

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO ([HTTP://WWW.AMMINISTRAZIONEINCAMMINO.LUISS.IT](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)) un laboratorio formativo e sperimentale

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

Direttore Professor Giuseppe di Gaspare

Cerca Amministrazione in Cammino

QUADERNI DELLA RIVISTA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/quaderni-rivista/>)
 NOVITA' EDITORIALI (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/novita-editoriali/>)
 REPRINT (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/reprint/>)
 AMBIENTE (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/ambiente/>)
 AMMINISTRAZIONE ED EUROPA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/amministrazione-ed-europa/>)
 AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/amministrazioni-pubbliche/>)
 APPALTI PUBBLICI (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/appalti-pubblici/>)
 DIRITTO DI INTERNET – OSSERVATORIO (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-di-internet/>)
 FEDERALISMO ED AUTONOMIE (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/federalismo-ed-autonomie/>)
 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/giurisprudenza-costituzionale/>)
 LAVORO PUBBLICO (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/lavoro-pubblico/>)
 PARLAMENTO (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/parlamento/>)
 DIRITTO SANITARIO (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-sanitario/>)
 POLITICHE SOCIALI (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/politiche-sociali/>)
 SEMPLIFICAZIONE ED INNOVAZIONE (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/semplificazione-ed-innovazione/>)
 SERVIZI PUBBLICI (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/servizi-pubblici/>)
 SCUOLA DELL'AUTONOMIA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/scuola-dellautonomia/>)
 AMMINISTRAZIONE CONDIVISA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/amministrazione-condivisa/>)
 DIRITTO DELL'ECONOMIA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-delleconomia/>)
 DIRITTO DELL'ENERGIA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-dellenergia/>)
 RESOCONTI E CONVEGNI (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/convegni-e-resoconti/>)

DIRITTO DELL'ECONOMIA (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-delleconomia/>) » note e commenti
 (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/category/diritto-delleconomia/note-e-commenti-diritto-delleconomia/>) »

L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?

29.12.2014

SOMMARIO: 1. L'originaria formulazione dell'art. 81 Cost.: pareggio del bilancio e competizione virtuosa sulla spesa pubblica. – 2. Abdicazione alla sovranità finanziaria dello Stato? – 3. L'inesco del meccanismo virtuoso della macro *spending review* e le ambiguità dell'art. 81 Cost. novellato: la legge "provvede" o "prevede" i mezzi cui farvi fronte? – 4. Qualche rimedio: soppressione dei meccanismi di spesa senza obbligo di rendicontazione. – 5. ... continua: induzione diffusa all'efficienza (micro *spending review*) con il riconoscimento ai cittadini dell'azione di responsabilità per danno (art. 28 Cost.).

Abstract.

Il pareggio sostanziale di bilancio nell'originario art. 81 Cost. e sua risalente disapplicazione ad opera della Corte Costituzionale (sentenza n. 1 del 1966). Il disnesco dell'originario meccanismo di spending review previsto in Costituzione (art. 81 Cost. e art. 100 Cost.) e l'avvio del processo incrementale ed incontrollato di crescita della spesa pubblica nel ventennio di fine secolo XX. La re-introduzione del pareggio di bilancio sostanziale dell'art. 81 Cost. nella legge costituzionale n. 1 del 2012. Inutilità della modifica costituzionale ai fini dell'applicazione del Fiscal Compact. Differenza con la sovranità monetaria e limitazione della sovranità finanziaria dello Stato nell'attuale formulazione dell'art. 81 Costituzione. Suoi effetti: la subordinazione dell'equilibrio del bilancio statale alle fluttuazioni speculative della finanza globalizzata. Conseguente ammissibilità della deroga al principio di pareggio per fare fronte all'innalzamento degli oneri del finanziamento del debito pubblico. Occultamento del ciclo finanziario speculativo nella formula "fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico".

Macro spending review, consolidamento del debito pubblico e riattivazione della competizione virtuosa sulla finanza pubblica. Il consolidamento del debito pubblico quale prima misura di macro spending review per sterilizzare gli effetti delle fluttuazioni speculative sul costo del debito. Macro spending review e ripristino del circuito informativo trasparente per l'inesco in Parlamento di una competizione sulla destinazione ottimale della spesa ai fini della sua riqualificazione come spesa di investimento. L'ambigua formulazione dell'art. 81, comma 5°, Cost., ed il rischio del disnesco del meccanismo di confronto parlamentare: la legge "provvede" ma non "prevede" i mezzi con cui fare fronte alle nuove spese? Il ruolo costituzionale di audit della

