

LIVIA MERCATI (*)

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO TRA DEMOCRAZIA ED EFFICIENZA

ABSTRACT: The essay investigates the Budgetary equilibrium, as required by the new art. 81 of the Italian Constitution, and the possibility of political and regulatory choices in respect of the physiological dialectic between Government and Parliament. Furthermore, considering the new art. 97, Const., the essay investigates the current relationship between the balanced budgets imposed on all the public administrations and the principle of efficiency.

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni preliminari. – 2. Quale equilibrio di bilancio? – 3. L'equilibrio e la “democrazia di bilancio”. – 4. L'equilibrio dei bilanci pubblici e l'efficienza della pubblica amministrazione.

1. — *Alcune considerazioni preliminari.*

Qualunque discorso che coinvolga l'*equilibrio di bilancio* deve tenere anzitutto in considerazione che, dal 2012 ad oggi – cioè dalla sua introduzione in Costituzione in virtù della l. cost. n. 1/2012 – la letteratura giuridica ed economica se ne sono occupate molto, in modo autorevole e spesso assai critico.

Molteplici le chiavi di lettura proposte e gli aspetti analizzati: il particolare sistema delle fonti, i possibili *vulnera* alla democrazia derivanti dall'etero-introduzione delle disposizioni; l'alterazione del fisiologico rapporto tra Governo e Parlamento sulla politica di bilancio; la compressione dell'autonomia locale; il rischio di eccessiva contrazione della spesa per i diritti sociali; la difficile giustiziabilità delle regole⁽¹⁾; la necessità del coordinamento fra la l.

(*) Università degli Studi di Perugia.

(1) Cfr., *ex multis*, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio tra mito e realtà*, in A. MORRONE

24 dicembre 2012, n. 243 – emanata in attuazione del nuovo art. 81 Cost. – e l’assetto normativo vigente in materia di contabilità pubblica⁽²⁾.

Indubbiamente, più che il rispetto dei parametri europei, la contingenza economica e politica della seconda parte del 2011 ha veicolato in Costituzione l’equilibrio di bilancio in modo sorprendentemente rapido.

C’è però da dire – ed è questa la seconda considerazione preliminare – che la locuzione “equilibrio di bilancio”, profondamente radicata nel tessuto connettivo delle regole europee in materia di finanza pubblica “sana”⁽³⁾, era già presente nell’ordinamento, nel quale, seppure diversamente declinata, aveva fatto ingresso da tempo attraverso molteplici canali: la giurisprudenza costituzionale⁽⁴⁾, le regole contenute nelle norme in materia di contabilità degli enti locali⁽⁵⁾, i principi contabili introdotti con la c.d. armonizzazione dei bilanci pubblici⁽⁶⁾, l’attività di controllo svolta dalla Corte dei conti e i suoi giudizi di parificazione, estesi anche al rendiconto delle Regioni⁽⁷⁾.

(a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione finanziaria dello Stato costituzionale europeo*, Torino, 2015, p. 263 ss.; I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2013; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *rivistaaic.it*.

⁽²⁾ Coordinamento poi avvenuto con le ll. 4 agosto 2016, n. 163 e n. 164, che hanno (per il momento) completato la riforma della legge di contabilità pubblica. Cfr., sul punto, C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163/2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *federalismi.it*, 3 maggio 2017.

⁽³⁾ A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2014, p. 174 ss.

⁽⁴⁾ Cfr., fra le tante, Corte cost., n. 243/1993. Tutte le sentenze della Corte costituzionale, citate nelle note e nel testo, si leggono in *cortecostituzionale.it*.

⁽⁵⁾ Si veda, ad esempio, l’art. 193, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali), in base al quale gli enti locali sono tenuti a verificare annualmente gli “equilibri di bilancio”; cfr., in materia, L. MERCATI, *Gli effetti sull’ente del «disequilibrio economico finanziario», del dissesto dell’ente locale e delle procedure di esecuzione forzata*, in A. CARULLO, F. MASTRAGOSTINO, D. SENZANI (a cura di), *La dimensione finanziaria nel diritto amministrativo: risorse, controlli, responsabilità*, Bologna, 2018, pp. 65-78.

⁽⁶⁾ Sia consentito, sul punto, il rinvio a L. MERCATI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e principi contabili*, in *federalismi.it*, n. 1/2014.

⁽⁷⁾ Cfr., Corte dei conti, Sez. autonomie, Del. n. 3/SEZAUT/2019/INPR, *Programmazione dei controlli della sezione autonomie per l’anno 2019*, in *corteconti.it*. Per quanto riguarda la vigente definizione di *equilibrio di bilancio* delle Regioni e degli enti locali, cfr., da ultimo, la l. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, cc. da 819 a 826. A differenza di quanto previsto nella nor-

In terzo luogo, occorre anche ricordare che la riforma dell'art. 81 Cost. è stata proposta più volte nel corso dei decenni, con l'intento più o meno manifestato di costituzionalizzare il pareggio/equilibrio di bilancio.

