormai da molto tempo. Potrebbe essere più adeguata l'attuazione della revisione costituzionale di cui, nel 2012, erano state poste le premesse. Quando, sotto l'onda di una crisi profonda, economica e politica, si introdusse il «pareggio» di bilancio in Costituzione (questione opinabile che non può essere trattata in questa sede) il legislatore intervenne sull'art. 81 (sesto comma) disponendo che «*il contenuto della legge di bilancio*» dovesse essere «*stabilito*» da una legge «*approvata a maggioranza assoluta dei componenti*» (legge rinforzata) nel «*rispetto dei principi definiti con legge costituzionale*». Purtroppo, questa intuizione è stata contraddetta dalla stessa riforma che più avanti, all'art. 5 (comma 2, lettera a) stabilì che la stessa legge rinforzata disciplinasse «*il contenuto della legge di bilancio dello Stato*». Si trattò di un vero e proprio cortocircuito normativo, prodotto della fretta e della disattenzione⁵.

⁴ Il termine è utilizzato da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1993, 3ª ed.

⁵ Sia consentito, sul punto, il rinvio a M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, 2017, pp. 34-35.

Si potrebbe ritornare sulla questione e delineare i principi costituzionali richiamati dal citato sesto comma. Questi principi sono, peraltro, in grande parte già scritti nella legislazione ordinaria. Si tratterebbe di farli salire in una fonte che darebbe la possibilità alla Corte costituzionale di sindacarli senza addentrarsi nei meandri delle regole parlamentari⁶. Peraltro, almeno per la verifica del secondo principio (vedi infra), ciò sarebbe tecnicamente già possibile, per il richiamo nella legge rinforzata (n. 243 del 2012)⁷.

Il primo principio è quello per cui il bilancio dello Stato indica «*le misure necessarie per conseguire gli obiettivi quantitativi indicati nei documenti di programmazione*».

Con l'abolizione del vecchio terzo comma dell'art. 81 è stata sancita l'affermazione della natura sostanziale della legge di bilancio (vedi infra) e ciò ha reso possibile (dopo quasi un quarantennio), la eliminazione della legge di stabilità (ex-legge finanziaria), introdotta nell'ordinamento nel 1978 per consentire le manovre (nette restrittive) di finanza pubblica. Nella riorganizzazione del processo, con la legge 163 del 2016, si eliminò la dimensione qualitativa degli interventi da inserire nella prima parte del bilancio (possibile nella vecchia legge di stabilità) circoscrivendolo ai soli elementi quantitativi. In altre parole, per attuare le decisioni eurounitarie, che dovrebbero caratterizzare i documenti programmatici (modificati significativamente dalla recente riforma del Patto di Stabilità), il bilancio dovrebbe limitarsi alla individuazione delle grandezze finanziarie necessarie (e compatibili con una cornice macroeconomica di equilibrio), riservando ad altre sedi gli aspetti specifici di riforma delle diverse politiche. In questo modo il Parlamento potrebbe riacquistare la sua centralità, consentendo alla Commissione bilancio e alle Commissioni di settore di esercitare pienamente il sindacato su missioni (politiche pubbliche) e programmi (unità di voto). Nella sessione di bilancio, attraverso la funzione consultiva delle seconde sulla prima. E nella modificazione della qualità

⁶ La giurisprudenza costituzionale si è mossa nella stessa direzione chiarificatrice in relazione al decreto legislativo n. 118 del 2011 rispetto al parametro dell'art. 119 Cost. Lo stesso si può dire in relazione all'art. 81, individuato come cornice da rispettare per tutte le disposizioni connesse alla contabilità e al bilancio pubblico. Per un approfondimento si rinvia a L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017 e all'ampia bibliografia ivi citata.

⁷ Per un approfondimento sul punto si rinvia a C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *federalismi.it*, n. 16/2024, p. 16.

delle politiche da incidere, nel modo inverso (dove le Commissioni di settore, referenti, ricevono dalla Commissione bilancio il parere su quantificazione e copertura). Questo modello appare largamente distante dalla prassi vigente, che l'attuale Governo ha oltremodo aggravato, ma, se l'obiettivo è quello di ribilanciare i poteri costituzionali, rappresenta una strada ineludibile.

Il secondo principio, anche questo indicato nella legislazione vigente (legge di contabilità e legge rinforzata) consiste nel divieto di inserire nella legge di bilancio «*interventi di carattere organizzatorio, di natura localistica o microsettoriale*». Salterebbero in tal modo centinaia di piccoli interventi, spesso inutili, e che, comunque, non dovrebbero trovare sede nel bilancio dello Stato. La manovra di bilancio sarebbe ricondotta, in questo modo, al confronto tra i diversi indirizzi di politica economica. La proposta iniziale sarebbe priva di elementi ultranei. Analogo processo si verificherebbe per le proposte emendative, che si ridurrebbero di numero e aumenterebbero di sostanza.

Il terzo principio dovrebbe indicare che «*la copertura degli oneri introdotti deve essere coerente con la loro natura*». Anche questo è un concetto ricavabile in molti punti del vigente ordinamento, ma è sistematicamente eluso. Non si può, ad esempio, coprire una riduzione permanente delle entrate, come il cuneo fiscale, con entrate temporanee, che hanno effetto solo per pochi anni. Le coperture devono essere congruenti e attuali. Maggiori entrate permanenti per coprire spese permanenti (o riduzione di altre entrate a regime). Riduzioni permanenti di spesa devono considerare le rigidità incompressibili per essere sostituite con altre spese della stessa natura. La distinzione classica tra spesa corrente e spesa per investimenti andrebbe indagata in modo più raffinato (la differenza tra ponti e stipendi non regge più nella società dell'intelligenza artificiale).

Il quarto principio, che riguarda la spesa, si riferisce ai tagli lineari, che non dovrebbero essere ammessi. Il taglio lineare è la negazione della programmazione che dovrebbe essere posta alla base della decisione di bilancio. Nello specifico un taglio lineare può mettere in seria difficoltà un programma efficiente e non creare alcun problema ad una spesa inutile, con una ricaduta negativa sull'intero sistema. La razionalizzazione delle politiche e dei programmi, la cosiddetta *spending review*, è un lavoro da orologiaio. Il tagliaboschi non funziona⁸.

