

**GLI EQUILIBRI DI FINANZA PUBBLICA NELLA PROSPETTIVA DEL BUON
ANDAMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE***

** Questo scritto contiene i riferimenti di base per la relazione svolta dall'A. nel seminario su
"Ordinamento giuridico e finanza pubblica" on-line, Spisa, 15 maggio 2020*

Sommario

1. Il principio di buon andamento – 2. L'introduzione nel nostro ordinamento della regola dell'equilibrio di bilancio – 3. Il contenuto della regola dell'equilibrio di bilancio – 4. L'ambito soggettivo di applicazione dei principi di buon andamento e di equilibrio di bilancio – 5. Equilibrio di bilancio ed economicità dell'azione amministrativa – 6. Le conseguenze dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione – 7. Il buon andamento come parametro di bilanciamento da utilizzare nell'applicazione delle nuove regole sugli equilibri di finanza pubblica – 8. La possibile (ma non inevitabile) riduzione della sfera pubblica. La necessità di migliorare la qualità della spesa pubblica – 9. Equilibri di finanza pubblica e valorizzazione del principio di buon andamento – 10. Equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito pubblico e coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. La responsabilità per violazione dei vincoli di bilancio (cenni).

1. Il principio di buon andamento

Il titolo del presente lavoro accosta la regola dell'equilibrio di bilancio ad un fondamentale principio del nostro ordinamento, il buon andamento¹.

¹ Articolo in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno nazionale di Contabilità pubblica sul tema *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, Università di Pisa, dicembre 2018.

Del resto, è il legislatore che, com'è noto, con la legge costituzionale n. 1 del 2012, ha aggiunto all'art. 97 Cost. – norma centrale per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche – due regole, quella dell'equilibrio di bilancio e quella della sostenibilità del debito pubblico, anteponevole ai basilari principi di buon andamento e di imparzialità².

Ci si deve chiedere allora che relazione si può instaurare tra questi precetti.

A tal fine, è utile delineare preliminarmente i contenuti del principio di buon andamento per poi soffermarsi sulla nuova nozione di equilibrio di bilancio.

Il principio di buon andamento, com'è noto, ha trovato difficoltà ad affermarsi.

Per lungo tempo, infatti, tale principio è stato ascritto all'area dell'irrilevante giuridico.

Anche la Corte costituzionale ha tradizionalmente mostrato disagio ad esercitare il proprio sindacato sotto il profilo del buon andamento, trincerandosi dietro il rispetto del potere discrezionale del legislatore³.

² Affermano che l'art. 97 Cost. è diventato norma base e “architrave” della riforma costituzionale del bilancio del 2012, D. CABRAS, *Su alcuni rilievi critici al c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Riv. AIC*, n. 2/2012, 3; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, *ivi*, n. 3/2012, 9. Ritengono che l'art. 97 Cost. sia norma “generale e portante” della nuova Costituzione finanziaria, D. CABRAS, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, in *Quad. cost.*, 2012, 112, A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 1/2014, 5; T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 58. Secondo M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2017, 623 e ss., spec. par. 4.5, tale norma può essere considerata a buon titolo “la disposizione più significativa, nel senso di esemplare, della costituzione finanziaria vigente”. Considera invece l'art. 97 Cost. una norma di chiusura che estende l'obbligo dell'equilibrio di bilancio, così generalizzandolo, a tutte le pubbliche amministrazioni non immediatamente riconducibili né allo Stato (vincolato con la revisione dell'articolo 81) né alle autonomie territoriali (vincolate con la revisione dell'articolo 119), P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in www.federalismi.it, 2012, 16 e s. E. PICOZZA, *Il diritto dell'economia*, in E. PICOZZA, V. RICCIUTO, *Diritto dell'economia*, II ed., Torino, 2017, 208, evidenzia che il principio dell'equilibrio di bilancio “diviene un principio generale di tutta l'attività delle pubbliche amministrazioni e quindi si presenta come un principio di legittimità (art. 97) e non solo di buon andamento della pubblica amministrazione”. Sempre questo attento Autore osserva che “la materia della finanza e contabilità pubblica è destinata (salvo i casi di miopia giuridica purtroppo frequenti nelle sedi universitarie ed accademiche) a divenire materia fondamentale non solo per l'insegnamento del diritto dell'economia ma dello stesso diritto complessivamente inteso” (*ivi*, 212-213).

³ Come messo in evidenza da M. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, in *Ius publicum*, 2011, 1, che richiama Corte cost. 3 marzo 1959, n. 9; ID., *Il principio di buon andamento*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna-F. Saitta, Milano, 2012, 117 e ss. In argomento si veda anche A. SAIITA, *Principio di buon andamento della pubblica amministrazione nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir. e società*, 1988, 57 e ss.

Solo con la giurisprudenza amministrativa e i contributi dottrinali degli anni '70 del secolo scorso⁴ si superarono quelle costruzioni che si interrogavano sulla valenza giuridica del principio del buon andamento e sulla sua rilevanza limitata all'organizzazione dei pubblici uffici⁵.

Il buon andamento ha acquisito così un significativo valore giuridico guadagnando, nella dottrina prevalente, una rilevanza anche sul piano dell'azione amministrativa, oltre che su quello dell'organizzazione⁶. È un principio che si applica ormai tanto all'organizzazione quanto all'attività amministrativa ed è un canone regolativo che orienta l'amministrazione al raggiungimento del suo fine primario, ossia l'interesse pubblico specifico. È un canone che, naturalmente, deve orientare anche l'opera del legislatore.

L'ordinamento ha riconosciuto nel tempo una molteplicità di contenuti al principio di buon andamento.

In particolare, soprattutto alla fine degli anni '80 del secolo scorso, quando sono state introdotte regole di sana gestione finanziaria⁷, il buon andamento è stato oggetto di una interpretazione volta ad enfatizzarne la sua valenza di strumento destinato a migliorare l'efficienza e l'economicità dell'operato della pubblica amministrazione. Non solo quindi

⁴ Tra gli studi più significativi in argomento non si possono che citare i lavori monografici di O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano 1975; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova 1979.

⁵ Fondamentali sono i lavori di M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968, 59 e ss.; G. PASTORI, *La burocrazia*, Padova, 1967, 87 e ss.

⁶ E. CANNADA BARTOLI, voce *Interesse*, in *Enc. Dir.*, vol. XXII, Milano, 1972, 1 e ss.; P. CALANDRA, voce *Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XII, Roma, 1966, 1 e ss.; ID., *Il buon andamento dell'amministrazione pubblica*, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, vol. I, Milano, 1987, 157; A. POLICE, *Principi e azione amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, a cura di F.G. Scoca, VI ed., Torino, 2019, 190, secondo cui "che il buon andamento costituisca ora anche un principio dell'attività amministrativa e che in tal modo debba orientare l'esercizio dei pubblici poteri, non è più dato di dubitare, atteso che i criteri di efficienza ed economicità sono stati assunti dallo stesso legislatore come canoni di condotta per l'amministrazione"; B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da G. Santaniello, vol. III, Padova, 1993, 327 e s. Sul principio di buon andamento si vedano anche E. PICOZZA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Padova, 2018, 82; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, VII ed., Torino, 2019, 167 e 268.

⁷ Che però, per una serie di ragioni, non hanno dato i risultati sperati. Si pensi, in particolare, alla legge 23 agosto 1988, n. 362, che ha introdotto i limiti alla legge finanziaria, rigorose modalità di copertura delle leggi di spesa e il Dpef (per rendere più efficace la programmazione finanziaria).

efficacia, intesa come la capacità del soggetto pubblico di realizzare i fini ad esso assegnati dall'ordinamento, ma anche efficienza ed economicità dell'azione.

Si è arrivati così all'emanazione della legge n. 241 del 1990, che, com'è ben noto, all'art. 1, dispone che l'attività amministrativa è retta dai criteri di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza, e così via. Si noti che questa legge richiama esplicitamente il principio di imparzialità, ma non quello di buon andamento, che viene declinato con i criteri di economicità e di efficacia.

Le esigenze di sana gestione finanziaria, di razionalizzazione della spesa pubblica e di un suo migliore utilizzo hanno assegnato dunque al buon andamento significati ulteriori, tra cui spicca il criterio dell'economicità. Tale criterio, da valutarsi anche in termini temporali, impone all'amministrazione l'obbligo di fare un uso diligente ed economico delle proprie risorse, anche attraverso una valutazione comparativa degli utili (ivi inclusi quelli sociali) conseguibili rispetto agli oneri assunti⁸.

Si è registrato in tal modo un mutamento del paradigma normativo che ha modificato le modalità di azione del pubblico potere, il quale, a seguito delle riforme degli anni '90, non può più limitarsi al mero rispetto del dettato legislativo, ma deve raggiungere il fine pubblico (che rappresenta il criterio di efficacia) in modo efficiente ed economico, con il minor dispendio di risorse possibile. Il buon andamento implica quindi anche il potere-dovere assegnato all'amministrazione (e al legislatore) "di apprestare le misure e gli strumenti più adeguati, opportuni, congrui, efficienti ed efficaci ai fini del corretto ed effettivo perseguimento dell'interesse pubblico concreto"⁹.

⁸ Sul punto si veda M. SPASIANO, *Il principio di buon andamento: dal metagiuridico alla logica del risultato in senso giuridico*, cit., 15.

⁹ Cons. Stato, Sez. V, 15 marzo 2006, n. 3568; ID., Sez. IV, 22 ottobre 2004, n. 6972.

In definitiva, il buon andamento è un basilare precetto – che va riferito all’ente nel suo complesso e non al funzionario¹⁰ – che impone all’amministrazione di raggiungere l’interesse pubblico che gli è stato assegnato in modo economico ed efficiente.