Nel 1985, la Commissione Bozzi propose di introdurre il pareggio di parte corrente, affermando che «nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie».

Nel 1993, la Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (De Mita-Iotti) confermò l'introduzione del principio dell'equilibrio finanziario del bilancio di parte corrente, cui si aggiungeva l'ammissibilità degli emendamenti della manovra nell'ambito dei saldi previamente fissati e l'obbligo di copertura finanziaria per l'intero periodo di efficacia delle leggi di spesa, nel rispetto dei limiti al ricorso all'indebitamento fissati in bilancio.

Nel 1997, la bicamerale D'Alema, pur non introducendo espressamente il principio del pareggio di bilancio, approvò un testo in cui si ammetteva il ricorso all'indebitamento «solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali»⁽⁸⁾.

Sebbene nessuna di queste proposte sia mai arrivata a conclusione, la loro reiterazione fa presupporre una avvertita necessità rispetto alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, necessità che probabilmente nel 1985 non era ancora neanche così condizionata, come oggi, dalle regole europee.

L'ultima di queste considerazioni preliminari è relativa al fatto che la novità costituzionale ha “impattato” su un assetto normativo, stratificatosi a partire dalla l. n. 468/1978, che può essere considerato un vero e proprio “sistema” per il governo della finanza pubblica e che – a livello di processo di formazione del bilancio, a livello di struttura dei singoli documenti che lo compongono e a livello di regole gestionali – era ormai già molto lontano da quello sul quale si era idealmente innestato l'art. 81, Cost. nel suo testo originale.

mativa in vigore dal 2016 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), gli enti «si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo» (cfr., l. n. 145/2018, art. 1, c. 821).

⁽⁸⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma dell'articolo 81 della Costituzione ed il principio del pareggio di bilancio*, Roma, 11 agosto 2011, in *parlamento.it*, 29.

Dall'insieme di queste considerazioni – e comunque tenendo conto, da un lato, della ancora breve esperienza applicativa della riforma e, dall'altro, delle analisi che la dottrina ne ha già ampiamente compiuto – emergono alcuni spunti per ulteriori riflessioni.

Il primo riguarda il significato che la locuzione “equilibrio” possiede, riferita alle entrate e alle spese del bilancio dello Stato, nel contesto normativo vigente; il secondo tende a capire, posto il conseguimento e il mantenimento dell'equilibrio, se e in che misura esso possa impedire o comprimere la possibilità di effettuare scelte politiche e normative, espressione di un definito indirizzo politico-economico, nel rispetto della fisiologica dialettica tra Governo e Parlamento.

Il terzo, infine, considerando l'«equilibrio dei bilanci» imposto alle «pubbliche amministrazioni» dal nuovo art. 97, primo comma, Cost., suggerisce di riflettere sull'attuale fisionomia del suo rapporto con il principio del buon andamento, nella accezione, ormai pacificamente acquisita, di principio di efficienza.

2. — *Quale equilibrio di bilancio?*

È comune in dottrina, e non discutibile, la constatazione del fatto che sia stato introdotto l'obbligo costituzionale di assicurare l'«equilibrio» di bilancio e non il pareggio.

Mentre con il termine “pareggio” si suole indicare la posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite indicate nel bilancio, la scelta di avvalersi della parola “equilibrio” esprime (al di là dell'intitolazione della legge: “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”) la volontà della riforma di riferirsi al “bilancio strutturale”, vale a dire al bilancio al netto del ciclo economico, in sintonia con i patti europei⁽⁹⁾. L'equilibrio, infatti, deve sussistere tra le entrate e le spese del

⁽⁹⁾ Un'accurata ricostruzione della evoluzione in materia si può leggere in R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Bologna, 2016, pp. 351-383.

bilancio «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico»⁽¹⁰⁾.

L'equilibrio di bilancio è, in definitiva, un *numero*, determinato secondo criteri dettati dall'Unione europea, numero che coincide con l'*Obiettivo di Medio Termine* (OMT; art. 1, l. n. 243/2012); l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale è pari all'OMT, o non se ne discosta troppo, o dimostra un'evoluzione che tende ad avvicinarsi ad esso (art. 3, l. n. 243/2012).

Il “saldo strutturale” si ricava applicando alle entrate e alle uscite effettive una correzione, definita secondo criteri stabiliti dall'Unione europea, che tiene conto di quanto abbiano influito sulla situazione economica contingente le fasi favorevoli e le fasi avverse del ciclo economico⁽¹¹⁾.

Ciascuno di questi “elementi” – e ciascuna delle sue componenti – viene calcolato in base ad una procedura che si compone di ipotesi macroeconomiche e di formule matematiche.