⁸ Sia consentito, per un approfondimento, il rinvio a M. DEGNI, P. DE IOANNA,

Infine, sarebbe necessario affermare un quinto principio, per cui «*i Regolamenti parlamentari devono garantire la discussione e la votazione di ciascun programma di entrata e di spesa*». Il ricorso alla fiducia dovrebbe essere, in altre parole, un caso limite nell'approvazione del bilancio. L'introduzione di questa regola costringerebbe il governo a contemperare questa decisione con la necessità del Parlamento, di valutare (e votare) le politiche pubbliche e i programmi che, teoricamente, sono, come si è detto, le unità di voto. La fiducia scardina questo schema violando il procedimento normale che la Costituzione prescrive per il bilancio (approvazione in Commissione e in Assemblea, votazione articolo per articolo, doppia lettura). Non si nega il plusvalore procedurale che il governo esprime nell'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza realizzato dalla legge di bilancio (fino all'apertura di ciascuna votazione può introdurre variazioni e riformulazioni). Si ribadisce però che, dall'avvio della sessione, governo e Parlamento (e parlamentari) sono sullo stesso piano. È abnorme trascinare la discussione fino a Natale e piazzare un maxiemendamento (che modifica il testo originario) sul quale viene posta la fiducia.

Sotto il profilo istituzionale, la sinistra dovrebbe assumere questi obiettivi nel suo programma (con approccio autocritico), perché la corretta approvazione del bilancio è una questione democratica a tutto tondo, che investe il rapporto tra governanti e governati. Fa parte quindi del suo DNA. Ma anche una destra costituzionale non dovrebbe essere aliena a una riforma di questo tipo. Questo governo ha mostrato, alla sua quarta sessione di bilancio, completa insensibilità verso questi temi (e non solo). L'attuale maggioranza, ampia, legittimata dal voto e (astrattamente) omogenea, che sta realizzando un governo di legislatura, avrebbe dovuto sentire il dovere istituzionale, conferitole proprio dalla sua robustezza, di ripristinare un metodo costituzionalmente corretto di discussione e approvazione del bilancio dello stato. Ha, invece, peggiorato il quadro, già ampiamente degradato, attuando la sua visione del Parlamento come «bivacco di manipoli»⁹.

L'orologiao e il tagliaboschi, in *Economia Pubblica*, n. 1/2015, pp. 31-67. Si veda anche P. DE IOANNA, *A nostre spese*, Roma, 2013.

⁹ Mi sia consentito, sul punto, il rinvio a *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019 – 2021*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3/2018, pp. 537-556.

3. Il bilancio è un bene pubblico

Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti. Un processo quindi eminentemente politico, in cui azioni redistributive e scelte allocative trovano un punto di equilibrio. Questo concetto è particolarmente evidente se si passano in rassegna gli scritti risalenti che, intorno alla metà dell'Ottocento, iniziano a occuparsi sistematicamente del tema. Tra le molteplici questioni che emergono, quella riguardante la prerogativa, in regime statutario, della Camera dei deputati, elettiva, nelle leggi di finanza, rispetto al Senato, di nomina regia, è centrale per inquadrare il tema. Molto chiara è la rappresentazione fornita, dal citato Mancini e Galeotti (1887): *«Tutti i popoli che si rivendicarono a libertà posero a fondamento di essa il diritto di votare le imposte per mezzo dei loro delegati». «Ed allorché prevalse», proseguono, «nei Governi rappresentativi la dottrina della separazione del potere legislativo in due Camere, fu appunto a quella che più direttamente emanava dal popolo attribuita una iniziativa ed una preminenza nelle questioni di imposta». È il noto principio «no taxation without representation», alla base della nascita dei Parlamenti, che spiega la forte connessione tra decisione di finanza pubblica e democrazia rappresentativa. Non a caso Orlando (1911), afferma che il «diritto di bilancio è un concetto giuridico entrato nel diritto pubblico con l'affermarsi dello stato costituzionale moderno»¹⁰.*

Il bilancio è inoltre sostanza. Il superamento della *«risalente concezione dottrinaria secondo cui quella di bilancio sarebbe una legge meramente formale priva di prescrizioni normative»*, è stato riaffermato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 10/2016), che ha riconosciuto che *«anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati possono essere prodotti effetti innovativi dell'ordinamento, ... (che) costituiscono scelte allocative di risorse»*.

Il bilancio è infine un manufatto complesso che richiede stabilità. Le decisioni del passato producono azioni e interventi che hanno bisogno di tempo per produrre effetti e non possono essere rimesse costantemente in discussione da un decisore sempre in cerca di nuovi

¹⁰ V. E. ORLANDO, *Il contenuto giuridico della legge del bilancio. A proposito di una recente pubblicazione*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, III, 1911, pp. 268-276.

obiettivi da realizzare. In questa dimensione contano molto gli specialismi, la consistenza delle basi informative, le tecniche di valutazione degli obiettivi. In altre parole, è necessaria l'attivazione di uno strumentario fine che renda possibile al policy maker il controllo della sua azione e le correzioni necessarie per massimizzare efficienza ed equità.

Queste tre connotazioni (politicalità, sostanzialità, complessità) fanno del bilancio un bene pubblico¹¹. Il bilancio è un bene pubblico perché si colloca al cuore dell'incrocio tra produzione della ricchezza e funzionamento delle istituzioni politiche. La verità e affidabilità dei bilanci pubblici resta alla base della fiducia che muove e sostiene la partecipazione democratica e la ricerca dell'innovazione e del benessere collettivo.

Lo ha ribadito anche la Corte costituzionale, nella sentenza 184 del 2016 in cui si afferma che: *«occorre ricordare che il bilancio è un 'bene pubblico' nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente ..., 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»*. Il bilancio preventivo – prosegue la Corte – *«presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche»*.

