

CHIAREZZA DEI CONTI PUBBLICI E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA.

(Osservazioni a prima lettura su C. Cost. n. 49 del 2018)

Giancarlo Antonio Ferro*

SOMMARIO: **1.** *Premessa;* **2.** *I fatti;* **3.** *I contenuti della decisione della Corte costituzionale: inadempienze regionali nell'approvazione del rendiconto ed esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato;* **4.** *(segue): un monito alla classe politica. Ovvero: chiarezza dei conti pubblici e logiche della democrazia rappresentativa*

* Associato di diritto costituzionale nell'Università degli studi di Catania.

1. Premessa

Con la sentenza n. 49 del 2018 la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi in materia di finanza pubblica. All'esito di un giudizio in via principale, infatti, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (*Rendiconto generale per l'esercizio 2013. Conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare*), nonché, in via consequenziale delle residue disposizioni della medesima legge reg. n. 16 del 2017, per violazione degli artt. 81 e 117, co. 2 e 3, Cost..

L'annotata sentenza presenta numerosi profili d'interesse e si segnala, in particolare, per la riconduzione di un profilo assai tecnico – quale è la materia dei bilanci pubblici – ai fondamenti teorici del moderno costituzionalismo.

La Corte, infatti, riprendendo quanto già sottolineato nella sent. 184 del 2016, ribadisce l'importanza che «nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria siano espressi con chiarezza e coerenza *anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori*»¹.

Si tratta di una precisazione di non poco momento, soprattutto laddove sembra saldare il principio di chiarezza e coerenza dell'atto legislativo alle logiche di fondo della democrazia rappresentativa, che trova un proprio corollario imprescindibile nella responsabilità politica degli eletti.

Una precisazione che potrebbe assumere importanti riflessi anche al di là della questione risolta con la sentenza in esame.

2. I fatti

Il Governo nazionale impugnava l'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Abruzzo 7 marzo 2017, n. 16 (*Rendiconto generale per l'esercizio 2013, conto finanziario, conto generale del patrimonio e nota illustrativa preliminare*), in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, e in relazione all'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208*), e all'art.

¹ Cons. dir., punto 3. Corsivi aggiunti.

39, comma 1, della legge Regione Abruzzo 25 marzo 2002, n. 3 (Ordinamento contabile della Regione Abruzzo).

Il ricorso aveva, altresì, ad oggetto gli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 di tale legge regionale in riferimento agli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., anche in riferimento ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto detta legge nel suo complesso avrebbe pregiudicato ulteriormente l'equilibrio finanziario della Regione Abruzzo, determinando altresì un'alterazione ancor più grave delle disfunzioni accertate per gli anni precedenti. In particolare l'illegittimità costituzionale del rendiconto 2013 sarebbe derivato dalla sua non conformità ai «principi fondamentali» in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, applicabili alla fattispecie *ratione temporis*.

Secondo la difesa erariale, infatti, la tardiva approvazione del rendiconto 2013 da parte della Regione Abruzzo, avvenuta a distanza di anni con la legge impugnata², avrebbe determinato di per sé l'illegittimità della legge regionale n. 16 del 2017. Tale ritardo, nella specie, avrebbe integrato la lesione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost., e delle norme interposte che fissano la scadenza al 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio interessato.

Lo Stato lamentava, inoltre, l'inattendibilità dei conti siccome rappresentanti nel rendiconto regionale, soprattutto con riguardo al risultato di amministrazione. In tal modo, veniva censurata l'ostinazione della regione Abruzzo nel non provvedere a ripristinare un corretto ciclo di bilancio, adottando un'effettiva e completa operazione di trasparenza sui conti regionali (innanzi tutto mediante un corretto riaccertamento delle partite contabili pregresse).

La Regione Abruzzo, dal canto suo, resisteva al ricorso evidenziandone l'infondatezza con precipuo riferimento alla censura di tardività nell'approvazione del rendiconto generale per l'anno 2013. Invero, secondo la difesa regionale, il termine del 30 giugno non avrebbe potuto essere inteso in maniera perentoria, tale da precludere categoricamente la possibilità di adozione di un successivo provvedimento in merito. Ne conseguiva l'inesattezza delle conclusioni del Governo nazionale in ordine alla decadenza rispetto all'approvazione del rendiconto regionale. Un'approvazione tardiva dei documenti contabili di rendicontazione, infatti, non avrebbe potuto ritenersi preclusa, visto che né l'art. 39 della legge reg. Abruzzo n. 3 del 2002, concernente l'ordinamento contabile regionale, né la normativa statale applicabile alla fattispecie in disamina attribuiscono ad altri soggetti la competenza in materia di approvazione dei rendiconti in caso di mancato rispetto del termine *de quo*.

