

## **Gli effetti delle regole di bilancio sulla democrazia rappresentativa.**

### **Profili critici della responsabilità politica.**

di

Alessia Fonzi\*

**SOMMARIO:** 1. La nozione di democrazia rappresentativa e di responsabilità politica con riferimento specifico alle regole di bilancio. 2. Le disfunzioni del sistema nelle ipotesi di recessione del principio di *accountability*. L'interpretazione dell'armonizzazione nei rapporti fra Stato e regioni. 3. Gli effetti delle politiche economiche e fiscali dello Stato sul bilancio delle regioni nella prospettiva della responsabilità politica. 4. Il disavanzo (e l'indebitamento) nella declinazione del patto intergenerazionale come fondamento della democrazia rappresentativa. 5. Conclusioni.

### **1. La nozione di democrazia rappresentativa e di responsabilità politica con riferimento specifico alle regole di bilancio.**

L'incidenza delle regole di bilancio sulla democrazia rappresentativa è un fenomeno ampio che si manifesta nel rapporto ipotizzabile fra l'imputazione del comportamento e l'imputazione della responsabilità. La scissione fra questi due fattori, infatti, è in grado di deformare i connotati tipici della democrazia rappresentativa<sup>1</sup>, la quale nei suoi presupposti essenziali richiede l'assunzione di responsabilità politica degli amministratori rispetto agli elettori.

---

\* Docente di Diritto degli Intermediari Finanziari, Università degli Studi di L'Aquila.

<sup>1</sup> La bibliografia in tema di democrazia rappresentativa è ampia. Tra gli altri P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa e aperture a nuove istanze di partecipazione democratica, in federalismi.it*, 2017; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in ID, *Stato, popolo e governo: Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 122 e ss.; M. DOGLIANI, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori Paesi europei tra Otto e Novecento*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999; G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, 2003; A. MORELLI, *Introduzione. Rappresentare, partecipare, governare: quale futuro per il modello democratico?*, in ID (a cura di), *La democrazia rappresentativa: declino di un modello?*, Milano, 2015, 2 e ss.; G. MOSCHELLA, *Rappresentanza politica e costituzionalismo*, Rimini, 1999; ID, *L'incerta prospettiva della democrazia rappresentativa tra crisi della sovranità dello Stato e tendenze populistiche*, in *federalismi.it*, 2019; D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, XXXVIII, Milano, 1987, 543; A. PAPA, *La*

La funzione tipica ed insostituibile della rappresentanza è rinvenibile, infatti, nella responsabilizzazione e nel controllo dei governanti<sup>2</sup> da parte dei governati, che vede nelle elezioni il momento di confronto fra il promesso ed il realizzato, quale sede di verifica degli obiettivi raggiunti. L'esercizio del diritto di voto è, dunque, ontologicamente connesso alla democrazia rappresentativa, poiché consente non solo la valutazione dei risultati di gestione dei rappresentanti da parte dei rappresentati, ma si estrinseca come il momento utile per far valere la responsabilità politica dei governanti<sup>3</sup>. Tale assunto trova il naturale completamento nella temporaneità delle cariche rappresentative, perché è ben

---

*rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1997; P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, 2011. Peraltro C. MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, I, 146 e ss) ha affermato che il principio democratico non si esaurisce nella forma di governo legittimata e costituita tramite la rappresentanza politica, ma comprende anche il principio personalista, la garanzia dei diritti inviolabili della persona, il principio lavorista ed il principio pluralista, quali principi che ne costituiscono l'irreversibile sviluppo. In una prospettiva più ampia F. POLITI, *Parlamento europeo e crisi della rappresentanza politica*, in AA. V.V., *Sovranità Rappresentanza Democrazia. Rapporti fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, Napoli, 2000, 523 e ss. Tuttavia, accanto alla democrazia rappresentativa, si deve dare atto che "le mature democrazie costituzionali contemporanee contengono al loro interno istituti che costituzionalisti e scienziati della politica riconducono a diverse rappresentazioni della democrazia". In tal senso R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa e principio di realtà*, in *federalismi.it*, 2017, 15. Vero è, infatti, che accanto agli istituti di democrazia rappresentativa, quali ad esempio il parlamento e le leggi, si situano gli istituti espressione della democrazia diretta, quali il referendum, le iniziative legislative popolari e le petizioni. Rispetto a queste due forme di democrazia storicamente affermate la democrazia deliberativa, intesa come richiesta di una preventiva delibazione di ogni decisione pubblica da parte dei soggetti interessati, per il tramite di processi di partecipazione pubblica, ha la pretesa di costituire un ulteriore modello di democrazia con l'obiettivo ambizioso di colmare le lacune applicative della democrazie contemporanee. La crisi dei partiti politici, infatti, con "l'inesorabile smantellamento dei partiti di massa" (così B. CARAVITA, *I circuiti plurali della decisione nelle democrazie moderne*, in *federalismi.it*, 2017, 8) è stata la causa principale della ricerca di una soluzione alternativa agli istituti di democrazia rappresentativa, rinvenuta evidentemente nella teorizzazione prima e nello sviluppo poi della democrazia deliberativa.

<sup>2</sup> Sul punto G. F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1991, 3 e ss. L'Autore, infatti, precisa che la rappresentanza politica costituisce l'insostituibile presupposto su cui riposa l'assetto politico-ordinamentale delle democrazie occidentali contemporanee.