Per essere fino in fondo un bene pubblico, il bilancio deve essere quindi il prodotto di una decisione trasparente, che non si concentri solo sui saldi, ma insista anche sulle politiche pubbliche e i programmi (e che non sia appesantita da micro decisioni); una scelta verificabile, in cui sia possibile definire la ripartizione delle risorse disponibili, e flessibile nella gestione, per meglio approssimare gli obiettivi.

Infine, una decisione comprensibile. Quest'ultimo è un elemento

¹¹ La letteratura sul punto è molto ampia. Appare opportuno richiamare in questa sede: E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Rappresentanza nazionale e valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2021, che indaga sul ruolo del Parlamento nella tutela degli interessi durevoli; C. BERGONZINI, *Costituzione e bilancio*, Milano, 2019, che analizza il bilancio come strumento di governo nell'assetto pluralistico delle istituzioni; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali*, Napoli, 2020, che indica il bilancio come uno dei caratteri strutturali degli ordinamenti costituzionali; e V. MANZETTI, *Lo stato sociale tra regole di finanza pubblica e nuovi modelli di welfare*, Napoli, 2024, che indaga il processo di progressiva erosione economica e finanziaria dello Stato sociale.

cruciale. Come sostiene Jurgen Habermas solo uno stato democratico è in grado di fornire la garanzia istituzionale dell'osservanza generale delle norme; e il principio della "*razionalità discorsiva*" si trasforma in principio giustificativo della democrazia, sia pure nella forma mediata dalla rappresentanza; ma questa non può ridursi al mero "involucro" del diritto; è necessario un processo cognitivo alimentato da una presenza costante e intensa dell'opinione pubblica. E ciò è un elemento essenziale della decisione di bilancio, che regole troppo complesse e ambivalenti possono offuscare. Per questo è necessaria una costante azione di decodificazione, per favorire un'ampia partecipazione alle decisioni, e di semplificazione¹².

4. La prudente posizione della Corte costituzionale

Lo svilimento delle Assemblee legislative si è protratto anche dopo la riforma del 2016, che ha prodotto, in attuazione della revisione costituzionale di qualche anno prima (2012) il superamento della legge di stabilità e la riunificazione della manovra in un unico strumento normativo (la legge di bilancio).

Della questione era stata interessata, come si è detto, anche la Corte costituzionale investita qualche anno fa dal ricorso dei senatori del Partito Democratico. La risposta arrivò con l'ordinanza 17 del 10 gennaio 2019, dove si rilevava la mancata emersione di «*un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità nella situazione attuale*». La Corte, peraltro, pur dichiarando inammissibile il conflitto di attribuzione prospettato, metteva in qualche modo le mani avanti per il futuro, affermando che, «*nondimeno, in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti*».

In altre parole, la Corte rilevava l'anomalia, ma la inquadrava nella prassi del diritto provvisorio del bilancio. Ricordava infatti come, nella sentenza 32 del 2004, aveva «*già avuto occasione di segnalare gli effetti problematici dell'approvazione dei disegni di legge attraverso il voto di fiducia apposto su un maxi-emendamento governativo, osser-*

¹² J. HABERMAS, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, 1986; ID. *Fatti e norme*, Bari, 2013; ID., *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Bari, 2011.

vando che, per effetto del ‘voto bloccato’ che la questione di fiducia determina ai sensi delle vigenti procedure parlamentari, sono precluse una discussione specifica e una congrua deliberazione sui singoli aspetti della disciplina e impedito ogni possibile intervento sul testo presentato dal Governo».

Anche se, aggiungeva, «tale prassi è consolidata nel tempo» e «se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità».

E che ciò non è irrilevante, poiché «una perdurante usanza costituisce un fattore non privo di significato all’interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità».

Insomma, chi semina vento raccoglie tempesta. Lo strappo procedurale consolidato e ripetuto per molti anni affonda le sue radici in una criticabile prassi risalente, che ha minato la tendenziale auto-risoluzione della decisione di bilancio. Certo, aggiungeva la Corte, «ciò non può giustificare qualunque prassi si affermi nelle aule parlamentari, anche contra Constitutionem».

Con l’ordinanza del 2019 la Corte si è quindi limitata a indirizzare un chiaro monito al decisore, un pressante invito a ricostruire un meccanismo decisionale rispettoso della Costituzione, paventando però, in forma abbastanza chiara, la possibilità di produrre «esiti differenti» nel caso di dovesse presentare analoga questione.

La Corte è tornata sul medesimo tema nell’anno successivo (sessione per il 2020), in termini analoghi e con soggetti diversi, con l’ordinanza n. 60 del 2020, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione (analogo a quello dell’anno precedente) proposto dai gruppi parlamentari di Forza Italia, Lega e Fratelli d’Italia della Camera. La questione, come si vede, è risalente e bipartisan, ma gli attori sono sordi¹³.

¹³ Si rinvia, per un approfondimento, al saggio di S. CURRERI, *L’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità pubblica (Venezia 28-29 novembre 2019), Napoli 2021, pp. 125-154, e alla ricca bibliografia ivi richiamata. Il giudizio dell’autore sull’ordinanza, condiviso da chi scrive, è negativo («Da questo punto di vista, il conflitto di attribuzioni sollevato era un’occasione, forse irripetibile, perché la Corte intervenisse a tutela del ‘giusto procedimento legislativo’ di fronte alle sue sempre più gravi degenerazioni. L’avervi rinunciato rende l’ordinanza criticabile, ancor prima che per le motivazioni addotte, per la mancata prospettiva di sistema»).

5. Un bilancio che rimetta al centro della decisione il Parlamento

Per una decisione di bilancio efficace ed efficiente è necessario, si è detto, un approccio programmatico nella ripartizione delle risorse, integrato da elasticità nella loro gestione. Il contrario della prassi consolidata che connota il processo decisionale di finanza pubblica in Italia, in cui, fino all'ultimo (e anche oltre), si svolge una contrattazione confusa sul budget di ciascun centro di spesa e, definita la ripartizione, le amministrazioni sono sottoposte a un pervasivo controllo preventivo che ostacola la messa fuoco dell'obiettivo da conseguire. Il PNRR ribalta completamente questo approccio.

