

Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto

Walter Giulietti

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il bilancio e le politiche pubbliche. – 3. Il bilancio pubblico tra tecnica e politica. – 4. I vincoli procedurali e formali al bilancio. – 4.1. Le procedure di approvazione. – 4.2. Gli aspetti strutturali. – 4.3. La funzione di validazione e revisione. – 5. I vincoli che incidono sul contenuto della decisione di bilancio. – 5.1. La programmazione finanziaria. – 5.2. I limiti all'indebitamento ed al debito. – 6. Equilibrio di bilancio a tutela dell'interesse finanziario e protezione degli interessi. – 7. La sostenibilità finanziaria delle politiche è questione formalmente tecnica, ma essenzialmente democratica.

1. *Premessa*

Il presente saggio mira ad esaminare il complesso rapporto tra tecnica e politica che caratterizza gli atti di bilancio negli enti pubblici territoriali, ricostruendo, a partire dall'esame di alcune regole giuridiche a contenuto tecnico esemplificativamente assunte ad oggetto di analisi, la loro strumentalità rispetto alla funzione politica. Ciò, al fine di dimostrare come la peculiare costruzione della regola tecnica contabile sia suscettibile di conferire un'impronta politica alla decisione finanziaria, essendo il contenuto della stessa regola risultato di opzioni politiche che contribuiscono a caratterizzare la fisionomia dell'ente pubblico ed il suo rapporto con i cittadini. Nel far ciò, saranno analizzate, a titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, alcune norme inerenti al procedimento di formazione, alla forma, alla struttura e finanche ai contenuti delle decisioni di bilancio.

L'analisi permetterà di osservare come la modifica o la diversa modulazione delle regole che fungono da cornice alle decisioni finanziarie, lungi dall'essere aspetto neutrale, costituisca questione essenzialmente politica suscettibile di incidere sulla protezione degli interessi a cui l'attività dell'ente è diretta.

2. *Il bilancio e le politiche pubbliche*

Le politiche pubbliche, intese quali azioni dirette a risolvere problemi e soddisfare interessi che coinvolgono una società amministrata¹, trovano la loro primaria formulazione nelle leggi. Sono le leggi che, dando corpo ai valori costituzionali, le definiscono, le finanziano e ove necessario predispongono ed organizzano gli apparati che ne curano l'attuazione. La decisione è politica non solo in merito all'istituzione ed alla determinazione dei caratteri dell'azione pubblica diretta a consentire l'erogazione di una prestazione – funzione o servizio –, ma anche relativamente al suo finanziamento, con particolare riguardo alla determinazione della ripartizione dei costi in capo ai diversi segmenti della società.

Così, sia ove una politica pubblica comporti l'impiego diretto di risorse per trasferimenti a cittadini o imprese, sia laddove si attui attraverso l'attività degli apparati per l'erogazione di una funzione o di un servizio, essa non può prescindere dalla considerazione della dimensione finanziaria che, non solo ne costituisce il necessario sostrato, ma con sicurezza può esserne considerata l'«aspetto quantitativo».

Come prescritto dall'art. 81, comma 3, Cost., recante la regola della copertura finanziaria che assurge nell'ordinamento a principio generale, la correlazione tra le misure pubbliche e la ricerca delle risorse necessarie alla loro attuazione deve essere necessariamente definita in sede istitutiva per i singoli interventi legislativi comportanti oneri. In questo quadro, il bilancio preventivo, operando la definizione globale per l'esercizio finanziario delle politiche di entrata e di spesa, costituisce lo snodo fondamentale del processo di definizione – o ridefinizione –, attuazione e verifica delle singole politiche pubbliche² e di conseguenza dell'azione amministrativa che ne è lo strumento³.

Nella decisione di bilancio, che ha una indubbia – *melius*, massima – valenza politica, sono infatti rese «esplicite le scelte pubbliche relative alle transazioni finanziarie delle diverse realtà statali o amministrative»⁴. Il bilancio di previsione ha così carattere «conoscitivo e determinativo dell'indirizzo politico», adducendo

¹ R.A. Musgrave, *The theory of public finance*, New York, 1959, definisce le politiche pubbliche reti di decisioni e azioni che allocano valori ovvero *output* del sistema politico, azioni e strategie volte a risolvere un problema collettivo. Secondo l'A. le politiche pubbliche sono ricondotte a tre grandi categorie: allocazione efficiente delle risorse e stabilizzazione economica; politiche di redistribuzione attraverso il trasferimento tra gruppi di beni di merito; regolazione nei casi di fallimento del mercato. Qualsiasi politica pubblica utilizza strumenti e produce effetti di varia natura, per cui la distinzione non è necessariamente ferrea.

² A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Torino, 2005, 153 ss..

³ L'attività amministrativa per definizione – anche legislativa *ex art.* 1 l. 241 del 1990 – è diretta a curare gli interessi pubblici ed a perseguire i fini previsti dalla legge. V. F.G. Scoca, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Milano, 2002, agg. VI, 94 ss.. Ne consegue che l'attività amministrativa, dovendo perseguire i fini fissati dalla legge, costituisce attività attuativa di quelle politiche pubbliche che richiedono l'intermediazione di apparati organizzati.

⁴ G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, 85.

in sé «la composizione di interessi che ad esso si ricollegano sia di carattere costituzionale che funzionale»⁵.

Tuttavia, se il bilancio preventivo opera, sulla base della presupposta programmazione finanziaria⁶, la trascrizione del programma politico in termini di equilibrio finanziario tra entrate e spese complessive diretto a determinare l'indirizzo politico-amministrativo dell'ente⁷, non può passare in secondo piano la concorrente e complessa componente tecnica-giuridica che lo caratterizza.

La decisione di bilancio in sede preventiva costituisce in definitiva per l'ente pubblico il più significativo momento di sintesi tra istanze politiche – costitutive, modificative o riduttive di politiche pubbliche –, e regole tecniche. Alle norme giuridiche, intese sia in senso procedurale, sia in senso sostanziale, è affidato il compito di assicurare la predetta sintesi, salvaguardando innanzi tutto due aspetti che devono essere considerati precondizioni affinché il bilancio possa svolgere la propria funzione: la veridicità dei contenuti, nonché la correttezza e la intelligibilità della sua redazione.

Anche il bilancio consuntivo deve garantire le predette condizioni per svolgere il suo ruolo politico-istituzionale. Ancorché, a differenza del bilancio preventivo, sia atto meramente ricognitivo della gestione svolta nell'esercizio finanziario di riferimento e pertanto sia privo di contenuto decisorio, il rendiconto svolge una funzione parimenti essenziale in un ordinamento democratico. Esso consente all'organo assembleare rappresentativo e più ampiamente alla collettività di riferimento, non solo l'accertamento e la valutazione della regolarità giuridico-contabile della gestione⁸, ma anche la verifica del conseguimento degli obiettivi e dei risultati definiti in sede di elaborazione delle politiche pubbliche. Il bilancio consuntivo è, allo scopo, sottoposto all'approvazione dello stesso organo che ha già approvato il preventivo e la sua redazione è soggetta a stringenti regole poste

⁵ A. Barettoni Arleri, *Lezioni di contabilità pubblica*, Roma, 1986, 163.

⁶ Il Tar Lazio, Roma, sez. I, 16 febbraio 2010, n. 2255 ha espressamente dichiarato che il D.P.E.F. (oggi sostituito dal DEF) è atto di natura politica di programmazione e determinazione dell'indirizzo politico in materia economico-finanziaria, adottato dal Governo, osservando che «lo stesso reca indicazioni di contenuto programmatico idonee ad esplicare, all'evidenza, immediati effetti in relazione a posizioni giuridiche soggettive tutelabili e non assume, tantomeno, effetti provvedimenti, non inserendosi né sotto il profilo formale né sotto quello sostanziale nell'ambito generale degli atti amministrativi, con la conseguenza che va declinata con riferimento allo stesso la giurisdizione del giudice amministrativo, potendosi siffatta sindacabilità radicare solo con riferimento a sviluppi di azione amministrativa di natura provvedimentoale».

⁷ S. Buscema, *Bilancio dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 1959, 387.