<sup>3</sup> Sul punto chiaramente P. BILANCIA, *Crisi nella democrazia rappresentativa*, op. cit., 7 e ss. L'Autore precisa, infatti, che "sembra quindi imprescindibile nella forma di Stato contemporaneo la penetrazione tra rappresentanza e democrazia".

possibile che in esse non vengano confermati coloro che, esercitandole, non si siano attenuti ai principi ed ai criteri che avrebbero dovuto seguire<sup>4</sup>.

Il peculiare rapporto che si instaura fra rappresentanti e rappresentati caratterizza, dunque, la rappresentanza politica<sup>5</sup> e trova nella responsabilità il momento di confronto e di verifica dell'operato dei primi, i quali svolgono le proprie funzioni in perfetta autonomia, assicurata costituzionalmente dal principio del divieto del mandato imperativo, ma devono periodicamente sottoporsi al giudizio insindacabile del corpo elettorale che si esprimerà in merito. Emerge in tal modo il nesso eziologico fra rappresentanza e responsabilità politica, le cui caratteristiche tuttavia non sempre consentono la corretta imputazione del fatto al soggetto effettivamente responsabile dello stesso. Nella responsabilità politica, infatti, manca ciò che contraddistingue la responsabilità giuridica, ovvero "il collegamento predeterminato dalle norme tra un certo (nominato e specifico) fatto e una certa (nominata e specifica) conseguenza<sup>6</sup>. Può verificarsi, infatti, che nella responsabilità politica si risponda anche per fatti e comportamenti altrui, ipotesi che tipicamente si riscontra quando le critiche ad un politico si estendono automaticamente al partito a cui appartiene, ma che sta assumendo connotati peculiari con riferimento alle decisioni di bilancio.

La scissione fra imputazione del comportamento ed imputazione della responsabilità politica è, infatti, un fenomeno che si palesa nei rapporti fra Stato e regioni e che è destinato ad incidere negativamente sulla democrazia rappresentativa; le regole di bilancio, imposte dall'Unione Europea allo Stato e da quest'ultimo alle regioni, incidono non solo sulle politiche nazionali, ma anche

---

<sup>4</sup> Così S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1942, 167. C. LAVAGNA, *La rappresentanza politica nel mondo moderno*, in *Amm. Civ.*, 1958, 21 e ss., afferma che "il corpo elettorale è giudice del modo in cui gli eletti hanno corrisposto o meno alla sua fiducia".

<sup>5</sup> Sebbene la rappresentanza politica sia stata intesa storicamente in due diverse accezioni, come situazione e come rapporto. Nel primo caso si presuppone l'esistenza di una volontà popolare ipotetica diretta al perseguimento di interessi comuni del popolo. Viceversa nella rappresentanza intesa come rapporto fra elettori e rappresentanti quest'ultimi dovrebbero rappresentare quella parte del popolo che li ha eletti, in contrasto con i principi cardine dell'ideologia liberale secondo la quale i parlamentari sono rappresentanti dell'intero popolo o della nazione attraverso la teorizzazione anche del divieto del mandato imperativo. Sul punto D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Responsabilità politica*, op. cit., 556 e ss.

<sup>6</sup> Così G. U. RESCIGNO, *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1982, 1344.

sulle politiche degli enti territoriali e sulla garanzia dei diritti fondamentali, restringendo (spesso) la forbice delle risorse necessarie per l'attuazione delle funzioni di cui gli enti sono titolari. Si manifesta, dunque, il fenomeno della dissociazione fra decisioni di spesa provenienti dall'alto (Stato ed Unione europea) e capacità di gestire le funzioni da parte delle regioni e degli enti locali per attuare gli obiettivi di cui sono titolari, così determinando di fatto la recessione del principio di *accountability* rispetto alle politiche economiche e fiscali dello Stato, vincolate dal contesto europeo<sup>7</sup>. Lo sdoppiamento fra l'esercizio della funzione e la responsabilità, in danno dei principi della democrazia rappresentativa, può essere ravvisato, a titolo meramente esemplificativo e certamente non esaustivo, almeno in tre diverse ipotesi, che si concretizzano in una non corretta attribuzione di significato al concetto di armonizzazione dei bilanci pubblici, nei cosiddetti tagli lineari operati dallo Stato i cui effetti tuttavia ricadono sugli enti locali, attraverso la riduzione forzata delle prestazioni, e nelle modalità di attribuzione dell'avanzo di amministrazione prodotto dall'ente locale, qualora sia effettivamente espressione di una gestione virtuosa dello stesso<sup>8</sup>.

Tuttavia, accanto alle ipotesi menzionate nelle quali prevale l'intervento dello Stato in senso sostanzialmente riduttivo delle risorse spettanti agli enti locali, si affianca una ulteriore fattispecie nella quale la quota di disavanzo dell'ente, risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e) del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), viene ripianata in un arco temporale di trenta anni, in spregio ai principi della democrazia rappresentativa declinata dalla Corte Costituzionale nel principio di equità intergenerazionale.

L'analisi e lo studio di queste ipotesi, esemplificative del *trend* assunto nei rapporti fra lo Stato e le regioni, consente in ultimo di verificare se i principi della democrazia rappresentativa trovano ancora riscontro nelle regole di bilancio.

---

<sup>7</sup> Così B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011, 6, in cui l'Autore fa riferimento "all'esigenza di mantenersi dentro il quadro delle compatibilità comunitarie assunto per immutato e indiscutibile".