La difficoltà che si trova ad affrontare la pubblica amministrazione oggi è però quella di dover perseguire l’interesse pubblico in un contesto di scarsità di risorse e di contenimento della spesa. Il principio di buon andamento, tuttavia, come si vedrà, impone al legislatore di garantire all’amministrazione le risorse finanziarie e organizzative indispensabili per far fronte alle funzioni ad essa affidate. Ciò rende evidente l’interazione che sussiste tra la regola dell’equilibrio di bilancio e il principio di buon andamento¹¹.

2. L’introduzione nel nostro ordinamento della regola dell’equilibrio di bilancio

Venendo all’equilibrio di bilancio, va ricordato che proprio nel decennio – gli anni ’90 del secolo scorso – nel quale i criteri di economicità, efficacia ed efficienza hanno cominciato a caratterizzare l’azione delle amministrazioni pubbliche, si è cominciato ad introdurre nella costituzione materiale il principio dell’equilibrio tendenziale di bilancio. Principio che, invero, era stato già affermato a partire dalla importante e risalente sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, la quale, con riferimento alla vecchia formulazione dell’ultimo comma dell’art. 81 Cost., mettendo al centro la distinzione tra “pareggio di bilancio” e “equilibrio di bilancio”, optò per il principio dinamico e meno rigido del tendenziale conseguimento dell’equilibrio tra le entrate e le spese¹².

¹⁰ Come evidenziato da E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, a cura di F. Fracchia, XX ed., Milano, 2018, 56.

¹¹ Interazione, talvolta anche conflittuale, che invero sussiste tra molti precetti costituzionali, come, ad esempio, tra il principio di buon andamento e il principio di imparzialità o tra il principio di legalità e il principio di buon andamento.

¹² Sulla sentenza e su questi argomenti si veda, di recente, G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio di bilancio all’equilibrio della finanza pubblica*, in Corte costituzionale, *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, 241 e ss., spec. par. IV. Per un primo autorevole commento della sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966 va ricordato V. ONIDA, *Portata e limiti dell’obbligo di indicazione della “copertura finanziaria” nelle leggi che importano “nuove o maggiori spese”*, in *Giur. cost.*, 1966, 4 e ss.

Siffatta regola, però, non era menzionata espressamente in Costituzione¹³.

Del resto, prima del *Fiscal Compact*, ad eccezione della Germania, nessuna Carta costituzionale dei principali Paesi europei conteneva al suo interno norme esplicite in tema di pareggio di bilancio.

Tuttavia, nel nostro Paese, come in altri, soprattutto a partire dagli anni '90 del secolo scorso, siffatto principio poteva ricavarsi dalla Costituzione materiale.

A quegli anni risalgono infatti il Trattato di Maastricht e il Patto di stabilità e crescita, con l'indicazione dell'obiettivo di bilancio in pareggio o in avanzo.

Di ciò era ben conscia la dottrina, la quale osservava che proprio negli anni '90 l'impostazione di taglio Keynesiano è tramontata nelle nostre economie e ad essa si è sostituita una finanza "manageriale", più attenta all'uso accurato delle risorse e agli equilibri di bilancio¹⁴.

Dunque, le regole europee, in particolare quelle del primo decennio (che va dal 1997 al 2008), hanno inciso sulla nostra costituzione materiale. Lo scopo di tali regole era sostanzialmente quello di mettere in ordine i conti e porre dei paletti, come la riduzione del debito pubblico.

¹³ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 2, segnala che "l'esigenza di un 'tendenziale' equilibrio di bilancio – derivante dal combinato disposto del divieto per la legge di approvazione del bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese e dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa (art. 81, terzo e quarto comma, Cost. nel vecchio testo) – è stata sempre considerata come un obiettivo politico, piuttosto che come un'obbligazione giuridica in senso proprio". Ricorda che, nell'ambito di più vasti progetti di revisione costituzionale, diverse sono state le proposte di modificare l'art. 81 Cost. nel senso di costituzionalizzare il principio del pareggio di bilancio, M. PASSALACQUA, "Pareggio" di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in www.amministrazioneincammino.it, par. 3.

¹⁴ F. ZACCARIA, *La spesa regionale tra razionalità e sviluppo. Atti del convegno (Cagliari, 28-29 novembre 2003)*, in *La gestione delle autonomie tra rinnovamento e stabilità*, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Cagliari, 2005, 43 e ss. Secondo questo Autore, la crisi della finanza pubblica ovunque presente nei Paesi industrializzati già in quegli anni e l'entrata in vigore di alcune regole dell'Unione europea, hanno determinato trasformazioni ordinamentali nel nostro sistema, con la conseguenza che l'art. 81, quarto comma, Cost. può essere reinterpretato nel senso di obbligo del pareggio (invece che equilibrio di bilancio come affermato da Corte cost. n. 1 del 1966). Attenta dottrina (G. RIVOCCHI, *L'indirizzo politico-finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007) sottolinea però condivisibilmente come ai costituenti non interessasse il pareggio di bilancio quanto piuttosto che con le successive leggi di spesa non si alterasse il complessivo equilibrio finanziario fissato inizialmente in bilancio.

Con la crisi finanziaria del 2008, vi è stato un ripensamento della politica di bilancio in Europa. Si è passati da regole molto semplici a regole più complesse da applicarsi anche in via preventiva.

La filosofia di fondo delle riforme contenute nei vincoli europei adottate in questo secondo decennio è stata quella di operare un sempre più efficace e preventivo controllo della spesa e dell'indebitamento dei singoli Stati.

Così, tra l'altro, con il *Fiscal Compact* l'Unione europea ha chiesto agli Stati contraenti di recepire espressamente il principio del pareggio o l'avanzo di bilancio, preferibilmente, ma non necessariamente, in Costituzione, in norme comunque vincolanti e di natura permanente.

Il nostro ordinamento ha scelto, com'è noto, la via costituzionale¹⁵.

Non ha introdotto però il pareggio di bilancio, come richiesto dall'art. 3 del *Fiscal Compact*, ma la diversa nozione di equilibrio di bilancio. Il pareggio di bilancio è (inspiegabilmente) richiamato solo nel titolo della legge cost. n. 1 del 2012.

Invero, ogni Stato membro ha interpretato il *Fiscal Compact* in modo diverso.

Ad esempio, in Germania è stato accolto il principio del "pareggio" per i bilanci dei *Bund* e dei *Laender* (art. 109 GG): anche se si tratta di regola a maglie larghe e difficilmente giustiziabile perché soggetta a deroghe. La Spagna ha introdotto una regola più flessibile per lo Stato e le Comunità autonome, la "stabilità di bilancio"; un'altra più rigida, il "pareggio", per gli enti locali (art. 135 CE). La Francia, che non ha modificato la Costituzione, pur avendo sottoscritto il *Fiscal Compact*, ha mantenuto il principio di "equilibrio dei conti" (art. 34 Cost.)¹⁶.

¹⁵ Sulla trasposizione nel diritto nazionale italiano delle politiche di bilancio dell'Unione europea si vedano E. PICOZZA, S. OGGIANU, *Politiche dell'Unione europea e diritto dell'economia*, Torino, 2013, 12 e ss.

¹⁶ Così G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 531 e ss., spec. par. 8. Per un'analisi comparata su questi temi si veda I. CIOLLI, *I Paesi dell'Eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *Rivista AIC*, n. 1/2012.

Il nostro ordinamento, come detto, con la legge cost. n. 1 del 2012, probabilmente in modo un po' affrettato¹⁷, ha introdotto la regola dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, scolpendola in ben tre articoli (81, 97 e 119); tale regola riguarda tutte le amministrazioni pubbliche: statali, territoriali e non territoriali¹⁸.

3. Il contenuto della regola dell'equilibrio di bilancio

La misura e la definizione dell'“equilibrio” non è stata però costituzionalizzata.

Di essa si occupa la legge “rinforzata”¹⁹ n. 243 del 24 dicembre 2012, la quale precisa che – con l'eccezione delle Regioni e degli enti locali – l'equilibrio di bilancio coincide con l'obiettivo di medio termine. Tale obiettivo viene raggiunto con un valore del saldo strutturale (rapporto indebitamento netto/Pil) compreso nell'intervallo dello 0,5% del Pil (disavanzo strutturale), il pareggio o l'attivo (avanzo strutturale)²⁰. Per le Regioni e gli enti locali, invece, i bilanci si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali²¹.

¹⁷ A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione* (10 gennaio 2012), in www.forumcostituzionale.it.

¹⁸ In argomento la letteratura è alluvionale. Si vedano, tra i numerosi commenti, oltre a quelli già citati e a quelli che saranno citati *infra*, A. BRANCASI, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in www.osservatoriosullefonti.it (anche in *Quad. cost.*, 2012, 1); F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, *ivi*, n. 3/2012; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, 2015, 1673 e ss.; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015; M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017; si segnala anche il volume collettaneo *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio; prospettive, percorsi e responsabilità. Atti del LVIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2013.

¹⁹ “Rinforzata” perché approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, come previsto dal novellato art. 81, co. 6, Cost.

²⁰ Si veda l'art. 5 della l. n. 243 del 2012, ove si precisa che l'equilibrio dei bilanci si considera conseguito anche quando il saldo strutturale assicura il rispetto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali (art. 6 della l. n. 243/2012) o nelle ipotesi in cui scatti il meccanismo di correzione degli scostamenti rispetto all'obiettivo programmatico strutturale (art. 8 della l. n. 243/2012). L'equilibrio di bilancio si intende conseguito anche nel caso in cui il saldo strutturale evidenzia uno scostamento inferiore a quello che fa scattare il meccanismo di correzione di cui all'art. 8, co. 1, l. n. 243/2012.