⁸ Che peraltro si svolge alla stregua di rigorose procedure e controlli. A. Barettoni Arleri, *Disciplina civilistica e disciplina contabile nell'adempimento volontario dell'obbligazione pecuniaria dello Stato*, in *Arch. giur. oo. pp.*, 1985, 783. V. in tema, L. Mercati, *Attività amministrativa e procedimento contabile*, Milano, 1996, 132, che evidenzia una vocazione funzionale del procedimento contabile in termini di garanzia della legalità della spesa e di realizzazione della sua efficienza, oltre a costituire lo strumento diretto alla concretizzazione delle previsioni di bilancio. W. Giulietti, *Disciplina contabile e obbligazioni pecuniarie della pubblica amministrazione. I debiti fuori bilancio*, in *Dir. ec.*, 2016, 347 ss..

a garanzia della completezza, della veridicità e della chiarezza del contenuto per assicurare una fedele rappresentazione dei fatti di gestione.

Sulla portata conoscitiva del consuntivo è significativa la giurisprudenza penale⁹ che ravvisa la possibilità di contestarne la falsificazione sia in senso materiale, che ideologico¹⁰. Si argomenta, infatti, che il rendiconto in un ente territoriale – nella specie il comune – oltre a promanare dall'organo consigliere, ha valenza esterna diretta a illustrare «non il mero risultato economico dell'ente nell'anno precedente, ma anche gli scopi amministrativi e politici perseguiti dall'amministrazione».

Sulla base della medesima ricostruzione, la Corte costituzionale ha osservato, con argomento di portata generale pur riferendosi all'ordinamento contabile regionale, che «il principio di continuità del bilancio è una specificazione del più ampio principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 cost., in quanto “collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato” (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi». Alla ciclicità e continuità tra determinazione iniziale del bilancio e rendicontazione finale consegue la possibilità di valutare la credibilità della definizione e dell'attuazione del programma politico che ha raccolto il consenso elettorale maggioritario¹¹.

Ne consegue che la rilevanza politica dei bilanci degli enti territoriali unitariamente considerati ai sensi dell'art. 81 Cost. – preventivo e consuntivo – deriva dall'essere questi, pur secondo le diverse funzioni e specificità, componenti fondamentali del circuito democratico in termini di “misura” della responsabilità politica, ottenuta mediante la «specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato»¹².

Sulla base di questa considerazione la Corte costituzionale ha definito il bilancio, sia nella funzione di determinazione quantitativa delle politiche pubbliche in sede preventiva, sia di verifica della gestione in sede di rendiconto finale, «bene pubblico», funzionale «a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale in ordine all'acquisizione sia delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chia-

⁹ Cass. pen., sez. V, 19 maggio 2017, n. 24878.

¹⁰ Cass. pen., sez. V, 26 settembre 1995, n. 2091.

¹¹ Corte cost., 7 marzo 2018, n. 49, in cui si afferma che «in presenza di reiterati e gravi ritardi nell'espletamento di funzioni primarie da parte dell'ente territoriale, l'ordinamento consente anche provvedimenti sostitutivi come, ad esempio, la predisposizione del rendiconto, sulla base del potere contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost. risalenti e da quelle attualmente vigenti [come di seguito analiticamente indicate]», chiarendo che «il superamento del termine di legge, tuttavia, non consuma il potere-dovere dell'amministrazione regionale di provvedere a un adempimento indefettibile quale l'approvazione del rendiconto».

¹² Corte cost., 21 giugno 2016, n. 184.

mato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»¹³, tanto che nella politica delle entrate e delle spese espressa nel bilancio «si può “leggere” la traduzione normativa del patto sociale che lega tra loro governanti e governati»¹⁴.

3. *Il bilancio pubblico tra tecnica e politica*

Se per quanto osservato non v'è dubbio sulla natura di atto politico del bilancio preventivo in quanto sede decisionale delle politiche pubbliche, è altresì evidente, come già premesso, che la sua formazione, la forma ed il contenuto siano astretti da regole giuridiche a cui è ascrivibile una relevantissima componente tecnica. Si deve anzi considerare che la centrale funzione politica può essere efficacemente svolta proprio perché regole di carattere tecnico-giuridico assicurano veridicità, credibilità ed affidabilità al bilancio. Tale considerazione riguarda anche il rendiconto, in cui la correttezza della rappresentazione è consustanziale alla realizzazione della sua funzione politica di controllo e valutazione.

La strumentalità del dato tecnico rispetto alla funzione politica del bilancio è stata chiaramente evidenziata dalla Corte costituzionale, ritenendola condizione essenziale per il corretto funzionamento di un sistema democratico. Si afferma, al riguardo, che le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica, ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza, devono essere «integrate da esposizioni incisive e divulgative circa il rapporto tra il mandato elettorale e la gestione delle risorse destinate alle pubbliche finalità»¹⁵. Ciò, al fine di «rappresentare le qualità e le quantità di relazione tra le risorse disponibili e gli obiettivi in concreto programmati al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici connaturati e conseguenti alle scelte effettuate in sede locale»¹⁶. Sotto un diverso profilo, la Corte costituzionale ha altresì censurato quelle previsioni speciali e derogatorie che in materia di finanza degli enti locali consentono di «perpetuare il *deficit* strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, [che] finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale»¹⁷, sulla base del presupposto che «sia la mancata appro-

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, cit., 85.

¹⁵ Corte cost., 21 giugno 2016, n. 184.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Corte cost., 14 febbraio 2019, n. 18.

vazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti»¹⁸.

Secondo questa ricostruzione, il ruolo della tecnica si sostanzia nella strumentalità all'espletamento della funzione politica, laddove proprio i suddetti principi di veridicità ed affidabilità impongono la formazione e la selezione, in sede normativa – o in assenza in base a diligenza e prudenza –, delle regole più idonee al raggiungimento dello scopo.

La giuridicizzazione di regole tecniche nelle decisioni di bilancio, pertanto, se da un lato è funzionale a meglio garantire lo svolgimento della medesima funzione politica mediante la posizione di vincoli procedurali e formali per la decisione, dall'altro, soprattutto quando incide sul contenuto, esprime essa stessa esplicite opzioni politiche inerenti la tutela di interessi che si atteggiano a paradigmi fissati "a priori" entro i quali deve avvenire la contingente scelta determinativa dell'indirizzo politico, nonché la sua verifica finale.

Le linee di tendenza che si possono osservare a seguito dell'impetuosa evoluzione che ha subito negli ultimi decenni la legislazione in materia di contabilità pubblica possono essere ricondotte a tre fondamentali aspetti:

- a) l'incremento della rilevanza della componente tecnica nell'assunzione delle decisioni;
- b) l'ampia giuridicizzazione delle regole tecniche rese cogenti per il decisore. La tecnica contabile sempre più acquisisce rilevanza giuridica diretta e lo stesso ordinamento positivo assume in senso vincolante specifiche regole tecniche, imponendo che la funzione politica dei bilanci si svolga entro un preciso e dettagliato quadro normativo¹⁹ che limita la discrezionalità, intesa anche in senso meramente tecnico;
- c) la posizione in via normativa di particolari regole tecniche che incidono sul contenuto della decisione finanziaria. Di ciò è esemplificativa la costituzionalizzazione del principio del cd. "pareggio di bilancio" in merito ai limiti al ricorso all'indebitamento nella formazione del bilancio, nonché la predeterminazione delle scelte di bilancio attraverso un complesso ciclo di programmazione.

¹⁸ Corte cost., 25 ottobre 2017, n. 228.

¹⁹ A questo compito è peraltro chiamata a provvedere, ad opera della riforma costituzionale del 2012, la normativa statale in forza dell'ascrizione della materia dell'armonizzazione dei bilanci alla competenza esclusiva. W. Giulietti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Diritto e processo amministrativo*, 3-2016, 952.

4. I vincoli procedurali e formali al bilancio

L'effettiva ampiezza del potere politico – insindacabile – esercitato nelle decisioni di bilancio può essere valutata proprio a seguito dell'esame dei limiti ordinamentali riferiti al bilancio preventivo.

Considerando nella presente trattazione lo Stato e gli altri enti territoriali, si possono distinguere, pur nelle specificità che ne caratterizzano la fisionomia, vincoli formali e vincoli che incidono sul contenuto decisorio. I primi sono posti da norme che fissano le procedure e che in maniera più o meno intensa – anche rinviando a definizioni e valutazioni tecniche complesse – determinano forma, struttura e principi per la redazione dei bilanci, delineando l'assetto dell'ente e regolamentandone l'assolvimento della funzione politica. I secondi sono vincoli impressi da norme che solo apparentemente hanno veste tecnica, ma che incidono direttamente sui contenuti della decisione finanziaria.