A parere della Regione, l'eventuale dichiarazione di illegittimità della legge regionale per la sola censura relativa al mancato rispetto della data del 30 giugno dell'anno successivo avrebbe

² La Regione è, quindi, ferma all'esercizio 2012 nella predisposizione e approvazione dei rendiconti.

prodotto una situazione giuridica insostenibile, in quanto avrebbe impedito in termini assoluti di sanare, anche *a posteriori*, l'attività di rendicontazione, determinando una paralisi per l'amministrazione regionale, con inevitabili ricadute sulla finanza pubblica³.

3. I contenuti della decisione della Corte costituzionale: inadempienze regionali nell'approvazione del rendiconto ed esercizio dei poteri sostitutivi da parte dello Stato

Il giudice delle leggi, chiamato a decidere delle complesse questioni di legittimità proposte dallo Stato ne ha dichiarato l'infondatezza con riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, Cost. e in relazione alla legge reg. n. 3 del 2002 e al d.lgs. n. 76 del 2000 circa il superamento del termine di legge per l'emanazione della legge di approvazione del rendiconto.

Seppur i termini per l'approvazione del rendiconto 2013 della Regione Abruzzo fossero, infatti, ampiamente scaduti, determinando ulteriori ritardi inerenti agli esercizi anteriori al 2013, il superamento del termine di legge, tuttavia, non fa venir meno il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere «a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto. Infatti, il principio di continuità degli esercizi finanziari pubblici, che è uno dei parametri teleologicamente collegati al principio dell'equilibrio pluriennale del bilancio di cui all'art. 81 Cost., esige che ogni rendiconto *sia geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente, dalle quali prende le mosse per la determinazione delle proprie. Ne consegue che siffatta infondata preclusione paralizzerebbe, ove fosse applicata, la corretta gestione economico-finanziaria degli esercizi successivi*». Tale principio di continuità del bilancio è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto «collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato», consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi⁴.

Pur accogliendo sul punto gli argomenti posti a sostegno della difesa regionale, la Corte inserisce importanti e condivisibili distinguo volti, per un verso, a circoscrivere gli effetti del lamentato ritardo regionale; per altro verso, ad indicare la strada, per dir così, politica per la risoluzione di eventuali, future controversie tra Stato e Regioni nell'ipotesi di intollerabili inerzie degli amministratori locali in ordine all'approvazione di leggi di rendiconto.

³ La legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017 avrebbe consentito l'approvazione del rendiconto 2013 in adesione alle indicazioni e alle richieste della Corte dei Conti, inserendo nel disavanzo sia le maggiori spese da riprogrammazione sia l'anticipazione di liquidità.

⁴ Cfr. C. cost., sent. n. 181 del 2015.

Secondo il giudice delle leggi, infatti, non può essere accolto l'assunto della resistente secondo cui rientrerebbe nella competenza esclusiva della Regione l'approvazione della legge di rendiconto. Ed infatti, così argomentando si finirebbe per ammettere un *vulnus* irrimediabile agli interessi della collettività regionale in presenza di gravi e reiterati ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale. Proprio tali ritardi nell'approvazione della legge di rendiconto, al contrario, giustificerebbero, secondo la Corte, l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost.⁵.

Si tratta di una precisazione di non poco momento, sol che si pensi alla dibattuta questione circa l'ammissibilità di tali poteri in materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni⁶.

Orbene, ai sensi dell'art. 29, co. 1, d. lgs. n. 76 del 2000, che detta i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208, è pur vero che il rendiconto generale della regione deve essere approvato con legge regionale. Tuttavia, tale previsione non può tradursi in un incondizionato potere rimesso nell'*an* ai Consigli regionali, dovendosi ricollegare la disposizione *de qua* non già ad una manifestazione di libero esercizio del potere politico, quanto piuttosto ad un obbligo giuridico di provvedere mediante legge regionale, la cui violazione, pur non essendo assistita da sanzione esplicitamente prevista dal decreto legislativo, può dar luogo all'attivazione dei poteri sostitutivi statali, se del caso, attraverso il ricorso alla decretazione d'urgenza.