Corte dei Conti nei confronti del Parlamento e il suo urgente ripristino per l'ottimizzazione della spesa anche per l'esercizio finanziario del 2015. Tetto alla spesa ed innesco della macro spending review nei diversi settori della spesa pubblica e dei trasferimenti dei finanziamenti. Induzione alla competizione per le risorse disponibili e spending review dei capitoli di bilancio e dei trasferimenti pubblici rimessa al Parlamento attraverso una competizione virtuosa sulla allocazione delle risorse di finanza pubblica. Micro spending review e rottura del meccanismo autoreferenziale della spesa pubblica per effetto del riconoscimento ai singoli cittadini dell'azione civile per danno nei confronti dei funzionari (art. 28 della Cost.).

di Giuseppe Di Gaspare

 Scarica documento (http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2014/12/DiGaspare_art81cost-e-sovrana-ta-finanziaria-Stato.pdf)

ISCRIVITI ALLA NEWSLETTER

Email **INVIA**

• Privacy (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/privacy-3/>) • Copyright (<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/copyright>)

Amministrazione in Cammino

Rivista registrata presso il Tribunale di Roma in data 29/12/2005, n. 542/2005. Codice ISSN 2038-3711
Copyright 2015 Luiss Guido Carli Viale Pola 12, 00198 Roma Italy

LEGGI LA NEWSLETTER

LEGGI ([HTTP://WWW.AMMINISTRAZIONEINCAMMINO.LUISS.IT/LEGGI-LA-NEWSLETTER/](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/leggi-la-newsletter/))

L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato? di Giuseppe Di Gaspare

SOMMARIO: 1. L'originaria formulazione dell'art. 81 Cost.: pareggio del bilancio e competizione virtuosa sulla spesa pubblica. – 2. Abdicazione alla sovranità finanziaria dello Stato? – 3. L'innescò del meccanismo virtuoso della macro *spending review* e le ambiguità dell'art. 81 Cost. novellato: la legge "provvede" o "prevede" i mezzi cui farvi fronte? - 4. Qualche rimedio: soppressione dei meccanismi di spesa senza obbligo di rendicontazione. – 5. ... continua: induzione diffusa all'efficienza (micro *spending review*) con il riconoscimento ai cittadini dell'azione di responsabilità per danno (art. 28 Cost.).

Abstract.

Il pareggio sostanziale di bilancio nell'originario art. 81 Cost. e sua risalente disapplicazione ad opera della Corte Costituzionale (sentenza n. 1 del 1966). Il disinnescò dell'originario meccanismo di spending review previsto in Costituzione (art. 81 Cost. e art. 100 Cost.) e l'avvio del processo incrementale ed incontrollato di crescita della spesa pubblica nel ventennio di fine secolo XX. La re-introduzione del pareggio di bilancio sostanziale dell'art. 81 Cost. nella legge costituzionale n. 1 del 2012. Inutilità della modifica costituzionale ai fini dell'applicazione del Fiscal Compact. Differenza con la sovranità monetaria e limitazione della sovranità finanziaria dello Stato nell'attuale formulazione dell'art. 81 Costituzione. Suoi effetti: la subordinazione dell'equilibrio del bilancio statale alle fluttuazioni speculative della finanza globalizzata. Conseguente ammissibilità della deroga al principio di pareggio per fare fronte all'innalzamento degli oneri del finanziamento del debito pubblico. Occultamento del ciclo finanziario speculativo nella formula "fasi avverse e fasi favorevoli del ciclo economico".

Macro spending review, consolidamento del debito pubblico e riattivazione della competizione virtuosa sulla finanza pubblica. Il consolidamento del debito pubblico quale prima misura di macro spending review per sterilizzare gli effetti delle fluttuazioni speculative sul costo del debito. Macro spending review e ripristino del circuito informativo trasparente per l'innescò in Parlamento di una competizione sulla destinazione ottimale della spesa ai fini della sua riqualificazione come spesa di investimento. L'ambigua formulazione dell'art. 81, comma 5°, Cost., ed il rischio del disinnescò del meccanismo di confronto parlamentare: la legge "provvede" ma non "prevede" i mezzi con cui fare fronte alle nuove spese? Il ruolo costituzionale di audit della Corte dei Conti nei confronti del Parlamento e il suo urgente ripristino per l'ottimizzazione della spesa anche per l'esercizio finanziario del 2015. Tetto alla spesa ed innescò della macro spending review nei diversi settori della spesa pubblica e dei trasferimenti dei finanziamenti. Induzione alla competizione per le risorse disponibili e spending review dei capitoli di bilancio e dei trasferimenti pubblici rimessa al Parlamento attraverso una competizione virtuosa sulla allocazione delle risorse di finanza pubblica. Micro spending review e rottura del meccanismo autoreferenziale della spesa pubblica per effetto del riconoscimento ai singoli cittadini dell'azione civile per danno nei confronti dei funzionari (art. 28 della Cost.).