Va ovviamente precisato che i vincoli di carattere procedurale e formale sono rivolti sia ai bilanci preventivi, sia a quelli consuntivi, mentre quelli inerenti il contenuto sono diretti esclusivamente ai bilanci preventivi, a cui solamente è ascrivibile un contenuto decisorio con portata innovativa sull'ordinamento²⁰. A seguito della riforma costituzionale del 2012, peraltro, la legge di bilancio – ovviamente in relazione allo Stato ed alle regioni – può modificare direttamente le «altre leggi»²¹, seppur con alcune limitazioni²², con l'effetto di concentrare la definizione ultima ed unitaria delle politiche pubbliche²³ attraverso la scelta delle priorità e la determinazione delle grandezze finanziarie.

²⁰ È noto il dibattito tradizionale sulla natura formale o materiale della legge di bilancio, sul quale basti in questa sede osservare che «la legge di bilancio, nel corso degli anni, si è tutt'altro che limitata a svolgere la funzione di mero "contenitore" rispetto alla legislazione sostanziale, assumendo invece molto spesso un contenuto assai ricco e articolato, soprattutto sul piano delle modificazioni quantitative apportate dall'atto stesso, spesso non più sorrette a monte da autonome leggi di spesa». Così, G. Rivosecchi, *Il difetto di copertura di una legge regionale di bilancio: la Corte accelera sul c.d. pareggio*, in *Giur. cost.*, 2012, 3, 2339.

²¹ L'art. 81 Cost., a seguito dell'attuazione prevista dalla l. 243 del 2012, consente alla legge di bilancio di operare attraverso la sua I° Sezione la modifica dell'ordinamento vigente con riguardo alle spese ed alle entrate, superando la funzione prima svolta dalla legge di stabilità.

²² L'art. 15, rubricato «Contenuto della legge di bilancio», della l. n. 243 del 2012 stabilisce che: «1. Il disegno di legge di bilancio reca disposizioni in materia di entrata e di spesa aventi ad oggetto misure quantitative, funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e le previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente». Inoltre, al secondo comma, si precisa che «[n]on possono essere previste norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzativo, né interventi di natura localistica o microsetoriale».

²³ R. Perez, *Il ritorno del bilancio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2016, 758 ss..

4.1. *Le procedure di approvazione*

I bilanci sono innanzi tutto sottoposti a regole procedurali a cui è legato un preciso significato in termini di assetto politico-istituzionale. È evidente che in un sistema democratico l'architettura della procedura di approvazione, comune nelle linee generali ad ogni ente territoriale, è destinata ad assicurare la condivisione della decisione di bilancio tra organo esecutivo, a cui spetta la proposta, ed organo assembleare elettivo, a cui spetta l'approvazione, ponendo poi le regole più specifiche²⁴ l'equilibrio tra le due sfere²⁵. Attraverso l'*iter* di approvazione del bilancio preventivo, nell'elaborazione dell'indirizzo politico, nonché del rendiconto in funzione di controllo, si snoda il rapporto dialettico tra esecutivo, assemblea elettiva e cittadino elettore, rappresentando la sequenza dei "bilanci" elemento essenziale del circuito democratico dell'ente territoriale.

La rilevanza giuridica degli aspetti procedurali conduce oltretutto alla giustiziabilità delle posizioni coinvolte. È consolidata la giurisprudenza che riconosce l'impugnabilità da parte dei consiglieri comunali, in particolare di minoranza, degli atti di approvazione di bilancio – che negli enti locali assume veste amministrativa – per violazioni procedurali che incidano sulla loro capacità di «esercitare la indispensabile funzione di controllo sull'adeguatezza dell'azione politico amministrativa programmata dalle forze politiche che sostengono il Sindaco e l'esecutivo cittadino»²⁶. Anche laddove la decisione di bilancio ha carattere legislativo, essa non sfugge al sindacato di legittimità costituzionale. È consolidata la giurisprudenza che in merito all'accesso al giudizio di costituzionalità riconosce come nella parifica del rendiconto regionale la situazione sia «analoga a quella in

²⁴ A. Monorchio, L.G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2014, 339.

²⁵ «Les rapports entre les pouvoirs, traditionnellement présentés à travers l'exécutif et le législatif – Gouvernement et Parlement –, s'analysent de manière satisfaisante dans les mécanismes des Finances publiques, et principalement la procédure budgétaire». K. Blairon, *Pouvoirs et contre-pouvoirs en matière budgétaire et financière*, Congrès des constitutionnalistes, Paris II, 2008, in www.droitconstitutionnel.org; J.-Camby, «Cavaliers», in L. Favoreu, R. Hertzog, A. Roux (dir.), *Constitution et Finances publiques, Etudes en l'honneur de Loïc Philip*, Paris, 2005, 319; M. Degni, *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario*, Milano, 2004, 97 ss..

²⁶ In considerazione della rilevanza strategica del bilancio e dalla sua valenza di atto di programmazione della vita dell'ente comunale consegue che «gli adempimenti correlati debbono intervenire nel rispetto di termini la cui perentorietà consegue ad un *iter* procedimentale caratterizzato da scansioni cronologiche cogenti, proprio in vista di una tempestiva approvazione finale del documento atta a scongiurare l'evenienza del ricorso alla gestione provvisoria e, dunque, ad una azione amministrativa limitata alle questioni di somma urgenza». *Ex plurimis*, TAR Sardegna, sez. II, 2 maggio 2016, n. 387; TAR Campania, sez. I, 19 dicembre 2016, n. 5848. Si è ritenuto che vi sia legittimazione al ricorso del consigliere comunale quando i vizi dedotti attengano ai seguenti profili: a) erronee modalità di convocazione dell'organo consiliare; b) violazione dell'ordine del giorno; c) inosservanza del deposito della documentazione necessaria per poter liberamente e consapevolmente deliberare; d) più in generale, preclusione in tutto o in parte dell'esercizio delle funzioni relative all'incarico rivestito. Cons. Stato, sez. VI, 7 febbraio 2014, n. 593; Cons. Stato, sez. I, 4 agosto 2011, n. 2467.

cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono»²⁷.

4.2. *Gli aspetti strutturali*

Se consentire la legittimazione ed il controllo democratico sull'indirizzo politico è lo scopo principale del bilancio, una disciplina sul procedimento che assicuri il coinvolgimento dell'organo direttamente rappresentativo della sovranità popolare costituisce condizione necessaria, ma di per sé non sufficiente. L'atto di bilancio deve essere aderente nella sua fisionomia allo scopo cui è funzionalmente preposto, a partire dalla forma che assume, sia in termini di struttura, sia di modalità veritiere, chiare e comparabili di rappresentazione²⁸.

Le riforme della struttura del bilancio, sia quella di cui alla l. n. 196 del 2009 – estesa agli altri enti pubblici nel 2011 dal d.lgs n. 118 e dal d.lgs. n. 91 – e già prima la l. n. 94 del 1997²⁹, confermano la predetta relazione. Esse hanno rappresentato, infatti, aspetto essenziale della più ampia riforma dell'organizzazione amministrativa avviata negli anni novanta ed incentrata sulla separazione tra politica e amministrazione delineata dal d.lgs. n. 29 del 1993. Riconoscendo agli organi politici il ruolo esclusivo di definizione dell'indirizzo politico, inteso come selezione degli obiettivi e dei programmi da attuare, nonché verifica dei risultati conseguiti, il bilancio è stato reso snodo fondamentale del rapporto tra politica e amministrazione³⁰, adeguando così la struttura al mutato assetto istituzionale³¹.

²⁷ Corte cost., 18 novembre 1976, n. 226. Da ultimo, Corte cost., 27 aprile 2017, n. 89, in cui si evidenzia che «pur non essendo un procedimento giurisdizionale in senso stretto, “ai limitati fini dell’art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell’art. 23 della legge n. 87 del 1953, la [parifica della] Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo” (sentenza n. 181 del 2015)».

²⁸ Corte cost., 7 novembre 2017, n. 274.

²⁹ L. 3 aprile 1997, n. 94, avente ad oggetto «Modifiche alla legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni, recante norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio. Delega al Governo per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato».

³⁰ Sotto questo profilo, l'art. 4 d.lgs. n. 165 del 2001 pone tra gli atti qualificanti la funzioni di indirizzo politico-amministrativo proprio «la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale» e, coerentemente, l'art. 14 d.lgs. n. 165 del 2001 ribadisce il legame tra approvazione del bilancio ed esercizio da parte del Ministro delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, precisando che periodicamente, e comunque ogni anno entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, il Ministro “definisce obiettivi, priorità, piani e programmi da attuare ed emana le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione”. Detto modello è comune agli ordinamenti regionali e locali.