²¹ Così dispone l'art. 9 della l. n. 243/2012 come modificato dall'art. 1, co. 1, della l. 12 agosto 2016, n. 164.

L'equilibrio di bilancio è quindi una nozione dinamica e non statica come quella di pareggio.

Anche la Corte costituzionale ha precisato che si tratta di una nozione dinamica che proietta l'equilibrio di bilancio in una dimensione pluriennale²².

È altresì importante sottolineare che il nuovo art. 81 Cost. lascia margini di discrezionalità al legislatore, disponendo che lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico e che l'indebitamento è consentito solo “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico”, oltre che per “eventi eccezionali”.

La nuova formulazione dell'art. 81 Cost. ammette quindi politiche discrezionali della spesa in *deficit*, soltanto però con finalità anticicliche e negli eventi eccezionali.

Rispetto al previgente art. 81 della Costituzione vi è un maggiore rigore, in quanto il ricorso all'indebitamento è consentito solo in via straordinaria, per contrastare il ciclo economico negativo o per il governo di eventi eccezionali. Si pretende così una rigidità che neanche il *Fiscal Compact* richiedeva in forma così esigente.

La puntuale disciplina sul ricorso all'indebitamento è stata affidata alla già citata legge rinforzata n. 243 del 2012, la quale ha previsto formule piuttosto elastiche, che hanno poi di fatto consentito di ricorrere, con una certa frequenza, a tale pratica, soprattutto nei periodi di difficoltà economica.

Il ricorso all'indebitamento da parte degli altri enti territoriali (enti locali e Regioni) è, invece, fortemente limitato. Oltre al vincolo dettato dall'originaria versione dell'art. 119 Cost., in virtù del quale tali enti “possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento”, la nuova versione di detto articolo, come integrato dopo la

²² Corte cost., 10 giugno 2016, n. 133; ID., 16 dicembre 2016, n. 279. Più di recente, Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18, ha chiarito che il “principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate”.

novella del 2012, prescrive “la contestuale definizione di piani di ammortamento” e, soprattutto, impone la condizione, piuttosto gravosa, secondo cui “per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio”.

In sostanza, dalla nuova disciplina costituzionale si ricava che è il bilancio dello Stato a doversi “equilibrare” allo scopo di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, potendo ricorrere all’indebitamento in funzione anticiclica o per eventi eccezionali in via tendenzialmente esclusiva ed a favore dell’intero sistema pubblico²³.

4. L’ambito soggettivo di applicazione dei principi di buon andamento e di equilibrio di bilancio

Dunque, i principi (o meglio, le regole) dell’equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico si aggiungono ai principi di buon andamento e di imparzialità.

Si tratta di precetti diversi tra loro, che non sono tuttavia inconciliabili e, anzi, devono essere letti in modo sistematico.

La diversità tra questi principi si evince anzitutto dal fatto che hanno un ambito soggettivo diverso.

Infatti, a differenza dei principi di buon andamento e di imparzialità, che sono testualmente riferiti ai “pubblici uffici”, i principi “dell’equilibrio dei bilanci” e della “sostenibilità del debito pubblico” sono espressamente riferiti alle “pubbliche amministrazioni” e non prevedono una riserva di legge relativa ma si richiamano al rispetto di una fonte sovranazionale, l’ordinamento dell’Unione europea.

²³ Così W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell’interesse finanziario*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2016, 926 e ss., i quali mettono in evidenza l’impatto che questa rafforzata funzione statale di coordinamento finanziario e contabile può provocare sull’autonomia degli enti locali e sulle Regioni.

Anche in virtù di questo richiamo all'ordinamento europeo, la nozione di amministrazione pubblica che viene in rilievo è diversa, più ampia rispetto a quella tradizionale di cui all'attuale art. 97, co. 2, Cost., ed è quella di amministrazione finanziaria.

È del resto una tendenza normativa, che adesso ritroviamo anche in Costituzione, quella di differenziare la nozione di pubblica amministrazione in ragione dei settori o degli scopi presi in considerazione²⁴.

Il compito di individuare il significato da attribuire alle parole “pubbliche amministrazioni”, e di stabilire dunque l'ambito soggettivo di applicazione della nuova norma costituzionale, è assolto dalla legge rinforzata n. 243 del 2012, che, all'art. 2, comma primo, lett. a), dispone che si intendono per “amministrazioni pubbliche” gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale.

In sostanza, si fa rinvio all'«Elenco annuale delle Amministrazioni pubbliche» annualmente redatto dall'Istat, ai sensi della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009 (art. 1, co. 2 e 3, l. n. 196 del 2009).

Secondo le regole contabili dell'Unione europea (SEC 2010), il predetto elenco include le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Tali soggetti, che concorrono alla formazione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si caratterizzano dall'essere controllati e prevalentemente finanziati da enti pubblici, nonché per il fatto che la maggior parte dei propri costi di produzione non è coperta con ricavi dal mercato (in quanto le entrate provenienti dal

²⁴ In argomento sia consentito il rinvio a S. CIMINI, *L'attualità della nozione di ente pubblico*, in www.federalismi.it, 2015, ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

mercato, o da soggetti diversi da quelli che li controllano, non raggiungono la soglia del 50%)²⁵.

Facendo riferimento al criterio *market/no market*, la definizione di cui alla legge n. 243/2012 inserisce nel novero delle “pubbliche amministrazioni” molti soggetti che hanno natura privata²⁶, ai quali non è detto che si applichi il principio di buon andamento (precepto che si applica senz’altro ai soggetti privati preposti all’esercizio di attività amministrative, come sancito dall’art. 1, co. 1-ter, l. n. 241/1990). È da ritenere pertanto che vi possano essere soggetti privati, inclusi nell’elenco redatto dall’Istat che compone l’amministrazione finanziaria, sottoposti solo al primo e non al secondo comma dell’art. 97 Cost., vale a dire solo alle regole di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico e non ai principi di buon andamento e imparzialità.

La novella dell’art. 97 Cost. ha dunque portato al riconoscimento della nozione di amministrazione finanziaria, elevando al rango costituzionale una nozione già presente, a livello di legislazione ordinaria, nella legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica del 2009 (l. n. 196 del 2009).

5. Equilibrio di bilancio ed economicità dell’azione amministrativa

²⁵ Come evidenziato da G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell’art. 97 Cost.*, in *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, 381 e ss., spec. par. 2, “per quanto concerne la classificazione delle unità *market/non market*, ai fini dell’inserimento nel settore S-13 (pubbliche amministrazioni), il nuovo regolamento, pur mantenendo la regola del 50% nel rapporto costi-ricavi, per cui una unità istituzionale è considerata *market* o *non market* a seconda che le vendite coprano o meno più del 50% dei costi di produzione, ha introdotto tra i costi di produzione anche il costo del capitale (costo che può essere approssimato alla spesa per interessi, vale a dire differenza tra gli interessi passivi pagati dall’impresa per il finanziamento degli investimenti ed interessi attivi riscossi dall’impresa in relazione alla attività detenute) andando così ad incidere sul rapporto costi-ricavi, e dunque rapporto del 50%. Ne consegue che le nuove regole del SEC2010 se applicate nei termini descritti, vanno ad ampliare il numero delle unità *non market* e dunque il perimetro delle amministrazioni pubbliche”.

²⁶ Invero, la giurisprudenza sul punto – devoluta prima al giudice amministrativo e attualmente al giudice contabile – è già cospicua e ha visto coinvolte le Fondazioni lirico-sinfoniche, le Federazioni sportive, le Casse previdenziali privatizzate degli ordini professionali, le Società a partecipazione pubblica, ecc. Per una puntuale analisi si rinvia a G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell’amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in www.federalismi.it, 2017, 9 e ss.; in argomento, si veda anche, della stessa Autrice, *Notazioni a margine del processo di costituzionalizzazione della nozione finanziaria di amministrazione pubblica*, in AA.VV., *Passato a presente del diritto amministrativo. Giornata di studi in onore di Alberto Massera*, Napoli, 2017.

L'inserimento delle regole dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico nell'art. 97 Cost. ci porta a chiedere se tali vincoli di bilancio possano costituire dei parametri che influenzano il significato da dare al principio di buon andamento o se non sia piuttosto quest'ultimo a rappresentare un parametro di bilanciamento da prendere in considerazione nell'applicazione delle regole dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Certamente, la novella costituzionale del 2012 ha fatto emergere una dimensione finanziaria (delineata nel primo comma dell'art. 97 Cost.) e una dimensione amministrativa dell'amministrazione (delineata nel secondo comma dell'art. 97 Cost.)²⁷.

È fuor di dubbio, inoltre, come già detto, che i principi oggi elencati all'art. 97 Cost. – quelli di buon andamento, imparzialità, equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico – pur essendo diversi tra loro devono essere letti in modo sistematico (come del resto tutti gli articoli della Costituzione).

Essi vanno a costituire il nuovo statuto costituzionale della pubblica amministrazione.

Da questo nuovo statuto emerge, in particolare, la valorizzazione e l'implicito riconoscimento costituzionale del principio (sarebbe meglio dire criterio) di "economicità", prima richiamato solo in una legge ordinaria, sia pure contenente principi generali, come la l. n. 241 del 1990²⁸.

Secondo alcuni in dottrina, con l'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, il principio di economicità dell'azione amministrativa, inteso nella sua accezione di massima attenzione per l'uso oculato delle risorse, costituisce non più solo uno dei criteri a cui conformare l'azione amministrativa (come già previsto dall'art. 1, l. n. 241 del

²⁷ Ampiamente sul punto G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, cit., 381 e ss.