1. L'originaria formulazione dell'art. 81 Cost.: pareggio del bilancio e la competizione virtuosa sulla spesa pubblica

Il metodo per contenere i costi e rendere efficiente la spesa, la *spending review*, è meno lontano di quanto si pensi, è scritto nell'art. 81 della Costituzione della Repubblica italiana sin dalla sua originaria formulazione del 1948. Anche se il meccanismo virtuoso è stato disinnescato da tempo, sarebbe ancora sufficiente applicarlo alla lettera per contenere la spesa e ridurre gli sprechi.

Nella sua iniziale formulazione, l'art. 81 Cost. già imponeva l'obbligo del pareggio sostanziale di bilancio. Entro il tetto del pareggio del bilancio con spese coperte con entrate reali e, quindi, senza ricorrere all'indebitamento (art. 81, comma 3°, Cost.) l'allocazione ottimale delle risorse doveva essere raggiunta attraverso un confronto parlamentare trasparente sulle proposte di legge che importavano nuove spese, ponendo a carico dei proponenti l'obbligo di indicare *i mezzi con cui farvi fronte* e, dunque, senza poter ricorrere all'indebitamento¹.

Il principio del pareggio sostanziale di bilancio è stato rispettato fino alla sentenza n.1 del 1966 della Corte Costituzionale che considera per la prima volta legittima costituzionalmente *"la possibilità di ricorrere nei confronti della copertura di spese future all'emissione di prestiti e via enumerando..."*. Veniva in questo modo abbattuto quello che Einaudi aveva definito *"il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano maggiori spese alla leggera senza avere prima provveduto alle relative entrate"*².

Il confronto parlamentare sulle varie voci di spesa e sul reperimento delle entrate per farvi fronte si basava, a sua volta, sull'informazione (relazione annuale) trasmessa dalla Corte dei Conti al Parlamento con il rendiconto consuntivo che doveva essere inviato dal Governo ai sensi dell'art. 81, comma 1°, Cost., e approvato dalle Camere. Inoltre la Corte era tenuta a trasmettere al Parlamento i referti sul controllo della spesa (art. 100, 2° comma, Cost.).

Un obbligo di rendicontazione e, dunque, di *accountability* è già iscritto in Costituzione fin dal 1948 anche se esso è stato sostanzialmente disatteso. Insomma il meccanismo era il seguente. La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione della spesa non solo del Governo, ma anche *degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*. Le Camere sono – devono essere – informate direttamente (è il caso di ripetere) dalla Corte dei Conti di modo che quando il Governo presenta bilancio e rendiconto i parlamentari possono discutere con cognizione di causa sia dell'uno che dell'altro documento. Se il dibattito si prolunga e l'approvazione del bilancio non viene concessa dalle Camere, niente paura la macchina dello Stato non rischia di fermarsi come negli Stati Uniti in caso di mancata approvazione del bilancio e conseguente autorizzazione alla spesa. Da noi un Costituente più avveduto ha previsto *l'esercizio provvisorio del bilancio* e quindi l'autorizzazione a spendere che *può essere concesso però solo dal Parlamento con legge e per un periodo non superiore ai quattro mesi*.

Il motivo per cui il pareggio sostanziale di bilancio – e, quindi, un tetto alla spesa commisurato alle entrate reali – e il dialogo competitivo per l'approvazione del bilancio e del rendiconto assumano un ruolo decisivo in funzione di una efficiente allocazione delle risorse finanziarie disponibile risiede nel fatto che essi inducono una allocazione ottimale delle risorse "scarse" disponibili. In questo senso, il dialogo competitivo è, in sé, considerato un meccanismo parlamentare di *spending review* strutturale ed ordinario insito in Costituzione (art. 81 Cost. e art. 100 Cost.) che consente un confronto informato sulle opzioni di spesa.

¹ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, Cedam, 2002, 100 e ss.

² G. Einaudi, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, Einaudi, 1956, 205.

Nello schema procedurale dell'art. 81 Cost., prima della novella, le limitazioni alla spesa e conseguentemente all'indebitamento si inscrivono in un circuito informativo e decisionale in grado di assicurare l'ottimizzazione della spesa in un contraddittorio parlamentare sulle alternative di allocazione efficiente delle risorse disponibili³.

Le Camere, dunque, al momento di approvare il bilancio dello Stato hanno – o per meglio dire dovrebbero avere – con i referti ed il rendiconto consuntivo gli strumenti conoscitivi per una valutazione di efficienza sull'andamento della spesa pubblica sia in termini generali che settoriali cioè per singoli ministeri, enti pubblici e privati dagli stessi finanziati.