Ciascuna missione dovrebbe avere un titolare responsabile e svolgersi in programmi intellegibili sui quali il decisore esercita la scelta (unità di voto). Le relative risorse dovrebbero essere assegnate sulla base delle disponibilità complessive e delle scelte allocative discrezionali del decisore. Nella articolazione del bilancio sancita dalla legge 196 del 2009 (dopo l'esperienza avviata, con deludenti effetti applicativi, dieci anni prima, dalla legge 94 del 1997), si cerca di garantire un adeguato livello di significatività alla sanzione.

Per questo il programma di spesa è definito come *«aggregato diretto al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni»* che, a loro volta, rappresentano le *«funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa»*. Nel codificare la sperimentazione attivata, nel biennio 2006-2008, dal ministro Padoa-Schioppa, il legislatore colse la necessità di analizzare in modo ponderato quest'aspetto introducendo una specifica delega (art. 40) per il completamento della revisione della struttura del bilancio. Il processo di attuazione è stato lungo, e solo nel 2016, dopo numerose proroghe, è stato definito il decreto legislativo numero 90. La delega indicava tra i criteri la correlazione tra le missioni e i ministeri, enucleando quelle trasversali, e la definizione dei programmi in modo omogeneo, evitando, ove possibile, la condivisione tra più ministeri, affidando ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa e raccordando i programmi, per avere una griglia di riferimento stabile, alla classificazione funzionale europea (COFOG) di secondo livello. Ma un approfondito lavoro di revisione della struttura del bilancio (programmi e azioni), con il coinvolgimento delle commissioni parlamentari e delle amministrazioni di spesa, non è stato mai effettuato.

Le missioni coincidono tendenzialmente con le politiche pubbli-

che, dalla salute all'istruzione. L'analisi della matrice tra missioni e ministeri mostra una eccessiva pervasività del MEF, che le interseca, in pratica, tutte (oltre alla presenza di molti capitoli fondo a destinazione multipla, ripartiti in fase di gestione). Tali aspetti, insieme al controllo preventivo di cui si è detto, limitano fortemente l'autonomia dei diversi centri di spesa nella gestione del bilancio.

La delega prevedeva anche un raccordo tra la legislazione di spesa esistente (e quella futura) con l'articolazione in programmi. In pratica un riversamento nei programmi di spesa, che divengono il calco per le nuove decisioni, dell'intera legislazione in essere, manovrata annualmente con la nuova legge di bilancio sostanziale.

La corretta individuazione del programma di spesa nell'ambito di ciascun ministero (e dei programmi trasversali, comuni a diverse attività) assume quindi particolare rilievo nella decisione parlamentare, per l'esercizio della funzione allocativa e per il controllo dell'azione governativa nell'attuazione delle politiche in precedenza definite. Si pone, su questo aspetto, un quesito di grande rilievo. Come può il Parlamento esercitare un sostanziale potere decisionale, in forma sistematica, sul livello sottostante alle grandi politiche pubbliche? In altre parole, oltre a scegliere, ad esempio, se preferire, nella destinazione delle risorse al margine, la sanità o l'istruzione (per restare alle principali politiche pubbliche), può spingersi oltre, distinguendo, tra quanto, nel primo caso, assegnare alla «*Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria e umana*» e «*Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario*»? E, nel secondo, tra «*Istruzione prescolastica*» e «*Istruzione elementare*»?

La risposta affermativa, poiché i programmi di spesa, definiti come articolazione delle missioni, rappresentano l'unità di voto del Parlamento, necessita, per inverarsi, di una incisiva azione programmatica, in grado di conoscere, nel momento della costruzione dei documenti di impostazione della manovra che precedono la decisione di bilancio, gli assi principali e le relative articolazioni del progetto in gestazione. Solo in questo modo le Commissioni di settore potranno svolgere un esame approfondito e decidere nel migliore dei modi. Le distorsioni introdotte nel processo sminuiscono fortemente (annullano) questa possibilità.

Sotto il profilo sostanziale, la scelta del programma dovrebbe essere eseguita a un livello né troppo dettagliato, poiché in tal caso s'indicherebbe una micro-spesa, né troppo elevato, per non inglobare in

un generico involucro un insieme di attività, la cui concreta attuazione lascerebbe all'esecutivo eccessiva latitudine. Il punto d'identificazione ottima del programma dovrebbe dipanarsi quindi sul crinale della decisione politica, da un lato, e della struttura amministrativa preposta alla sua realizzazione, dall'altro. Ciò consentirebbe di contemperare la pulsione del decisore con la valutazione dei risultati conseguiti dalle scelte del passato e delle risorse impiegate, scoprendo, al margine, la parte discrezionale della spesa. Un lavoro che è stato solo abbozzato e che il diritto provvisorio del bilancio travolge completamente.

L'articolazione del bilancio statale sconta un elevato grado di convenzionalità. Non è stato mai eseguito, com'era nelle intenzioni della richiamata delega legislativa, un lavoro di scavo profondo per identificare le unità amministrative preposte alla realizzazione degli obiettivi programmatici sostenuti dal decisore, combinando risorse umane, finanziarie e strumentali. Per ottenere un risultato di questa natura si sarebbe dovuto avviare un lavoro di controllo sistematico dei risultati delle politiche pubbliche da parte delle Commissioni parlamentari, sviluppando metodologie raffinate di analisi quantitativa, sulle quali modellare la struttura amministrativa. Il confronto dialettico tra ministeri di spesa e commissioni parlamentari dovrebbe cogliere la dinamica di questo fenomeno, per condurlo a un sufficiente grado di stabilizzazione. In questo modo il bilancio integrato potrebbe porre a confronto, per ciascun programma, disposizioni in essere e innovazioni normative (a patto che, la sua prima parte, in contrasto con la prassi applicativa di questi anni, si limiti effettivamente alla dimensione quantitativa).