²⁸ In argomento G. BOTTINO, *Il nuovo articolo 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 691 e ss., par. 7, secondo cui con la riforma costituzionale dell'art. 97 Cost. l'economicità "esce" dalla sua tradizionale riferibilità al principio costituzionale di "buon andamento", per assumere una natura, ed una rilevanza, propria ed autonoma, divenendo parte integrante e sostanziale del principio dell'equilibrio di bilancio.

1990), ma una sorta di superprincipio, inderogabile per l'amministrazione come per il legislatore, e quindi criterio di interpretazione di tutte le norme regolative delle potestà ed attività amministrative²⁹.

Anche la Corte costituzionale ha rilevato che l'equilibrio di bilancio "si risolve nel criterio di economicità secondo cui l'azione delle pubbliche amministrazioni deve perseguire i propri obiettivi, garantendo il buon andamento e l'imparzialità con il minimo dispendio di risorse"³⁰.

In effetti, non può essere revocato il dubbio che le nuove regole finanziarie e le minori risorse a disposizione impongono alla p.a. una gestione sempre più efficace, efficiente ed economica, valorizzando ed enfatizzando proprio il principio di economicità.

Non si tratta però della novità più rilevante introdotta dalla riforma del 2012, atteso che già prima di questa novella costituzionale la pubblica amministrazione e i dipendenti pubblici erano tenuti ad agire nel pieno rispetto del criterio di economicità, utilizzando al meglio le risorse pubbliche a disposizione, anche per non arrecare un danno all'erario³¹.

Né si può ritenere che la collocazione al primo comma dell'art. 97 Cost. dei principi di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico delinea un modello di pubblica

²⁹ Così F. GOISIS, *Il problema della natura e della lucratività delle società in mano pubblica alla luce dei più recenti sviluppi dell'ordinamento nazionale ed europeo*, in *Dir. econ.*, 2013, 67 e 69. Nello stesso senso R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 854, sottolinea "la valenza prioritaria, e prevalente, da attribuire al criterio dell'economicità, intesa come obbligo di impiegare la minore quantità possibile di risorse pubbliche".

³⁰ Corte cost., 10 giugno 2016, n. 133.

³¹ Com'è noto, la giurisprudenza contabile da tempo ritiene il principio del buon andamento della pubblica amministrazione un interesse pubblico generale la lesione del quale costituisce in sé un danno erariale. Il danno consiste nella disutilità della spesa e nella violazione, in sostanza, del criterio di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa. In questo contesto può essere inserito il danno da disservizio. Si vedano, ad esempio, Corte conti, Sez. II, 23 maggio 1983, n. 56; ID., Sez. I, 25 maggio 1989, n. 181; ID., Sez. II, 30 gennaio 2014, n. 38; ID., Sez. III, 22 luglio 2013, n. 522. Sul danno all'erario come pregiudizio al buon andamento della p.a. e all'impiego efficiente delle risorse si veda, per tutti, A. POLICE, *La disciplina attuale della responsabilità amministrativa*, in *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, a cura di F.G. Scoca, Padova, 1997, 100 e ss. In argomento sia altresì consentito rinviare a S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, in *Manuale di Contabilità pubblica*, a cura di G.F. Ferrari e E. Madeo, Milano, 2019, 223 e ss., spec. 233; ID., *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Milano, 2003.

amministrazione orientato principalmente ed esclusivamente al contenimento dei costi³², giacché, a tacer d'altro, alla luce del principio di legalità, la p.a. continua ad avere come suo preminente e fondamentale compito quello di perseguire interessi pubblici, sia pure utilizzando – come sempre avrebbe dovuto fare – le minori risorse possibili.

6. Le conseguenze dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione

Una novità importante dell'introduzione espressa dell'equilibrio di bilancio in Costituzione è costituita dalla possibilità di evocare tale precetto come parametro nei giudizi di legittimità costituzionale³³.

Ne consegue, secondo una parte della dottrina, che l'equilibrio dei bilanci potrebbe essere destinato a diventare una sorta di super-norma prevalente sugli altri valori dell'ordinamento³⁴. Si ritiene così che la legge costituzionale n. 1 del 2012 abbia introdotto “una vera e propria frattura rispetto all'impianto costituzionale del 1948”, nel senso che “le norme introdotte dalla novella agli artt. 81, 97 e 119 Cost. non si limitano

³² Non si può ritenere, quindi, come pure affermato in dottrina, che “dopo la svolta dell'amministrazione di risultato si conclama definitivamente la stagione del legalismo dell'efficienza, caratterizzato come supino rispetto delle norme che comportano risparmio e permettono la compressione del debito pubblico” (così R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, cit., 856).

³³ È stato evidenziato da G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., 2, che la revisione dell'art. 81 Cost. e la specifica previsione di un controllo costituzionale sul rispetto del vincolo del pareggio tocca “uno degli snodi cruciali della forma di governo, perché fanno oggetto di responsabilità giuridica e di sanzione costituzionale obbligazioni che in precedenza rilevavano solo in sede politica e restavano consegnate, in definitiva, alle dinamiche della relazione fiduciaria”. Questo Autore si interroga tuttavia sulla effettività della garanzia giurisdizionale della regola dell'equilibrio di bilancio formulata nel nuovo art. 81 Cost. arrivando alla conclusione che tale regola appare per più versi accidentata essendo ciò il riflesso di una quasi inevitabile scarsa coercibilità giuridica delle norme costituzionali sul bilancio. Si veda però G. RIVISECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016, 23, il quale evidenzia come il Giudice delle leggi sia “costantemente chiamato ad assicurare il controllo sul rispetto della regola dell'equilibrio sul piano tanto dei rapporti tra Governo e Parlamento, quanto delle relazioni finanziarie tra i diversi livelli territoriali di governo, stante, tra l'altro, l'ormai pacifica sindacabilità delle leggi di bilancio, statali e regionali”. M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., par. 4.7, ritiene che l'impatto della riforma sia “dirompente, quantomeno in potenza, perché da un sistema in cui la violazione delle regole sul bilancio non comporta conseguenze giuridiche sugli atti dello Stato si passa a un sistema in cui il mancato rispetto del vincolo di bilancio può dar luogo all'invalidità degli atti che ne sono causa”. In questa direzione si era orientata già autorevole dottrina: M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, n. 3/2013, 30, e A. BRANCASI, voce *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Annali, VII, Milano, 2014, 170.

³⁴ Si vedano, tra gli altri, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, cit., 167 e ss.; L. MERCATI, *L'equilibrio di bilancio tra democrazia ed efficienza*, in *Diritto e processo* (www.rivistadirittoeprocesso.eu), 2018, 231 e ss., spec. 244.

più a conformare solo i processi decisionali, bensì diventano espressione diretta di una precisa tipologia di politica economica e, in quanto tali, vorrebbero prefigurare la prevalenza della cura degli interessi finanziari, su quella di qualsiasi altro interesse”³⁵.

Affermazioni così nette non si possono condividere³⁶.

Certo, la riforma costituzionale del 2012 ha fatto emergere la problematica relativa alla tutela dei diritti sociali, aumentandone il loro condizionamento finanziario³⁷ e pregiudicando di fatto il riconoscimento degli stessi³⁸.

Ma, se è vero che il principio dell’equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico vincolano il legislatore nelle scelte di politica economica, non è men vero che tali principi non possono prevalere in modo assoluto sugli altri principi costituzionali di pari rango e, in particolare, sul contenuto essenziale dei diritti sociali e sulla tutela dei diritti legati al rispetto della dignità della persona.

La dottrina costituzionalistica ha anche puntualmente messo in luce i margini di flessibilità previsti dall’art. 81 Cost., che consente l’indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali e nelle fasi avverse del ciclo economico, arrivando alla conclusione che tale flessibilità consente di attuare politiche fiscali anticicliche che non mettono a rischio la garanzia dei diritti fondamentali³⁹. Flessibilità manifestata anche dalla circostanza che

³⁵ R. URSI, *Il paradigma europeo dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni*, cit., 844; dello stesso Autore si veda anche il volume monografico *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016, spec. 395 e ss.

³⁶ Persuasivo e del tutto condivisibile è invece l’auspicio di G. RIVOCCHI, *L’equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, cit., 22, secondo cui: “Quello che sarebbe necessario evitare è che l’art. 81 Cost. e l’equilibrio di bilancio diventino un valore di rango super-costituzionale, che renda impraticabile il bilanciamento con gli altri principi costituzionali, e che, conseguentemente, non consenta di dichiarare incostituzionali le leggi in contrasto con altre norme della Costituzione”.

³⁷ Parla per la prima volta di “diritti finanziariamente condizionati”, F. MERUSI, *I servizi pubblici negli anni ottanta*, in *Quad. reg.*, 1985, 39 e ss. In giurisprudenza, si veda Corte cost., 15 gennaio 2010, n. 10.

³⁸ In tal senso M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., spec. par. 5.

³⁹ In questa direzione A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 24 gennaio 2014, n. 1/2014. Si veda anche M. LUCIANI, *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, in Corte costituzionale, *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, 53 e ss., spec. par. 2, che mette in evidenza come “nel corso del procedimento di approvazione della legge costituzionale e subito dopo la sua entrata in vigore una parte significativa della dottrina ne ha avanzato un’interpretazione massimalista epperò — a mio parere —

l'equilibrio di bilancio si riferisce al saldo strutturale, cioè ad un saldo corretto per gli effetti del ciclo economico e al netto delle misure *una tantum* e temporanee.

