

Collana Nuove Autonomie

MONOGRAFIE

14

Elisa Cavasino

**SCELTE DI BILANCIO
E PRINCIPI COSTITUZIONALI**

Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio
nell'esperienza costituzionale italiana

Editoriale Scientifica
Napoli

I costi per l'editing, la stampa e la distribuzione in commercio di questo volume sono stati coperti per circa l'85% dal "Fondo finalizzato alla ricerca di base" 2018-2020 dell'Università degli Studi Palermo

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-9391-885-5

*A Giulia, Marco e Sergio,
per le belle avventure vissute insieme e per i vostri sorrisi.*

Si ringraziano i *referees* anonimi per la valutazione, le indicazioni ed rilievi effettuati, che mi hanno senz'altro aiutato a migliorare questo studio.

Un ringraziamento particolare va a coloro che hanno creduto in questo itinerario di ricerca e che mi hanno sostenuto nel suo svolgimento. Grazie, dunque, a mio padre ed a mia madre, per aver – da sempre – accettato le mie spigolosità ed essermi stati vicini anche nel corso di questa ricerca, proprio in quei momenti in cui mi sono sentita in difficoltà. Grazie a Gabriella, Pietro, Ornella e a Rosanna per aver dato serenità a me ed ai miei figli.

A Francesco, che mi ha fatto appassionare al tema e con cui ho discusso a lungo, un sincero grazie per avermi insegnato tantissimo e per aver creduto sin da subito che avrei potuto scrivere questo libro.

A Laura, a Marco e a Silvio, le mie scuse per avervi sottoposto la lettura di questo libro o di sue parti quando era ad uno stato “grezzo” ed i più profondi ringraziamenti (specialmente a Laura) per avermi aiutato a chiarire meglio il mio pensiero. A Simone va la mia riconoscenza per i tantissimi spunti di riflessione e per aver dibattuto ogni argomento speso in queste pagine.

Infine, grazie (ma è troppo poco!) a Giuseppe e ad Aldo, per avermi “accettato” come “apprendista-giurista” e come interlocutrice su questo tema non so nemmeno perché e per aver contribuito in modo determinante alla definizione ed alla pubblicazione di questo libro.

Alla responsabile ed ai funzionari del Polo bibliotecario giuridico, economico e sociale dell'Università degli studi di Palermo va tutta la mia gratitudine per aver garantito un alto livello di qualità dei servizi durante le restrizioni agli stessi determinate dalla pandemia da Covid-19. In particolare, ringrazio la responsabile del Polo bibliotecario, Marianna Buzzotta, per l'intelligenza e la capacità organizzativa che ha dimostrato nel corso dell'emergenza sanitaria e tutti i funzionari della biblioteca per aver risposto in modo rapido ed efficace alle mie richieste. Grazie, specialmente ad Erminia Bonafede, ma anche a Rita Oliveri, Angela Sciascia, Giuseppina Vazzano e Claudio D'Aleo.

PREFAZIONE

di

ALDO CAROSI

«L'immagine della razionalità economica come principale – se non unica – razionalità di governo, laddove essa presupponga, semplificando, di poter rappresentare i comportamenti umani secondo il paradigma dell'*homo oeconomicus* non spiega in modo esaustivo come, invece, *nella storia* e nell'esperienza costituzionale possa essere stato strutturato e sia poi mutato il rapporto fra Stato ed economia, né spiega i mutamenti oggi in atto nelle economie globalizzate».

Ho scelto questa frase per introdurre il commento allo sforzo titanico dell'Autrice di uno studio vasto e complesso che si misura senza pregiudizi con i paradigmi disciplinari del diritto costituzionale, applicati tuttavia ad un sindacato “naturalmente” diverso, quello delle scelte di bilancio e della finanza pubblica globalizzata.

Ciò ha comportato uno sguardo sincretico a tematiche interdisciplinari che spaziano dalle scienze economiche, alle problematiche scientifiche pure, alla organizzazione dello Stato, al ruolo delle autonomie territoriali senza perdere di vista l'obiettivo centrale della indagine condotta: quello inerente alla definizione e alla garanzia di effettività dei diritti fondamentali e della sottesa erogazione delle prestazioni essenziali.

Tale complesso intreccio di riferimenti ha dovuto tener conto anche delle interrelazioni con il contesto europeo ed internazionale.

Si tratta di un pregevole contributo di carattere teorico e storico-culturale, teso ad illustrare le specificità del ragionamento giuridico di fronte ai molti problemi cruciali delle discipline pubblicistiche.

Uno dei pregi della pubblicazione è il vasto corredo di note che non sono mai fini a se stesse ma comportano, ciascuna, un confronto con il pensiero degli studiosi citati anche nel caso in cui non se ne condivide l'impostazione.

Il primo capitolo è dedicato ad un analitico *excursus* storico del diritto del bilancio, attraverso un confronto con il contesto politico in cui gli studi di Laband, Gneist, Jellinek sono sorti. I canoni giuridico-

costituzionali del diritto del bilancio elaborati da questi grandi del passato erano essenzialmente centrati sull'analisi della forma di governo perché dovevano osservare un quadro di rapporti politici e un circuito della rappresentanza politica che caratterizzava appunto il sistema di governo di quel tempo.

Viene sottolineato come proprio in quel contesto e con riguardo al diritto del bilancio nasce il diritto costituzionale, fenomeno che in tempi recenti è rimasto oscurato nella maggior parte dei testi di diritto costituzionale moderni.

Nel sottolineare il tramonto, nei fatti, della concezione della legge di bilancio come legge formale, l'Autrice rileva come ciò avvenga soprattutto alla luce della esperienza contemporanea che vede confluire nel documento d'insieme delle entrate e delle spese la somma del finanziamento delle politiche pubbliche. E questo fatto viene giustamente accostato all'inevitabile interrelazione con i metaprinциpi della nostra Costituzione repubblicana.

Questo tema viene scandagliato nel secondo capitolo dell'opera in cui si rileva come l'esperienza costituzionale repubblicana abbia lentamente ma inevitabilmente portato ad una rivisitazione dell'approccio classico al diritto del bilancio.

Dal paradigma liberale dello Stato neutrale di fronte allo sviluppo dei cicli economici si passa ad un paradigma economico-finanziario in cui l'intervento statale è volano per promuovere lo sviluppo dell'economia.

Ma la flessibilizzazione del cosiddetto principio del pareggio di bilancio ha assunto nella giurisprudenza costituzionale un andamento non lineare: dalla enfaticizzazione della libertà del legislatore di usare la leva del debito si è passati alla preoccupazione per lo stato precario dei conti.

L'Europa e la visione rigorosa delle Nazioni nordeuropee, una volta travasata nei Trattati, hanno acuito queste contraddizioni e hanno posto l'Italia e gli studiosi del diritto pubblico di fronte ad una serie di aporie e di anfibologie molto gravi.