Uno strumentario normativo di questa natura, da declinare per grande parte nei Regolamenti Parlamentari, potrebbe disciplinare una seconda fase della scelta allocativa del Parlamento, centrata sulle Commissioni parlamentari, e successiva a quella riguardante le politiche pubbliche (missioni), che potrebbe invece trovare collocazione in una rivisitazione della Risoluzione parlamentare di recepimento del documento programmatico¹⁴.

Quest'ultima è svolta in correlazione alla definizione delle risorse assegnate ai ministeri di settore e si fonda sulla loro ripartizione dati

¹⁴ Per una riflessione completa sulle potenzialità dei Regolamenti Parlamentari si rinvia a G. RIVOSCHI, *A quarant'anni dal 1971: dai (presunti) riflessi della stagione consociativa al (presumibile) declino del Parlamento*, in A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, 2012, pp. 155-198, e all'ampia bibliografia ivi citata.

i vincoli di finanza pubblica, definiti dal Governo, in conformità a un approccio *top down*; sugli eventuali riflessi sulla scheda dell'entrata¹⁵; su un orizzonte esteso all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, con particolare riferimento al sistema degli enti territoriali. Lo stadio successivo si muove su un terreno più fine e richiede la disponibilità anche d'informazioni della gestione, opportunamente rielaborate a fini di programmazione. Un lavoro enorme, in grande parte da compiere, di cui le innovazioni normative hanno provato a fissare qualche elemento, disatteso da una prassi grossolana.

Il riferimento è, sul versante della spesa, alle azioni, successive specificazioni del programma, destinate a sostituire gli attuali macro-aggregati, contenitori di unità elementari del bilancio che prescindono da ogni logica di programmazione della spesa e sono orientate unicamente alla gestione contabile. È necessario un lavoro complesso di profilatura dei programmi, in cui il Parlamento deve essere coinvolto pienamente, che utilizzi anche la nuova articolazione amministrativa, destinata a sostituire i vecchi capitoli.

Il decreto legislativo n. 90 del 2016 si muoveva in questa direzione precisando meglio la struttura del programma (art. 21), che è definito come aggregato di spesa «*con finalità omogenea*», diretto al «*perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e servizi finali*». Le azioni, per la spesa, sono destinate a sostituire gli attuali capitoli, conferendo maggiore flessibilità all'azione amministrativa. In altre parole, l'azione dovrebbe identificare l'unità amministrativa (risorse, strumenti, addetti) preposta al conseguimento di un'articolazione, identificabile e misurabile, del programma votato dal Parlamento. Il programma (insieme di azioni) deve essere «*significativo*» e costituire un criterio di riferimento per guidare il processo di riorganizzazione delle amministrazioni. La sua realizzazione è affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei ministeri. È incardinato un processo annuale tendente da assegnare i programmi all'amministrazione competente, operando un riequilibrio tra i ministeri. Le azioni sono finalizzate a specificare ulteriormente le finalità del programma. Con esse sono in-

¹⁵ Per comprendere la necessità di riaffermare il legame tra tassazione, spesa pubblica e contratto sociale, al fine di sostenere i diritti e la cooperazione democratica si rinvia a P. LIBERATI, M. PARADISO, *Rebuilding Fiscal Democracy*, Palgrave Macmillan, 2025.

dividuati: il settore d'intervento; le tipologie di servizi o categorie di utenti; le attività omogenee; le categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro; le realizzazioni, scopi e risultati della spesa; l'omogeneità, la significatività e la stabilità nel tempo. Come si vede, il legislatore si era spinto nel disegno di una trama fine, ma è mancato il lavoro analitico di sperimentazione. Per superare lo spodestamento del Parlamento dalla decisione di finanza pubblica gli elementi tratteggiati devono essere ripresi e attuati. Non si tratta tecnicità per addetti ai lavori, ma di una ineludibile questione democratica.

6. Il depotenziamento del controllore esterno: la controriforma della Corte dei conti

La legge n. 1 del 2026 (ovvero la legge Foti, lo stesso che citava Marinetti nelle dichiarazioni di voto sul bilancio) disarticola in modo pesante le funzioni della Corte dei conti. Il potere non vuole controlli e l'attuale Governo lo manifesta in modo evidente. Lo si è visto, nelle pagine precedenti, con l'annichilimento del Parlamento nella decisione di bilancio. La discussione approfondita delle politiche pubbliche e dei programmi rappresenta, come si è visto, anche una forma di controllo sull'esecutivo, che si associa alla condivisione della funzione allocativa. La prassi descritta lo annulla.

Tra i bersagli da colpire con un netto depotenziamento non poteva mancare la Corte dei conti. La reazione stizzita del Governo alla mancata registrazione, della delibera CIPESS relativa al Ponte sullo Stretto, ne è un esempio plastico. Si tratta del visto preventivo di registrazione, competenza risalente della Corte, la più rituale. Ebbene, senza attendere la motivazione, è arrivata la reazione scomposta. E dopo la pubblicazione un decreto-legge per aggirarla.

Aggredire il tema della cosiddetta «paura della firma» con il depotenziamento del controllore esterno e imparziale (la Corte dei conti) non migliora le performance della pubblica amministrazione. La legge Foti sbaglia pertanto sin dalle prime righe della relazione introduttiva. Per migliorare la produttività del settore pubblico bisogna intervenire sui processi, superare l'approccio gerarchico che ancora li caratterizza, ampliare la formazione permanente, ripensare le forme di reclutamento, introdurre nuove professionalità, legare retribuzioni e responsabilità. È, per riassumere, una questione di governance, che è il vero ri-

medio contro l'inerzia. Per approssimare meglio questi effetti virtuosi si potrebbero semmai accentuare le disposizioni (peraltro già esistenti) tendenti a penalizzare l'inazione amministrativa.