Va evidenziato inoltre che la stessa legge costituzionale n. 1 del 2012 (e il successivo art. 11 della l. n. 243 del 2012) prevede che nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali lo Stato deve concorrere ad assicurare il finanziamento da parte delle autonomie territoriali dei “livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali”⁴⁰.

Non va dimenticato poi il carattere sistematico della Costituzione, composta da principi in collegamento tra loro.

Come è stato ben evidenziato in dottrina⁴¹, nel bilanciamento tra interessi diversi la Costituzione, distinguendo tra destinazioni di risorse doverose, destinazioni consentite e destinazioni addirittura vietate, indica chiaramente la priorità nell'allocazione delle risorse, imponendo al legislatore di tutelare in primo luogo i diritti fondamentali della persona (quali, ad esempio, il lavoro, la salute, l'istruzione, la previdenza, l'ambiente) e, solo dopo aver soddisfatto tali diritti, può erogare spese di natura facoltativa. Un esempio è costituito dall'obbligo costituzionale in capo allo Stato di finanziare la scuola pubblica: solo dopo l'adempimento di tale obbligo, residua la possibilità di devolvere fondi per la scuola privata.

catastrofista, quasi che con la revisione si fosse inteso imporre una sorta di infrangibile gabbia ai poteri di entrata e di spesa dello Stato (e di tutte le amministrazioni pubbliche). Una lettura equilibrata, invece, avrebbe dovuto indurre a valorizzare gli elementi di flessibilità e di dinamicità che erano insiti nella revisione costituzionale e (in modo assai meno marcato, invero) nella sua attuazione legislativa”. Si segnala anche A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in Corte costituzionale, *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, 65 e ss., par. 4, secondo cui “è possibile – e probabilmente auspicabile – che l'interpretazione del nuovo articolo 81 e degli altri precetti finanziari continui ad evolvere, come sta già accadendo, verso una lettura ‘metavaloriale’, cioè integrata e compatibile con gli altri principi della nostra Carta costituzionale, la quale è contraria a scelte drastiche in materia di interventi riduttivi della spesa, laddove la loro rigidità venga a conculcare, oltre ogni limite, le prestazioni sociali”. Più in generale, sul rapporto tra giustizia sociale e equilibrio di bilancio, si veda F. GALLO, *Il futuro non è un vicolo cieco. Lo Stato tra globalizzazione, decentramento ed economia digitale*, Palermo, 2019.

⁴⁰ Aspetto messo in luce anche da A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, cit.

⁴¹ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulle destinazioni delle risorse*, 4 giugno 2013, in www.costituzionalismo.it.

Dunque, ciò che deve fare il legislatore è un bilanciamento tra principi concorrenti, sacrificando ciascuno di essi nella misura minore possibile, ricercando un punto di equilibrio tra risorse limitate e diritti sociali, da effettuare secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza, assumendo come parametro il diritto di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost.⁴².

In questa direzione va anche la Corte costituzionale, che con la sentenza n. 275 del 2016 ha affermato che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”⁴³.

Seguendo questo ragionamento la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Abruzzo che negava in parte il finanziamento per il servizio del trasporto degli studenti disabili perché tale erogazione era prevista nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio. In definitiva, il giudice costituzionale afferma che l'effettività del diritto allo studio in capo ai disabili non può essere finanziariamente condizionata. Detto altrimenti, tale diritto fondamentale non può essere sacrificato dall'equilibrio di bilancio⁴⁴.

Il legislatore è chiamato dunque a raggiungere una situazione di equilibrio finanziario attraverso una attenta e selettiva programmazione degli obiettivi da perseguire.

E questo vale anche per gli organi di indirizzo politico dell'ente, che devono effettuare un'attenta programmazione che consenta di calibrare le priorità e gli interventi necessari

⁴² Sul punto, ancora, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulle destinazioni delle risorse*, cit.

⁴³ Corte cost., 19 ottobre 2016, n. 275.

⁴⁴ Nell'ambito della giurisprudenza della Corte costituzionale, va ricordato che inizialmente si è assistito al ricorso alla tecnica del bilanciamento tra il principio dell'equilibrio di bilancio e la tutela dei diritti sociali, con la quale il Giudice delle leggi, talvolta, ha valutato *ex ante* gli effetti di una propria pronuncia allorquando questa si è rivelata molto costosa per le casse dello Stato. Rilevante, al riguardo, è la nota sentenza 30 aprile 2015, n. 70 in materia di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici (commentata criticamente da G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, par. IV.4). La stessa Corte, con una successiva pronuncia del 24 giugno 2015, n. 178 in tema di contrattazione collettiva, ha stabilito che bloccare troppo a lungo tale contrattazione è illegittimo, ma tale illegittimità è “sopravvenuta”, cioè la relativa dichiarazione decorre dalla pubblicazione della sentenza così che la illegittimità vale solo per il futuro, non per il passato. In tale pronuncia, diversamente dalla precedente, i giudici della Consulta hanno fatto prevalere i vincoli di bilancio alla tutela dei diritti sociali.

per il massimo raggiungimento degli obiettivi pubblici tenendo conto delle minori risorse a disposizione.

In altre parole, le regole dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico introdotte in Costituzione assurgono a parametro di valutazione nelle decisioni inerenti le politiche pubbliche.

Tali regole pongono limiti e nuovi paletti all'azione politica, ma proprio per questo esaltano la funzione di programmazione e la valenza politica del bilancio preventivo, che è chiamato proprio a definire l'ordine delle prestazioni erogabili⁴⁵.

7. Il buon andamento come parametro di bilanciamento da utilizzare nell'applicazione delle nuove regole sugli equilibri di finanza pubblica

L'equilibrio di bilancio rafforza quindi il ruolo della programmazione (soprattutto finanziaria) del decisore pubblico, già peraltro valorizzato nel Titolo III della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009⁴⁶.

In quest'ottica si inserisce anche il principio di buon andamento, che sembra atteggiarsi come un limite alle regole relative all'equilibrio di bilancio e alla sostenibilità del debito pubblico. Il principio di buon andamento, infatti, va necessariamente tenuto in considerazione in sede di applicazione di tali regole.

Così, interventi legislativi che introducono misure finanziarie e tagli di spesa in ragione dell'equilibrio di bilancio o della sostenibilità del debito pubblico devono essere bilanciati con il principio di buon andamento, evitando che l'esigenza di tenere in equilibrio i conti pubblici possa spingersi fino ad arrecare un serio pregiudizio al funzionamento degli enti

⁴⁵ In tal senso W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Dir. econ.*, 2019, 298, il quale aggiunge che riconoscere vincoli alla decisione di bilancio non significa "negarne o degradarne la funzione politica e più in generale la costruzione di politiche pubbliche, ma, al contrario, definirne l'esatta portata" (ivi, 303).

⁴⁶ L'art. 7, co. 1, che apre il Titolo III della l. n. 196/2009, esordisce infatti affermando perspicuamente che: "L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche si conforma al metodo della programmazione".

non consentendogli di raggiungere il loro fine primario, cioè il soddisfacimento dell'interesse pubblico.

La dottrina ha chiarito che con la novella costituzionale del 2012 “il principio di buon andamento viene ad assumere, una valenza *interna* ed *esterna* alla singola amministrazione pubblica, in quanto mette in relazione gli equilibri generali di finanza pubblica, l'equilibrio di bilancio della singola amministrazione, il principio di programmazione e di proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate che ogni amministrazione deve seguire, il principio di ragionevolezza cui ogni riduzione della spesa si deve ispirare in assenza di misure organizzative o di riallocazione delle funzioni, il principio di uguaglianza sostanziale cui ogni misura di limitazione della spesa si deve ispirare al fine di evitare che il mancato finanziamento dei servizi rechi pregiudizio alla fruizione dei diritti sociali”⁴⁷.

La nuova formulazione dell'art. 97 Cost. impone quindi non soltanto il bilanciamento tra gli equilibri generali di finanza pubblica e l'equilibrio del bilancio delle singole amministrazioni, ma esige anche che vi sia “l'*adeguatezza*, la *proporzionalità*, la *ragionevolezza* delle risorse per l'esercizio delle funzioni e per l'erogazione di servizi alla collettività”⁴⁸.

Le esigenze di equilibrare la finanza pubblica non possono pertanto spingersi fino a rendere impossibile per i soggetti pubblici l'esercizio delle funzioni loro assegnate, pregiudicando l'erogazione dei servizi alla collettività, perché ciò lederebbe proprio il principio di buon andamento.

In questo senso si è orientata anche la Corte costituzionale, la quale ha chiarito che le risorse stanziare devono essere idonee ad assicurare la spesa (a partire da quella relativa al

⁴⁷ G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, cit., par. 3, che richiama anche Corte cost., 11 gennaio 2017, n. 7.

⁴⁸ Così ancora G. COLOMBINI, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, cit., par. 3.

personale) e le funzioni dell'ente, con la conseguenza che una dotazione finanziaria radicalmente ridotta, non accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni, comporta una lesione del principio di buon andamento⁴⁹. A determinare tale lesione non è la riduzione delle risorse in sé, bensì la sua irragionevole percentuale, in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite⁵⁰. In sostanza, la riduzione degli stanziamenti, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni attribuite all'ente, si riflette inevitabilmente anche sul buon andamento dell'azione amministrativa, in quanto la elevata diminuzione delle risorse – laddove non sia giustificata da un recupero di efficienza o da una riallocazione di parte delle funzioni in precedenza conferite – comporta un inevitabile e grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni stesse⁵¹.