Da un lato la propensione della cultura politica nazionale ad affermare sani principi ma a non rifletterli sulla sincerità dei conti; dall'altro una visione vetero-liberale europea del cosiddetto pareggio di bilancio hanno portato a forti dialettiche, non di rado sfociate in conflitti.

Quel che è più grave, tali conflitti sono sfociati spesso in transazioni politiche atecniche e ondivaghe spiazzando i teorici puri del diritto, molto attenti alle contraddizioni formali di certe soluzioni.

La scommessa del libro è proprio quella di misurare questa variegata realtà con i canoni giuridici del diritto, cercando di individuare quei principi di vertice in grado di giustiziare le “cattive norme”, siano esse di genesi nazionale che europea. Quest’ultimo profilo, peraltro, viene trattato *funditus* nel sesto capitolo di cui si dirà più compiutamente.

Nel terzo capitolo si prospetta un esame delle dinamiche evolutive dei paradigmi economico-finanziari. Anche in questo caso la inesorabile conclusione è nel senso della non scientificità delle teorie economiche, quand’anche supportate dalle sofisticate elaborazioni della scienza delle finanze.

Il quarto capitolo riguarda ancor più strettamente la organizzazione amministrativa del nostro Paese attraverso un esame della dialettica tra Stato e autonomie territoriali. Anche in questo caso l’elevata politicizzazione dei modi di risoluzione dei conflitti fatica ad essere ricondotta ai paradigmi del diritto pubblico.

Il mito della “leale collaborazione”, attraverso il quale la Consulta ha cercato di conciliare gli interessi unitari dello Stato con le ragioni delle autonomie, vacilla sotto i colpi della osservazione obiettiva del contenzioso costituzionale (ma non solo di quello costituzionale).

Il Giudice delle leggi è sempre più spesso costretto a declinare la “leale collaborazione” in “doverosa cooperazione”, ricordando ai contendenti che le ragioni erariali e quelle dell’autonomia non sono posizioni inutilmente antagoniste ma devono essere piegate verso la persona, verso i servizi sociali, verso il principio di eguaglianza in senso formale e sostanziale, verso una razionalità e una ragionevolezza capaci di prescindere dalle petizioni di principio.

Il quinto capitolo in tema di identità costituzionale e scelte di bilancio è quello in cui l’Autrice trova il maggiore supporto al suo lucido ragionamento nella copiosa giurisprudenza della Consulta e dei giudici di merito.

I molti riferimenti giurisprudenziali le consentono di affermare come alla base dell’equilibrio del bilancio vi siano i principi di responsabilità finanziaria e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Così pure per la dicotomia tra armonizzazione dei bilanci e contabilità di mandato: principi non ossimorici ma – come viene messo in luce – complementari. Accanto alla espressione omogenea di conti che devono essere confrontati, sommati ed elaborati macroeconomicamente vi è una altrettanto forte necessità di una loro esposizione chiara e comprensibile agli amministrati, quella contabilità di mandato che troppo spesso nella politica italiana sfocia nell’assertiva e retorica autoreferenza dell’elettorato passivo. L’eletto deve sentirsi pienamente investito del mandato per cui ha chiesto la fiducia dell’amministrato ma occorre che i suoi programmi e i suoi rendiconti, pur essendo diversi dall’arida esposizione armonizzata, siano a quest’ultima corrispondenti attraverso una rigorosa conciliazione.

E qui l’Autrice ricorda la tesi dei poteri neutrali di Sandulli e Crisafulli che avevano individuato nella magistratura contabile la custode degli interessi finanziari adespoti che possono essere proficuamente tutelati solo attraverso una legittimazione al processo costituzionale. Attività di controllo non certo amministrativa ma di natura paragiurisdizionale quando comporta l’accertamento della cattiva gestione e provvedimenti interdittivi di spese non coperte secondo i principi costituzionali.

Viene altresì ricordato come la “socializzazione” degli interessi legati alla sana gestione finanziaria non sia prerogativa della sola magistratura contabile ma anche degli altri giudici di merito, ed in particolare di quelli amministrativi che hanno portato di fronte alla Corte costituzionale anche l’esigenza di spese costituzionalmente necessarie. Così pure i giudici penali hanno “sdoganato” il falso in bilancio e le false informazioni sociali per quei funzionari pubblici che, attraverso informazioni fuorvianti, spingono i collegi amministrativi ad adottare bilanci e provvedimenti finanziari illegittimi.

Partendo dalle fattispecie processuali concrete l’Autrice viene poi a ricostruire la matrice pluralista della nostra Costituzione economica e la trama che la collega inscindibilmente ai diritti fondamentali della persona. È questa inscindibile connessione che ha ispirato molte fattispecie di controllo di costituzionalità sulle decisioni di bilancio.

Un paragrafo viene poi dedicato ai profili probatori del giudizio di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria e segnatamente alle tecniche di formulazione delle ordinanze istruttorie e alla loro influenza sul ragionamento che conduce alla decisione finale.

Infine un ampio spazio viene dedicato al principio di equilibrio tendenziale e dinamico, quale carattere peculiare del sindacato sulle disposizioni di carattere finanziario e alla sua “naturale” predisposizione a modellare verso il futuro gli effetti della pronuncia costituzionale.

L'ultimo capitolo – quello che l'Autrice, discutendone con chi scrive, ha chiamato espressamente “una missione impossibile” – tratta i delicati equilibri che reggono il rapporto tra i principi della nostra costituzione e la cessione di sovranità finanziaria e monetaria che è avvenuta attraverso gli art. 11 e 97 della Costituzione. Si tratta di una lettura “critica” e al contempo costruttiva del complesso scenario in cui interagiscono le procedure parlamentari delle scelte di bilancio, il ruolo dell'esecutivo, i vincoli europei e internazionali assunti dai nostri governanti. Lo spettro dei controlimiti e degli “autolimiti” viene affrontato senza la pretesa di raggiungere conclusioni pietrificate.

Ma è proprio questa obiettiva incertezza, che si ricava dallo squadrimento delle varie problematiche, il pregio dello studio che non si risolve in assiomatiche e ireniche conclusioni ma si pone il problema dei conflitti in essere e potenziali tra diverse ideologie e soprattutto della percezione dell'uomo comune di fronte ad uno scenario così complesso di cui vede soltanto i riflessi della crisi economica sulle proprie chances di esistenza.

In questa incerta prospettiva lo stesso *Covid-19* sembra portare a nuovi e ulteriori sviluppi come in certi accenti innovatori della governance europea, che sembrano ora più attenti alle condizioni della persona piuttosto che al pareggio di bilancio.