Non sono esclusi dalla previsione costituzionale le regioni e gli enti locali, se le loro finanze provengono dai trasferimenti dello Stato. Nessuno degli enti pubblici o privati che ricevono finanziamenti pubblici può opporsi a questo controllo interno e contabile da parte della Corte dei Conti. Per questo motivo e per rafforzarne il ruolo di magistratura indipendente, la Corte è un *istituto* a rilevanza costituzionale e con garanzia costituzionale di indipendenza non solo dell'*istituto* ma anche dei singoli suoi *componenti* (art. 100, 3° comma, Cost.). Il che vuol dire che i magistrati della Corte sono essi stessi indipendenti e non soggetti al potere gerarchico del presidente nello svolgimento delle loro funzioni.

La disposizione ha evidentemente lo scopo di impedire che il Governo, con la nomina dei vertici della Corte dei Conti, possa influenzare e condizionare l'esercizio della funzione di controllo della spesa. L'importanza di questo meccanismo risiede nel fatto di consentire, tramite il controllo di merito della spesa e dei risultati del suo effettivo impiego – il riscontro –, di finanziare nuove spese entro il tetto di entrate esistente, cioè rispettando il pareggio di bilancio senza dover ricorrere a nuovi tributi o a vendite del patrimonio pubblico (privatizzazioni) ma semplicemente spostando risorse da un capitolo di spesa ad un altro, sulla base di una valutazione del loro effettivo impiego. È questo, dunque, il meccanismo di *spending review* strutturale previsto dal nostro costituente.

C'è un altro sistema, infatti, oltre al prelievo fiscale e alla vendita dei beni pubblici per reperire in bilancio *i mezzi* finanziari necessari alla spesa pubblica. **Tramite la revisione contabile si può pervenire in modo fisiologico e ordinario alla riallocazione delle risorse** disponibili per effetto della riduzione o soppressione di capitoli di spesa **con destinazione delle risorse così liberate a copertura di nuove spese o a riduzione delle imposte.**

È il caso di rimanere brevemente sul punto. Il tetto alla spesa previsto dal pareggio sostanziale di bilancio con il divieto di introdurre nuove spese e nuovi tributi nella stessa legge di bilancio (o nella legge finanziaria) innesca un confronto competitivo sulla spesa efficiente. Il singolo deputato o il gruppo parlamentare che propone un disegno di legge comportante nuove spese, essendo tenuto ad indicare *i mezzi con cui farvi fronte* se non vuole proporre un aumento dell'imposizione fiscale o la vendita di beni pubblici, è indotto ad utilizzare le informazioni prodotte dai referti e dai controlli della Corte dei Conti in modo da finanziare la proposta tramite riduzione o soppressione di capitoli di spesa obsoleti e non più utili, ovviamente dimostrando che siano tali nel contraddittorio parlamentare. La ricerca di fonti di finanziamento diverse dalle tasse, per nuove proposte di spesa, genera così una specie di "caccia grossa" ai capitoli di spesa sovradimensionati o non più attuali. Se fosse praticata tale verifica analitica avrebbe potuto realizzare – e realizzerebbe ancora se applicata – un generale controllo sull'efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

Si tratta di un meccanismo virtuoso che spingerebbe, se innescato, i parlamentari e i partiti, anche involontariamente, alla ricerca di una maggiore efficienza della spesa. Sebbene il singolo deputato

³ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia, op.cit.*, 103.

non sia necessariamente mosso dalla ricerca dell'interesse generale, assumendo che sia "l'egoismo politico e partitico" la motivazione del comportamento parlamentare, **si attiva, comunque, una competizione sulla destinazione di spesa che obbliga a confrontarsi sulle migliori alternative possibili.** In questo contesto competitivo, l'interesse pubblico maggiormente condivisibile tende a prevalere in quanto suscettibile di aggregare il maggiore consenso politico e, dunque, parlamentare. Le proposte di modifica delle destinazioni di spesa, infatti, avranno maggiore probabilità di successo quanto più generale risulti l'interesse perseguito o, comunque, migliore l'impiego delle risorse rispetto a quello attuale in bilancio. Poca o scarsa possibilità di successo, invece, avrebbero i disegni di legge che prevedono aumenti generali di imposte (a carico di tutti) e destinati, invece, a spese a vantaggio di pochi. In un meccanismo decisionale così congegnato, dunque, il consenso tende ad aggregarsi secondo una scala gerarchica di interessi che privilegia le priorità e le scelte che tendono a riguardare la fasce più ampie di cittadini.