³¹ W. Giulietti, *La funzione di programmazione dell'attività amministrativa mediante allocazione delle risorse. La vigente disciplina del bilancio dello Stato e le prospettive evolutive*, in *Riv. amm. Rep. Ital.*, 2003, 863.

Inoltre, nella prospettiva di una maggiore intelligibilità del contenuto delle politiche pubbliche e di una migliore capacità programmatica in sede di bilancio, la l. n. 196 del 2009 ha imposto una rappresentazione della spesa di tipo funzionale articolata per missioni e programmi, estesa dal d.lgs. n. 118 del 2011 anche a regioni ed enti locali. Ciò ha consentito di distinguere l'insieme di tutte le risorse stanziare entro un numero limitato di finalità "missioni" che vengono perseguite in una prospettiva «di lungo periodo, ossia di configurazione istituzionale permanente»³². Ogni missione si articola in più «aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali riconosciute al Dicastero competente»³³. Tali aggregati denominati programmi sono sul piano funzionale ambiti omogenei di politiche pubbliche e costituiscono le «unità di voto» parlamentare.

In merito alle regole sulla redazione del bilancio è evidente, d'altra parte, che già la formazione e la definizione dei contenuti del bilancio preventivo scaturiscono da processi previsivi sugli andamenti delle entrate e delle spese – a politiche invariate e programmate – che hanno una determinante valenza tecnico-scientifica, ovviamente suscettibile di condizionare i contenuti della decisione politica. La legge di contabilità n. 196 del 2009, a seguito della riforma del 2016, legificando i «Principi contabili generali» a cui il decisore deve attenersi nella formazione dei documenti di bilancio, ha stabilito con riguardo al principio di veridicità che esso «fa riferimento alla necessità di avere un quadro fedele e corretto che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio». In riferimento al bilancio preventivo si evidenzia, in particolare, che «il principio si applica attraverso la rigorosa valutazione dei flussi finanziari generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo di riferimento [...]».

Parimenti il d.lgs. 118 del 2011 per le regioni e gli enti locali ha legificato i principi contabili generali e applicati, anche rinviando alle sottese discipline aziendali. Così, a titolo di esempio, per il principio di veridicità è fatto rinvio al «*true and fair view* che ricerca nei dati contabili di bilancio la rappresentazio-

³² Bilancio di previsione, in *www.rgs.mef.gov.it*. Ai sensi dell'art. 21 della l. n. 196 del 2009, le missioni esprimono «le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica» e costituiscono una rappresentazione politico-istituzionale utile a rendere maggiormente trasparenti le grandi poste di allocazione della spesa, per meglio individuare le direttrici principali delle sottostanti azioni amministrative che le singole amministrazioni sono tenute a svolgere.

³³ I programmi, aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, sono affidate per la gestione e realizzazione ad un unico centro di responsabilità amministrativa corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300. I programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello. Nei casi in cui ciò non accada perché il programma corrisponde in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma.

ne delle reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio». In merito all'attendibilità si evidenzia che le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico-finanziario e patrimoniale, devono essere sostenute «da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti [...]. L'oggettività degli andamenti storici e dei suddetti parametri di riferimento, ad integrazione di quelli eventualmente previsti dalle norme, consente di effettuare razionali e significative comparazioni nel tempo e nello spazio e, a parità di altre condizioni, di avvicinarsi alla realtà con un maggior grado di approssimazione»³⁴.

Peraltro allo scopo di rendere la decisione di bilancio trasparente e consapevole momento di definizione delle politiche pubbliche ha assunto rilevante portata l'affiancamento della contabilità economica alla contabilità finanziaria, svolgendo ormai una funzione non semplicemente accessoria di tipo informativo, ma di piena integrazione nella dinamica contabile³⁵.

4.3. *La funzione di validazione e revisione*

La complessa interconnessione tra tecnica e politica, nel segno di una crescente pervasività della prima, induce alla modifica delle procedure e dell'assetto degli apparati preposti all'assunzione delle decisioni finanziarie. La posizione di regole a contenuto tecnico porta con sé l'adeguamento delle procedure e degli apparati diretti a verificarne il rispetto.

Sul piano delle procedure basti richiamare a titolo esemplificativo il cd. "semestre europeo" introdotto dal *six pack* e diretto ad operare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, riunendo in un solo processo la verifica preventiva del raggiungimento degli obiettivi e del rispetto

³⁴ Tale principio non è applicabile solo ai documenti contabili di programmazione e previsione, ma anche al rendiconto e al bilancio d'esercizio, per la redazione dei quali occorre un processo di valutazione. Il principio in argomento si estende ai documenti descrittivi ed accompagnatori.

³⁵ A. Zamparese, *L'introduzione della contabilità economica nelle pubbliche amministrazioni*, in *www.amcorteconti.it*, in cui l'A. afferma che «[d]ifferenza peculiare tra il sistema di contabilità finanziaria e il sistema di contabilità economica è che il primo si preoccupa di dare contezza delle operazioni compiute verso l'esterno, misurabili attraverso le variazioni monetarie (entrate ed uscite: ad esempio, sorge l'obbligazione con il terzo, allora si assume l'impegno, che rende indisponibile la somma, poi si provvede al pagamento); essa non si preoccupa affatto delle c.d. operazioni compiute all'interno, riguardanti l'organizzazione dei fattori della produzione per dar luogo all'erogazione dei servizi: oggetto, questo, della contabilità economica, che valuta criticamente il modulo gestorio attraverso il quale sono conseguiti i risultati (nell'esempio sopra indicato ci si preoccupa di conoscere l'utilità effettivamente arrecata dall'esborso di denaro ai fini del raggiungimento del risultato)».

delle norme dettate in materia dal diritto dell'UE in senso sincrono ed integrato con l'elaborazione della programmazione finanziaria nazionale³⁶.

Sul piano dell'assetto organizzativo, di rilevante interesse è l'introduzione a livello costituzionale del *Fiscal Council* ad opera della riforma del 2012 con il compito di svolgere, in relazione alle più significative decisioni finanziarie dello Stato, l'analisi e la verifica «degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio», validando i relativi atti di finanza pubblica sottoposti all'approvazione del Parlamento³⁷.

L'introduzione, avvenuta in attuazione della normativa europea³⁸ e del *Fiscal Compact*³⁹ – che ne imponevano la previsione negli ordinamenti interni, senza tuttavia richiederne specificamente una rilevanza costituzionale –, si pone in coerenza con quanto registrato nel panorama internazionale da cui emerge un'ampia diffusione, seppur con caratteristiche differenziate tra diversi sub-modelli, di Istituzioni indipendenti di bilancio⁴⁰.

In particolare, l'Ufficio Parlamentare di bilancio (UPB), istituito in seno alle Camere quale organo tecnico sul modello delle autorità indipendenti, si caratterizza per l'elevata professionalità e l'indipendenza dei suoi componenti. L'Ufficio è costituito da un Consiglio di tre membri nominati dai presidenti della Camera e del Senato in una rosa di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza di due terzi. I requisiti dei componenti, che durano in carica sei anni, senza possibilità di essere rinnovati, sono la riconosciuta indipendenza e la comprovata competenza ed esperienza.

Anche attraverso l'elaborazione di proprie stime, l'Ufficio effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito a:

- a) le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica;
- b) l'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo;
- c) gli andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio;

³⁶ <http://www.consilium.europa.eu/it/policies/european-semester/>. In tema di revisione dell'architettura istituzionale europea in risposta alla crisi dei debiti sovrani, G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. Napolitano, Bologna, 2012, 383 ss.

³⁷ Si osserva che «tali enti, pur essendo privi di effettivi poteri decisionali, sono chiamati a predisporre e diffondere stime e previsioni macroeconomiche, che si affiancano o si sostituiscono a quelle governative, offrendo all'opinione pubblica e ai Parlamenti la possibilità di compiere un controllo effettivo e consapevole sulle scelte economiche, infrangendo il monopolio informativo dell'esecutivo che, da sempre, caratterizza il ciclo di bilancio». Così, A. Sikera, V. Manzetti, *Gli Organismi indipendenti di bilancio*, in www.federalismi.it, 2017, 2.

³⁸ Regolamento 2011/85/UE.