<sup>8</sup> Sul punto è intervenuta la Corte dei Conti (sez. controllo Calabria, 22 maggio 2019, n. 72) chiarendo il significato di sana e virtuosa amministrazione finanziaria.

**2. Le disfunzioni del sistema nelle ipotesi di recessione del principio di *accountability*. L'interpretazione dell'armonizzazione nei rapporti fra Stato e regioni.**

L'armonizzazione dei bilanci pubblici, prevista nella Costituzione all'art. 117 e confluita fra le materie di legislazione esclusiva statale all'esito della riforma della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha trovato la prima embrionale definizione nell'art. 2, comma 2, lettera h), della legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale, secondo il quale l'armonizzazione deve assicurare la redazione dei bilanci di comuni, province, città metropolitane e regioni in base a criteri predefiniti e uniformi, concordati in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, coerenti con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato. L'armonizzazione ha, dunque, lo scopo di coordinare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio degli enti ed i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica; in tal senso non può essere intesa come un insieme asfittico di regole di tecnica contabile, ma neppure come scelta esclusivamente politica fra diverse opzioni redazionali, poiché attraverso la fissazione delle regole di tecnica contabile si incide sul grado di autonomia, responsabilità e democraticità nella gestione degli enti. È proprio quest'ultimo aspetto che merita una adeguata ponderazione con riferimento agli effetti impliciti dell'armonizzazione, potendo manifestare controindicazioni con riferimento alla coincidenza fra decisione e responsabilità politica connessa all'esecuzione della stessa.

La finalità intrinseca dell'armonizzazione, infatti, dovrebbe essere quella di garantire l'attuazione del principio di responsabilità connessa al ciclo politico espresso su base democratica, in forza della affidabile e comparabile rappresentazione dei fatti di gestione strumentale alla programmazione ed alla

rendicontazione<sup>9</sup>; si inserisce, dunque, nel rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie ed accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrative, chiudendo in tal modo il cerchio della rappresentanza democratica mediante la valutazione da parte dell'elettorato in sede di elezioni dell'operato dei propri rappresentanti.

La valenza politica ed istituzionale delle norme sull'armonizzazione induce, dunque, ad alcune riflessioni sul rapporto fra autonomia degli enti ed uniformità della disciplina dei bilanci quale materia esclusiva statale, a mente dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, con riferimento alla possibile incisività e latitudine delle previsioni statali di armonizzazione<sup>10</sup>.

L'armonizzazione, quale competenza esclusiva statale, è in grado, infatti, di incidere con un contenuto dettagliato anche sull'ordinamento contabile e finanziario delle regioni, diversamente dalla materia del coordinamento che nel vigente assetto costituzionale è ascritta fra le materie concorrenti.

Se la stretta interpretazione costituzionale induce alla descrizione del quadro normativo dell'armonizzazione e coordinamento nei termini di materia, rispettivamente, esclusiva e concorrente, una ponderata riflessione sui contenuti dell'armonizzazione non può fondare alcuna assoluta certezza in merito, non potendo l'armonizzazione eccedere comunque i limiti di una disciplina di principio e ciò per valutazioni di ordine logico-giuridico.

---

<sup>9</sup> Cfr. L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, 2014, 4, secondo la quale l'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici deriva proprio dalla disomogeneità degli ordinamenti contabili vigenti ed è finalizzata a garantire "la leggibilità secondo lo stesso linguaggio delle informazioni contenute nei bilanci pubblici".

<sup>10</sup> Sul punto W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in AA. VV., *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, Firenze, 2016, 202 e ss. In particolare gli Autori sottolineano come "la questione del conflitto tra l'autonomia riconosciuta dall'art. 5 Cost. agli enti territoriali ed il principio di unità della Repubblica sancito dalla medesima previsione costituzionale non è nuova ed ha significative implicazioni anche sul piano finanziario e contabile". L. SAMBUCCI, *Autonomia contabile delle regioni ed armonizzazione dei bilanci pubblici: le tentazioni invasive dello Stato*, in *contabilità-pubblica.it*, 2014, 24, a tal proposito si riferisce all'armonizzazione come ad una potenziale "situazione in cui le autonomie territoriali, pure a fronte di un indiscutibile rafforzamento costituzionale delle prerogative autonomistiche, si vedrebbero, tuttavia, sostanzialmente private di autonomia contabile, in quanto il potere legislativo nell'ambito della contabilità pubblica risulterebbe concentrato a livello statale".

Sul piano giuridico, gli artt. 5 e 119 della Costituzione riconoscono l'incomprimibilità dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali<sup>11</sup> diversi dallo Stato, significando tale ultimo assunto che la normativa statale in materia di bilancio può entrare in conflitto con la stessa autonomia in senso finanziario costituzionalmente garantita laddove si palesi come legislazione di dettaglio.

Sul piano logico, è necessario circoscrivere e definire il coordinamento onde prospettare un quadro di riferimento in cui allocare in modo quanto più corretto l'armonizzazione. Il coordinamento presuppone la differenziazione, laddove per sua stessa natura deve garantire contemporaneamente l'autonomia dei singoli organismi coordinati e la possibilità di un loro indirizzo unitario per determinati fini comuni<sup>12</sup>. Il coordinamento richiede, quindi, l'autonomia finanziaria e ne orienta l'esercizio mediante la cornice di principi che ne costituiscono l'attuazione<sup>13</sup>; in definitiva, il coordinamento della finanza pubblica non sarebbe riconducibile ad una vera e propria materia, ma ad una funzione e non potrebbe comunque comprimere le sfere di autonomia costituzionalmente garantite alle regioni, trovando nella proporzionalità e nella ragionevolezza limiti non superabili.