Si darebbe in questo modo una freccia in più alla magistratura contabile, che abbiamo ereditato da Cavour, per svolgere meglio ciò che già fa. Che non si misura solo nei milioni recuperati all'erario (non pochi), ma nell'impulso che la sua presenza (soprattutto nel territorio) imprime alle pubbliche amministrazioni. Tanto più il policy maker riuscirà a far prevalere gli obiettivi sugli adempimenti, tanto più il controllo sarà efficace, penetrante, funzionale al miglioramento della produttività multifattoriale che, nel pubblico, è molto complessa.

Altro errore della legge Foti è l'idea di attribuire alla Corte dei conti un nuovo ruolo di supporto agli amministratori pubblici, affinché questi possano trovare in via preventiva una concreta assistenza. Non si può essere, allo stesso tempo, consulenti e controllori. Già in passato alcune disposizioni si sono spinte su questo terreno, con effetti negativi. Come potrà la Corte fornire un parere preventivo (esimente rispetto a profili di responsabilità) in materia di contabilità pubblica?

Si inciderà fortemente nella discrezionalità dell'ente democraticamente legittimato, che deve rispondere della decisione alla comunità che lo ha eletto. Non a caso oggi il parere della Corte è sull'interpretazione delle norme di contabilità pubblica, che aiutano il sindaco a fare la "sua" scelta. L'eventuale assistenza, soprattutto per gli enti più piccoli, deve venire dal sistema multilivello, attraverso di forme gestione associata di funzioni, di consulenza o anche, nei casi più critici, con l'esercizio di poteri sostitutivi. La Corte controlla e segnala l'anomalia. Il decisore interviene e corregge. Il nuovo schema rischia di introdurre una deresponsabilizzazione generalizzata, accentuata dal silenzio assenso che interviene dopo 30 giorni, che introduce un vero e proprio scudo alla responsabilità. Per dare un parere preventivo sul caso concreto è necessario, inoltre, entrare nel merito della fattispecie (per verificarne la ricaduta contabile) e ciò richiederà, in molti casi, un tempo superiore alla tagliola dei 30 giorni. Senza considerare la potenziale proliferazione delle richieste. Perché il dirigente o il sindaco (soprattutto in un piccolo comune) dovrebbero assumersi la responsabilità della decisione, quando è possibile rivolgersi alla Corte, il cui giudizio (o inerzia) esclude, *«in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi»*.? Peraltro, l'esenzione non si limita agli atti prodotti, ma ricomprende anche gli *«atti richiamati e allegati*

che costituiscono il presupposto logico e giuridico dell'atto sottoposto a controllo». Sarà un pasticcio, da correggere al più presto.

La legge prevede inoltre un tetto quantitativo al danno prodotto dalla colpa grave, anzi, un “doppio tetto”, ovvero la condanna dell'autore (dipendente o amministratore pubblico) di un danno erariale ad *«un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato, e comunque non superiore al doppio della retribuzione lorda [o del corrispettivo] conseguita nell'anno»*. Si prevede, inoltre per *«chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti»*, l'obbligo di stipulare un'assicurazione per i danni da colpa grave (nel testo originario si indicava addirittura la possibilità *«di destinare una parte del trattamento economico accessorio spettante al dirigente o funzionario»* per la stipula della polizza)¹⁶.

Ciò produce, nonostante la correzione, un evidente fenomeno di *free riding*. Il funzionario negligente non sarà incentivato a migliorare la sua condotta poiché la penalizzazione sarà coperta dall'assicurazione. E questo a livello di sistema peggiorerà i risultati conseguiti.

Ulteriore elemento negativo è la restrizione del concetto di colpa grave¹⁷ che è destinato a limitare ulteriormente l'azione del giudice contabile (e ampliare la sfera di immunità del funzionario che reca danno al pubblico erario con la sua azione). Lo scudo immunitario è, inoltre, accentuato per i titolari di organi politici, *«nel senso che la [loro] buona fede si presume, fino a prova contraria»*. Infine, per alcune

¹⁶ Tra i primi commenti sistematici della nuova legge si segnala: G. RIVOSACCHI, *Stato costituzionale e separazione dei poteri alla prova della riforma della Corte dei conti*; G. COLOMBINI, *Riflessioni sparse sul futuro identitario della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica*; S. FOÀ, *La riforma della Corte dei conti e della responsabilità amministrativa. Profili critici: un giudice chiamato a co-amministrare?*, in *federalismi.it*, 11 febbraio 2026 e l'ampia bibliografia ivi richiamata. Si veda anche V. TENORE, *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, in *LexItalia.it*, 21 gennaio 2026.

¹⁷ *«Costituisce colpa grave la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili, il travisamento del fatto, l'affermazione di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o la negazione di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento. Ai fini della determinazione dei casi in cui sussiste la violazione manifesta delle norme di diritto applicabili si tiene conto, in particolare, del grado di chiarezza e precisione delle norme violate nonché dell'inescusabilità e della gravità dell'inosservanza. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti»*.

fattispecie (conclusione di accordi di conciliazione nel procedimento di mediazione o in sede giudiziale da parte dei rappresentanti delle amministrazioni pubbliche e di procedimenti di accertamento con adesione, di accordi di mediazione, di conciliazioni giudiziali e di transazioni fiscali in materia tributaria) la colpa grave è esplicitamente esclusa e rileva solo il dolo¹⁸.

L'esame di queste disposizioni che entrano direttamente nel nostro ordinamento pone, oltre all'opinabilità del merito, una importante questione di metodo. La Corte dei conti è un organo a rilevanza costituzionale, una magistratura speciale. Correttezza istituzionale avrebbe voluto che un intervento legislativo significativo come quello attuato fosse preparato in modo adeguato¹⁹.

È stato invece approvato con approccio muscolare, lasciando inascoltate le forti perplessità espresse dalla Corte, dagli esperti auditi nella fase preliminare, dagli stessi magistrati contabili (che, in verità, non hanno protestato più di tanto, limitandosi a uno sciopero bianco e donando in beneficenza le trattenute) e, soprattutto, dalle opposizioni, su un argomento di evidente natura bipartisan²⁰.