È una partita non ancora decifrabile e il libro appare una preziosa riflessione sullo stato del diritto del bilancio e della finanza pubblica contemporanea senza indulgere a retoriche ed assiomi che non di rado concludono opere di analogo oggetto.

INTRODUZIONE

Uno dei caratteri strutturali degli ordinamenti costituzionali¹ è il diritto del bilancio.

Sono le norme costituzionali che mettono in relazione il sistema economico con gli Enti territoriali a definire come questi ultimi, attraverso le decisioni sulle pubbliche entrate e le pubbliche spese, assicurano stabilità e funzionalità all'organizzazione costituzionale di una data comunità politica e la orientano verso la realizzazione dei fini fondamentali per i quali è stata costituita.

In questo senso, le scelte di bilancio sono uno dei più importanti strumenti di attuazione della Costituzione.

Il diritto del bilancio, dunque, va inteso come la Costituzione finanziaria di un dato ordinamento giuridico. Più precisamente, la disciplina costituzionale delle decisioni politiche sulle pubbliche entrate, quella sulle pubbliche spese ed il modo con il quale le risorse sono effettivamente utilizzate dall'amministrazione, in attuazione delle decisioni sulle entrate e le spese (bilancio e rendiconto), organizzano il rapporto fra individuo, comunità e potere in una data esperienza costituzionale, essendo funzionale al reperimento di risorse volte a preservare e realizzare i fini costituzionali della stessa.

Le prime formalizzazioni sistematiche di questa disciplina sono emerse nel corso dell'Età liberale. In quel contesto, con l'espressione diritto del bilancio si evocava il complesso delle norme costituzionali che identificavano gli organi costituzionali titolari del potere di decidere sull'*an*, il *quantum* ed il *quomodo* delle entrate e delle spese (ossia i titolari del potere d'indirizzo politico-finanziario).

Com'è noto, in quelle esperienze giuridiche statali, era in corso una vera e propria lotta per il diritto al bilancio, fra Monarca, Governo e

¹ In questo studio si farà in realtà più spesso uso del termine "esperienza" come chiave di comprensione dei fenomeni giuridici per cui si rinvia ai contributi di RICCARDO ORESTANO raccolti in R. ORESTANO, *Introduzione allo studio del diritto romano*, Bologna, 1987 e, specialmente ID., *Della 'esperienza giuridica' vista da un giurista*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1980, 1174.

Parlamento ed è proprio dai conflitti costituzionali sul bilancio che l'indagine giuridica ha preso le mosse. Per tale ragione, in epoca liberale gli studi sul diritto costituzionale del bilancio sono, in definitiva, studi sulla forma di governo e sui suoi riflessi sul sistema delle fonti (sui rapporti fra Legge e bilancio, per citare uno dei classici del diritto del bilancio)². Tuttavia, non va trascurato che già in quell'epoca, la cultura giuridica aveva messo in rilievo quanto fondamentale fosse il sistema dei controlli sulla coerenza dei processi di bilancio rispetto alle norme costituzionali (sulla legalità costituzionale del ciclo di bilancio) e del sistema dei controlli volti ad assicurare la legalità dei processi di attuazione delle decisioni sulle entrate e sulle spese (i controlli sulla legalità in materia tributaria, contabile e di bilancio) per il razionale funzionamento di quelle organizzazioni politiche, sino ad immaginare l'esistenza di un bilancio normale, ossia l'esistenza di vere e proprie priorità e regolarità nella spesa pubblica e, dunque, anche nel dimensionamento delle entrate pubbliche³.

In epoca successiva, emersero altri tratti caratteristici della Costituzione finanziaria statale.

Uno di questi è il carattere ciclico dei processi di bilancio. Ci si accorse, infatti, che è attraverso i vari cicli di bilancio che ciascun Ente territoriale programma e valuta la coerenza fra decisioni politiche e scelte amministrative sull'effettivo "reperimento" ed "uso" delle risorse pubbliche con i principi di struttura dello stesso⁴.

La natura ciclica delle decisioni sulle entrate e sulle spese dipende dal tipo di relazione che essa determina fra organizzazione politica e sistema economico di riferimento. In altre parole, sin dalla crisi dello Stato liberale ci si accorse che la Costituzione finanziaria definisce regole e principi materiali (non solo di organizzazione del "potere politico") che

² R. GNEIST, *Gesetz und budget, Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von Maerz 1878*, Berlin, 1879, trad. it a cura di C. FORTE, *Legge e bilancio*, Milano, 1997.

³ P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preußischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871, ed. 1971, Berlin-New York, raccolto nel volume trad. it. a cura di C. FORTE, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, 5.

⁴ C. FORTE, *Introduzione*, a P. LABAND, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, trad. ed edizione italiana a cura dello stesso C. FORTE, V.

consentono di realizzare l'osmosi fra istituzioni politiche, istituzioni economiche e istituzioni sociali. Emerse insomma, quello che qui si chiama paradigma economico-finanziario nella realtà costituzionale. Ciò ha aperto un dibattito, negli studi giuridici ed economici, in particolare con riferimento all'esperienza costituzionale italiana, sull'effettiva capacità di un'organizzazione politica di incidere sul sistema economico, specialmente quando questo si caratterizza per essere aperto ed integrato a livello ultra-statale⁵.

Giuristi ed economisti hanno messo in rilievo, con particolare riferimento all'esperienza costituzionale italiana, che diversi fattori hanno ridimensionato il margine di discrezionalità politica degli organi costituzionali detentori della funzione d'indirizzo politico-finanziario dello Stato.

Le trasformazioni economiche e geo-politiche nel corso del XX e del XXI secolo avrebbero determinato una torsione della forma di governo parlamentare nel senso della perdita di centralità del Parlamento ed avrebbero comportato gravi problemi di effettività del "diritto al bilancio" del Parlamento. In particolare, il mutato quadro dei rapporti tra Governo e Parlamento in materia d'indirizzo politico-finanziario sarebbe stato determinato da due processi paralleli: la definizione di sempre più stringenti "vincoli europei" di bilancio, ossia quella rete di limiti all'indebitamento ed al *deficit* pubblico definiti dal diritto dell'Unione europea e le riforme costituzionali che hanno ridefinito il sistema dei rapporti fra Stato ed altri Enti territoriali (il cosiddetto "federalismo fiscale")⁶. Entrambi questi processi hanno condotto ad uno sbilanciamento della forma di governo parlamentare nel senso della prevalenza del Governo nell'esercizio della funzione d'indirizzo politico-finanziario⁷ e ad una nuova articolazione del potere politico su diversi livelli di governo: da quello "locale" a quello "sovranazionale".

⁵ Basti richiamare l'introduzione a O. BLANCHARD, A. AMIGHINI, F. GIAVAZZI, *Macroeconomia. Una prospettiva europea*, Bologna, 2014, 19 ss.