In questo quadro, l'armonizzazione non può rappresentare un utile strumento per incidere nel dettaglio sugli ordinamenti contabili delle regioni, al di fuori dell'ambito proprio della disciplina di bilancio, ascrivendo

---

<sup>11</sup> Laddove Costantino Mortati definiva l'autonomia finanziaria come la "pietra angolare" del sistema delle autonomie. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 906.

<sup>12</sup> Al riguardo V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano, 1962, 633; F. PIGA, *Coordinamento (Principio del)*, in *Enc. Giur.*, IX, Roma. 1 e ss. La soluzione alla predetta tensione è stata tradizionalmente ricercata nel coordinamento, inteso come relazione organizzativa riferibile ad una pluralità di attività e di soggetti di cui l'ordinamento riconosce una qualche autonomia individualità, pur disponendone la armonizzazione ed eventualmente la coesistenza a fini determinati.

<sup>13</sup> Così A. BRANCASI, *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute), a cura di L. CAVALLINI CADEDDU, Napoli, 2012, 3; nonché ID., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. Pubbl.*, 2011, 473 e ss. L'Autore ritiene che "il coordinamento finanziario non genera l'autonomia finanziaria, e non ne delimita l'ambito materiale, ma la presuppone e ne orienta l'esercizio". Sul rapporto coordinamento ed autonomia finanziaria delle regione si veda anche 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*, 2012, 2 e ss.

all'armonizzazione norme che in realtà pongono misure per il coordinamento della finanza pubblica. La nozione di armonizzazione sostanziale, evocata per ricomprendere al suo interno la normativa rivolta agli strumenti contabili ed al governo complessivo della finanza pubblica<sup>14</sup>, non può essere validamente considerata in quanto, oltre a non avere supporto costituzionale, comporterebbe una interpretazione fuorviante ed elusiva delle finalità dell'armonizzazione, la quale al contrario deve ritenersi circoscritta ai documenti di bilancio previsionale e consuntivo per garantire omogeneità dei contenuti e fornire delle rappresentazioni contabili che assicurino la leggibilità e confrontabilità dei dati a presidio dei valori costituzionali<sup>15</sup>.

Ne deriva che, se l'ordinamento contabile non può che essere ascritto al coordinamento della finanza pubblica, il legislatore statale non è autorizzato ad emanare norme che riguardino profili gestionali, procedure finanziarie, controlli e

---

<sup>14</sup> Così M. COLLEVECCHIO, *L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale e della riforma costituzionale*, in *La finanza locale*, 2012, 61.

<sup>15</sup> In tal senso L. SAMBUCCI, *Autonomia contabile*, op. cit. 18 e ss. Peraltro la Corte Costituzionale (sentenza del 27 luglio 2016, n. 184) ha affermato che "l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci. Rispetto alle altre competenze legislative dello Stato in materia finanziaria in questa sede evocate, può dirsi che l'armonizzazione – ancorché finalizzata a rendere i documenti contabili delle amministrazioni pubbliche omogenei e confrontabili – dopo la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ne ha sancito il passaggio dalla competenza concorrente a quella esclusiva dello Stato, ha assunto gradualmente una sua fisionomia più ampia e rigorosa attraverso la legislazione ordinaria ed in particolare, per quel che riguarda gli enti territoriali, il d.lgs. n. 118 del 2011. Il nesso di interdipendenza che lega l'armonizzazione alle altre materie, e la conseguente profonda e reciproca compenetrazione, hanno comportato che proprio in sede di legislazione attuativa si sia verificata un'espansione della stessa armonizzazione ad ambiti di regolazione che si pongono nell'alveo di altri titoli di competenza, nominati ed innominati. In sostanza, la stretta compenetrazione degli ambiti materiali ha reso inseparabili alcuni profili di regolazione. Così, a titolo esemplificativo, si può affermare che l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato (peraltro di mutevole configurazione a causa della cronologia degli adempimenti imposti in sede europea)".

procedimenti di rendiconto, neppure ricorrendo ad una interpretazione estensiva, ma *contra constitutionem*, della materia armonizzazione.

Nel contesto dei delicati rapporti fra Stato e regioni, la nozione di armonizzazione non può che essere intesa in senso strettamente contabile, quale limite non valicabile posto a presidio dell'autonomia finanziaria e contabile delle regioni, costituzionalmente riconosciuta<sup>16</sup>.

La corretta interpretazione della nozione di armonizzazione consente, in ultima analisi, di rispettare la sfera di competenze ripartite dalla Costituzione fra lo Stato e le regioni, mostrandosi al contempo indispensabile anche per contrastare il diffondersi dei "dialetti contabili"<sup>17</sup> che impediscono il confronto delle politiche contabili e fiscali, quale presupposto indefettibile affinché non venga alterato il principio di responsabilità politica e di veridicità dei bilanci.