La competizione parlamentare comporta, inoltre, un effetto di trasparenza. Il contraddittorio spinge a spiegare, motivare, convincere ed informare i deputati e, quindi, la pubblica opinione. La trasparenza dei lavori parlamentari, se rispettata, **il dibattito e l'approvazione finale della legge in assemblea** rendono difficile che proposte di spesa non apertamente giustificabili possano essere approvate nell'indifferenza generale, con "legge *ad hoc*" o trovino a lungo dimenticato conforto e copertura nelle pieghe dei bilanci pubblici.

In definitiva, **il meccanismo di approvazione del bilancio e delle leggi di spesa ideato dal Costituente apparirebbe ancora idoneo a mettere in moto un gioco competitivo a somma positiva di tipo virtuoso in grado, nell'intenzione originaria, di attuare un ordinario meccanismo di efficienza della spesa e dunque di *spending review*.** Anche a prima vista, questa *spending review* strutturale appare molto più performante delle *spending review* affidate negli ultimi affrettati interventi legislativi "del fare" e "salva Italia" ad improbabili ed isolati attivismi di commissari *ad hoc* chini sul gran libro del debito pubblico – che una volta esisteva davvero presso la Ragioneria dello Stato – immersi in silente contemplazione delle singole infinite voci di spesa iscritte nei più svariati capitoli di bilancio.

Esula dai fini del presente saggio una ricostruzione dello smantellamento progressivo di questo sistema di *spending review* a partire dalla sentenza della Corte Costituzionale del 1966, con le modifiche dei regolamenti parlamentari del 1971 e l'adozione della legge finanziaria del 1986, comunque è il caso di farvi un cenno per una comprensione effettiva e retrospettiva della destrutturazione dell'art. 81 Cost. da parte del legislatore ordinario.

2. Abdicazione alla sovranità finanziaria dello Stato?

La nuova versione dell'art. 81 Cost. sembrerebbe – a prima vista e nelle intenzioni dei proponenti – voler chiudere questa parentesi (più che quarantennale) di svuotamento del principio costituzionale del pareggio di bilancio, riaffermandolo esplicitamente in Costituzione.

In questo senso, lo scopo della novella costituzionale sarebbe quello di dare attuazione al *Fiscal Compact*, assegnando allo stesso un rilievo rafforzato costituzionale come coralmemente si afferma e, conseguentemente, alla previsione in esso contenuta del pareggio sostanziale di bilancio, con ricorso all'indebitamento per la spesa corrente (deficit) entro il 3% e riduzione dello stock di debito pubblico accumulato secondo un ordine percentuale decrescente in rapporto al PIL. Questo collegamento, da un punto di vista strettamente giuridico, non appare convincente in quanto il *Fiscal Compact* per la sua attuazione o, per meglio dire, per il suo rispetto non necessita di modifiche costituzionali, una volta che sia stato ratificato dalle Camere.

In effetti il *Fiscal Compact*, come accordo internazionale tra Stati aderenti all'euro, prevede un meccanismo sanzionatorio e auto applicativo al cui rispetto è indifferente la costituzionalizzazione delle sue disposizioni nell'ordinamento interno di uno Stato contraente quale membro dell'Eurozona. Il carattere vincolante del *Fiscal Compact* discende dalla possibilità per le parti contraenti anche in modo singolare – i singoli Stati dunque – di agire, in caso di mancato rispetto, con richiesta di misure sanzionatorie e del caso di ritorsione a livello comunitario. Insomma, a prescindere da un'analisi del patto che esula dall'oggetto del presente articolo, si può tranquillamente affermare che la previsione costituzionale dell'obbligo di pareggio di bilancio di cui (nuovamente) nell'art. 81 Cost. non serve all'applicazione del *Fiscal Compact* non avendo, tanto per essere espliciti, tali Stati esteri né il potere né l'interesse di attivare una qualsiasi forma di contenzioso sulla (mancata) applicazione di una norma costituzionale interna di uno Stato sovrano, potendo invece contestare esclusivamente il mancato rispetto dell'accordo intergovernativo per le sue ricadute negative nella specie all'interno dell'Eurozona. **D'altra parte le disposizioni vincolanti del *Fiscal Compact* non sono inserite in Costituzione come vincoli.** Né la misura del limite del 3% al deficit di bilancio né la riduzione nell'arco di tempo ivi convenuto dello stock di debito al 60% del PIL. Dunque è solo sulla base dell'accordo che sarà possibile agli Stati contraenti e per essi all'Unione Europea contestarne il mancato rispetto oppure sarà la Commissione UE a prendere l'iniziativa ma in quel caso per mancato rispetto dei limiti del Patto di stabilità di cui al Trattato di Maastricht.