⁶ Si vedano in particolare gli studi di G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, e G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996.

⁷ Si vedano le considerazioni di G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, 195 ss. e V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda repubblica*, Soveria Mannelli, 2007, 152 ss.

Economisti e giuristi hanno poi mostrato di essere fortemente consapevoli della crescente influenza sulle decisioni di bilancio – e dunque sul concreto funzionamento delle democrazie pluraliste – degli operatori dei “mercati finanziari” sui titoli di debito pubblico, quali attori capaci di condizionare le decisioni sulle entrate e sulle spese e di orientare le scelte di politica economica (e le decisioni che riguardano la struttura del *welfare*), soprattutto in presenza di elevato debito pubblico e di economie in stagnazione o in crisi⁸.

La consapevolezza dello stretto nesso fra sistema economico e finanza pubblica si deve certamente all’integrazione fra studi giuridici e studi economici, al contributo scientifico dei “fondatori” della scienza delle finanze⁹ e della “rivoluzione keynesiana”¹⁰.

J.M. Keynes e R.A. Musgrave, in particolare, hanno consentito di cogliere quale sia l’effettivo rapporto fra pubblici poteri, crisi, crescita e stabilità economica; quali siano le funzioni essenziali delle decisioni di bilancio pubblico (allocativa, distributiva e di stabilizzazione e sviluppo)¹¹; quali “vincoli esogeni” siano posti alle decisioni di bilancio nelle democrazie pluraliste con forte debito pubblico o *deficit*¹².

In un contesto del genere, anche negli studi giuridici – spesso limitati, come si è detto, ad un’analisi delle dinamiche di funzionamento della forma di governo – sono rimasti un po’ in ombra due aspetti che

⁸ In generale si veda G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, Roma-Bari, 1996.

⁹ A. DE VITI DE MARCO, *Principii di economia finanziaria*, Torino, 1939; R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York, Toronto, London, 1959.

¹⁰ J.M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest, and Money*, London, 1936, trad. it. *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, in ed. it. curata da G. LA MALFA, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta e altri scritti*, Milano, 2019.

¹¹ A. DE VITI DE MARCO, *Principii di economia finanziaria*, cit.; R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, cit.; ID., *A Multiple Theory of Budget Determination*, 23 *Finanzarchiv/Public Finance Analysis*, New Series, Bd. 17 H. 3 (1956/57), 333.

¹² Queste sono le forti critiche mosse ai vincoli europei di bilancio ed alle scelte di politica monetaria che hanno caratterizzato l’Euro-area da J.E. STIGLITZ, *The Euro: How a Common Currency Threatens the Future of Europe*, trad. it. *L’euro. Come una moneta comune minaccia il futuro dell’Europa*, Torino, ed. 2018; ID. (con C. DOHERTY e Foundation for European Progressive Studies), *Riscrivere l’economia europea. Le regole per il futuro dell’Unione*, Milano, 2020 (trad. it. di M. CUPELLARO, titolo originale *Rewriting the Rules of European Economy*) e da G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006.

hanno da sempre caratterizzato la struttura del diritto del bilancio: la sua strumentalità alla realizzazione dell'intero complesso dei fini costituzionali e la sua collocazione in un ordine giuridico che presenta organi e istituti di garanzia e di controllo della costituzionalità delle decisioni politiche, dunque, anche di quelle "di bilancio".

In particolare, nell'esperienza italiana è rimasto sullo sfondo il ruolo dei controlli sui bilanci e del sistema delle garanzie costituzionali rispetto alle scelte di bilancio, nonostante alcuni fondamentali contributi della dottrina giuspubblicistica¹³. Solo di recente si registra una inversione di tendenza, dovuta anche all'evoluzione della giurisprudenza contabile e, soprattutto, costituzionale¹⁴.

Troppo a lungo, nell'esperienza costituzionale repubblicana, si sono nei fatti postulate l'esistenza di uno iato fra sistema dei controlli di legittimità-regolarità contabile e giurisdizione costituzionale e la presenza di limiti al sindacato di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria, dovuti alla necessità di salvaguardare la discrezionalità del legislatore nell'esercizio della funzione d'indirizzo politico-finanziario.

Con particolare riferimento allo iato fra giurisdizione costituzionale e controllo contabile, però, deve essere valorizzato quell'insegnamento secondo cui ogni garanzia giuridica è «uno strumento [...] predisposto all'esclusivo scopo di fornire un'idonea tutela (e perciò strumento teleologico, individuato e caratterizzato dal suo specifico fine) rispetto agli atti dell'organizzazione autoritaria», che guardato «nel suo aspetto dinamico, si risolve in un'attività preordinata ad un fine», dunque in una funzione, appunto, di garanzia¹⁵.

Ciò può condurre a ritenere che gli organi ausiliari e la Corte costituzionale nell'ordinamento italiano partecipano, in modi differenti¹⁶,

¹³ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*. Atti del Convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno 19-21 giugno 1979, Napoli, 1979, 27.

¹⁴ A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2019, 66.

¹⁵ G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956, 319-320.

¹⁶ Espressione di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 350.

alla tutela della legalità costituzionale, e, pertanto, compongono il sistema integrato di garanzie costituzionali¹⁷.

Quanto invece ai limiti opposti al sindacato di legittimità costituzionale in materia finanziaria, molti di essi derivano da una visione rigida della disciplina sull'accesso, sulla natura del controllo di costituzionalità e sugli effetti delle decisioni del Giudice delle Leggi.

Tuttavia, non valorizzando quei margini di flessibilità nell'interpretazione delle regole sul processo costituzionale, è stato di fatto precluso il sindacato di costituzionalità in materia finanziaria. Così, "salvaguardare" la sfera di potere riservata agli organi costituzionali detentori della funzione d'indirizzo politico, si è messa a rischio la legalità costituzionale nel suo complesso.

Questa zona "grigia" (per non dire "franca", in certi momenti della nostra esperienza costituzionale), ha avuto l'effetto di consentire al Legislatore statale di comprimere (se non annullare) lo spazio di autonomia finanziaria riservato agli altri Enti territoriali ed ha contribuito a sbilanciare ancor di più in favore del Governo le dinamiche di definizione dell'indirizzo politico finanziario, mettendo in tensione (se non privando di effettività) alcune regole costituzionali poste a presidio del ruolo del Parlamento nelle decisioni di bilancio. Infine, la zona grigia di giustizia costituzionale ha impedito interventi efficaci volti ad evitare che potesse essere invertito il rapporto fra principi costituzionali e decisione di bilancio: i primi, come si è detto, orientano le politiche di bilancio, che ne sono strumento di attuazione.

In altri termini, l'assenza di garanzie costituzionali contribuisce a rendere irrazionale rispetto ai fini costituzionali la decisione finanziaria, mettendo a rischio la stessa effettività della Costituzione.