L'attribuzione all'armonizzazione di un diverso significato, infatti, porterebbe al risultato per cui, attraverso apparentemente neutre regole di bilancio, lo Stato andrebbe ad incidere surrettiziamente sulle politiche degli enti alterando il

---

<sup>16</sup> Sul punto la Corte Costituzionale, sentenza del 16.01.2004, n. 17, aveva interpretato il rapporto fra l'armonizzazione ed il coordinamento in termini di endiadi, sul presupposto che la normativa posta dallo Stato poteva intervenire indifferentemente sul piano finanziario e sulla disciplina del bilancio. La Corte dei Conti (Sezioni riunite in sede di controllo, Relazione al rendiconto generale dello Stato per il 2007, Libro I, Cap. V), tuttavia già prima della riforma del 2012, ha riconosciuto che l'«armonizzazione dei bilanci pubblici» non si configura quale endiadi rispetto alla materia «coordinamento della finanza pubblica», indicata consecutivamente alla prima nell'ambito della previsione costituzionale di cui all'art. 117, comma 3, Cost., sebbene tra le due 'materie' sussistano stretti punti di contatto e di interrelazione. In effetti, la peculiare caratteristica dell'«armonizzazione dei bilanci pubblici» è data dalle modalità di rappresentazione nei documenti contabili delle scelte di politica finanziaria e si differenzia dunque da queste ultime che concorrono a definire la nozione di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». A conferma di ciò, la Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 2014, mutando prospettiva, ha evidenziato che la materia dell'armonizzazione non può essere interpretata così estensivamente da coprire l'intero ambito materiale regolato dalla legge n. 243 del 2012 – ovvero la legge rafforzata imposta dalla l. Cost. n. 1 del 2012 – facendo in particolare riferimento alla disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali più correttamente ascrivibile al coordinamento della finanza pubblica ed alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

<sup>17</sup> Si veda al riguardo L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017, 2 e ss. L'Autore imputa ad una non corretta interpretazione del rapporto autonomia finanziaria-armonizzazione "il dilagare dei cd. "dialetti contabili", generando un anomalo federalismo contabile che impediva quella confrontabilità delle politiche che costituisce, invece, la ragione stessa del federalismo fiscale".

rapporto tra rappresentanti ed elettori e compromettendo di fatto l'attuazione dei principi di responsabilità e sostenibilità<sup>18</sup>.

L'armonizzazione costituisce, dunque, un fattore determinante per la corretta imputazione della responsabilità politica delle strategie finanziarie, garantendo ai cittadini elettori l'accessibilità alle informazioni e la comprensibilità delle stesse, anche tramite la comparabilità dei dati e delle voci di bilancio. Nel bilancio confluiscono, infatti, le scelte politiche e di gestione dei governanti, le quali saranno oggetto di valutazione nelle successive elezioni, da intendersi come condivisione o disappunto mediante riconferma o meno degli eletti; emerge in tal modo la funzione del bilancio come bene pubblico e la sua imprescindibile connessione con il principio democratico<sup>19</sup>. Quanto delineato rafforza anche il ruolo della rendicontazione e del giudizio di parificazione della Corte dei Conti che consentono, rispettivamente, la rappresentazione e la verifica delle scelte dell'ente territoriale in relazione alle entrate ed alle spese, così permettendo all'elettorato il raffronto fra il programmato ed il realizzato. Sotto questo profilo specifico la qualificazione del bilancio quale bene pubblico, il rendiconto regionale ed il giudizio di parificazione sono istituti intrinsecamente connessi ai principi di

---

<sup>18</sup> La Corte Costituzionale nella sentenza n. 74 del 2018 con riferimento al fondo pluriennale destinato al finanziamento delle infrastrutture istituito dall'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), si è espressa nel senso della illegittimità del "mancato coinvolgimento regionale con riferimento ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono individuati gli interventi da finanziare, i relativi importi e, se necessario, le modalità di utilizzo dei contributi", espressione tipica del federalismo di tipo clientelare ai fini dell'allocazione delle risorse stanziare, omettendo qualsiasi intervento delle Regioni o logiche rispettose delle esigenze dei territori.

<sup>19</sup> Sul punto espressamente la Corte Costituzionale nella sentenza n. 184 del 2016 afferma: "occorre ricordare 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. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità".

trasparenza e controllabilità dei conti, direttamente collegati al principio democratico ed al rispetto della legalità costituzionale<sup>20</sup>.

### **3. Gli effetti delle politiche economiche e fiscali dello Stato sul bilancio delle regioni nella prospettiva della responsabilità politica.**

Il fenomeno della deresponsabilizzazione dello Stato per la riduzione delle prestazioni sociali operata dalle regioni rappresenta l'indice di riferimento per misurare il grado di trasposizione della responsabilità politica dal livello centrale a quello periferico<sup>21</sup>. Peraltro i tagli ai finanziamenti operati dallo Stato si riflettono non solo sugli istituti tipici della democrazia rappresentativa, intesa come corretta individuazione del centro di imputazione della responsabilità politica di una determinata scelta, ma investono anche i livelli dei servizi offerti e garantiti dagli enti territoriali.

Le esigenze di contenimento della spesa pubblica, infatti, unitamente all'inasprimento delle politiche fiscali, sono state la causa principale dei tagli lineari operati alle risorse da destinare alle regioni, necessarie per garantire loro la prestazione e l'erogazione dei servizi<sup>22</sup>. L'inevitabile riduzione delle prestazioni erogate dalle regioni non trova, tuttavia, giustificazione nelle scelte politiche e di finanza imputabili al medesimo ente, conformemente al principio di responsabilità nell'erogazione delle prestazioni, bensì nelle decisioni di contenimento della spesa pubblica operate a livello centrale e basate sull'esigenza di rispettare il principio di equilibrio di bilancio.