La legge Foti introduce anche una delega sulla riorganizzazione e il riordino delle funzioni, con cui il legislatore entra a gamba tesa, con principi direttivi amplissimi, nell'organizzazione profonda della Corte che non potrà che uscirne fortemente snaturata. Si scardina la

¹⁸ La legge introduce anche la prescrizione del diritto al risarcimento: «*Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso, indipendentemente dal momento in cui l'amministrazione o la Corte dei conti [ne] sono venuti a conoscenza*». Questa disposizione si muove nella medesima direzione delle precedenti anche se, nel sistema previgente, l'assenza completa di un termine poneva il soggetto potenzialmente incolpabile in una condizione (eccessiva) di soggezione permanente.

¹⁹ Pur volendo prescindere da una vera e propria concertazione è evidente la stonatura di una riforma così incisiva implementata in aperto contrasto con i vertici della Corte che, peraltro, si sarebbe potuta opporre con maggiore vigore, sull'esempio della reazione della magistratura ordinaria alla controriforma costituzionale approvata dal Parlamento, di cui si auspica il respingimento da parte del corpo elettorale nel referendum confermativo. Sul tema della collaborazione tra i vari poteri dello Stato, si veda A. KAVANAGH, *The Collaborative Constitution*, Cambridge, 2023.

²⁰ Nelle audizioni informali, svoltesi nelle Commissioni riunite Affari Costituzionali e Giustizia, che hanno preceduto l'esame del disegno di legge, sia alla Camera (l'11 luglio, il 30 luglio 2024 e il 24 settembre 2024), sia al Senato (il 12 e il 14 giugno 2025) sono emersi molti rilievi critici espressi non solo dagli esponenti della magistratura contabile.

distinzione tra funzione giurisdizionale e funzione di controllo, con l'indicazione di «*organizzare la Corte dei conti a livello centrale a svolgere unitariamente funzioni consultive, di controllo, referenti e giurisdizionali*». La stessa unificazione è prevista per le sedi regionali, che risultano depotenziate, ridisegnandone il profilo con un approccio estemporaneo. Nel complesso emergono venature decisamente centralistiche, che depotenziano (e potrebbero mettere in discussione) le articolazioni regionali della Corte (una delle innovazioni più rilevanti di questi ultimi anni), in totale distonia, peraltro, con la (opinabilissima) autonomia differenziata.

Ma il vulnus più rilevante della delega è quello che riguarda l'organizzazione della Procura, che viene fortemente gerarchizzata. Per garantire l'esercizio uniforme della funzione requirente il PG: può accedere in tempo reale, anche tramite gli strumenti informatici, agli atti dei procedimenti istruttori svolti anche in sede territoriale. Se le istruttorie «*si caratterizzano per particolare rilevanza o per particolare complessità o novità delle questioni*» sottoscrive insieme al procuratore territoriale, pena nullità, gli atti di invito a dedurre, di citazione in giudizio e di disposizione di misure cautelari e può affiancare al magistrato territoriale uno o più magistrati della Procura generale. È la fine del potere diffuso. Il Capo della Procura, magari gradito all'esecutivo, diventa il dominus dell'azione risarcitoria. Scruta i fascicoli, avoca a sé, praticamente ad libitum, quelli che lo interessano. Tutto ciò è molto preoccupante e si legge in controluce il modello che questo Governo gradirebbe generalizzare all'intera magistratura, che ha cominciato a colpire con la separazione delle carriere (prevista anche per i magistrati contabili) e la frantumazione del CSM.

Insomma, non va bene per niente e, neppure il Conte di Cavour, che era un liberale di destra, sarebbe stato contento. Bisognerà, anche qui, rimettere al più presto le cose a posto.

7. Riflessioni conclusive sul potere insofferente ai controlli

Parlamento e Corte dei conti sono, ovviamente, due organi molto diversi nella composizione e nelle funzioni. Ma entrambi esercitano, in forme e momenti distinti, un controllo sull'Esecutivo. Il primo, come abbiamo visto, con la decisione di bilancio (se gli si desse la possibilità di esaminarlo) produrrebbe un atto di indirizzo politico. Poi con

il Rendiconto eserciterebbe un controllo sul realizzato. Ma la vanificazione del primo momento si riflette inesorabilmente sul secondo. Senza programmazione il realizzato perde sostanza, degrada nella dimensione contabile. E ciò è testimoniato dal modo, rapido e svogliato, con cui il Parlamento approva il Rendiconto. In altre parole, se durante la sessione di bilancio non si innesca quel processo sopra tratteggiato, in cui Commissioni e Assemblea condividono la funzione allocativa su programmi e politiche pubbliche sfuma anche la possibilità di controllare con profondità i risultati realizzati.

La titolarità del controllo, nello schema delineato nelle pagine precedenti, non si limita alle opposizioni (che ne coprono una parte rilevante²¹), ma può ben essere esteso anche alla stessa maggioranza, soprattutto su questioni specifiche. Il confronto su uno o più programmi di spesa, ad esempio, che, ricordiamo, rappresentano le unità di voto del Parlamento, ben potrebbero trovare su sponde opposte la tecnostuttura del ministero di riferimento e la Commissione di merito che magari, sul tema, ha svolto una approfondita indagine conoscitiva. Il cortocircuito provocato dal diritto provvisorio del bilancio colpisce in radice questa possibilità spodestando il Parlamento, che non riesce ad apprezzare (maggioranza e opposizioni) il contenuto delle politiche pubbliche, ed è ristretto con la fiducia a un ruolo ratificatore, compensato con la richiamata “mancia”. Beninteso, la sfera di riserva governativa per attuare l’indirizzo politico di maggioranza va mantenuta, ferma restando però, come si è cercato di delineare, l’esigenza di costruire un solido schema di controllo parlamentare, nella cornice della Costituzione.