Tale soluzione sarebbe, infatti, consona al dettato dell'art. 120, co. 2 Cost., che ricollega l'eventuale intervento governativo, tra l'altro, alla tutela dell'"unità economica", da intendere quale

⁵ A norma del quale «il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». In dottrina, per una puntuale ricostruzione delle diverse forme di sostituzione statale nei confronti delle Regioni dopo la riforma del Titolo V, cfr., per tutti, C MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007, passim. Vedi, altresì, L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007, passim; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.* 2003, 485 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), Torino, 2001, 183 e ss. F. PIZZOLATO, *Potere sostitutivo e principio di sussidiarietà: alla ricerca della tutela degli "interessi unitari". Prime considerazioni*, in *Nuove autonomie*, 2004, 496 ss. G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, n.5/2002, p. 739 ss..

⁶ Ne dà conto, in particolare, M. MICHETTI, *Titolo V e potere sostitutivo statale. Profili ricostruttivi ed applicativi*, in *Rivista Issirfa*, ottobre 2013, punto 3.1.

interesse naturalmente facente capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione⁷.

Il ricorso ai poteri sostitutivi statali per l'approvazione del rendiconto regionale, in caso di gravi inadempienze, risulterebbe altresì conforme a quanto stabilito dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 361 del 2010. In questa occasione, infatti, il giudice delle leggi cogliendo indicazioni già espresse in dottrina⁸ ha precisato che l'art. 120, co. 2 Cost., legittima il Governo ad adottare «atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali (...) eccezionalmente derogando al riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e Regioni, tramite l'esercizio in via temporanea dei propri poteri di cui all'art. 77 Cost.».

Inoltre, il chiarimento della Corte si ricollega a quanto stabilito nella precedente sentenza n. 107 del 2016, ove si era sottolineato che «lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale», con la conseguenza di un'estensione di responsabilità anche alla finanza pubblica «allargata» e degli enti territoriali, nonché del legittimo esercizio di un potere di coordinamento della finanza pubblica. Sussiste, infatti, un generale obbligo di vigilanza dello Stato «affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002». Tal che lo Stato, è tenuto a porre in essere «comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possano riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica».

4. (segue): un monito alla classe politica. Ovvero: chiarezza dei conti pubblici e logiche della democrazia rappresentativa

La Corte ha, invece, dichiarato fondate le questioni di legittimità costituzionale proposte con il secondo motivo di ricorso nei confronti degli artt. 1, commi 1 e 2; 8; 9; 10; 11 e 12 della legge reg. Abruzzo n. 16 del 2017, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo e terzo comma, Cost.,

⁷ Cfr., sul punto, C. cost. n. 43 del 2004.

⁸ Cfr., in particolare, P.CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Reg.*, 6/2001, 1229; E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, cit., 185; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6/2011, 1334 ss.; M.LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della L. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1/2002, 20; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 348; N. ZANON, *Decreti legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

dichiarando altresì l'illegittimità costituzionale consequenziale delle residue disposizioni della medesima legge.

Secondo il giudice delle leggi, infatti, dal collegamento sistematico tra le disposizioni impugnate emergeva un forte contrasto logico «per la presenza contemporanea di: a) un “saldo positivo” risultante dalla sommatoria di fondo di cassa, residui attivi e passivi. Nelle sue componenti la locuzione “saldo positivo” corrisponde specularmente al concetto di “risultato di amministrazione” come definito – senza soluzione di continuità – da norme risalenti e da quelle attualmente vigenti (come di seguito analiticamente indicate); b) residui perenti non riscritti nell'esercizio interessato, malgrado la sua intervenuta conclusione e a oltre tre anni dalla sua chiusura; c) un “disavanzo di amministrazione” assolutamente scollegato dalla sommatoria algebrica – prevista dalla legge – di residui attivi, passivi e del fondo di cassa»⁹.