La rottura del nesso causale fra "condotta ed evento", fra decisione del taglio ai finanziamenti e livello dei servizi offerti, non solo determina il

---

<sup>20</sup> Così G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 23 e ss.

<sup>21</sup> Parla di "trasposizione - attraverso tagli ai finanziamenti - della responsabilità politica della riduzione delle prestazioni sociali dal livello centrale a quello dell'ente territoriale di base" A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 11.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 2014, 7S. MANGIAMELI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentrismo*, Milano, 2013, 159 e ss.; G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 2019, 256 e ss.

capovolgimento del principio democratico della rappresentanza politica<sup>23</sup>, ma rischia di produrre effetti sensibilmente negativi anche con riferimento alla garanzia dei diritti fondamentali.

Si entra così nel dibattito sul rapporto fra vincoli di bilancio e finanziamento dei diritti fondamentali<sup>24</sup> che per la Consulta trova il naturale bilanciamento nel nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi i diritti fondamentali; ciò significa che il principio di equilibrio di bilancio non può giustificare tagli lineari a quelle risorse funzionali e necessarie per la doverosa garanzia dei diritti incompressibili<sup>25</sup>.

In senso diametralmente opposto si colloca l'ipotesi dell'avanzo di amministrazione della regione e della eventuale destinazione dello stesso allo Stato, la quale determinerebbe ugualmente una scissione fra la condotta, questa volta imputabile all'ente, e l'imputazione della responsabilità in capo allo Stato. Seppur in senso inverso, anche in questa ultima ipotesi si realizza l'elusione dei principi della democrazia rappresentativa nel senso che l'impiego dell'avanzo quale contributo ai vincoli di finanza pubblica<sup>26</sup> è contrario ai principi di

---

<sup>23</sup> Cfr. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 2019, 9 e ss. L'Autore ritiene che l'affermazione di un modello di democrazia rappresentativa a vocazione parlamentare ed il riconoscimento delle autonomie territoriali, oltre al riconoscimento ed alla tutela delle formazioni sociali naturali, sono "i tasselli fondanti la nuova unità dello Stato" che fonda "la sua reale legittimazione su un'etica di comunità" che alimenta la percezione generalizzata dei doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale, sanciti dall'articolo 2 della Costituzione.

<sup>24</sup> In materia C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità: oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 123 e ss.; L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2339; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2498.

<sup>25</sup> Nella sentenza della Corte costituzionale n. 275/2016 si afferma chiaramente che il principio dell'equilibrio di bilancio non è sinonimo di taglio lineare, anzi il nucleo incompressibile dei diritti (si parlava di assistenza scolastica dei disabili) costituisce una spesa costituzionalmente doverosa, garantita dalla primazia rispetto ad altri interventi non assistiti da analoga priorità.

<sup>26</sup> È chiaro il riferimento ad un avanzo di amministrazione "virtuosa". La Corte dei Conti (Sez. Controllo Calabria, 22 maggio 2019, n. 72), infatti, ha chiarito che nell'ambito dei flussi di cassa degli enti locali, una momentanea disponibilità di liquidità non corrisponde necessariamente ad una sana e virtuosa amministrazione finanziaria; la rilevanza dell'analisi dei flussi di cassa degli enti locali si riflette sulla valutazione dell'eventuale squilibrio finanziario del quale ne devono essere approfondite le cause per ricorrere agli opportuni rimedi. Nel medesimo senso la Corte Costituzionale (sentenza n. 247 del 2017) specifica che "nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua

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”, ma anche “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”<sup>27</sup>.

Se ne desume che l’avanzo di amministrazione non può che rimanere nella disponibilità dell’ente che lo realizza, conformemente al principio di rappresentanza, consentendo comunque allo stesso di mettere a disposizione delle politiche regionali di investimento una parte o l’intero avanzo, mediante la partecipazione alle intese in ambito regionale. Solo qualora l’ente eserciti tale opzione, secondo una logica solidarista, l’avanzo sarà destinato all’incremento degli spazi finanziari regionali, diversamente la disponibilità del suo impiego resterà in capo alla regione.

Il rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità politica delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrare richiede, dunque, un costante monitoraggio onde evitare distorsioni del sistema e consentire il corretto esercizio del mandato elettorale.

A tal fine un ulteriore banco di prova è rappresentato dal fondo pluriennale vincolato delle regioni, rispetto al quale è stato adombrato il dubbio della destinazione alle contribuzioni vincolate alla realizzazione di obiettivi generali

---

ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l’equilibrio di bilancio ex post, corrisponde all’assenza di un disavanzo al termine dell’esercizio finanziario. E tuttavia il buon andamento presuppone anche che al positivo risultato finanziario faccia riscontro una corretta e ottimale erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali rese alla collettività.

Sotto tale profilo, il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell’azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità”.

<sup>27</sup> Così Corte Costituzionale, sentenza n. 247 del 06.12.2017.

della finanza pubblica allargata<sup>28</sup>, in esito alle previsioni dell'art. 9, comma 1 e 1-bis, della legge 243 del 2012, come modificati dall'art. 1, comma 1, lett. a) e b), della legge n. 164 del 2016, le quali inciderebbero sulla naturale gestione del fondo pluriennale vincolato nel senso della implicita destinazione alla finanza statale. Nello specifico le modifiche intervenute determinerebbero un congelamento delle risorse disponibili, la cui utilizzazione sarebbe già stata programmata. In tal modo il fondo pluriennale vincolato, anziché funzionare come garanzia conservativa di risorse non erogate ma vincolate nel fine, subirebbe un'eterogeneità strumentale agli equilibri della finanza pubblica allargata, provocando al contempo una scoperta di iniziative già approvate e, in ragione di ciò, un conseguente squilibrio per il bilancio dell'ente territoriale investito dalla contestata novella legislativa.