Dunque, ogni stanziamento di risorse deve essere accompagnato da scopi appropriati e proporzionati alla sua misura⁵².

Detto altrimenti, soprattutto dopo la novella del 2012, con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., il principio di buon andamento è strettamente correlato alla coerenza della legge di bilancio con la programmazione delle attività e dei servizi che si intendono finanziare, con la conseguenza che “la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente”⁵³.

Proprio il principio di buon andamento, quindi, implica la necessità che vi sia una corrispondenza tra funzioni e risorse assegnate, cioè fra contenimento dei costi e compiti e

⁴⁹ Corte cost., 24 luglio 2015, n. 188.

⁵⁰ Così ancora Corte cost., 24 luglio 2015, n. 188.

⁵¹ Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 10.

⁵² In questi termini ancora Corte cost., 24 luglio 2015, n. 188.

⁵³ Corte cost. n. 10 del 2016.

funzioni attribuiti dalla legge ai vari enti. Le risorse, cioè, non possono essere ridotte al punto tale da compromettere il perseguimento delle funzioni affidate all'ente pubblico dallo stesso legislatore, ma devono essere adeguate ed assicurare quel minimo di finanziamenti necessari per l'efficace funzionamento della struttura. Naturalmente questo vale per quei soggetti che sono sottoposti sia al primo che al secondo comma dell'art. 97 Cost., cioè sia alle regole di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, sia ai principi di buon andamento e imparzialità.

In definitiva, l'introduzione della regola dell'equilibrio di bilancio nell'art. 97 Cost., da un lato, ha comportato che per le pubbliche amministrazioni "l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa"⁵⁴, dall'altro, ha reso il buon andamento un parametro di bilanciamento da tenere in considerazione nell'interpretazione che deve essere data alle regole dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Regole che, essendo state inserite nell'art. 97 Cost., trovano plasticamente un limite proprio nel principio di buon andamento e nella necessità di garantire ai soggetti pubblici le risorse necessarie per far fronte alle funzioni fondamentali di tutela dell'interesse pubblico loro affidate.

La valutazione tra proporzionalità delle risorse e funzioni assegnate non può che essere rimessa al giudizio della Corte costituzionale, la quale però nel porre in essere tale opera di bilanciamento dovrebbe utilizzare maggiormente, anche su impulso delle parti, i suoi poteri istruttori, acquisendo le necessarie informazioni tecniche presso gli organi competenti (informazioni che, invero, laddove possibile, dovrebbero essere prodotte direttamente dalle parti in giudizio)⁵⁵. In ogni caso, per non ledere la discrezionalità del

⁵⁴ Per usare le parole della Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247.

⁵⁵ Sui poteri istruttori della Corte costituzionale si veda, di recente, il volume collettaneo *La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni*, a cura di M. D'Amico, F. Biondi, Napoli, 2018. In precedenza si sono occupati del tema, invero poco battuto in dottrina, tra gli altri, A. BALDASSARRE, *I poteri conoscitivi della Corte costituzionale e il sindacato di legittimità astratto*, in *Giur. cost.*, 1973, 1497 ss.; A. CERRI, *I poteri istruttori della Corte costituzionale nei giudizi sulle leggi e sui conflitti*, in *Giur. cost.*,

legislatore, la violazione del principio di buon andamento va affermata non per ogni riduzione di spesa, ma soltanto quando la stessa sia così rilevante da mettere seriamente ed oggettivamente a rischio la funzionalità dell'ente.

8. La possibile (ma non inevitabile) riduzione della sfera pubblica. La necessità di migliorare la qualità della spesa pubblica

Naturalmente è anche possibile in via legislativa limitare o rideterminare i compiti delle amministrazioni pubbliche in modo da rendere il contenimento dei costi compatibile con il buon andamento delle funzioni loro assegnate.

La stessa Corte costituzionale precisa infatti che la violazione del principio di buon andamento si concretizza (soltanto) nelle ipotesi in cui la drastica riduzione della dotazione finanziaria non sia accompagnata da proposte di riorganizzazione dei servizi o da eventuale riallocazione delle funzioni⁵⁶.

In sostanza, la “determinazione quali-quantitativa della funzione amministrativa deve essere esplicitata *a monte* in sede di (ri)determinazione legislativa dei compiti e non *a valle* in sede di gestione”⁵⁷. E deve essere motivata⁵⁸.

È possibile pertanto, per rispettare le regole sull'equilibrio di bilancio, anche percorrere la strada, evocata in dottrina, di ridurre la sfera pubblica – tanto sotto l'aspetto

1978, 1335 ss.; M. AINIS, *Sul rilievo dei “fatti” nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2010. Il ricorso all'attività istruttorie da parte del Giudice delle leggi è episodico e infrequente, ma talvolta avviene: ad esempio, sono state precedute da acquisizioni istruttorie le sentenze della Corte cost. n. 188 del 2016 e n. 155 del 2015, su cui si segnala il commento di G.P. DOLSO, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2 maggio 2017.

⁵⁶ In tal senso Corte cost., sentenze n. 188/2015 e n. 10/2016.

⁵⁷ R. URSI, *Il paradigma europeo dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni*, cit., 853.

⁵⁸ Come evidenziato da A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio* (Relazione tenuta all'Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016), in www.cortecostituzionale.it, par. 10, che richiama la sentenza della Consulta n. 188/2015, “la discrezionalità del legislatore in materia di rapporto tra compatibilità economiche e diritti fondamentali di natura pretensiva non è completamente libera bensì conformata dall'obbligo di motivare drastiche riduzioni di somme destinate all'erogazione di servizi sociali”.

dell'organizzazione, quanto sotto l'aspetto funzionale – con la conseguente rimessione alla società di alcuni dei compiti tradizionalmente affidati ai pubblici poteri⁵⁹.

Del resto, questo è quello che succede da tempo, sia per quanto riguarda l'organizzazione – con la drastica riduzione dei dipendenti pubblici attraverso politiche che limitano il *turnover* – sia per quanto riguarda l'aspetto funzionale, con la devoluzione di funzioni pubblicistiche a soggetti privati o con l'introduzione di istituti di liberalizzazione, come la Scia, che lasciano all'amministrazione solo una funzione di controllo. Ciò accade anche perché l'amministrazione pubblica da “valore” è diventato un “problema”⁶⁰.

Tuttavia, la riduzione della sfera pubblica non può essere ritenuta una conseguenza necessitata ed inevitabile delle nuove regole finanziarie cristallizzate in Costituzione. Come notato in dottrina, infatti, alla “ricerca della sostenibilità delle politiche pubbliche non necessariamente deve conseguire la riduzione e la minore efficacia” della rilevanza sociale dell'intervento pubblico, “almeno laddove esse siano formulate sulla base di una

⁵⁹ M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., par. 5, il quale aggiunge che la “riforma costituzionale non incide soltanto sui limiti esterni dell'amministrazione, nel senso di richiedere una riduzione della sfera pubblica rispetto a una espansione della società, ma anche nei rapporti tra amministrazione e cittadino che si trattengono nell'area idealmente dominata dalla prima”. In generale, sulla riduzione della sfera pubblica si veda M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000, il quale sottolinea come la riduzione delle risorse finanziarie, patrimoniali o umane di cui dispone l'amministrazione comporta inevitabilmente una diminuzione della capacità di perseguire le funzioni pubbliche (ivi, 195). Mette in luce come il nuovo art. 97 Cost. modifichi i rapporti tra amministrazione e cittadino C.E. GALLO, *Contabilità pubblica e posizione soggettiva dei cittadini*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter*, vol. I, Napoli, 2013, 219, secondo cui “l'inserimento in quel contesto dell'obbligo dell'equilibrio del bilancio e della sostenibilità del debito pubblico viene ad avere una rilevanza non soltanto perché vieta all'amministrazione comportamenti non virtuosi, ma perché pone a livello costituzionale un principio, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, appunto, che è in grado di influire anche sui rapporti tra cittadino e amministrazione”.

⁶⁰ Coglie questa linea di tendenza M. TRIMARCHI, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, cit., par. 5, quando rileva che: “Nel disegno costituzionale originario, l'amministrazione non era un ‘problema’, piuttosto un ‘valore’, o quantomeno un'entità neutra che, orientata a certi principi, diventava ‘valore’. (...) Il testo costituzionale vigente, invece, sembra preoccuparsi in prima istanza dell'amministrazione come ‘problema’ o ‘disvalore’, dell'amministrazione come causa dello squilibrio dei bilanci e della insostenibilità del debito pubblico. La diffidenza, peraltro, non è espressa solo nei riguardi dell'amministrazione, ma anche nei confronti della legislazione sull'amministrazione: per questo al legislatore si richiede, prima ancora che di organizzare i pubblici uffici in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, di ‘costruire’ una pubblica amministrazione che sia in condizione di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

prioritaria chiara e trasparente selezione dei bisogni da soddisfare, siano dotate di adeguate coperture e siano elaborate rispondendo ad elevati *standard* di efficacia e di efficienza”⁶¹.

A ben vedere, quindi, le nuove regole finanziarie sembrano rafforzare in capo al legislatore il dovere di migliorare la qualità della spesa pubblica, il che non comporta necessariamente la riduzione delle funzioni pubblicistiche, specialmente quando queste siano strumentali o collegate ai diritti sociali.

Migliorare la qualità della spesa pubblica significa definire un ordine di priorità chiaro e trasparente tra le prestazioni erogabili, realizzando anzitutto quelle fondamentali per arrivare poi, laddove ci siano le risorse necessarie (sempre più esigue visti i vincoli di finanza pubblica e i limiti all’indebitamento) a quelle meno rilevanti⁶². Si tratta di un obbligo invero esistente da tempo, che la crisi economica e le conseguenti riforme costituzionali hanno reso più stringente⁶³.