Anche le disposizioni di cui all'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 («Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») che rafforzano l'applicazione del principio di pareggio del bilancio, così come novellato, e la previsione di cui all'art. 6 della stessa della entrata in vigore del nuovo regime a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, hanno una efficacia meramente interna. Non è prevista in quanto tale a regime dalla Costituzione e comunque se non applicata non contestabile in quanto tale dagli Stati contraenti in base all'accordo del *Fiscal Compact*.

Siamo comunque ad una stretta per la *spending review*.

La novità della formulazione attuale dell'art.81 Cost. rispetto alla precedente formulazione disapplicata non risiederebbe, dunque, nel fatto che la legge costituzionale n. 1 del 2012 reintroduce il pareggio di bilancio ai fini dell'applicazione del *Fiscal Compact*, giacché in sé e per sé lo stesso accordo per essere efficace non abbisogna di tale innovazione.

La novità del riformulato art. 81 Cost. sembra doversi ricercare in altra direzione. La nuova versione dell'art. 81 Cost. infatti sembra – o, per meglio dire, rischia di – costituzionalizzare la perdita della sovranità finanziaria dello Stato italiano.

Abdicazione della sovranità finanziaria e non di quella monetaria. Bisogna **infatti distinguere la sovranità finanziaria da quella monetaria** che è già stata devoluta al sistema delle banche centrali e, per esso, alla BCE con il trattato di Maastricht⁴. La sovranità finanziaria è, invece, la facoltà dello Stato di riconoscere i propri debiti e le forme di pagamento ed eventuale estinzione degli stessi.

In questo senso, la nuova formulazione dell'art. 81 Cost. che “re-introduce” l'obbligo di pareggio prevede una deroga allo stesso principio conseguente all'andamento delle fasi avverse o favorevoli del ciclo economico. Di conseguenza, **la copertura degli oneri del debito pubblico potrebbe essere considerata, nelle fasi avverse, una variabile indipendente** che cresce per effetto dell'andamento dei tassi di interesse. L'aumento dei tassi di interesse del debito pubblico potrebbero perciò giustificare l'indebitamento ulteriore per farvi fronte. Questo sfioramento del pareggio sostanziale di bilancio nelle fasi avverse del ciclo economico sarebbe fuori dal vincolo

⁴ G. Guarino, *Euro: venti anni di depressione*, in *Nomos*, n. 2/2012, 17 ss..

costituzionale. **Il reperimento del fabbisogno relativo alla copertura degli oneri del debito pubblico sarebbe in grado di prevalere sul principio del rispetto del pareggio del bilancio, cui, invece, tutte le altre spese sembrano assoggettate.**

La dimostrazione che la novità della nuova formulazione dell'art. 81 Cost., rispetto alla precedente, è proprio la presa in carico della spesa per il finanziamento del debito, come variabile non controllabile dal Governo e dal Parlamento della Repubblica, è desumibile dalla lettura del testo costituzionale, estrapolandone per esteso le nuove disposizioni dell'art. 81 Cost. che contengono – o, per meglio dire, sottendono – tale subordinazione.

Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico (comma 1°).

Il ricorso all'indebitamento 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 (comma 2°).

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale (comma 6°).

I passaggi sottolineati di fatto hanno una *ratio* comune nella incidenza di fattori non preventivabili e non controllabili nell'equilibrio finanziario e di bilancio ed in questo senso sono individuabili in fattori esogeni alla sua gestione e cioè in *eventi eccezionali*. Questi eventi eccezionali in grado di incidere sul ricorso all'indebitamento non possono essere delle catastrofi naturali in quanto per loro natura le stesse non rientrano concettualmente nel ciclo economico di cui in ogni modo non possono costituire componenti strutturali. Facendo i dovuti scongiuri di fronte alle prime, vi rientrano, invece, a pieno titolo le *crisi finanziarie*. Solo queste ultime possono essere correlate alle *fasi avverse e alle fasi favorevoli del ciclo economico* e agli *effetti del ciclo economico* perché in grado di incidere sulla *sostenibilità del debito del complesso* e, quindi, di consentire l'autorizzazione da parte delle Camere, in deroga al principio di pareggio di bilancio, al *ricorso all'indebitamento*.

Che dire?

Il ciclo economico, nella definizione corrente, utilizzata per il calcolo del PIL, è correlato all'andamento dei prezzi e dell'occupazione e della produzione come standard internazionali di contabilità nazionale che incidono sulla variazione del PIL. Se quest'ultimo è in diminuzione per almeno tre trimestri consecutivi si considera il ciclo economico in recessione.

Questo tipo di recessione però, di per sé, non è sufficiente a far scattare la possibilità di deroga al pareggio di bilancio che, per l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, deve essere "grave".