Ecco la ragione per cui qui ci si propone di osservare come le norme costituzionali distribuiscano il potere di "decidere" sul bilancio; quali limiti materiali tali norme pongono alle decisioni finanziarie e come debba e possa funzionare il sistema di garanzie e controlli che sono posti a presidio della strumentalità delle politiche di bilancio rispetto alla attuazione di quei principi costituzionali.

¹⁷ Sempre facendo leva sulle considerazioni di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 351.

Si è reso dunque necessario accostare al paradigma “liberale” degli studi sul diritto del bilancio – orientato all’analisi della forma di governo – una analisi che colga non solo il rapporto fra bilancio pubblico e sistema economico (valorizzando una delle funzioni della decisione di finanza pubblica, cioè quella di strumento di politica economica), ma che configuri il diritto del bilancio come strumento di utilità pratica, volto a rendere effettiva una Costituzione.

A tal riguardo, peraltro, non va trascurato che postulare, come in epoca liberale, che la “discrezionalità politica” degli organi costituzionali la scelta di bilancio sia ancora massima significa disconoscere, da un lato, la presenza di una costituzione lunga, rigida e garantita e, dall’altro, che l’esperienza costituzionale italiana si caratterizza per l’apertura all’integrazione sovranazionale. A quest’ultimo proposito, si è già accennato al “vincolo esterno” di bilancio: è noto che a partire dal Trattato di Maastricht, dunque ormai da quasi trent’anni, il processo di integrazione europea ha imposto ulteriori vincoli giuridici all’indirizzo politico-finanziario dello Stato e degli enti territoriali, imponendo il coordinamento delle politiche economiche nazionali con quelle europee ed articolando la sovranità monetaria entro un sistema europeo di banche centrali, caratterizzato dall’indipendenza dagli organi d’indirizzo politico-finanziario.

È noto che proprio con riferimento ai vincoli europei alla “sovranità finanziaria e monetaria” dello Stato è stato proposto di “classificare” il nostro regime politico come quello dello Stato costituzionale cooperativo¹⁸, possibile sviluppo costituzionale di una costituzione trasformatrice¹⁹ ed aperta, come quella italiana del 1948, che consente di innestare sul processo di attuazione costituzionale non solo processi di interna-

¹⁸ È noto che l’elaborazione della categoria concettuale dello Stato costituzionale cooperativo si deve a P. HÄBERLE, (voce) *Stato costituzionale*, in Enc. giur., Roma, 2000, XXX, *ad vocem*.

¹⁹ Sul concetto di costituzione trasformatrice C.R. SUNSTEIN, *Designing Democracy*, New York, 2001, trad. it. *A cosa servono le Costituzioni. Dissenso politico e democrazia deliberativa*, 2009, cap. 3, che muove da L. LESSIG, *Code and Other Laws of Cyberspace*, New York, 1999; P. LANGA, *Transformative Constitutionalism*, 17 *Stellenbosch L. Rev.* 351 (2006), ma non solo: M. HAILBRONNER, *Transformative Constitutionalism: Not Only in the Global South*, in *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 65, Issue 3, Sept. 2017, 527. In dottrina italiana si pensi a C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977.

zionalizzazione del diritto costituzionale in materia di diritti ma anche processi di riorganizzazione della distribuzione del “potere politico”, sotto forma di cessioni della sovranità²⁰, – in condizioni di parità con gli altri Stati – per assicurare, come dispone l’articolo 11 della stessa «la pace e la giustizia fra le nazioni»²¹.

Il “peso” della storia e della cultura giuridica costituiscono, per lo studioso contemporaneo, un ostacolo sul piano metodologico e concettuale per procedere ad una rivisitazione del paradigma liberale, per integrare negli studi sul diritto costituzionale del bilancio il sistema dei controlli e delle garanzie, per assicurare la strumentalità delle decisioni di bilancio alla realizzazione di tutti i fini costituzionali?

Si ritiene di no, in quanto, come si vedrà, gli studi ormai classici in materia di diritto del bilancio dimostrano proprio una elevata sensibilità rispetto allo stretto rapporto che corre fra forma di stato, sistema delle garanzie costituzionali e decisioni finanziarie. Già in epoca liberale il diritto del bilancio è strumentale rispetto alla forma di stato, e dunque, come si vedrà, è stata sempre affermata la necessità di assicurare che gli organi costituzionali detentori del potere di decidere sulle entrate e sulle spese funzionalizzassero effettivamente tale potere al perseguimento dei fini fondamentali dello Stato.

In altre parole, la circostanza che in età liberale²² le analisi giuridiche sul rapporto fra Costituzioni e potere politico abbiano inquadrato il diritto del bilancio principalmente (ma, come si vedrà, non esclusivamente) attraverso la forma di governo, non deve trarre in inganno, inducendo a ritenere che si *riduca* a questo la Costituzione finanziaria.

Infatti, quegli studi sui rapporti fra organi costituzionali ed i loro riflessi sulle fonti del diritto (su tutti, il problema d’inquadramento della

²⁰ Cfr. P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, in *Nomos*, 5/2018, spec. paragrafo 3, 9 ss.

²¹ In particolare si vedano gli studi di A. MANZELLA sul processo d’integrazione europea, a partire da A. MANZELLA, *Lo Stato "comunitario"*, in *Quad. cost.*, 2003, 273 ss.; ID., *Principio democratico e integrazione europea*, ivi, 2006, 569; ID., *L’unitarietà costituzionale dell’ordinamento europeo*, in *ivi*, 2012, 659 sino a ID., *Sui principi democratici dell’Unione europea*, Napoli, 2013.

²² Si seguiranno le “partizioni” delle varie “età” del costituzionalismo di M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali*, Roma-Bari, 2009; per il costituzionalismo del Novecento, G. VOLPE, *Il costituzionalismo del Novecento*, Roma-Bari, 2000.

legge di bilancio come legge meramente formale) erano tutti volti a definire i limiti costituzionali da opporre agli organi detentori del potere di decisione finanziaria, limiti che avevano non solo caratteri procedurali, volti a definire le rispettive sfere di attribuzioni degli organi costituzionali, ma anche caratteri materiali, volti evitare che la discrezionalità politica in materia finanziaria potesse bloccare il funzionamento dell'apparato amministrativo e, dunque, la realizzazione dei fini fondamentali dello Stato e la sua stessa esistenza (in questa chiave si vedano le riflessioni di Laband sul bilancio normale o sui poteri di emendamento parlamentare al progetto governativo di bilancio).