³⁹ P. De Ioanna, *Fiscal compact e dintorni: un medium normativo complesso. (Qualche appunto per discutere alcuni nodi del recepimento nell'ordinamento costituzionale italiano)*, in www.siepweb.it, 2014.

⁴⁰ V. Tonti, *L'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nel contesto internazionale ed europeo della governance economica*, Torino, 2017, 65 ss..

- d) la sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo;
- e) l'attivazione e l'utilizzo del meccanismo correttivo di cui all'art. 8 della l. n. 243 del 2012 e gli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'art. 6 della l. n. 243 del 2012;
- f) ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni dei punti precedenti.

L'Ufficio non partecipa alla decisione finanziaria, ma ne analizza le premesse e le conseguenze sul piano economico e finanziario, svolgendo una funzione informativa diretta al Parlamento e più in generale alla collettività, nonché nei confronti delle istituzioni europee. L'incisività dell'operato è legata all'autorevolezza ed alla alta professionalità dell'istituzione, potendo, peraltro, porre le condizioni per una interlocuzione dialettica con il Governo.

L'art. 18 della l. n. 243 del 2012 prevede, al riguardo, che qualora, nell'esercizio delle proprie funzioni l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest'ultimo palesa i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni, ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.

Seppur su un diverso piano, per gli altri enti territoriali – regioni ed enti locali – è tradizionalmente prevista un controllo *ab externo* sulla gestione finanziaria e sull'affidabilità delle risultanze contabili svolta da organi indipendenti. Sia l'art. 72 del d.lgs n. 118 del 2011 per le regioni, sia l'art. 239 Tuel prevedono e disciplinano le funzioni dell'organo di revisione a cui è affidata, non solo una funzione collaborativa con l'organo assembleare, ma anche di controllo giuridico sulle capacità gestionali dell'ente in riferimento alle risorse a disposizione, sulla programmazione ed attuazione dei programmi, nonché sulla correttezza e trasparenza delle misure di finanza pubblica che l'ente assume.

In conclusione, a partire dall'esame di alcune regole sulle procedure, sulla forma, sulla struttura e sulla redazione dei bilanci e selezionate in via meramente esemplificativa nel presente scritto, appare evidente come il dato tecnico in esse contenuto, non soltanto sia strumentale a consentire l'assolvimento della funzione politica dell'atto, ma che l'impianto delle stesse regole sia assunto a monte in prospettiva politica, contribuendo, tra l'altro, a determinare la fisionomia e la funzionalità dell'ente, nonché il suo rapporto con la società a cui fa riferimento.

5. *I vincoli che incidono sul contenuto della decisione di bilancio*

Vincoli giuridici aventi carattere tecnico possono incidere e condizionare il contenuto del bilancio preventivo che, come osservato, ha natura decisoria e «determinativa dell'indirizzo politico»⁴¹.

5.1. *La programmazione finanziaria*

Sulla decisione di bilancio gravano direttamente i vincoli derivanti dalla programmazione finanziaria che costituisce la prima fase – politica – del ciclo di bilancio. La programmazione introdotta a monte delle decisioni di bilancio comporta vincoli politici che sempre più assumono carattere tecnico-giuridico, operando in termini di predeterminazione del contenuto.

È con l'introduzione della "legge finanziaria"⁴² ad opera della l. n. 468 del 1978 che le decisioni di bilancio hanno trovato il loro presupposto in una precedente formale fase di programmazione, che nel tempo ha acquisito sempre maggiore rilevanza, ampiezza e spessore anche a seguito dell'introduzione del DPEF (1988) e oggi del DEF nel ciclo di bilancio dello Stato.

La programmazione ha, in particolare, acquisito consistenza di vincolo giuridico, oltre che politico, sulla decisione di bilancio statale a seguito dell'integrazione tra la sua rilevanza interna e quella europea ai fini del controllo preventivo sui conti pubblici nazionali, peraltro rafforzata con l'introduzione del cd. semestre europeo (*supra*).

Il modello di programmazione caratterizza peraltro l'intero sistema pubblico in forza della disciplina di armonizzazione contabile e di coordinamento della finanza pubblica. In riferimento agli enti locali costituisce un'importante recente innovazione l'introduzione del documento unico di programmazione, destinato a sostituire gli atti di programmazione settoriale, già precedentemente previsti come propedeutici all'approvazione del bilancio preventivo. Ai sensi dell'art. 151 Tuel, le previsioni del bilancio sono elaborate sulla base delle linee strategiche contenute nel documento unico di programmazione e, ai sensi del comma 3 *bis* dell'art. 169 Tuel, il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Infine si prescrive, all'art. 170, comma 5, che il Documento unico di programmazione costituisce atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.

⁴¹ A. Barettoni Arleri, *Lezioni di contabilità pubblica*, cit., 163.

⁴² A. Brancasi, *Legge finanziaria e leggi di bilancio*, Milano, 1985, 396 ss.

5.2. I limiti all'indebitamento ed al debito

Vincoli giuridici a carattere tecnico, diretti a limitare la capacità decisionale del bilancio, sono posti dalla normativa vigente a tutela della sostenibilità delle finanze pubbliche.

La programmazione finanziaria e conseguentemente i bilanci sono infatti sottoposti ai principi dell'equilibrio finanziario e della sostenibilità del debito che, conformemente al diritto europeo, si atteggiano a "limiti esterni", ovvero a "cornice" della decisione di ogni bilancio ai sensi dell'art. 97 Cost.⁴³.

Secondo quanto previsto dall'art. 81 Cost. deve essere il bilancio dello Stato, nell'ambito della propria potestà di coordinamento della finanza pubblica nazionale, ad equilibrarsi lungo un sentiero di tipo strutturale⁴⁴ allo scopo di raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica, potendo lo Stato stesso ricorrere all'indebitamento in funzione di stabilizzazione anticiclica o per eventi eccezionali⁴⁵ in via tendenzialmente esclusiva⁴⁶ ed a favore dell'intero sistema pubblico⁴⁷. Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali diversi dallo Stato è di conseguenza fortemente limitato ai sensi dell'art. 119 Cost.

Il suddetto principio dell'equilibrio dei bilanci e la soluzione istituzionale della sua determinazione attraverso regole fondate su meccanismi parametrici aventi carattere tecnico e rilevanti già in sede di programmazione⁴⁸, attraverso

⁴³ Il modello incentrato sul coordinamento della finanza pubblica nazionale diretto al rispetto dei parametri (in sede preventiva il MTO) affidato allo Stato ne risulta consolidato nei principi fondanti e connotato da un maggiore potenziale di pervasività. È lo Stato, infatti, a svolgere la programmazione finanziaria dell'intero settore pubblico attraverso il Documento di economia e finanza (DEF): su tale documento si articola la programmazione dell'intero sistema finanziario pubblico nazionale e si modellano le misure normative conseguenti, *in primis* la legge di bilancio dello Stato. È sempre sulle previsioni del DEF che si svolge la sorveglianza preventiva europea (semestre europeo).

⁴⁴ P. De Ioanna, *Fiscal compact e dintorni: un medium normativo complesso*, cit., 18.

⁴⁵ In questo senso, l'art. 81, comma 2, Cost. dispone che il ricorso all'indebitamento da parte dello Stato è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

⁴⁶ Al secondo periodo del sesto comma, secondo cui le autonomie «[p]ossono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», è stato poi aggiunto l'inciso: «con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio».

⁴⁷ Al riguardo, la l. 243 del 2012 chiarisce «l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato, i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano 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 finali». Il ricorso all'indebitamento da parte degli enti territoriali diversi dallo Stato è di conseguenza fortemente limitato. Oltre al limite dettato dalla previgente previsione secondo cui essi «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento», il riformato art. 119 Cost. prescrive «la contestuale definizione di piani di ammortamento» e la condizione secondo cui per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

⁴⁸ Sul piano operativo le nuove norme costituzionali confermano le modalità con cui è stata data attuazione, già dalla fine degli anni novanta, alla disciplina europea in materia di finanza pubblica posta dal Tratta-

so una disciplina procedurale che consente la valutazione politica contingente⁴⁹, pone in generale vincoli alla capacità decisionale. Ne risultano significativamente limitate le scelte sul *quantum* di indebitamento⁵⁰, ancorché rimanga impregiudicata la capacità di ricorrervi.