Il quadro emergente dall'analisi della legge regionale ha determinato la declaratoria di illegittimità costituzionale, in particolare, per violazione dell'art. 81 Cost. poiché l'atto regionale risultava connotato da un «insieme di dati numerici e di collegamenti normativi privi, nel loro complesso, di attendibilità e coerenza e insuscettibili di essere valutati come credibili, sufficientemente sicuri, non arbitrari o irrazionali»¹⁰.

Richiamandosi ad un proprio recente precedente, la Corte ha specificato che l'«elevata tecnicità degli allegati di bilancio e [...] la loro sofisticata articolazione deve essere necessariamente compensata – nel testo della legge di approvazione del rendiconto – da una trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge»¹¹.

La legge abruzzese, di contro, risultava caratterizzata da una struttura normativamente e logicamente incongrua con conseguente lesione dei parametri costituzionali evocati dalla difesa erariale. Invero, come evidenziato dalla Corte, la riforma costituzionale del 2012, con la quale è stata integralmente novellata la disciplina costituzionale della finanza pubblica, ha indubbiamente rafforzato i principi attinenti all'equilibrio individuale dei conti appartenenti al settore pubblico

⁹ Sotto questo profilo, pur esulando dallo scopo di queste brevi osservazioni, deve rilevarsi l'impegno sempre più frequente del giudice delle leggi su una materia assai tecnica quale quella dei bilanci. La Corte, infatti, soprattutto a seguito della riforma costituzionale delle norme in materia di bilanci e finanza pubblica, è chiamata a valutare la compatibilità dell'attività legislativa contabile-finanziaria delle Regioni ai vincoli economico-finanziari stabiliti dallo Stato. Il che pone importanti problemi anche di carattere processuale, che dovrebbero indurre la Consulta a valorizzare un esercizio formale dei propri poteri istruttori. Sul punto, cfr. se si vuole, G.A. FERRO, *Modelli processuali e istruttori nei giudizi di legittimità costituzionale*, Milano, 2012, passim. Di contabilizzazione del giudizio di costituzionalità in via principale discorre efficacemente L. MOLLICA POETA, *L'art. 81 Cost. come parametro nei giudizi di legittimità costituzionale*, tesi di dottorato in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, discussa presso l'Università degli studi di Pisa (XXVII ciclo).

¹⁰ Vengono in proposito richiamati alcuni precedenti della Corte: sentt. n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966.

¹¹ C. cost. sent. n. 274 del 2017.

allargato e al controllo dell'indebitamento (artt. 81 e 97, primo comma, Cost.). Principi cui anche le Regioni devono attenersi.

Del resto, l'evoluzione normativa in materia di finanza pubblica¹² comporta che, «nelle leggi di approvazione del rendiconto delle Regioni, gli elementi basilari inerenti alla dimostrazione della situazione economico-finanziaria *siano espressi con chiarezza e coerenza anche in rapporto alla fondamentale interdipendenza con il principio di legittimazione democratica, indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori*».

Ed infatti, «la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile *per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici*».

Si tratta di un'importante precisazione, peraltro già presente nella precedente sentenza n. 184 del 2016, nella quale la Corte aveva individuato nel bilancio un "bene pubblico", «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»¹³. Ed infatti, «la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'*investitura democratica*» assume nell'ordinamento costituzionale una precisa valenza precettiva, sol che si pensi al fatto che alla mancata approvazione del bilancio preventivo e successivo consegue il venir meno del consenso della rappresentanza democratica¹⁴. Sicchè. «le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla *difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza*, devono essere pertanto integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità».

¹² La Corte ricorda, sul punto, che per gli enti territoriali tale evoluzione si è estrinsecata in una complessa rete di norme attuative, tra le quali si segnala la "legge organica", il 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), e successive modifiche e integrazioni, nonché le leggi di stabilità e di bilancio succedutesi a partire da tale riforma.

¹³ C. cost. sent. n. 184 del 2016, punto 3 cons. dir..

¹⁴ Lo metteva già in rilievo T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Milano, 1981, come ricordato da M. SCUDIERO, *Scioglimento del Consiglio regionale (voce)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXVIII, Roma, 1996, 8, secondo il quale la mancata approvazione dei bilanci configurerebbe grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126 Cost. e, quindi, legittimerebbe lo scioglimento dei Consigli regionali. In tal senso, può altresì vedersi, ad esempio, quanto stabilito dal T.U.E.L. (art. 141) sul possibile scioglimento dei Consigli comunali in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione.