Se così non fosse, in effetti, la deroga sarebbe affare di corrente amministrazione data la recessione ormai strutturale della nostra economia reale da almeno un biennio. In questo senso, l'art 5. lett. *d*) del citato articolo costituzionale specifica che spetta alla legge finanziaria "la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell'art. 81, 2° comma, Cost., al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all'indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico". In questo senso, quindi, le fasi avverse non sono da rapportarsi all'andamento del ciclo economico negativo in termini di produzione ed occupazione. **Sia le recessioni sia le calamità naturali devono essere gravi per potere dar luogo all'indebitamento per essere qualificate tali. Le crisi finanziarie, invece, non hanno bisogno di essere qualificate gravi e per essere considerate eventi eccezionali ed autorizzare il ricorso all'indebitamento.**

Le sole *crisi finanziarie*, dunque, sono da considerarsi *agli effetti del ciclo economico* come *eventi eccezionali al verificarsi dei quali* è consentito sempre il *ricorso all'indebitamento*.

È il caso di rimanere sul punto, poiché **il ciclo finanziario del debito pubblico viene normalmente ricondotto al ciclo economico interno e considerato una variabile dipendente di questo**. Nel senso che un andamento del ciclo economico negativo ha conseguenze dello stesso segno sul debito pubblico, generando aspettative negative sulla solvibilità del paese e quindi determinando un aumento del costo del debito pubblico. Questa ricostruzione, che attribuisce a cause endogene le variazioni negative del debito pubblico alle fasi avverse del ciclo economico, è fuorviante, in quanto occulta il fatto che la genesi delle crisi finanziarie dipende da fenomeni speculativi che prescindono dall'andamento dell'economia nazionale.

Nella vulgata corrente, questa percezione è veicolata ed imposta attraverso una tecnica mediatica manipolativa dell'informazione che sposta l'attenzione sullo *spread* piuttosto che sull'andamento dei tassi di interesse. **Il costo del debito pubblico viene fatto dipendere da fattori interni, dunque dal ciclo economico**. Di conseguenza, se il costo del debito pubblico aumenta se ne indica la causa nell'andamento dell'economia negativo, così come percepita in fase *avversa* e, conseguentemente, il costo del debito pubblico considerato a rischio tende ad aumentare.

La conseguenza? In questo caso di crisi finanziaria, il ricorso all'indebitamento per fare fronte all'aumento dei relativi oneri del debito pubblico dovrebbe essere consentito.

In realtà, se il costo del debito non dipende dal ciclo economico interno bensì dalle fluttuazioni speculative delle monete, la ricetta dovrebbe essere opposta e consistere nel consolidamento del debito. **L'art. 81 Cost., così come novellato, rischia di subordinare l'equilibrio di bilancio alle esigenze indotte dall'andamento erratico dei flussi di capitale, nascondendo le fluttuazioni speculative dietro l'andamento del ciclo economico così come il pensiero finanziario dominante fa attraverso la manipolazione mediatica dell'anamorfose dello *spread*⁵.**

Per mettersi al sicuro, approfittando di questo periodo di *fase favorevole* del basso costo del debito pubblico, **la prima misura di macro *spending review* dovrebbe allora essere il consolidamento del debito pubblico, giocando d'anticipo sulle fasi avverse prossime venture ed evitando che la remunerazione della speculazione finanziaria globale diventi la variabile rigida dei nostri conti pubblici⁶.**

3 L'innesco del meccanismo virtuoso della macro *spending review* e le ambiguità dell'art. 81 Cost. novellato: la legge "provvede" o "prevede" i mezzi cui farvi fronte ?

Se si prescinde dagli oneri del debito pubblico che andrebbero messi sotto controllo con un consolidamento dello stesso debito al fine di evitare default e ristrutturazione⁷, il meccanismo di controllo e di approvazione della legge di bilancio nell'art. 81 Cost. appare congegnato in modo tale da ottenere, al contempo, il rispetto del suddetto principio del pareggio sostanziale del bilancio e dell'allocazione ottimale delle risorse pubbliche disponibili.

Ma è così purtroppo solo formalmente in quanto **il meccanismo virtuoso dell'allocazione ottimale delle risorse** tramite il confronto parlamentare trasparente e la circolazione dell'informazione di valutazione dei riscontri contabili da parte della Corte dei Conti è **stato definitivamente smontato dietro l'apparenza di una ripetizione sostanzialmente uguale del precedente testo dell'art. 81 Cost.** nelle parti non collegate alla definizione degli effetti indotti dal

⁵ G. Di Gaspare, *Anamorfose dello "spread"*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2013.

⁶ G. Di Gaspare, *Anamorfose dello "spread"*, op. cit..