La riduzione della sfera pubblica, invece, è auspicabile – ed anzi è da ritenersi inevitabile e doverosa – con riferimento a quelle politiche pubbliche connesse con prestazioni e interessi pubblici che non assumono particolare rilevanza per l’ordinamento e che anzi talvolta costituiscono degli inutili (quanto dannosi per la collettività) privilegi ovvero qualora la devoluzione di attività nella sfera del privato possa soddisfare gli interessi pubblici come o addirittura meglio (e a costi più contenuti) rispetto agli apparati pubblici.

⁶¹ W. GIULIETTI, *Funzione politica del bilancio e tutela dell’interesse finanziario tra tecnica e diritto*, cit., 298.

⁶² Tenendo presente che, come evidenziato da A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., par. 1, “a risorse invariate ogni nuovo diritto comportante prestazioni sociali implica la correlata compressione di quelle già esistenti”. Sempre questo Autore ricorda come la Corte costituzionale “ha messo più volte in evidenza il collegamento inscindibile tra programmazione finanziaria e buon andamento dell’azione amministrativa proprio sotto il profilo funzionale del rapporto tra predeterminazione delle risorse e prestazioni rese alla collettività” (ivi, par. 8).

⁶³ Giustamente A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, cit., par. 1, ricorda che “i diritti che comportano prestazioni sociali, del tutto o in parte a carico della finanza pubblica, hanno sempre avuto un problema di sostenibilità complessiva (il quale chiaramente si accentua nei periodi di crisi economica) dal momento che mai – neppure nei periodi di congiuntura eccezionalmente favorevole – le risorse utilizzabili sono illimitate”.

L'obbligo di migliorare la qualità della spesa pubblica non è però facile da fare rispettare, perché sottoposto, di fatto, solo ad una blanda sanzione politica⁶⁴. Anzi, il rispetto di tale obbligo da parte del legislatore spesso comporta un prezzo da pagare in termini elettorali decisamente maggiore rispetto alla sua violazione.

9. Equilibri di finanza pubblica e valorizzazione del principio di buon andamento

Dal quadro che si è tratteggiato emerge che la regola dell'equilibrio di bilancio si riferisce in primo luogo al legislatore e agli organi di indirizzo politico dell'ente, ossia a coloro che sono chiamati a redigere i bilanci in modo che le singole amministrazioni pubbliche assicurino l'equilibrio tra le entrate e le spese.

Ciò sembra trovare una conferma anche nella circostanza che accanto, e strettamente connessa, alla regola dell'equilibrio di bilancio è scolpita, nel novellato art. 97 Cost., l'ulteriore ed innovativa regola della sostenibilità del debito pubblico.

È la prima volta che la nostra Carta fondamentale si occupa esplicitamente del debito pubblico ed in tal senso questa parte della riforma costituzionale può considerarsi di indubbia rilevanza. Si affaccia in Costituzione un nuovo concetto: la sostenibilità. Che, nel caso concreto, coincide con l'obiettivo di ridurre il debito pubblico per rispettare le generazioni future⁶⁵.

Il richiamo alla sostenibilità del debito pubblico da parte delle amministrazioni sembra indirizzato in particolare verso il legislatore nazionale, che potrà imporre agli enti inclusi nella nuova nozione di amministrazione finanziaria sacrifici di ordine economico rendendoli destinatari di provvedimenti taglia spese.

La Corte costituzionale ha precisato la differenza tra i due innovativi precetti scolpiti nel novellato art. 97 Cost., chiarendo che l'equilibrio di bilancio "si sostanzia nel divieto – per

⁶⁴ Blanda perché spesso non viene fatta valere dal corpo elettorale.

⁶⁵ Così G. PESCE, *La sostenibilità del debito pubblico della pubblica amministrazione nella nuova costituzione finanziaria dello Stato*, cit., par. 10.

ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio”, mentre la sostenibilità del debito pubblico “comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari”⁶⁶.

Entrambe tali regole limitano la discrezionalità di natura politica, obbligando così il decisore pubblico a migliorare la qualità delle sue decisioni, anche attraverso politiche di investimento e di riforma.

Le nuove regole costituzionali introdotte nel 2012 hanno tuttavia un impatto anche sul piano dell'attività amministrativa⁶⁷. Non a caso, il legislatore è intervenuto a rafforzare e ad adeguare il sistema dei controlli interni ed esterni sulle gestioni pubbliche introducendo fattispecie di responsabilità a carattere sanzionatorio, al fine di presidiare e garantire il rispetto delle regole di finanza pubblica da parte delle amministrazioni pubbliche⁶⁸.

Gli obblighi generali di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico finiscono quindi per condizionare anche il sistema delle decisioni riconducibili alla discrezionalità amministrativa, la cui estensione è collegata ai vincoli di natura finanziaria che si

⁶⁶ In questi termini Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247, che ha evidenziato la differenza tra l'equilibrio di bilancio (scolpito nel primo periodo dell'art. 97, co. 1, Cost.), e la sostenibilità del debito pubblico (affermato nel secondo periodo dell'art. 97, co. 1, Cost.), precisando “che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale”.

⁶⁷ Che, com'è noto, è diretta a curare gli interessi pubblici (perseguendo, come statuito dall'art. 1 della l. n. 241/1990, “i fini determinati dalla legge”) e a dare attuazione alle politiche pubbliche. In argomento si veda la voce enciclopedica di F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2002, agg. VI, 94 e ss.

⁶⁸ Come puntualmente notato da G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, cit.; ID., *Il “nuovo” sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 588 e ss., alla quale si rinvia per un approfondimento del tema. Anche G. BOTTINO, *op. cit.*, par. 9, sottolinea come il sistema dei controlli sia stato tempestivamente adeguato ad una più estesa ed approfondita verifica dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito pubblico. Sulle fattispecie sanzionatorie affidate alla cognizione della Corte dei conti sia consentito rinviare a S. CIMINI, *Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile*, in www.federalismi.it, 2014.

esercitano a livello di indirizzo politico (in particolare nella elaborazione dei bilanci). L'introduzione di questi nuovi parametri finanziari riduce di fatto la sfera di discrezionalità delle amministrazioni pubbliche. Va ribadito, inoltre, che l'attività amministrativa nelle sue scelte concrete non può non tener conto dei vincoli finanziari e ispirarsi ai criteri di efficacia, economicità ed efficienza. Come ci ricorda la Corte costituzionale, "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", in altre parole, "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"⁶⁹.

L'equilibrio di bilancio, dunque, implicando la disponibilità di minori risorse a disposizione, esalta la rilevanza del buon andamento, sia a monte, nei confronti del legislatore e degli organi di indirizzo politico (che devono raggiungere l'equilibrio finanziario redigendo documenti di programmazione, ed *in primis* il bilancio, in modo sempre più attento alle priorità e alla qualità della spesa), che a valle, nella fase di gestione amministrativa, che deve essere sempre più efficace, efficiente e (soprattutto) economica.

Il buon andamento rileva, quindi, sia come parametro e limite per il legislatore – che deve raggiungere gli equilibri di finanza pubblica in modo virtuoso, senza pregiudicare la funzionalità amministrativa – sia come principio che deve orientare l'attività amministrativa nell'utilizzo delle risorse, che devono essere impiegate correttamente e proficuamente. Invero, quest'ultimo aspetto, relativo al corretto utilizzo delle risorse

⁶⁹ Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247.

pubbliche, non rappresenta, come già detto, una grande novità, posto che da tempo (almeno a far data dal 1990) l'attività amministrativa è soggetta – per espressa previsione anche legislativa (*ex artt. 1 e 3-bis della l. n. 241/1990*) – ai criteri dell'economicità, efficacia, efficienza e alla logica del risultato (*v. supra*, par. 1). L'introduzione della regola costituzionale dell'equilibrio di bilancio ha tuttavia rafforzato questo aspetto.

La vera novità della riforma – e dell'interazione tra il principio di buon andamento e le regole di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico – risiede nella stringente necessità che il legislatore ponga in essere un uso attento e virtuoso delle risorse pubbliche, sempre più esigue dopo l'introduzione di più rigorosi vincoli finanziari.

Addirittura, nel progetto iniziale della riforma costituzionale del 2012 si prevedeva la fissazione di un limite alla spesa pubblica (pari al 45% del Pil). Questo limite – fortemente criticato – non è passato; è stata nondimeno introdotta, dall'art. 5 della legge rinforzata n. 243 de 2012, in ossequio ai vincoli europei, la regola sulla spesa, secondo cui per l'Italia il tasso di crescita della spesa pubblica deve essere inferiore a quello del Pil.

Oggi più che mai, quindi, bisogna invertire la tendenza espansiva della spesa pubblica, rendendola più virtuosa e qualitativa, riportandola a livelli compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

Non va dimenticato, però, mutuando le parole della più attenta dottrina, che ““non si fanno le nozze con i fichi secchi”: se la Costituzione e la legge conferiscono delle funzioni e se queste funzioni hanno un impatto sui rapporti sociali e sui diritti, tali funzioni devono essere congruamente alimentate. E se il legislatore statale, attraverso l'esercizio dei suoi poteri di bilancio, si sottrae al dovere di alimentarle, è alla Corte che spetta intervenire, ripristinando il corretto rapporto tra funzioni, risorse e diritti”⁷⁰.

⁷⁰ Così M. LUCIANI, *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, cit., par. 4.