Le formule, però, non sono oggettive, ma sono trasposizioni di teorie e le teorie possono essere contraddette; ne risultano, dunque, modelli previsionali del tutto convenzionali che incorporano grossi margini di incertezza nella valutazione dei relativi pesi⁽¹²⁾.

Ad esempio: uno degli elementi del Pil strutturale è il tasso di disoccupazione strutturale, con cui si indica quel tasso di disoccupazione al di sotto del quale si generano tensioni sui salari e sull'inflazione. Siamo cioè nel campo di applicazione di una teoria economica, che si esprime in una formula. Quella utilizzata dalla Commissione europea conduceva, per il nostro Paese, ad un risultato del 10,4% nel 2013 e del 10,8% nel 2014.

Se però, come hanno di recente rilevato alcuni ricercatori del CER, si attribuisce a quel dato un valore dell'8,6% – la cui entità è plausibile se si parte dalla teoria economica della piena occupazione – il nostro Paese sarebbe

⁽¹⁰⁾ Art. 81, 1° comma, Cost., come modificato dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

⁽¹¹⁾ P. BIRASCHI, L. GIAMBONI, F. GIAMMUSSO, *Il saldo di bilancio strutturale secondo la metodologia dell'Unione europea*, in Mef, Dipartimento del Tesoro, Note tematiche, n. 6, agosto 2009.

⁽¹²⁾ M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Metodologia di calcolo e criticità del saldo strutturale*, in *editorialexpress.com*.

stato già in equilibrio dal 2013. Se si dà poi come obiettivo il concetto della piena occupazione, anche il 6,5% sarebbe una percentuale più che plausibile e produrrebbe un risultato ancora migliore⁽¹³⁾.

Il problema è che la scienza economica che sta alla base di queste definizioni non è più quella che tende all'obiettivo della piena occupazione ma è quella che invece massimamente si preoccupa dell'efficienza economica⁽¹⁴⁾ e i valori che «vengono attribuiti alle variabili cruciali (investimenti, fisco, consumi, invecchiamento della popolazione)» dipendono «da valutazioni esplicative incorporate nel lavoro dei tecnici che operano al servizio degli indirizzi politici dell'Ecofin e della Commissione europea»⁽¹⁵⁾.

I parametri numerici (basati, come si diceva poc'anzi, su ipotesi macroeconomiche e formule matematiche che, a loro volta, sono espressioni di teorie) entrano nel documento di economia e finanza, diventando obiettivi da raggiungere, declinati nel Piano di stabilità e nel Programma nazionale di riforme, a loro volta sottoposti al vaglio della Commissione UE nel corso del semestre europeo. Transitano dunque nella legge di bilancio e definiscono i limiti quantitativi all'interno dei quali si possono muovere le scelte politiche dell'annuale manovra di finanza pubblica.

3. — *L'equilibrio e la "democrazia di bilancio"*⁽¹⁶⁾.

La dottrina più attenta già nel 1996 rilevava che «il Trattato istitutivo dell'Unione europea ha circoscritto l'area entro la quale gli Stati membri

⁽¹³⁾ Cfr. Rapporto CER, *Aggiornamenti*, Pacta servata sunt, 25 marzo 2014. Si veda anche DIPARTIMENTO DEL TESORO, *Il calcolo del PIL potenziale e del saldo di bilancio corretto per il ciclo, aprile 2013*, i cui contenuti sono stati ripresi nel DEF 2014. Sui criteri di calcolo, V. GIACCHÈ, *Costituzione italiana contro Trattati europei. Il conflitto inevitabile*, Reggio Emilia, 2015.

⁽¹⁴⁾ C. CLERICETTI, *Pareggio di bilancio? Siamo già in attivo*, in *repubblica.it/economia/rubriche/il-commento*, 19 aprile 2016.

⁽¹⁵⁾ P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue*, 2015, p. 82 ss., spec. p. 86.

⁽¹⁶⁾ L'espressione è di P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, loc. cit.

possono isolatamente determinare la disciplina dei fenomeni finanziari» e che si accentra nell'Unione «buona parte delle funzioni ordinate alla stabilizzazione e all'allocatione lasciando agli Stati membri la responsabilità primaria per le funzioni redistributive»⁽¹⁷⁾.

Più di recente è stato rilevato che, se gli organi della decisione collettiva (il *plenum* delle Assemblee legislative e le commissioni “specializzate” preposte all'esame dei documenti di bilancio), non determinano e non controllano le decisioni fiscali, la decisione che innova l'ordinamento è “altrove”: risponde, cioè, a criteri e limiti che sono fuori dalla disponibilità e dalla stessa piena conoscibilità di questi organi⁽¹⁸⁾.

Da questi rilievi emergono due ordini di considerazioni.