La Corte dei conti esplica il controllo con il visto di registrazione degli atti (Ponte), dove esercita un controllo preventivo di regolarità; con l’esame (la parifica) dei documenti contabili, con cui esplica il controllo sull’equilibrio strutturale; e, con l’individuazione della responsabilità erariale, dove il controllo si focalizza sul corretto uso delle risorse pubbliche. L’azione di spodestamento è stata in questo caso fulminea e rapace, a freddo, e va ascritta per intero al Governo della destra (rispetto al diritto provvisorio del bilancio, che è più risalente, e che l’attuale esecutivo ha solo proseguito e peggiorato).

Questa insofferenza verso i controlli (che si estende, come è

²¹ Le opposizioni dovrebbero fare delle questioni trattate un elemento del programma, impegnandosi a superare il diritto provvisorio del bilancio.

noto, anche ad altri segmenti su cui si basa l'equilibrio dei poteri) è preoccupante.

Il rischio è quello di sprofondare in forme di democrazia identitaria di matrice schmittiana²². L'approccio identitario del giurista tedesco, «*rappresenta certamente un esempio estremo, una concezione della democrazia affatto particolare, che ha condotto alla 'notte della democrazia', alla sua dissoluzione*» ma, nello stesso tempo, esprime «*critiche ai caratteri propri dei regimi democratici*» che, dopo cento anni, mostrano una preoccupante attualità: «*pulsioni plebiscitarie e critiche al regime parlamentare, ricerca di identità e insofferenza nei confronti del sistema politico-rappresentativo, volontà decisioniste ed irritazione nei confronti della ricerca del compromesso, preferenza per la legittimità contro una legalità ritenuta un ostacolo alla sovranità ed ai poteri, esasperazione della contrapposizione tra l'«amico» e il «nemico»*». Queste considerazioni, che sembrano essere state scritte ieri e non cento anni orsono, rendono attuale una «*rivisitazione critica*» del pensiero schmittiano, al fine di trarre indicazioni utili per delineare «*possibili alternative*» allo stato di cose presenti e alle derive che potrebbero scaturirne. La democrazia identitaria è in Schmitt alternativa ad ogni ipotesi di democrazia rappresentativa. «*A fondamento delle democrazie non vi è l'idea liberale dell'uguaglianza dei diritti, bensì ... il principio di omogeneità*»; con la conseguenza dell'eventuale «*eliminazione o annientamento di ciò che è eterogeneo*». Sostiene Schmitt nel «Il concetto di politico»: «*La forza politica della democrazia*» si esprime «*nella sua capacità di eliminare o tenere a distanza lo straniero e il diverso, colui che minaccia l'omogeneità*». La democrazia deve essere quindi presidiata non solo nello stato di eccezione, ma anche nei periodi «normali», perché il venir meno della omogeneità nella società complessa, in particolare nel campo economico, rende necessaria l'autonomia del politico, per garantirne una unità artificiale (la democrazia diviene, in altri termini, un «mito politico»). La legittimità prevale sulla legalità, perché «*solo la legge politica riesce ad esprimere la volontà del popolo, una volontà del popolo unitariamente intesa, retta dal principio di identità*», nel cui nome «*tutto può essere sacrificato*»²³. La prevalenza dell'identità si riflette inevitabilmente sul concetto di rappresentanza,

²² Per un'analisi del pensiero di Carl Schmitt si rinvia alla lucida analisi di G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, Laterza, 2005.

²³ G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, cit., pp. 24-25.

che è visto come «*il primo limite naturale della democrazia*» e porta Schmitt a sostenere paradossalmente che «*una dittatura è possibile solo su un fondamento democratico*». Ciò si riflette sulla critica radicale del giurista tedesco al ruolo del Parlamento «*che può solo generare dissoluzione, senza riuscire a rappresentare la (presunta) unitaria volontà popolare*»²⁴.

Questi modelli non cognitivi tendono a prevalere perché apparentemente si presentano più decidenti, meno imballati da una discussione inconcludente e indeterminata che porta allo stallo decisionale. Ma si tratta di un abbaglio. Senza contrappesi e controlli le decisioni peggiori sono destinate ad essere attuate senza freni, fino alla deflagrazione. Per questo devono essere fermate.

* * *

ABSTRACT

ITA

Il saggio si sofferma sul processo di espropriazione dei contrappesi da parte dell'attuale governo, con riferimento al Parlamento, in correlazione alla decisione di bilancio, e alla Corte dei conti, drasticamente destrutturata con la legge Foti. La riflessione inquadra questo processo nell'insofferenza del potere ai controlli, nel caso di specie quelli di natura finanziaria, che sono vissuti come ostacoli all'azione, anziché contrappesi finalizzati, nella cornice costituzionale, a realizzare decisioni più consistenti, con il rischio di sprofondare in forme di democrazia identitaria di matrice schmittiana.

²⁴ *Ivi*, p. 40.

Schmitt preferisce «*pronunce dirette della volontà popolare*»: «*Se i cittadini aventi diritto al voto non eleggono un deputato, ma in un referendum, in un cosiddetto plebiscito reale, decidono effettivamente da sé e rispondono con un 'sì' o con un 'no' a una domanda loro posta [solo così] il principio dell'identità è realizzato al massimo grado; e ancora la forma più naturale della manifestazione diretta della volontà di un popolo è il grido della moltitudine riunita che approva o respinge, l'acclamazione*». Queste affermazioni, che risalgono al 1927, suonano di grande (e inquietante) attualità, se confrontate con proposte recenti, quali il premierato, l'abolizione del vincolo di mandato, il depotenziamento della magistratura.

EN

The essay examines the progressive erosion of institutional checks and balances carried out by the current government. It concentrates first on Parliament, particularly with regard to budgetary decision-making. It then turns to the Court of Auditors, which has been profoundly reshaped by the Foti Law. These developments reflect a broader pattern: the executive's growing intolerance toward oversight mechanisms, especially financial controls. Such mechanisms are increasingly regarded as impediments to governmental action, rather than as constitutional counterweights meant to ensure more solid and deliberative decision-making. This trajectory raises the risk of a shift toward forms of identity-based democracy influenced by Schmitt's theoretical framework.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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