Si è osservato al riguardo, che «questi vincoli, pur limitandola, non privano gli Stati della loro politica di bilancio: la limitano perché l'entità del disavanzo, oltre ad essere condizionata dalla circostanza che il suo costo è stabilito dal mercato, è una grandezza non più nella libera disponibilità degli Stati; pur tuttavia gli Stati membri hanno quanto meno la possibilità di esercitare una loro politica di bilancio finanziandola con il prelievo fiscale»⁵¹.

Le suddette regole sanciscono dunque un quadro precettivo in cui si inscrivono le autonome scelte di bilancio degli Stati membri, imponendo una sana e prudente gestione della finanza pubblica, ciò che la sola previsione della regola della copertura finanziaria delle leggi di spesa, prevista fin dall'origine nel nostro ordinamento costituzionale dall'art. 81 Cost., non è storicamente riuscita ad assicurare. Se infatti l'opzione per un tale sistema di regole ha rappresentato sul piano europeo il punto di compromesso su cui fondare e conferire solidità al sistema della moneta unica, sul piano nazionale ha rappresentato – e rappresenta – quello che, con una certa disillusione sulle capacità di perseguire una politica fiscale sostenibile di lungo periodo, è stato definito «vincolo esterno»⁵².

Rispetto alle regole europee – ora anche di rilievo costituzionale⁵³ – dirette a porre limiti all'indebitamento ed all'ammontare del debito in rapporto al PIL

to di Maastricht ed alle procedure del Patto di Stabilità e crescita, ponendo tuttavia le basi per un rilevante rafforzamento interno della loro incidenza. In tema, G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 92 ss.

⁴⁹ Elementi di flessibilità delle regole europee di bilancio sono offerti, in primo luogo, dalla connotazione strutturale che la regola dell'indebitamento ha assunto dal 2005, con l'introduzione del MTO, nonché in relazione ai margini di apprezzamento qualitativo in caso di scostamenti ai sensi dell'art. 126, par. 3, TFUE. La spesa per investimenti è il primo dei «fattori significativi», ai quali occorre fare riferimento, in aggiunta ai criteri qualitativi e quantitativi sanciti dall'art. 126, comma 2, per accertare se vi sia un disavanzo, così come lo sono le riforme strutturali e gli eventi eccezionali. In tema, G. della Cananea, *Stato e Mercato: le infrastrutture per i servizi pubblici*, in *Munus*, 2013.

⁵⁰ G. Rivoecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, 212 ss; G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino 2015, 23 ss.

⁵¹ Così, A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica secondo l'evoluzione della disciplina costituzionale*, 8 agosto 2009, in *www.astrid-online.it*, 4 ss. L'A. osserva che «[q]uale che sia la giustificazione del divieto di disavanzi eccessivi e del patto di stabilità e crescita, resta il fatto che un pezzo di sovranità è stato trasferito a livello comunitario e che le maggiori perplessità sono semmai suscitate dalla pretesa di sterilizzare in una equazione matematica l'esercizio di questa sovranità ricevuta». In merito alla riforma v. Id., *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 108.

⁵² Si veda G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo, Roma-Bari, 1993, 267: «[l]a nostra scelta del «vincolo esterno» nasce sul ceppo di un pessimismo basato sulla convinzione che gli istinti animali della società italiana, lasciati al loro naturale sviluppo, avrebbero portato altrove questo Paese».

⁵³ Alla costituzionalizzazione consegue un più penetrante controllo attraverso strumenti interni, quali il sindacato delle leggi sotto il profilo della congruenza agli obiettivi di finanza pubblica. È sul punto conso-

deve allora essere riconosciuta la sottesa e presupposta scelta politica – nello specifico assunta in sede di Trattati europei e quindi direttamente dagli Stati sottoscrittori –, di orientare la finanza pubblica nel senso della sostenibilità delle decisioni, conferendo ad essa cogenza giuridica e verificabilità tecnica.

6. *Equilibrio di bilancio a tutela dell'interesse finanziario e protezione degli interessi*

I vincoli posti in forza del comma 1 dell'art. 97 Cost. e dell'art. 81 Cost. sono suscettibili di conferire alle regole di finanza pubblica la consistenza di parametri di legittimità alla stregua dei quali operare il sindacato costituzionale.

In relazione alle prime pronunce della Corte costituzionale in materia⁵⁴, si è avuto modo di evidenziare in dottrina come la riforma del 2012 (art. 97 cost.), al di là di confermare la mutazione di regole europee – peraltro, com'è noto, già pienamente operanti e cogenti⁵⁵ –, faccia assumere un ruolo preminente all'interesse finanziario nell'ordinamento interno che, inteso in termini di sostenibilità, viene esplicitamente assunto a parametro di valutazione nelle decisioni inerenti le politiche pubbliche.

Si afferma, al riguardo, che il principio essenzialmente politico della sostenibilità, sebbene affidato nell'odierna contingenza storica ad un meccanismo prevalentemente tecnico ed incentrato sul rispetto di limiti parametrici all'indebitamento – ancorché caratterizzati da una certa "flessibilità" politica –, ha un indubbio impatto sul ruolo e sulla posizione della pubblica amministrazione, con effetti diretti, sia nei rapporti con gli altri operatori della società, sia nei confronti delle

lidata la giurisprudenza costituzionale che afferma come nella materia finanziaria non esista «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi» e ciò non può avere altro significato che affermare che l'interesse finanziario rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, cosicché «non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (Corte cost., 25 maggio 1990, n. 260).

⁵⁴ In merito alla questione di legittimità costituzionale sull'addizionale IRES per le imprese dell'energia sollevata nel 2011 dalla CTP di Reggio Emilia, con sentenza n. 10/2015, la Corte costituzionale ha osservato che l'impatto macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma tributaria, con effetti *ex tunc*, avrebbe determinato «uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale [parametri che la Corte "costituzionalizza" tramite il passaggio attraverso gli articoli 11 e 117 Cost.] e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime». F. Politi, *Il "costo" delle sentenze della Corte costituzionale nella recente riflessione dottrinale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, 2004

⁵⁵ G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014, 12 ss.

pretese dei cittadini⁵⁶. Tutto ciò, è sovente ricondotto ad una mutata prospettiva di concepire l'amministrazione in sé ed in rapporto alla società, preconizzando – ed a volte auspicando – una riduzione della sfera pubblica⁵⁷.

Se queste sono linee di tendenza che effettivamente si manifestano nel nostro Paese, la sopra rappresentata – o auspicata – riduzione della rilevanza sociale dell'intervento pubblico, non sembra un'implicazione necessaria ed inevitabile del perseguimento di equilibri finanziari sostenibili.

Alla ricerca della sostenibilità delle politiche pubbliche non necessariamente deve conseguire la riduzione e la minore efficacia di queste ultime, almeno laddove esse siano formulate sulla base di una 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.

A ben vedere la salvaguardia del cd. interesse finanziario, lungi dal porre unicamente limiti all'azione politica, paradossalmente esalta proprio la valenza politica del bilancio preventivo, consistente nel definire l'ordine delle prestazioni erogabili. Al bilancio è, infatti, rimesso il compito ultimo di predisporre, confermare o rimodulare il quadro delle singole spese dell'ente, attestandone le coperture "effettive" in una visione globale in cui la singola politica di spesa o di entrata dialoga con il generale quadro finanziario.

Si concreta in questo modo una stretta connessione tra potere di scelta e responsabilità del decisore⁵⁸, il quale, in ragione della cogenza di un limite alla capacità di indebitamento, è chiamato ad operare una selezione trasparente del-

⁵⁶ R. Perez, *Fiscal compact e diritti sociali*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2013, 112.

⁵⁷ M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2017, 623. L'A. coglie con acume le linee di tendenza, osservando 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" e la Costituzione non poneva limiti all'espansione dell'amministrazione, sia sotto il profilo della moltiplicazione dei centri di potere (espansione organizzativa) sia sotto il profilo della moltiplicazione dei compiti (espansione funzionale)». Al contrario, il testo costituzionale vigente «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». L'immagine dell'amministrazione che la Costituzione riformata restituisce all'interprete è connessa ad «una concezione della società come luogo alternativo di realizzazione degli interessi pubblici. Se l'amministrazione è percepita in primo luogo un disvalore, un male, sia pur un male necessario, è coerente muovere nel senso della sua riduzione. Ma questa riduzione della sfera pubblica è connessa all'espansione della sfera privata, sul presupposto che l'interazione sociale possa soddisfare gli interessi pubblici come, e forse meglio (se non altro, a costi più ridotti) degli apparati statali, o comunque pubblici. Una interazione sociale che, a seconda della cultura politica di riferimento, si svolge prevalentemente all'esterno o all'interno del mercato».