Il primo è quello relativo al rapporto tra l'equilibrio di bilancio e il livello di discrezionalità della politica di bilancio interna: la disciplina europea presenta infatti un carattere molto articolato, in quanto proprio, a causa della spiccata politicità che assume la scelta relativa al saldo di bilancio, i vincoli di carattere contenutistico vengono collocati all'interno di una rete di relazioni istituzionali idonee a consentirne un'applicazione flessibile, calibrata sulle specifiche situazioni nazionali e in grado di consentire eventuali deroghe o livelli di tolleranza ritenuti più opportuni.

Tuttavia, per quanto articolata, “procedimentalizzata” e “flessibilizzata”, l'equilibrio di bilancio rimane una regola di natura *quantitativa*.

⁽¹⁷⁾ Il riferimento è a G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, pp. 9-10, 14, 34. Tocqueville sosteneva che la democrazia inizia con la pubblicazione del bilancio sulla casa comunale (si sottolinea l'aspetto della *accountability*, cioè della resa del conto ai propri elettori). Max Weber, nel descrivere la relazione tra il Parlamento e il Governo nel *Reich* tedesco notava che «la deliberazione sul modo di finanziamento dello Stato – il diritto al bilancio» costituiva «il mezzo di potenza decisivo» per «manovrare l'amministrazione nella vita quotidiana». Nel Rapporto conclusivo sulla Finanza della Commissione economica istituita presso il Ministero per la Costituente (Roma, IPZS, 1946, vol. V, p. 29) si legge che «la storia del diritto al bilancio è la storia vera delle Costituzioni». La discussione dei bilanci in ambito parlamentare è divenuta, nella prassi, la sede principale di elaborazione e di determinazione di ciò che oggi diremmo l'indirizzo politico generale (ma già, in tal senso, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 165).

⁽¹⁸⁾ In questo senso M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Metodologia di calcolo e criticità del saldo strutturale*, cit., p. 10.

Inoltre, gli stessi margini di flessibilità sono sottratti alla disponibilità esclusiva degli Stati. Tanto nella fase di fissazione degli obiettivi di contenimento dell'indebitamento, quanto in quella di verifica dei risultati ed in quella, ancor più delicata, di applicazione delle sanzioni in caso di disavanzi eccessivi, si svolge una complessa trama di rapporti fra Stati ed Unione europea, e tra i diversi organi dell'Unione, che contiene forti elementi di etero-determinazione e non può dunque in nessun modo essere ricondotta ai canoni della finanza pubblica discrezionale, ancorché razionalizzata⁽¹⁹⁾.

Senza porre in dubbio tutto ciò, a parere di chi scrive margini per scelte politiche (anche) in peggioramento dei saldi tendenziali continuano comunque a sussistere, sebbene al verificarsi di determinate condizioni⁽²⁰⁾.

Il quadro normativo nazionale di riferimento, infatti, prevede che eventuali scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo di medio termine siano consentiti in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta; il piano di rientro modificato, peraltro, può essere aggiornato al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche (art. 6, 5° comma, l. 24 dicembre 2012, n. 243).

A tal fine, sentita la Commissione europea, il Governo sottopone all'autorizzazione parlamentare una relazione, da approvare sempre a maggioranza assoluta, con cui aggiorna – modificando il piano di rientro – gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello scostamento e il relativo nuovo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, da attuare a partire dall'esercizio successivo a quelli per i quali è autorizzato lo scostamento, tenendo conto del ciclo economico⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ R. PERNA, *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, Il Filangieri, Quaderno 2007, Napoli, p. 149 ss.; R. PEREZ, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in AA.VV., *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, Atti del LVIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, p. 354.

⁽²⁰⁾ Cfr. art 6, 2° comma, l. n. 243/12; in sintonia con la disposizione, Corte dei conti, audizione del 26 maggio 2016 presso le Commissioni di bilancio riunite, in *corteconti.it*, p. 14.

⁽²¹⁾ Ne è esempio quanto recentemente accaduto nel nostro Paese, come si legge nella

Dunque, è la maggioranza parlamentare che può autorizzare lo scostamento dall'obbiettivo europeo, così assumendosene la responsabilità politica.

Per conseguenza, accanto alla vincolatività degli obbiettivi europei e alla loro negativa incidenza sulla "sovranità" del Paese, emerge il tema del rapporto tra Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica.

Indubbiamente i poteri del Parlamento in materia finanziaria sono, nel corso dei decenni, profondamente mutati. La legislazione ordinaria è intervenuta sul sistema politico-istituzionale italiano, modificando molto la dimensione verticale ed orizzontale dei rapporti tra i soggetti che definiscono la *governance* economica del Paese.

Anche le istituzioni di bilancio ne risultano modificate; il ruolo del Parlamento nella decisione finanziaria esce nel suo complesso indebolito, pur in assenza di esplicite riforme che gerarchizzano e centralizzano in modo esplicito il processo di bilancio⁽²²⁾.