In questo contesto, per i giuristi contemporanei la sfida da cogliere è quella di indagare le ragioni per cui molti dei concetti elaborati dalle analisi "classiche" sul diritto del bilancio siano stati trasposti nel diritto finanziario di ordinamenti costituzionali con caratteristiche in parte differenti anche laddove essi apparivano già di scarsa utilità rispetto alla funzione che erano chiamati a svolgere nel momento in cui vennero definiti e di chiarire le ragioni per cui nelle democrazie pluraliste richiamando soltanto i concetti del paradigma liberale del diritto del bilancio si rischi di "semplificare" troppo la struttura di quest'ultimo. In particolare, bisogna evitare il rischio che, facendo leva sulla nota distinzione fra forma di stato e forma di governo²³, si "confini" il diritto costituzionale del bilancio nell'ambito della forma di governo e del rispettivo sistema delle fonti lasciando così in ombra il carattere fondamentale delle decisioni finanziarie: la loro strumentalità rispetto alla forma di Stato e la loro collocazione in un ordinamento dotato di un sistema di garanzie costituzionali che è attivabile anche con riferimento agli atti di natura finanziaria.

La strumentalità del diritto del bilancio rispetto alla forma di stato e l'importanza che gioca il sistema delle garanzie costituzionali è stata obnubilata anche dal paradigma economico-finanziario, che ha sorretto una ricostruzione della decisione finanziaria come essenzialmente funzionalizzata a realizzare un dato assetto della costituzione dei rapporti economici e del governo dell'economia²⁴.

²³ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Milano, 1973.

²⁴ Sembrano costituire un punto di riferimento imprescindibile per un'analisi in chiave critica di questo approccio le considerazioni di M. LUCIANI, (voce) *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, V, 373 ss., sec. paragrafo 1. Per

Questo approccio, in altre parole, rischia di risolversi in una forma di riduzionismo economico delle politiche finanziarie.

Esso, come si è detto, ha avuto il sicuro merito di offrire importanti contributi relativi all'evoluzione delle dinamiche dei rapporti fra organi che svolgono la funzione d'indirizzo politico in materia "economico-finanziaria" (anche nel quadro del processo d'integrazione europea), individuando come si sono evoluti i limiti giuridici e i fini politico-costituzionali posti dinanzi ad essi²⁵.

Tuttavia, il paradigma economico-finanziario ha messo in ombra la funzione distributiva ed allocativa delle scelte di bilancio rispetto alla realizzazione di tutti i fini costituzionali: ecco perché rischia di tradursi in una forma di riduzionismo economico.

Infatti, se il punto forte dell'approccio economico-finanziario al diritto del bilancio è che esso osserva la decisione di bilancio andando oltre la forma di governo, il suo punto debole è proprio nella tendenza ad identificare politiche finanziarie e politiche economiche.

In altre parole, il paradigma economico-finanziario mette in relazione la decisione finanziaria con la struttura della costituzione economica e così, orienta la "politica di bilancio" al perseguimento di precisi fini costituzionali, individuando alcuni tratti della struttura materiale della Costituzione finanziaria. Tuttavia, esso si "ferma" ad inquadrare il rapporto fra Stato e "mercati" collocando in ombra gli altri limiti materiali che si oppongono alle decisioni finanziarie.

Insomma, sia la prospettiva classica che quella economico-finanziaria in qualche modo prescindono o collocano sullo sfondo del diritto costituzionale del bilancio di una data esperienza costituzionale due aspetti d'importanza ineludibile per la comprensione della stessa e

una definizione del concetto di *costituzione economica*, invece, S. CASSESE, *Introduzione*, in ID., *La nuova costituzione economica*, V ed., Roma-Bari, 2017, 4 «abbraccia principalmente istituti, norme e prassi relativi ai rapporti economici e alle imprese. Ma non si ferma qui, perché deve tener conto anche di altri aspetti, come quelli sociali e culturali: ad esempio, dell'assistenza sanitaria e dell'istruzione scolastica, in quanto comportano spese».

²⁵ G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana*, II ed., Milano, 1995.

per la definizione della sua struttura essenziale: lo stretto nesso che lega forma di stato, forma di governo e sistema di garanzie costituzionali²⁶.

In altri termini, tutti i principi che regolano il rapporto fra persona, comunità e potere costituito sono rilevanti nella definizione delle norme incidenti sulle politiche finanziarie ed il campo d'indagine non può così essere limitato soltanto ad alcuni aspetti del rapporto fra Stato, diritto e «struttura economica»²⁷.

In questa prospettiva, si tenterà di mostrare che anche gli studi “classici” sul diritto del bilancio coglievano chiaramente che, quando era in atto un mutamento dei rapporti sociali ed economici si determinava l'insorgere di crisi costituzionali che investivano immediatamente l'impianto della Costituzione finanziaria²⁸.

Questo insegnamento dei “classici” sul bilancio non va trascurato, perché consente di avvertire quando è in atto una crisi di effettività di una Costituzione e se è possibile porvi rimedio (oppure se si è dinanzi ad una transizione costituzionale).

In riferimento all'esperienza italiana, assumono così indubbia rilevanza i punti di “crisi” delle norme costituzionali procedurali e materiali della Costituzione finanziaria.

²⁶ Sul ricorso al concetto di regime politico in senso fungibile a quello di forma di stato G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, vol I, Padova, VIII ed., 2011, cap. II.

²⁷ Utilizza questa espressione M. LUCIANI, (voce) *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 376.

²⁸ A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1915, I ed. 1885, trad. it. a cura di A. TORRE, 2003, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del diritto costituzionale*, Bologna, 2003; R. GNEIST, *Gesetz und budget. Constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrise von März 1878*, Berlin, 1879, trad. it. a cura di C. FORTE, *Legge e bilancio*, Milano, 1997, 43; P. LABAND, *Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der Preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*, 1871, ed. 1971, Berlin-New York, *Il diritto del bilancio sulla base delle disposizioni della Carta costituzionale prussiana alla luce della Costituzione della confederazione della Germania del Nord*, 1 ss. ed. it. a cura di C. FORTE, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007, spec. 5, laddove LABAND si concentra sulla distinzione fra aspetti politici ed aspetti giuridici del diritto del bilancio; G. JELLINEK, *Gesetz und verordnung. Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage*, rist. anastatica ed. 1887, 1964, Aalen, trad. it. a cura di C. FORTE, *Legge e decreto*, Milano, 1997, 261 ss.

Riguardo agli aspetti “procedurali”, l’evoluzione dei rapporti fra organi che assumono le “decisioni politiche” di bilancio e quella dei rapporti fra Enti che compongono la Repubblica (specialmente, a questo proposito, il tipo di vincoli e raccordi fra le decisioni politiche di bilancio degli stessi enti), vedono certamente un punto di crisi di effettività costituzionale nell’eccessiva dilatazione dei poteri del Governo, protagonista indiscusso delle decisioni di bilancio nel diritto euro-nazionale, e nell’atrofia del “diritto al bilancio” del Parlamento, uno dei capisaldi della forma di governo parlamentare.