⁵⁸ Il nuovo vincolo dell'equilibrio, operando al margine, «sarebbe fungere piuttosto da deterrente nei confronti del decisore politico e da strumento per rassicurare i mercati». Così G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 419.

le politiche basata sulle priorità effettive in ordine alla rilevanza degli interessi da perseguire⁵⁹.

La cogenza del principio di sostenibilità impone insomma alla politica di svolgere il proprio ruolo di governo senza l'illusione finanziaria della traslazione incontrollata dei costi sui decisori futuri attraverso un indebitamento non sostenibile, ciò consentendo che la protezione accordata agli interessi abbia una durata effettività⁶⁰, ovvero che le politiche contingenti non pregiudichino la possibilità futura di attuarle o modificarle. Ciò, in coerenza con quanto affermato dalla Corte costituzionale secondo cui la disposizione dell'art. 97 Cost. prevede, dopo la riforma, che «per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa»⁶¹.

In questi termini non risulta compromessa, né contraddetta, ad esempio la doverosità per lo Stato di proteggere i diritti fondamentali, che anzi si impone sulle scelte finanziarie come azione prioritaria, dovendosi sicuramente ascrivere a «spesa obbligatoria incompressibile», in quanto derivante da decisioni assunte sulla base di previsioni costituzionali o di carattere internazionale⁶². La protezione di interessi rilevanti, quali i diritti fondamentali, deve essere in questa prospettiva assicurata nella cornice dell'equilibrio finanziario anche a discapito della protezione di altri interessi che non godono di uguale portata. Ciò, al di là di velleitari riferimenti ad una asseritamente incondizionata e doverosa soddisfazione pubblica di posizioni individuali a prescindere dalla considerazione del loro impatto finanziario⁶³.

La sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, a ben vedere, conferma questa ricostruzione proprio affermando che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la

⁵⁹ Secondo la regola che «a risorse invariate ogni nuovo diritto comportante prestazioni sociali implica la correlata compressione di quelle già esistenti». Così, A. Carosi, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Relazione tenuta all'Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo (7 ottobre 2016), 2. L'A. osserva che «[l']espansione illimitata dei diritti non può essere compatibile con una visione armonica e sistemica degli ordinamenti nei quali avviene il nuovo riconoscimento: a risorse invariate ogni nuovo diritto comportante prestazioni sociali implica la correlata compressione di quelle già esistenti».

⁶⁰ Della regressione in termini di estensione del cd. *welfare state* stanno a testimoniare in Italia le conseguenze delle gravi crisi della finanza pubblica del 1992 e del 2011 verificatesi con modalità ed in contesti diversi anche in termini di cd. «sovranità monetaria», ma in presenza delle medesime fragilità strutturali legate alla sostenibilità del debito pubblico.

⁶¹ Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247.

⁶² L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2016, 2339 ss.. L'A. osserva che «ritorna, decisivo, il richiamo alla distinzione tra ciò che è facoltativo e ciò che è obbligatorio, una distinzione essenziale per consentire il controllo sull'allocazione delle risorse».

⁶³ S. Holmes, C.R. Sunstein, *The Costs of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, W.W. Norton, New York, 1999. Si evidenzia come tutti i diritti abbiano un costo nel senso di impegnare risorse pubbliche.

doverosa erogazione»⁶⁴. Come emerge dalla motivazione della pronuncia, l'importante assunto, lungi dal voler significare una utopica affrancazione dal condizionamento finanziario per il riconoscimento dei diritti – quand'anche fondamentali –, risulta essere per contro una affermazione perentoria della responsabilità del decisore politico nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica, che deve fare i conti con la sufficienza delle risorse, senza la distorsione o l'illusione dell'abuso del ricorso all'indebitamento.

Nella citata sentenza, muovendo dalla considerazione che la natura fondamentale del diritto all'istruzione del disabile è tutelata a livello internazionale⁶⁵ e trova sicuro fondamento nell'art. 38 Cost., la Corte costituzionale riconosce che «spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale». Così, a fronte di una legge regionale che rimetteva genericamente alle disponibilità di bilancio il finanziamento del 50% degli oneri derivanti dal piano di assistenza dalla stessa legge previsto⁶⁶, la Corte ha osservato che «sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»⁶⁷.

⁶⁴ Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275.

⁶⁵ Art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006.

⁶⁶ Art. 6, comma 2 *bis*, della l. reg. Abruzzo n. 78 del 1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), così come integrato dall'art. 88, comma 4, della l. reg. Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15 (Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo, Legge finanziaria regionale 2004), ove si prevedeva l'erogazione di quel contributo solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». In sostanza, il contributo regionale teso a rendere effettivo il diritto degli alunni disabili ai servizi di trasporto e assistenza scolastica sarebbe del tutto aleatorio e rimesso ad atipiche e indefinite esigenze finanziarie di bilancio.

⁶⁷ Corte cost., 16 dicembre 2016, n. 275. Ciò che si censura è l'alea che caratterizzava l'effettivo finanziamento del servizio, tale da rendere possibile che le risorse disponibili possano essere destinate «a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione di tali diritti», oltre a condizionare negativamente «la misura della disponibilità finanziaria della Provincia e degli altri enti coinvolti nell'assolvimento del servizio in questione», non consentendo la programmazione finanziaria degli stessi, dall'altro, viola lo stesso principio di copertura. L'ipotesi di squilibrio di bilancio è, infatti, secondo la Corte «eziologicamente collegabile all'uso promiscuo delle risorse», individuata come autentica causa vanificatrice della copertura finanziaria del servizio, per contro, determinata e determinabile a seguito dell'approvazione del piano. Nel caso in esame, il rapporto di causalità tra allocazione di bilancio e pregiudizio per la fruizione di diritti incompressibili avviene attraverso la combinazione tra la norma impugnata e la genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione, nella quale convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno.

La regola che emerge, in coerenza con la più generale critica mossa in dottrina alla nozione di atto politico⁶⁸, è la limitazione dell'azione dei poteri pubblici anche nella determinazione dell'indirizzo politico rispetto alla doverosa attuazione dei valori costituzionali.

Si osserva, al riguardo, che il bilanciamento dei valori costituzionali è possibile soltanto «tenendo fermo che la “bilancia” è la dignità della persona»⁶⁹ e su tale base costituzionale la formula «primato della politica» non trova più cittadinanza nel nostro ordinamento. In questa prospettiva si parla condivisibilmente di «concezione del bilancio costituzionalmente orientata», non nel senso di «un'equiparazione immediata tra tutela dei diritti e aumento della spesa (o del debito) complessiva», ma di scelte allocative che nell'ambito di un *budget* diano «priorità (e, dunque, pozialità) al nucleo inviolabile dei diritti fondamentali»⁷⁰.

Del resto il compito e la responsabilità della politica è ben amministrare risorse scarse⁷¹, principio che la Corte costituzionale ha sapientemente declinato affermando che «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», ritenendo altresì che «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»⁷².

La regola costituzionale della sostenibilità finanziaria entra pertanto esplicitamente e strumentalmente nel bilanciamento⁷³, imponendo che le risorse effettivamente disponibili siano destinate alle esigenze prioritarie, anche in senso giuridico, affinché il sistema sia in grado di assicurare il duraturo godimento di quanto riconosce in termini di tutela. In definitiva, non solo è imprescindibile che l'azio-

⁶⁸ In tema si rinvia a G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, 329 ss., ed all'ampia bibliografia ivi citata.

⁶⁹ G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed euguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009.

⁷⁰ A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi*, 2017, 13.

⁷¹ Si ritiene che il nuovo articolo 81 è «misura di responsabilizzazione del legislatore e, a cascata, degli amministratori pubblici, nella direzione di scelte allocative delle risorse finanziarie che siano adeguate e ponderate». Così, F. Gambardella, *Diritto all'istruzione dei disabili e vincoli di bilancio nella recente giurisprudenza della corte costituzionale*, in *www.nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2017, 10.

⁷² Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247, ove si osserva che «[n]ell'articolazione teleologica del precetto costituzionale, la quale può essere tradotta, sotto il profilo dinamico, nella continua ricerca degli equilibri – la materia finanziaria è “viva” e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva –, quello che viene in rilievo nel presente ragionamento, cioè l'equilibrio di bilancio *ex post*, corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario».