Ne consegue che la tipizzazione della struttura del bilancio regionale è funzionale «alla valorizzazione della *democrazia rappresentativa*, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese».

Orbene, tali indicazioni della Corte elaborate con riguardo alle leggi di bilancio ed applicate nella sentenza n. 49 del 2018 anche ai rendiconti (come noto, strutturalmente diversi dai bilanci), se rettamente intese, potrebbero fornire interessanti chiavi di lettura estendibili ad altre manifestazioni del potere politico.

A parte il rilievo che deve di necessità trattarsi di un principio entro cui valutare anche la normazione statale in materia di bilanci, il collegamento operato dalla Corte tra chiarezza e coerenza delle leggi in materia finanziaria e democrazia rappresentativa offre l'occasione per una rapida osservazione.

Ed infatti, la segnalata connessione è stata effettuata con riguardo ad un settore assai tecnico, quale quello della disciplina di bilanci e consuntivi, dove si riscontra – per stessa precisazione della Corte - *difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza*, soprattutto nella comprensione di un momento decisivo dell'attuazione del programma, che ha *concorso a far ottenere l'investitura democratica*.

Ebbene, al di là dell'ambito cui esso è riferito, il monito della Corte deve essere colto nella sua portata generale, riferendosi alla necessaria chiarezza cui deve essere ispirata l'attività del decisore politico, al fine di garantire l'immediata comprensione di tutti i *testi legislativi* – soprattutto quelli ad alto tasso di tecnicismo – da parte del *quisque de populo*¹⁵.

Se rettamente inteso, dunque, il principio di chiarezza, trasparenza ed immediata intellegibilità degli atti espressione di potere politico, ricondotto alle logiche della democrazia rappresentativa ex art. 1 Cost., oltre a costituire un importante parametro di valutazione della legittimità costituzionale di *tutte* le leggi, è funzionale alla concreta realizzazione della responsabilità politica degli eletti. A tutti i livelli di governo.

Ma se così è – ed è giusto che sia – a quando l'affermazione (anche in sede di controllo di costituzionalità) del principio di chiarezza e intellegibilità delle leggi elettorali, il cui tecnicismo rende, da un lato, del tutto oscuro ai rappresentati il modo stesso in cui scegliere i propri

¹⁵ Nella riflessione dottrinale il tema è stato oggetto di approfonditi studi. Valga per tutti il riferimento alla brillante analisi di M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari-Roma, 2010, *passim*. Vd., altresì, F. SORRENTINO, *Incertezza del diritto o mera oscurità della legge?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, 564. Interessanti spunti di riflessioni possono, altresì, trarsi dalla giurisprudenza costituzionale e, in particolare, da C. cost. n. 364 del 1988, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. «*nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità della ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile*».

rappresentanti e, dall'altro, pressoché impossibile un controllo *anticipatore* prima che *retrospettivo*¹⁶?

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 19 MARZO 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

The image shows the cover of the journal 'AmbienteDiritto.it', Anno XVIII, 2018. The cover is primarily white with a blue header and footer. The title 'Rivista Giuridica Telematica AmbienteDiritto.it Anno XVIII' is prominently displayed at the top. Below the title, there are two columns of text listing various legal topics. The left column includes 'Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti', 'Diritto urbanistico, nell'edilizia', 'Diritto dell'energia', 'Diritto dei contratti pubblici', 'Pubblica amministrazione', 'Processo penale, civile e amministrativo', and 'Diritto dell'Unione Europea'. The right column includes 'CODICI aggiornati e annotati', 'Codice dell'Ambiente', 'Codice Urbanistico e dell'Edilizia', 'Codice dei Beni Culturali', and 'MANUALI Codice degli Appalti'. Below the title, there are three bullet points: '* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente', '* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati', and '* Banche Dati'. At the bottom left, there is a barcode with the ISSN number 1974-9562. At the bottom right, there is a QR code. The year '2018' and the publisher 'AmbienteDiritto Editore' are also visible at the bottom.

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it

¹⁶ L'interrogativo nasce da un confronto con Agatino Lanzafame. A lui, dunque, si deve quest'ultima riflessione.