Il che significa, per quanto qui interessa, che per non ledere il principio di buon andamento il legislatore, come già più volte ricordato, deve garantire una stretta proporzionalità tra risorse e funzioni pubbliche assegnate. Il buon andamento costituisce quindi un argine e un limite all'impatto delle regole di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, in quanto il cuore di questo basilare principio, che non può essere mai pretermesso, rimane quello di assicurare la funzionalità dell'azione amministrativa e il perseguimento dell'interesse pubblico, sia pure nell'ambito di una finanza sana e con il minimo dispendio di risorse pubbliche. Finanza sana che, si badi, deve essere preventivamente e prioritariamente assicurata (attraverso scelte oculate che non pregiudichino però il principio di buon andamento): è questo il significato che è possibile attribuire alla circostanza che le nuove regole finanziarie sono state introdotte in un comma premesso al testo previgente dell'art. 97 Cost., in modo da essere collocate prima dei principi di buon andamento ed imparzialità.

10. Equilibrio di bilancio, sostenibilità del debito pubblico e coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. La responsabilità per violazione dei vincoli di bilancio (cenni).

C'è un ultimo aspetto su cui può essere utile portare rapidamente l'attenzione.

La Costituzione non precisa né, come già visto, la nozione di equilibrio di bilancio né quella di sostenibilità del debito pubblico.

Tale compito è demandato, dal novellato art. 81, co. 6, Cost., ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. È dunque la legge rinforzata n. 243 del 2012 che, così come avviene per la nozione di equilibrio di bilancio, fissa le regole tese a precisare quando il debito pubblico possa essere considerato sostenibile.

Anche in questo caso vi è un espresso richiamo alla coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea: l'art. 4, co. 2, della l. n. 243/2012 dispone infatti che i "documenti di

programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea".

Un espresso richiamo alla "coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" si rinviene anche nell'art. 97, co. 1, Cost.

Emerge quindi un dato importante: l'osservanza di due fondamentali regole costituzionali, quelle dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, è rimessa al rispetto di parametri che vanno definiti e, si badi, sostanzialmente concordati, a livello sovranazionale. Il rispetto dei parametri europei dipende infatti dalle decisioni assunte dalla Commissione e dal Consiglio europeo con il quale il Governo può negoziare anche margini di scostamento.

Ciò avviene anche perché le regole costituzionali in esame sono formulate con concetti vaghi, che la legge n. 243 del 2012 non ha contribuito a precisare. Inoltre, l'equilibrio di bilancio si basa su una "stima" (in particolare quella del prodotto interno lordo) che presenta elevati margini di incertezza e sul cui modello di calcolo non vi è unanimità di vedute nell'ambito della scienza economica. Anche per questo l'Unione europea, con il *Fiscal Compact*, ha richiesto l'istituzione di un organismo indipendente di sorveglianza responsabile, a livello nazionale, del rispetto dei vincoli europei, che il nostro ordinamento ha istituito con l'Ufficio parlamentare del bilancio⁷¹.

Le decisioni prese a livello europeo assumono, dunque, per il richiamo contenuto nella nostra Carta fondamentale, forza vincolante a livello costituzionale.

Il loro mancato rispetto comporta, di conseguenza, una violazione costituzionale da parte del legislatore che può produrre anche un ingente danno all'erario. Si pensi all'ipotesi in cui si dovesse aprire e concludere una procedura di infrazione da parte dell'UE per

⁷¹ Che annovera tra i suoi numerosi compiti anche quello di effettuare analisi, verifiche e valutazioni in merito alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, agli andamenti e alla sostenibilità della finanza pubblica, e così via (art. 18 della l. n. 243/2012).

violazione delle regole sul debito, che comporta sanzioni importanti⁷² e un conseguente aumento dei tassi di interesse dei titoli di Stato. Ora, al di là del sindacato della Corte costituzionale e delle altre magistrature sugli atti di natura finanziaria⁷³, ci si dovrebbe interrogare sulle responsabilità conseguenti alla violazione delle regole costituzionalizzate dell'equilibrio di bilancio, qualora da tale violazione dovesse scaturire un danno all'erario⁷⁴. Invero, per le Regioni e gli enti locali la responsabilità per violazione dei vincoli finanziari è codificata (anche con alcune fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa) e affermata in giurisprudenza⁷⁵. Ma così non è per lo Stato, che in caso di emissione di debito pubblico in violazione dei vincoli di bilancio europei può arrecare danni erariali molto più ingenti rispetto a quelli che possono essere prodotti dagli enti territoriali. Dunque, nel caso di danni conseguenti all'avvio e alla conclusione di una procedura di infrazione per violazione da parte dello Stato dei vincoli di bilancio nulla è previsto in termini di responsabilità. In tale ipotesi, nondimeno, sembrano rinvenirsi alcuni elementi costitutivi della responsabilità amministrativa, come il danno all'erario, la condotta antigiuridica derivante dalla violazione di norme costituzionali e sovranazionali, il nesso di causalità, forse anche la colpa grave, considerato che prima di arrivare alla irrogazione della sanzione vi è la possibilità di trovare un'intesa. Sussistono tuttavia grosse difficoltà nella imputabilità dei soggetti, dal momento che la violazione viene realizzata con legge, la legge di bilancio (la quale però dovrebbe essere ritenuta incostituzionale per contrasto, in particolare, con gli artt. 81 e 97

⁷² Che, com'è noto, possono consistere in una multa (fino ad un importo massimo pari allo 0,5% del Pil), nel congelamento dei fondi strutturali, nell'interruzione dei prestiti concessi dalla Banca europea degli investimenti e anche nell'uscita dal programma di acquisto di titoli di Stato della BCE.

⁷³ Su cui si veda l'esaustivo contributo di A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, cit., 65 e ss.

⁷⁴ Può essere utile ricordare che, in via generale, il giudice amministrativo (Tar Lazio, 10 marzo 2017, n. 3400) ha evidenziato che la normativa italiana prevede che lo Stato, in caso di condanna della Corte Ue, possa rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni per ottenere quanto pagato.

⁷⁵ Su questo profilo si veda A. POLICE, *Le responsabilità per danno agli equilibri di finanza pubblica*, in questo volume, nonché G. DE GIORGI CEZZI, M. PAPA, *Il danno da elusione del patto di stabilità interno e dell'equilibrio di bilancio*, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, a cura di C. Mirabelli, E.F. Schlitzer, Napoli, 2018, 255 e ss.

Cost.)⁷⁶. Non sembra quindi che si possa affermare la responsabilità amministrativa né, probabilmente, altro tipo di responsabilità, ad eccezione di una responsabilità di tipo politico.

Sul punto va comunque ricordato che la dottrina, pur se in una prospettiva diversa rispetto all'ipotesi qui presa in considerazione, da tempo si interroga sulla possibilità di ritenere responsabile civilmente il legislatore per i danni conseguenti ad una legge poi dichiarata incostituzionale: la figura dell'illecito costituzionale o dell'illecito per fatto del legislatore è però molto controversa⁷⁷, a differenza dell'illecito comunitario che trova ormai pacifica ammissione⁷⁸.

Si tratta di un profilo stimolante e carico di risvolti problematici, che però in questa sede non può essere sviluppato esulando dal nostro tema di indagine.

⁷⁶ Mette bene in evidenza le difficoltà e gli ostacoli, talora invalicabili, del cammino verso la giustiziabilità della regola dell'equilibrio di bilancio G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, cit., *passim*, che parla di sostanziale insanzionabilità giuridica di tale regola.

⁷⁷ Sul tema si vedano L. MONTESANO, *Legge incostituzionale, processo e responsabilità*, in *Foro it.*, 1952, IV, 144 e ss.; L. PALADIN, *Cenni sul sistema delle responsabilità civili per l'applicazione di leggi incostituzionali*, in *Giur. cost.*, 1960, 1029 e ss.; V. ROPPO, *Appunti in tema di illecito "comunitario" e illecito "costituzionale" del legislatore*, in *Danno e resp.*, 1998, 961 e ss.; ID., *Responsabilità pubblica per atto lecito e per atto legislativo*, in *Corr. giur.*, 2017, 366 e ss.; C. PANZERA, *La responsabilità del legislatore e la caduta dei miti*, in *Pol. dir.*, 2007, 347 e ss.; una esaustiva analisi della responsabilità da attività legislativa si trova in C. PASQUINELLI, *Le leggi dannose. Percorsi della responsabilità civile tra pubblico e privato*, Torino, 2013. In giurisprudenza, di recente, si segnala Cass., Sez. III, 22 novembre 2016, n. 23730, che si orienta in modo negativo affermando che – a differenza della responsabilità derivante dalla violazione dei vincoli comunitari – una legge incostituzionale non comporta un'ingiustizia che possa essere qualificata in termini di illecito (così da fondare il diritto al risarcimento del danno), in quanto l'esercizio del potere legislativo è libero nei fini e quindi sottratto a qualsiasi sindacato giurisdizionale. Critico su questa sentenza M. MATTIONI, *Una sentenza d'altri tempi sulla responsabilità del legislatore per danni da legge incostituzionale*, in *Resp. civ. prev.*, 2017, 1911 e ss.

⁷⁸ Si vedano, indicativamente, G. ALPA, *La responsabilità civile dello Stato per violazione di obblighi comunitari*, in *Rass. dir. civ.*, 2000, 487 e ss.; G. PONZANELLI, *L'Europa e la responsabilità civile*, in *Foro it.*, 1992, IV, 150 e ss.; A. CIATTI CAIMI, *Appunti sull'illecito del legislatore*, in *Contr. impr. Eur.*, 2009, 553 e ss.; C. PASQUINELLI, *La responsabilità dello Stato legislatore tra illecito "comunitario" e illecito "costituzionale". Prime riflessioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 171 e ss.