Ma ciò è accaduto ben prima della riforma costituzionale del 2012, spostando gradualmente una quota significativa della responsabilità politica nei procedimenti legislativi di spesa in favore dell'esecutivo⁽²³⁾.

Relazione al Parlamento 2018, relativa alla manovra di bilancio 2019-2021 (l. n. 30 dicembre 2018, n. 145). Ma la presenza dei margini è dimostrabile anche con altri meno recenti esempi: 1) pur sottoposti ai medesimi vincoli, gli Stati membri nel periodo 2010-2014 hanno fatto scelte molto diverse in relazione, ad esempio, ai fondi pubblici destinati all'Università e alla Ricerca: la Francia li ha aumentati del 3,6%, la Germania del 20%, l'Italia li ha ridotti del 9, 9% (se estendiamo il calcolo a partire dal 2008, la riduzione del finanziamento pubblico italiano per l'Università sale al 18,7%), per non parlare della decurtazione dei fondi di sostegno agli studenti e per il diritto allo studio; 2) il Def presentato nel 2016 mostra una precisa volontà politica di rallentamento del percorso per il conseguimento dell'OMT; 3) con riguardo all'equilibrio di bilancio delle Regioni e degli enti locali, è stata introdotta la regola del saldo non negativo di competenza finale, molto più leggera del precedente patto di stabilità interno, non fosse altro perché non obbliga al conseguimento di *surplus* come invece faceva il vincolo precedente. Ed è anche molto più leggera dell'equilibrio di competenza e cassa previsto dalla n. 243/2012.

⁽²²⁾ Cfr. M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017, *passim*, ma spec. pp. 42-86.

⁽²³⁾ Significative, sul punto, le considerazioni di F. MERUSI, *La legalità «usurpata» dal legislatore*, in *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 23, il quale sottolinea che «con le finanziarie il Parlamento governa tanto di più, cioè emana provvedimenti, proprio perché

Si pensi, anche senza considerare le vere e proprie leggi di riforma della contabilità pubblica, al d.l. n. 194/2002 (l. n. 246/2002) che ha conferito al Governo il potere di intervenire, in corso di esercizio, sull'andamento della spesa come autorizzata in bilancio, sospendendo impegni e pagamenti a carico del bilancio statale, nel caso di un rilevante scostamento dagli obiettivi degli andamenti di finanza pubblica.

Inoltre, sul piano procedurale, lo stesso principio della piena emendabilità parlamentare dei documenti di bilancio, oggetto di accese discussioni in dottrina ma comunque ritenuto intangibile, è ormai in crisi per il reiterato utilizzo dei maxi-emendamenti sui quali viene posta la questione di fiducia durante la sessione di bilancio. Viene meno, cioè, non solo il potere parlamentare di emendamento, ma anche la funzione di controllo, perché spesso le Camere non hanno la possibilità di conoscere con il necessario approfondimento ciò che viene loro proposto⁽²⁴⁾.

In realtà, il disegno originario dell'art. 81, Cost., basato sulla sinergia tra «natura formale della legge di bilancio e obbligo di copertura delle leggi di spesa» – che già rivelava una prima e neanche tanto “larvata” diffidenza nei confronti del potere di spesa del Parlamento – poteva forse risultare efficace in un diverso contesto storico, caratterizzato da un basso livello di spesa pubblica e soprattutto da un modello tradizionale di legislazione di spesa.

Tale modello, però, è cambiato moltissimo nel secondo dopoguerra, con l'affermazione di un sistema democratico di integrazione di massa che ha configurato il riconoscimento di diritti soggettivi universali, ovvero il riconoscimento permanente da parte delle amministrazioni pubbliche di utilità

non è più onnipotente, ma stretto entro limiti quantitativi che hanno “inverato” il limite cinaudiano della copertura previsto dall'art. 81 della Costituzione».

⁽²⁴⁾ È quanto accaduto anche per l'ultima legge di bilancio (l. n. 145/2018), approvata con il voto di fiducia al maxi-emendamento presentato *in extremis* dal Governo per modificare l'impianto originario della manovra; quest'ultima, infatti, che prevedeva il *deficit* al 2,4%, era stata bocciata dalla Commissione europea e aveva quindi richiesto una modifica al ribasso della previsione relativa al *deficit* (dal 2,4% al 2,04%), così imponendo la reintroduzione delle c.d. clausole di salvaguardia. Cfr., Ragioneria generale dello Stato, *Nota tecnico-illustrativa alla legge di bilancio 2019-2021*, in *rgs.mef.gov.it*.

di tipo economico in favore di grandi settori della cittadinanza⁽²⁵⁾: un modello che si dimostra assai refrattario ad essere governato con il semplice vincolo della copertura finanziaria delle leggi⁽²⁶⁾.