È una crisi che si è manifestata prima mediante il ricorso alla decretazione d’urgenza ed ai maxi-emendamenti sui disegni di legge di bilancio, con la contestuale posizione della questione di fiducia e che oggi sembra giunta ad un livello di gravità tale da aver scatenato dei conflitti sul bilancio in cui membri ed organi del Parlamento denunciano la violazione delle prerogative costituzionali del Parlamento in ricorsi per conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, investendo la Corte costituzionale di tali questioni. È una crisi di effettività dell’autonomia finanziaria degli Enti territoriali, dovuta, anche qui alle politiche finanziarie del Governo dello Stato, anch’essa sottoposta al vaglio della Corte costituzionale nell’esercizio del controllo di costituzionalità delle leggi.

Altri punti di “crisi” di effettività costituzionale sono rinvenibili nell’interpretazione che è a lungo prevalsa dei “vincoli” europei di bilancio, che è sembrata una forma di riduzionismo economico e che ha messo a rischio di effettività le garanzie dei diritti costituzionali e delle autonomie territoriali.

Le riflessioni che qui s’intendono sviluppare, mirano dunque a cogliere se la Costituzione repubblicana possa presidiare «spazi di decisione e di orientamento riconducibili ad un nucleo indefettibile di sovranità territoriale degli stati, come condizione per non andare incontro ad una perdita di legittimazione»²⁹. Da questo punto di vista è evidente che i processi d’integrazione giuridica e politica sovranazionale sono e restano una condizione necessaria «per soddisfare la domanda di assetti politici adeguati alla nuova realtà di vincoli ed interdipendenze» fra persona e comunità organizzate in forma politica³⁰ ma è parimenti rile-

²⁹ P. RIDOLA, *Il costituzionalismo e lo stato costituzionale*, cit., 16.

³⁰ P. RIDOLA, *Ibidem*.

vante provare a valorizzare il ruolo della comunità degli interpreti nella ricerca di un punto di sintesi fra Europa e Costituzione affianco alla ricerca di soluzioni politiche che possono anche essere discutibili sul piano giuridico-costituzionale.

La disciplina costituzionale della decisione finanziaria, dunque, fronteggia la sfida di dover riflettere il mutato assetto sociale ed economico che ambisce a regolare e le mutate forme di organizzazione costituzionale del potere, pur salvaguardando l'effettività dei diritti costituzionali e dei principi personalista, lavorista, solidarista ed autonomista.

Si anticipa qui che si ritiene che la Costituzione possa conservare una capacità nomopoietica ed in particolare, che possano essere ancora effettivi i principi strutturali di organizzazione dei rapporti fra persona e comunità politica che presuppongono un intervento dei pubblici poteri di carattere trasformativo delle istituzioni socio-economiche³¹. Ma ciò è possibile se si recupera l'idea che ogni processo decisionale di bilancio debba svolgersi in modo razionale, ossia funzionale proprio all'attuazione di tali principi e poiché la Costituzione del 1948 è una costituzione *aperta*, essa ambisce a limitare, disciplinare ed orientare anche all'esterno il processo di decisione politica negli ordinamenti cui si è ceduta "sovranità".

In altre parole, le "cessioni di sovranità" in materia economica e finanziaria appaiono inevitabili in un contesto economico e geo-politico in rapida evoluzione ed in cui i sistemi economici "nazionali" sono for-

³¹ Sul tema si ricorda l'opinione di V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in *Riv. infortuni e malattie professionali*, 1/1950, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 115 ss., che descrive come principio di struttura dell'ordinamento costituzionale italiano il principio *lavorista*. Più di recente e con riferimento specifico al tema che è qui in discussione, O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, spec. 29, si ricollega alla citata opinione e fa, condivisibilmente, riferimento alla valenza trasformatrice del principio lavorista nella Costituzione italiana ed alla sua collocazione apicale. Questo Autore, poi, collega al principio lavorista un obbligo costituzionale al raggiungimento della piena occupazione (pagine 30 ss.) e rileva una strutturale antinomia fra tale principio costituzionale ed i vincoli europei di bilancio poiché il primo viene messo in diretta relazione con schemi politico-economici di matrice keynesiana, mentre i secondi sarebbero derivanti dalla visione ordoliberal del rapporto fra Stato e Mercato (come istituzione) che inibirebbe politiche economiche interventiste volte alla realizzazione del pieno impiego.

temente integrati. Ma in questo contesto la Costituzione non tende a perdere la sua funzione equilibratrice dei rapporti sociali se le scelte di bilancio divengono *funzionali* al perseguimento di fini differenti da quelli costituzionali ciò è certamente possibile.

In questo studio, dunque, tenendo presente la collocazione apicale del principio lavorista nell'impianto costituzionale repubblicano, si tenterà di porre in rilievo quegli elementi di flessibilità dei vincoli europei di bilancio e quei canali di raccordo fra principi costituzionali e principi dei trattati istitutivi dell'Unione europea che possono consentire di dirimere in senso differente l'interrogativo sulla strutturale antinomia fra disciplina sovranazionale di bilancio e politiche economiche e finanziarie volte a dare effettività al principio lavorista, stemperando quello schema che vede una necessaria simmetria fra la Costituzione repubblicana ed il keynesismo, da un lato, ed il diritto dell'Unione europea e l'ordoliberalismo, dall'altro.

L'effettività della Costituzione dipende così dalle scelte d'indirizzo politico assunte dagli organi costituzionali dello Stato che devono dare attuazione al contenuto sociale nella Costituzione italiana, inteso come principio che impone un intervento dello Stato volto a «correggere in misura più o meno vasta le conseguenze» di un dato «regime economico-sociale, attenuandone gli effetti dannosi alla maggioranza dei cittadini»³². Se ciò non accade e se il sistema di garanzie costituzionali non è capace di *rispondere* ad una crisi di effettività della Costituzione, le norme costituzionali perdono del tutto la *forza* di *correggere* e *orientare* scelte politiche irrazionali.

Dunque, identità costituzionale e funzione equilibratrice della Costituzione³³ sono *effettive* se anche il sistema delle garanzie costituzionali può rendere *costituzionalmente razionali* le scelte di bilancio in un contesto di crescente integrazione sovranazionale in materia finanziaria.

Si avvierà, così, nella pagine seguenti, un percorso di riflessione che muove da alcuni snodi fondamentali del rapporto fra Costituzione e scelte di bilancio nelle esperienze costituzionali che hanno maggiormente influito nella definizione del diritto del bilancio nell'esperienza

³² V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, cit., 119.