⁷³ A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2014, Annali VII, 178.

ne politica garantisca i diritti fondamentali, ma che unitamente ad essi garantisca anche una finanza sostenibile che consenta continuità temporale al loro godimento anche mediante un ricorso ragionevole e consapevole all'indebitamento⁷⁴ che risulta limitato, ma non impedito.

La sostenibilità finanziaria è questione, quindi, consustanziale e presupposta alla effettività ed alla stabilità della protezione dei diritti assicurata dalle politiche pubbliche, nonché alla stessa capacità di un ente di poter elaborare o modificare le politiche pubbliche stesse. Si tratta, in definitiva, di un obiettivo politico presupposto che nella contingenza storica-istituzionale risulta in larga parte affidato – anche ai fini del suo rafforzamento – a meccanismi tecnici incidenti sulle decisioni.

7. *La sostenibilità finanziaria delle politiche è questione formalmente tecnica, ma essenzialmente democratica*

Si può concludere l'analisi affermando che nella tensione tra tecnica e politica che caratterizza, come si è visto, la decisione di bilancio e, più in generale, le decisioni finanziarie, la soluzione tecnica ha sempre un rapporto di strumentalità rispetto alla funzione politica. Persino la giuridicizzazione di regole tecniche, mediante la loro diretta assunzione in via normativa o il rinvio delle norme a discipline specialistiche, si pone nella prospettiva di assicurare stabilità ed efficacia alle decisioni politiche.

Secondo questa lettura, le regole tecniche, ancor più ove incidenti sul contenuto delle decisioni di bilancio, hanno intrinseca e spiccata valenza politica, nel senso di anticipare e rendere sistemiche opzioni, la cui giustificazione può essere frutto di volontà (opzione politica che contribuisce a delineare la forma di Stato) o di necessità giuridica (assetti sovranazionali) o anche di necessità derivante dal contesto politico-economico (criticità del rifinanziamento del debito legate ad es. alla solvibilità dell'ente).

Ciò vale in particolare per quelle regole poste a presidio della sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche che, pur nella possibile varianza della loro formulazione, consentono proprio alla funzione politica di esprimersi, palesando agli elettori il "costo" effettivo dei servizi di cui fruiscono. Costo che trova copertura principalmente attraverso il prelievo tributario.

Se può essere criticato o migliorato il sistema dei parametri che contingentano oggi l'indebitamento del settore pubblico – sempre che vi sia la capacità e la

⁷⁴ Magari a sostegno di spese caratterizzate per l'alto grado del moltiplicatore fiscale, costituendo quest'ultimo l'indice che misura l'intensità con cui il prodotto interno lordo di un Paese reagisce alla politica fiscale.

volontà di ricercarne uno migliore a livello sovranazionale –, in via generale limitare ed orientare la finanza pubblica nel senso della sostenibilità delle decisioni costituisce, soprattutto negli ordinamenti democratici, un imperativo di rango intrinsecamente costituzionale, nel senso autentico di limite al potere del Governo e della maggioranza. Il limite all'indebitamento, che costituisce la cornice entro la quale sono assunte le decisioni sulle politiche pubbliche, ovvero la scelta delle priorità in ordine alla protezione degli interessi ed al riconoscimento di diritti, è peraltro suscettibile di contrastare la nota tendenza della politica a massimizzare le prestazioni pubbliche in funzione dell'acquisizione del consenso e tralasciare nel tempo i relativi oneri attraverso l'assunzione del debito⁷⁵.

Riconoscere vincoli alla decisione di bilancio non significa, allora, negarne o degradarne la funzione politica e più in generale la costruzione di politiche pubbliche, ma, al contrario, definirne l'esatta portata. Si è assunto, ad esempio, che la sostenibilità dei bilanci pubblici abbia un preciso significato politico, che, oltre a costituire la prima garanzia per il mantenimento – ed anche eventualmente per l'incremento – delle prestazioni pubbliche a tutela degli interessi dei cittadini nel medio e lungo periodo⁷⁶, condiziona la stessa stabilità e permanenza del modello di «economia sociale di mercato», impedendo lo scivolamento verso assetti economici e politici vieppiù competitivi.

La valenza del principio dell'equilibrio di bilancio, come è evidente, ha implicazioni tutt'altro che neutrali⁷⁷, laddove in un sistema improntato ai principi democratici e della solidarietà dovrebbe essere inteso in termini di valore.

In definitiva, se proprio si voglia intendere l'azione politica, anche in materia di bilancio, «da nessun limite costretta»⁷⁸, detta "libertà" non può che essere esercitata innanzi tutto con la fissazione dei propri limiti – o se si preferisce auto-

⁷⁵ M. Marè, M. Sarcinelli, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, in www.cortecostituzionale.it.

⁷⁶ T.F. Gipponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 1, 68, che considera stabilità finanziaria una precondizione «della sostenibilità a lungo termine delle stesse politiche di welfare, che altrimenti rischierebbero di essere pregiudicate definitivamente».

⁷⁷ Lo schema sinora seguito (cfr. Grecia, Cipro) per la concessione di assistenza finanziaria contempla misure per la diminuzione delle spese, per la liberalizzazione dei mercati ed in misura più limitata per l'incremento delle entrate. L'applicazione del suddetto *mix* di misure ha un inevitabile impatto sulla fisionomia dello Stato che ne risulta destinatario. Si ritiene, in questo senso, che una patologica dipendenza finanziaria, esito di politiche non sostenibili, costituisca la principale minaccia alla stessa sovranità intesa come capacità dell'ente pubblico di autodeterminazione.

⁷⁸ La citazione è tratta dal "*De hominis dignitate*" (1486), di Giovanni Pico della Mirandola in cui si esprime la posizione dell'uomo rispetto alla natura affermando: «[n]on ti ho dato, Adamo, né un posto determinato, né un aspetto proprio, né alcuna prerogativa particolare, affinché il posto, l'aspetto e le prerogative che desidererai, tu li ottenga e possieda secondo il tuo desiderio e la tua decisione. La natura limitata degli altri esseri è costretta entro leggi da me stabilite. Tu, da nessun limite costretto, te le determinerai secondo il tuo arbitrio, al quale ti ho affidato. Ti ho posto nel mezzo del mondo affinché di là tu potessi più facilmente osservare tutto ciò che è il mondo. Non ti ho fatto né celeste né terreno, né mortale né immortale, affinché di te stesso quasi libero ed onorevole plasmatore ed artefice, tu ti forgiassi nella forma che avresti prescelto».

limiti – inerenti la forma, la procedura ed a volte anche parzialmente il contenuto della decisione che, come si è osservato, sono elementi che concorrono a delineare la fisionomia dell'ente ed il suo rapporto con il cittadino.

Si tratta di limiti connessi e strumentali alla protezione di interessi che fungono da cornice alle politiche contingenti, laddove la loro posizione, così come la loro modifica, non è questione neutrale, ma incide direttamente sulla capacità dell'ente di erogare i servizi.

Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto

Lo studio analizza gli aspetti relazionali tra funzione politica e dimensione tecnico-giuridica delle decisioni di bilancio negli enti pubblici territoriali.

Ciò, al fine di dimostrare come la peculiare costruzione della regola tecnica – quale ad esempio il principio dell'equilibrio di bilancio attuato secondo soglie parametriche – sia suscettibile di conferire un'impronta politica alla decisione finanziaria, essendo il contenuto della stessa regola tecnica risultato di scelte politiche – più o meno consapevoli – che contribuiscono a caratterizzare la fisionomia dell'ente pubblico ed il suo rapporto con i cittadini.

L'analisi permetterà di osservare pertanto come i vincoli che fungono da cornice alle decisioni di bilancio esprimano una essenziale impronta politica, esito di scelte predeterminate di cui occorre riconoscere e valutare, anche ai fini di eventuali modifiche, i riflessi sulla protezione degli interessi a cui l'attività dell'ente è diretta.

Political function of the budget and protection of financial interest between technique and law

The study analyses the relational aspects between the political function and the technical-legal dimension of budgetary decisions. The aim is to demonstrate how the peculiar construction of technical regulation – like the principle of the “balanced budget” implemented on the basis of parameters – give a political imprint to financial decisions. The content of the technical rule follows on from choices – more or less conscientious – that contribute to characterizing the institution and its relationship with the citizens.

The constraints that serve as a framework for budgetary decisions give an essential political imprint deriving from predetermined choices. It is necessary to analyse the repercussions that these choices have – also for the purposes of possible changes – on the protection of interests to which the activity of the institution is directed.