È forse allora più corretto, considerando questo contesto nel suo complesso, ragionare sul fatto che non è stata solo la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio a produrre un *deficit* di democrazia nel senso della (ulteriore) riduzione del potere parlamentare⁽²⁷⁾.

Infatti, i vincoli alle scelte di bilancio degli Stati membri contenuti nel *Fiscal Compact* – cioè nel *Trattato* che ha stimolato l'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione – sono sostanzialmente ripetitivi di quelli contenuti nei Trattati precedenti e non pongono direttamente e in modo rigido limiti quantitativi o qualitativi. La loro formulazione mostra piuttosto una consistenza “elastica” quanto al raggiungimento degli obiettivi numerici⁽²⁸⁾, mentre i procedimenti sanzionatori da applicare nel caso di disavanzi eccessivi sono connotati da un'ampia discrezionalità politica, così riducendo molto, se non eliminando del tutto, le conseguenze giuridiche (anche se non quelle politiche) sugli atti e sulle omissioni degli Stati⁽²⁹⁾.

In buona sostanza, si può affermare che i vincoli europei – e il “nuovo” equilibrio di bilancio – lasciano comunque liberi gli ordinamenti nazionali di

⁽²⁵⁾ L'evoluzione delle caratteristiche della spesa pubblica si trovano descritta in V. TANZI, L. SCHUKNECHT, *La spesa pubblica nel XX secolo. Una prospettiva globale*, Firenze, 2007.

⁽²⁶⁾ R. PERNA, *Le procedure di bilancio*, cit., p. 153.

⁽²⁷⁾ È piuttosto diffusa l'opinione che «da funzione di indirizzo politico ed economico esercitata dal Parlamento e dai Governi nazionali sia sostanzialmente svuotata» e che sia ormai rotto «il nesso tra la determinazione degli indirizzi di Governo e la responsabilità della relativa azione» (F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «spareggio di bilancio»*, in *Rivista Aic*, 2, 2012, p. 2; E. PAPARELLA, *Crisi economica e trasformazioni degli assetti istituzionali nella UE e negli Stati membri: primi effetti sul welfare*, in *Rapporto sullo stato sociale 2013. Crisi, istituzioni, beni comuni e welfare state*, Napoli, 2013, p. 93).

⁽²⁸⁾ Cfr., ad es., art. 3, par. 3, *Fiscal Compact*.

⁽²⁹⁾ Cfr. artt. 7 e 8, *Fiscal Compact*. In dottrina, cfr. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione tenuta al LVIII Convegno di Varenna, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, in *Astrid Rassegna*, 3, p. 1 ss. e spec. pp. 28-30.

orientare la spesa verso politiche sociali e redistributive e/o di diversamente calibrare il dovere fiscale⁽³⁰⁾.

L'irrigidimento è più significativo, invece, a livello interno, poiché il dovere di tenere il bilancio in equilibrio, accompagnato da un sostanziale divieto di indebitamento, condiziona la possibilità di definire indirizzi che richiedano finanziamenti e ciò tanto più profondamente quanto più il nuovo debito impatta con quantità eccessive e qualità non buone di debito già contratto.

In altre parole, il dovere di raggiungere e mantenere l'equilibrio strutturale di bilancio non è la causa diretta del limite alle scelte politiche (e dunque alla democrazia), ma produce anche questo effetto se il debito già esistente è di cattiva qualità, cioè non determina crescita e non si autofinanzia, così progressivamente erodendo, insieme alla democrazia, i diritti e i doveri di cittadinanza⁽³¹⁾.

4. — *L'equilibrio dei bilanci pubblici e l'efficienza della pubblica amministrazione.*

Se si osservano gli atti di programmazione, le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie e di stabilità e la copiosa produzione normativa che assume l'efficienza della pubblica amministrazione come obiettivo, emerge che tutta la politica di bilancio, dal 1992 in avanti, e tutte le riforme amministrative di quegli anni, collegano l'efficienza al contenimento della spesa pubblica.

Ciò avviene in una duplice direzione: da un lato, con le misure volte a incrementare l'efficienza della p.a. — sia sotto il versante dell'organizzazione che

⁽³⁰⁾ G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. internaz.*, 2014, p. 5 ss.