³³ Nel senso indicato da C. MORTATI, *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, rist. Milano, 2019 con saggio introduttivo di M. FIORAVANTI, 54.

dell'Italia liberale (capitolo I). Si rifletterà, poi, sull'impianto del diritto del bilancio nella Costituzione del 1948 (capitolo II) e sulle forme che ha assunto la decisione di bilancio nel corso dell'esperienza repubblicana (capitoli III-IV). Infine, si tenterà di identificare i principi costituzionali che orientano le scelte di bilancio nell'attuale quadro ordinamentale, sia alla luce dell'evoluzione della disciplina costituzionale in materia di autonomia e finanza pubblica (capitolo V), sia nel contesto dello spazio giuridico europeo.

Obiettivo di questi ultimi capitoli della ricerca è di *agganciare la funzione costituzionale* delle scelte di bilancio *allo spazio euro-costituzionale*, individuando punti di convergenza e aporie fra vincoli costituzionali e vincoli europei di bilancio e possibili sviluppi che consentano di trasmettere le funzioni costituzionali delle scelte di bilancio nel quadro normativo europeo (capitolo VI).

A margine di questa introduzione si ritiene necessario aggiungere che in apertura del capitolo VI saranno effettuate alcune considerazioni sui rapporti del diritto costituzionale con l'economia politica. Queste considerazioni hanno il solo scopo di mostrare al lettore quanto la ricerca in questo campo d'indagine richieda una forte integrazione fra "saperi" differenti e di quanto sia utile, per i giuristi contemporanei, conoscere e confrontarsi con altre scienze per tentare di raggiungere un punto di equilibrio fra le varie dimensioni dei rapporti fra persona e comunità. In altri termini, non si può comprendere né tentare di rappresentare cosa sia la decisione di bilancio senza premettere alcune considerazioni sul *posto del diritto*, sul *ruolo del giurista*, sui rapporti fra scienza giuridica ed altre scienze.

Sotto questo aspetto, è stato sostenuto, in particolare, che sia ormai mutata la *ragione di governo*: dalla razionalità-limite giuridico si sarebbe passati alla razionalità-limite economico alle politiche finanziarie. Il diritto, ormai, avrebbe perso la sua funzione di mediazione, ordinante, razionalizzatrice della realtà, relegato ad una funzione ancillare rispetto ad altre scienze. Nel capitolo VI il confro con tale questione è apparso inevitabile.

Per rappresentare il problema con le parole degli storici dell'economia, si potrebbe dire direbbero che *accanto* al diritto si collo-

cano «la cultura e la competizione»³⁴, che assumono rilievo differente nella storia. In questa prospettiva il giurista, l'economista, lo scienziato in generale, dunque, sarebbero chiamati a comprendere quale sia oggi la dinamica fra queste diverse determinanti, senza pretendere di aver *l'ultima parola*, ma consapevoli degli inevitabili limiti dei loro *strumenti* di analisi.

Così, il giurista, dinanzi al diritto dell'Unione europea dovrebbe comprendere che il “ruolo” di “regolazione” sociale, politica ed economica del diritto è complementare rispetto a quello di altre “norme”, far recedere la razionalità giuridica dinanzi alla razionalità economica, capace di orientare in modo più efficace le decisioni finanziarie in funzione di ciò che è “razionale” in un dato momento storico ed in un dato contesto economico, sociale e politico.

Ma il diritto non è qualcosa di diverso dalla cultura, è esso stesso cultura. Dunque, quella *semplificazione* prima citata che distingue fra cultura, competizione e diritto non può reggere ad una prova di realtà ed il ruolo del diritto (ed in particolare del diritto costituzionale), non può essere ricostruito in termini “isolati” rispetto alla “cultura” ed alla “competizione”: il diritto è un *medium* fra questi aspetti differenti della *vita* di una comunità.

Il giurista, dunque, ha oggi un compito ulteriore e forse più gravoso rispetto all'economista dinanzi al fenomeno dell'integrazione euro-nazionale in materia finanziaria.

In particolare, dovendo osservare il *farsi* di un'esperienza costituzionale, nella sua «concreta storicità»³⁵, dovrà tentare di metter *ordine ad una realtà complessa* facendo leva su istituti, concetti, propri della sua tradizione giuridica, attento, al contempo, a «non ricadere sotto un'altra servitù», quella di concetti che possono *disumanizzare* il suo oggetto di ricerca, che è il fenomeno giuridico³⁶.

La comunità dei giuristi – e fra questi i costituzionalisti, in particolare – è, dunque, chiamata ad osservare ed a contribuire a costruire un orizzonte *culturale* che assicuri al diritto di poter realizzare quella «mi-

³⁴ *Ibidem*, ove richiama J.S. Mill.

³⁵ R. Orestano, *Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto romano*. Prolesione al corso di Storia del diritto romano, letta nell'Università di Roma il 23 marzo 1961, in *Riv. ital. sc. giur.*, 4/2013, 36, spec. 41.

³⁶ R. ORESTANO, *Concetto di ordinamento*, cit., 53.

sura di mediazione» fra forme di vita individuali e comunitarie profondamente differenti che caratterizzano l'esperienza giuridica contemporanea³⁷.

Nello svolgere questa funzione di "mediazione", che tende, per il costituzionalista a divenire addirittura *equilibratrice* della realtà sociale³⁸, assumeranno rilievo proprio i tratti caratterizzanti delle diverse esperienze giuridiche che compongono la *koiné europea*.

I caratteri *strutturali* (*i principi materiali ed organizzativi*) della Costituzione finanziaria dovranno avere un riflesso nel *diritto del bilancio euro-nazionale*, ossia dovranno orientare la decisione politica sulle entrate e sulle spese, rendendole *strumento* di inveroamento nella realtà di tali principi nello spazio giuridico euro-nazionale. È questo il precipitato del concetto di *razionalità giuridica* di cui qui si discute.

Per questo, quelle che seguiranno sono considerazioni da intendersi come ipotesi e momenti di confronto con la *comunità interpretante*³⁹, che nel tempo ha segnato i caratteri culturali dell'esperienza giuridica di riferimento per chi scrive, con riferimento al tema oggetto di analisi.

Questo itinerario di riflessione si concluderà, così, richiamando la speciale responsabilità che hanno i giuristi, in particolare nel momento attuale, nel tracciare una linea di continuità fra diritto costituzionale e *koiné europea* che consentano di assicurare *effettività* ai tratti fondamentali dell'esperienza costituzionale italiana in uno spazio giuridico più *vasto*.

³⁷ S. MAZZARESE, *A proposito di "Diritto civile tra legge e giudizio" e di "comunità interpretante" nel pensiero di Nicolò Lipari*, in *Rass. dir. civ.*, 4/2017, 1605 spec. 1609.

³⁸ C. MORTATI, *Introduzione a La Costituzione di Weimar*, loc. ult. cit.

³⁹ N. LIPARI, *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, capitolo IV, 271 ss..