Una tale interpretazione, oltre a consentire un'indebita intrusione da parte dello Stato negli equilibri finanziari degli enti territoriali, con violazione della loro autonomia finanziaria e del correlato buon andamento della programmazione, determinerebbe anche la compromissione dell'ente quale soggetto pagatore affidabile perché lo stesso verrebbe privato della provvista accantonata per onorare i debiti contratti, con conseguente pregiudizio per l'adempimento delle obbligazioni<sup>29</sup>.

In altri termini sia il conferimento dell'avanzo di amministrazione dell'ente territoriale allo Stato, sia la destinazione del fondo pluriennale vincolato all'esigenze della finanza pubblica allargata, ipotesi eventuali ed adombrate dalle regioni nei ricorsi alla Consulta, sono in grado di alterare il meccanismo classico della democrazia rappresentativa, in quanto i "benefici" di una gestione virtuosa

---

<sup>28</sup> Il fondo pluriennale vincolato "è finalizzato a gestire in modo coerente e funzionale l'introduzione, nella contabilità degli enti territoriali, della cosiddetta "competenza rinforzata". Detto principio trova disciplina nel d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 1, punto 16, il quale prescrive che «[t]utte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. È, in ogni caso, fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati. L'accertamento costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza" (così Corte Costituzionale, sentenza n. 247 del 2017).

<sup>29</sup> In questo senso Corte Costituzionale, sentenza n. 247 del 2017.

delle risorse nel primo caso (e ferme le eccezioni alle quali si è fatto riferimento) o di una gestione formalmente e sostanzialmente corretta del bilancio nel secondo, imputabili agli amministratori dell'ente territoriale, sono in realtà trasposti allo Stato, deviando in tal modo il concetto di rappresentanza e di responsabilità politica. Questa eventualità, scongiurata attualmente dall'intervento della Corte Costituzionale, richiede una verifica costante del rispetto dei principi di trasparenza delle decisioni di bilancio, di responsabilità, di democraticità e di solidarietà<sup>30</sup>, di cui la Costituzione è il principale garante.

#### **4. Il disavanzo (e l'indebitamento) nella declinazione del patto intergenerazionale come fondamento della democrazia rappresentativa.**

Si è visto che il carattere strutturale e funzionale del bilancio, sia preventivo che successivo, risiede nella capacità dello stesso di divenire il principale banco di prova per la verifica dell'operato degli amministratori in termini di risultati raggiunti e di risorse impiegate. Gli elettori sono così posti nelle condizioni di censurare la condotta degli eletti nel periodo del mandato sulla base del giudizio sul loro operato, nella presunzione assoluta che sia la mancata approvazione dei bilanci sia l'incuria del loro squilibrio strutturale rappresentino dei fattori che interrompono il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti<sup>31</sup>.

Lo stretto legame che deve intercorrere fra decisioni politiche di bilancio e responsabilità per le conseguenze dalle stesse derivanti si interrompe bruscamente qualora vengano operate delle scelte destinate ad esplicitare i propri effetti al di là del periodo di mandato. In questa eventualità ciò che rileva è non solo l'elusione della responsabilità democratica connessa al ciclo politico, ma anche della responsabilità costituzionale intergenerazionale<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Cfr. sul punto L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile*, op. cit., 20.

<sup>31</sup> Così Corte Costituzionale, sentenza n. 228 del 2017.

<sup>32</sup> In questo senso Corte Costituzionale, sentenza n. 18 del 2019. La disposizione censurata, sostituita dall'art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016 consentiva all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7,

L'ordinamento finanziario-contabile prevede, infatti, la regola aurea dell'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; in subordine il rientro entro il triennio successivo (in collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce e comunque in un tempo anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

La *ratio* è rinvenibile nell'esigenza di porre rimedio al *deficit* immediatamente, per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto; la sua rimozione, dunque, non deve superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare "eredità" finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati.

La dilazione temporale del disavanzo, al di là del ciclo di mandato, sposta sui futuri amministrati importanti quote di *deficit* nonché la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro, in violazione degli elementari principi di equità intergenerazionale. Si verifica, infatti, l'assurda quanto reale situazione nella quale "le scelte adottate oggi sono destinate ad incidere sulle generazioni future, condizionando l'ambito di godimento di tutti i diritti fondamentali"<sup>33</sup>. In questa ottica si inquadra anche la possibilità di ricorso

---

del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (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), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis, comma 8, lettera e), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

<sup>33</sup> Così A. SAITTA, *Dal bilancio quale "bene pubblico" alla "responsabilità costituzionale democratica" e "intergenerazionale"*, in *Giur. Cost.*, 2019, 216. Secondo l'Autore è giunto il momento di ragionare in modo sistematico sui diritti fondamentali, non solo in una dimensione temporalmente statica ed individualista, ma diacronica e quindi collettiva e transgenerazionale, secondo un approccio costituzionalmente necessario e fondato sull'articolo 2 della Costituzione. Solo in questo modo si effettua una valutazione concreta del godimento dei diritti fondamentali da parte delle generazioni future.

all'indebitamento<sup>34</sup>, da parte delle regioni, consentito dall'articolo 119 della Costituzione solo per le spese di investimento, per salvaguardare l'equilibrio, seppur tendenziale, fra la dimensione dei costi e quella dei benefici recati nel tempo alle collettività amministrative<sup>35</sup>.