⁽³¹⁾ V., in tal senso, P. DE IOANNA, *Fiscal compact fra istituzioni ed economia*, in *Riv. giur. mezz.*, 2013, p. 23 ss. Di contro, sebbene la Strategia di Lisbona in origine mostrasse di voler affidare un ruolo importante alle politiche sociali, nel corso del tempo essa è stata ricalibrata «sulla crescita e sull'occupazione lasciando allo spazio nazionale ogni prerogativa in materia di 'welfare'» (così R. TANGORRA, *La dimensione sociale della Strategia Europa 2020*, in F.R. PIZZUTI, *Rapporto sullo stato sociale 2013*, cit., p. 156 ss.; D.U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale) e dei diritti sociali in particolare nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, p. 1175).

sotto quello dell'attività – si vuole conseguire anche il contenimento della spesa; dall'altro, alla p.a. si sottraggono risorse, poiché – proprio perché riorganizzata – dovrebbe essere in grado di impiegarle in modo più efficiente, raggiungendo, cioè, i medesimi obiettivi con minori oneri per la finanza pubblica.

Si è imposta così al principio di efficienza – derivato dal «buon andamento» di cui all'art. 97, Cost. insieme all'efficacia e all'economicità⁽³²⁾ – una decisa torsione verso il lato quantitativo e dunque coincidente con la riduzione della spesa pubblica, a sua volta ritenuta indispensabile per il rispetto dei vincoli europei da parte del bilancio statale⁽³³⁾.

Dunque, la costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio – con tutta la prudenza che deriva dall'essere la disposizione ancora relativamente giovane – appare più come un'ulteriore tappa di un percorso già avviato da tempo che come una dirompente novità⁽³⁴⁾.

Tuttavia, con la modifica della Carta costituzionale, «l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» sono stati posti al primo comma dell'art. 97, Cost., e si aggiungono, precedendoli, ai tradizionali principi di imparzialità e buon andamento. L'art. 97 Cost., 1° comma, peraltro, è richiamato dalla l. n. 243/2012, in ordine al “concorso” delle pubbliche amministrazioni nell'assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico.

Per conseguenza, se ancora si concorda nel ravvisare nell'art. 97 Cost. il fondamento costituzionale del principio di efficienza, il rischio di una ulteriore e più forte prevalenza del suo versante economico assume una certa concretezza, lasciando così in secondo piano il conseguimento delle finalità e degli interessi pubblici.

⁽³²⁾ Sia consentito, sul punto, il rinvio a L. MERCATI, *Efficienza della pubblica amministrazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, III, p. 2143 ss.; ID., *Responsabilità amministrativa e principio di efficienza*, Torino, 2002.

⁽³³⁾ O il suo “efficientamento”, o la sua “razionalizzazione” (v. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, cit., pp. 383-395). Per un'analisi del principio di buon andamento prima (e a prescindere) dell'introduzione dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, cfr. M. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 117 ss.; A. BARTOLINI, S. FANTINI, *Le ragioni della specialità (principi e storia del diritto amministrativo)*, Bologna, 2017, p. 119 ss.

⁽³⁴⁾ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., p. 89.

In altre parole, l'equilibrio dei bilanci potrebbe essere destinato a diventare una sorta di super-norma prevalente sugli altri valori dell'ordinamento⁽³⁵⁾, tra i quali è ben possibile collocare anche quello dell'efficienza amministrativa⁽³⁶⁾.

Qualche utile indicazione per riflettere su questo particolare aspetto della tematica può emergere dalla giurisprudenza costituzionale: la Corte, a partire proprio dall'inizio degli anni '90, ha infatti posto una sempre maggiore attenzione alle implicazioni finanziarie delle proprie pronunce, fino a riconoscere all'equilibrio di bilancio un livello quantomeno parificato ad altri principi costituzionali⁽³⁷⁾.

Condividendo le perplessità di chi segnala le difficoltà nella concreta applicazione dell'equilibrio di bilancio come parametro di legittimità costituzionale⁽³⁸⁾ – anche per la difficoltà di valutare l'impatto che le singole disposizioni censurate potrebbero avere sul saldo strutturale – l'analisi della giurisprudenza più recente della Corte consente di evidenziare alcune nuove significative linee di tendenza, che rappresentano esempi di bilanciamento tra la conformità sostanziale a Costituzione con le conseguenze in termini finanziari che l'accoglimento potrebbe avere sull'equilibrio del bilancio dello Stato.

È il caso della sentenza Corte cost. n. 10/2015, sulla c.d. Robin Hood Tax (un giudizio di legittimità costituzionale incidentale) dichiarata costi-

⁽³⁵⁾ Cfr., tra gli altri, A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Milano, 2012, p. 89. Sulla relazione tra diritti e risorse finanziarie la produzione scientifica è corposa; nell'impossibilità di riportarla integralmente, si rinvia a M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle corti costituzionali*, Torino, 1994, p. 100; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. pubb.*, V, Torino, 1990, p. 378 ss.

⁽³⁶⁾ M. GNES, *Patto di stabilità, blocco dei pagamenti e buon andamento all'esame del giudice contabile*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1298 ss., correttamente rileva che: «Il principio del buon andamento viene utilizzato dalla Corte costituzionale solo in rari casi, come nell'ambito della finanza pubblica (ove viene fatto coincidere con quello di efficienza)».

⁽³⁷⁾ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016. Un'analisi della giurisprudenza costituzionale condotta in questa ottica si legge in G. DELLA CANANEA, *Dal pareggio di bilancio all'equilibrio della finanza pubblica*, in *La dimensione finanziaria nel diritto amministrativo: risorse, controlli, responsabilità*, cit., p. 25 ss., ma spec. pp. 52-63.

⁽³⁸⁾ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, loc. cit.

tuzionalmente illegittima ma con effetti *ex nunc*, giustificati dalla necessità di bilanciare l'art. 3 Cost. e le esigenze di equilibrio di bilancio espresse dal nuovo art. 81 Cost.; è il caso della c.d. “illegittimità costituzionale sopravvenuta”, di cui alla sentenza Corte cost. n. 178/2015 delle norme che sospendono la contrattazione collettiva nel pubblico impiego. Sono, queste, sentenze nella quali l'equilibrio di bilancio è risultato prevalere, in un modo o nell'altro su altri diritti costituzionali.

Ma occorre anche segnalare una più recente pronuncia della Corte, nella quale si afferma invece, e in modo piuttosto perentorio, che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁽³⁹⁾.

In definitiva, la Corte pone in bilanciamento il diritto coinvolto nella fattispecie considerata e l'equilibrio di bilancio, ma quest'ultimo può o deve arretrare, a seconda dello “spessore” del diritto considerato, al quale deve essere comunque riconosciuta una tutela “efficiente”.

Ciò che può dirsi, allora, – tenendo a mente che il concetto di efficienza (insieme a quello di efficacia) è poliedrico e possiede, oltre a quelle giuridiche, profonde connotazioni aziendalistiche, economiche e politiche⁽⁴⁰⁾ – è che non esiste una automatica corrispondenza concettuale tra efficienza e contenimento della spesa, né tra efficienza ed equilibrio di bilancio.

Di conseguenza, la contrazione della spesa pubblica e i bilanci in equilibrio non portano con sé in modo automatico l'efficienza amministrativa, sia che la si consideri *ex parte principis*, e cioè principio in funzione della efficacia della pubblica amministrazione, sia che la si consideri *ex parte civis*, e cioè principio in funzione dei diritti dei cittadini⁽⁴¹⁾.

⁽³⁹⁾ Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275, in *Foro it.*, 2017, I, c. 2591.

⁽⁴⁰⁾ V. S. BARONCELLI, *Introduzione – Efficienza, efficacia della pubblica amministrazione e attuazione del principio di eguaglianza sostanziale*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Efficacia ed efficienza della pubblica amministrazione. Un modo per realizzare l'eguaglianza sostanziale*, Bolzano, 2015, p. 1.

⁽⁴¹⁾ Cfr. S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *irpa.eu*, p. 6.

Significativo, al riguardo, il *Principio contabile della programmazione* (in *rgs.mef.gov.it*), che si applica alle Regioni e agli enti locali in virtù della c.d. armonizzazione dei bilanci pubblici. Si legge, nella sua definizione: «(...) Le finalità e gli obiettivi di gestione devono essere misurabili e monitorabili in modo da potere verificare il loro grado di raggiungimento e gli

Di questo sembra essere ben consapevole la Corte costituzionale, quando afferma che: «In assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate. In detto contesto, 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»⁽⁴²⁾.

Posta l'innegabile esistenza dei limiti quantitativi, riemerge allora la vera essenza del *governo delle finanze pubbliche*, che deve necessariamente rapportarsi alle finalità che caratterizzano l'ordinamento; diversamente, la "politica di bilancio" finisce per risolversi in una mera ottimizzazione tecnica, fagocitando le scelte politiche che *nel* bilancio e *con* il bilancio si possono ancora effettuare e risultando "inefficiente" rispetto alla garanzia della «stabilità del livello di vita di una comunità nel tempo»⁽⁴³⁾.

eventuali scostamenti fra risultati attesi ed effettivi. I risultati riferiti alle finalità sono rilevabili nel medio periodo e sono espressi in termini di impatto atteso sui bisogni esterni quale effetto dell'attuazione di politiche, programmi ed eventuali progetti. I risultati riferiti agli obiettivi di gestione, nei quali si declinano le politiche, i programmi e gli eventuali progetti dell'ente, sono rilevabili nel breve termine e possono essere espressi in termini di *efficacia* – intesa quale grado di conseguimento degli obiettivi di gestione. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza – e di *efficienza*, intesa quale rapporto tra risorse utilizzate e quantità di servizi prodotti o attività svolta».

⁽⁴²⁾ Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 10; sul punto R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza*, cit., pp. 414-421.

⁽⁴³⁾ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, cit., p. 259, «tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni in base al canone della ragionevolezza» (cfr. Corte cost., 24 luglio 2015, n. 188).