L'equità intergenerazionale e intragenerazionale è, dunque, l'architrova sul quale costruire il rapporto fra esercizio del potere e responsabilità connesse, il quale richiede che gli effetti delle scelte di bilancio e finanziarie degli amministratori ricadano nell'arco temporale riconducibile al mandato elettivo onde consentirne la sindacabilità alle successive elezioni previa valutazione delle risultanze di amministrazione<sup>36</sup>. Da qui la previsione dell'obbligo di approvazione del bilancio preventivo e del rendiconto<sup>37</sup>, a presidio del corretto funzionamento del circuito democratico rappresentativo.

La tendenza a perpetuare il disavanzo strutturale nel tempo finisce, invece, per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento dell'ente, entrando in tal modo in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale.

## 5. Conclusioni.

---

<sup>34</sup> F. SUCAMELI, *La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *federalismi.it*, 2017, 22, afferma chiaramente che "il ricorso al debito deve essere sostenibile, cioè non deve determinare la paralisi prospettica del funzionamento del bilancio nell'erogazione dei servizi essenziali, a scapito delle generazioni future, sancendo un patto di solidarietà intergenerazionale sul piano finanziario (art. 2 Cost.)".

<sup>35</sup> In tal senso la Corte Costituzionale, già nelle sentenze n. 107 del 2016 e n. 6 del 2017, ha affermato che "l'incremento del deficit strutturale e dell'indebitamento per la spesa corrente ha già indotto questa Corte a formulare chiari ammonimenti circa l'impraticabilità di soluzioni che trasformino il rientro dal deficit e dal debito in una deroga permanente e progressiva al principio dell'equilibrio del bilancio: «[f]erma restando la discrezionalità del legislatore nello scegliere i criteri e le modalità per porre riparo a situazioni di emergenza finanziaria come quelle afferenti ai disavanzi sommersi, non può non essere sottolineata la problematicità di soluzioni normative, mutevoli e variegate come quelle precedentemente descritte, le quali prescrivono il riassorbimento dei disavanzi in archi temporali lunghi e differenziati, ben oltre il ciclo di bilancio ordinario, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale".

<sup>36</sup> Secondo i principi di certezza del diritto e veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità più volte enunciato dalla Corte Costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 274 del 2017).

<sup>37</sup> In tal senso G. RIVOSECCHI, *La parificazione*, op. cit., 23 e ss.

Il *leitmotiv*, nelle ipotesi analizzate, è rinvenibile nell'effetto di deresponsabilizzazione politica e giuridica dei diversi livelli di governo, dello Stato qualora ponga in essere delle scelte le cui conseguenze ricadano su un altro ente territoriale, dei governanti attuali rispetto agli elettori ed agli amministratori futuri nelle scelte di indebitamento o nei piani di rientro dei disavanzi strutturali.

E se è vero che la sovranità presuppone l'esercizio del potere di decisione politica sulle finanze pubbliche<sup>38</sup>, la mancata corrispondenza fra decisione politica (operata spesso a livello centrale) e responsabilità politica (che ricade sull'ente territoriale) rappresenta una grave disfunzione del circuito democratico a danno della rappresentatività, che ne costituisce un caposaldo.

Torquerville affermava in proposito che "la democrazia inizia con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale perché i cittadini valutano come sono state utilizzate le risorse chieste loro con le imposte e quindi alle prime elezioni giudicano se mantenere o mandare via gli amministratori".

Purtroppo il tecnicismo eccessivo delle norme sui bilanci, unito alla non sempre chiara redazione delle norme, avalla la tendenza attuale ad interrompere il legame fra rappresentanti e rappresentati che vede nelle elezioni il momento fondamentale di conferma o meno della fiducia prestata. Lo si è visto nello sviamento dell'armonizzazione verso finalità di estensione in capo allo Stato di funzioni delle regioni contrariamente alla sua *ratio*, che risiede proprio nel permettere l'affidabile e comparabile rappresentazione dei fatti di gestione al fine di garantire il principio di responsabilità connessa al ciclo politico; è stato confermato da tutte quelle ipotesi nelle quali è stata ravvisata la latente violazione del principio di rappresentanza democratica.

Ciò impone una riflessione sistematica, la quale non può prescindere dal fatto che il bilancio, quale bene pubblico, è diventato il campo delle scelte nel quale assicurare prioritariamente la garanzia dei diritti fondamentali. Incidere sulle risorse da attribuire agli enti territoriali, in senso riduttivo, da parte dello Stato

---

<sup>38</sup> Così S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Rivista AIC*, 2013, 1.

significa non solo deresponsabilizzarsi rispetto alla scelta compiuta, ma determina il ridotto o, nella peggiore delle ipotesi, mancato godimento dei diritti fondamentali, che rappresenta il *vulnus* più grave per la nostra democrazia costituzionale. Nella stessa direzione, traslare sulle generazioni future i risultati pessimi della gestione economica e finanziaria tradisce il significato più profondo dei principi della Costituzione, costruiti intorno all'inviolabilità dei diritti, al pluralismo istituzionale ed alla solidarietà economica, politica e sociale<sup>39</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali. Casi e materiali. Un itinerario giurisprudenziale*, Torino, 2019, 2 e ss.