⁷ G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, Cedam, 2012, 442 ss.

ciclo economico e dalla speculazione finanziaria quale variabile rigida del debito, di cui al paragrafo precedente.

Rimane il vincolo del pareggio del bilancio ma viene meno l'effetto del tetto alla spesa sulla competizione virtuosa e trasparente per il suo finanziamento. I due aspetti dovrebbero essere logicamente e strettamente legati, nel senso che il vincolo all'indebitamento, **costituendo un tetto all'incremento di spesa dovrebbe, innescare una competizione trasparente per la migliore allocazione delle risorse disponibili. La trasparenza è però venuta meno e con essa il carattere efficiente della competizione sulla spesa.**

A riprova della reintroduzione del vincolo, la riconfermata previsione costituzionale dell'esercizio provvisorio, che non avrebbe senso se la legge di bilancio non fosse congegnata come legge di autorizzazione alla spesa vincolata al rispetto del pareggio sostanziale.

L'art. 81, 5° comma, Cost., ha, dunque, mantenuto – di fatto ripristinato – pertanto la configurazione dell'*esercizio provvisorio*, come una deroga di carattere eccezionale.

Tuttavia, pare poter esserci una diversa lettura dell'istituto in esame

La formulazione attuale dell'art. 81, 3° comma, Cost., stabilisce che *ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte*. La precedente formulazione stabiliva invece *“ogni altra legge che importi nuovi o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*. Apparentemente il significato sembra lo stesso ma la differenza è notevole, dietro l'apparente assonanza del testo operano infatti i tecnicismi.

La nuova formulazione non parla di nuove o maggiori **spese**, ma di **oneri**, i quali, per definizione, gravano sul bilancio ed in questo senso quello che emerge non è la spesa e la sua finalità o destinazione, bensì la copertura degli oneri che ben può essere **provveduta** tramite il rinvio dei nuovi **oneri** alle poste di entrata genericamente previste nella legge finanziaria in modo indistinto e non trasparente. In questo modo, **il confronto parlamentare trasparente sulla finalità della spesa correlata alla definizione dei mezzi per farvi fronte svanisce**, sostituita da un mero riferimento contabile o a futura copertura nella legge finanziaria. Il confronto viene così disinnescato, finendo in realtà nel conteggio marginale della verifica dell'aumento degli oneri iscritti a bilancio. Meglio di niente verrebbe da dire, comunque la copertura della spesa senza incremento di oneri verrebbe rispettata e con essa il pareggio di bilancio. Ciò non toglie che solo le leggi che comportino spese che sfiorano, in quanto danno luogo a oneri nuovi o maggiori, sono tenute ad evidenziare i mezzi per farvi fronte. Le leggi di spesa, invece, che rimangono nei limiti degli oneri correnti non hanno bisogno di provvedere alla relativa provvista. **Insomma una cosa sono le nuove o maggiori spese, un'altra sono i nuovi o maggiori oneri del bilancio, confondendoli si riduce il confronto sulla qualità della spesa ad una mera verifica della sussistenza in bilancio della copertura** all'interno dell'approvazione della legge finanziaria e nella generalità delle fonti di finanziamento ivi richiamate.

Per evitare questa conclusione bisognerebbe interpretare il termine “provvede” della nuova versione logicamente al senso del precedente testo dell'art. 81, comma 3°, che collegava le spese all'indicazione direttamente dei **“mezzi per farvi fronte”**.

Dunque, **la legge “provvede” in quanto “indica”** – verrebbe da dire – a meno di non dover pensare è che tale formulazione – un po' assonante ma in realtà divergente – sia stata impiegata proprio al fine di evitare la trasparenza insita nell'“indicare” e, dunque, per mascherare la fonte della provvista necessaria (senza cioè prevederla espressamente come funzionalmente dedicata allo specifico finanziamento) della nuova spesa sottesa al reperimento della provvista degli oneri che essa genera.

C'è dell'altro.

Nel passaggio al nuovo testo è venuta meno anche la parola **“altra”**.

Nella precedente versione: “ogni **altra** legge che importi nuovi o maggiori spese”; in quella vigente, invece, “ogni legge che importi [...]”.

Non si tratta di una dimenticanza, è ovvio.

L'eliminazione della parola “altra” rompe il nesso disgiuntivo tra legge di bilancio e tutte le altre leggi. La prima che *non può introdurre nuovi tributi e nuove spese* (art. 81, 3° comma, Cost.) **le altre** che, invece, possono farlo, ma solo indicandolo in modo trasparente. **La conseguenza era, nel testo non novellato, l'impossibilità di introdurre una legge generale di modifica delle entrate e delle spese come la legge finanziaria (legge n. 468 del 1978)** che invece accompagna dal 1978 la legge di bilancio. Legge “finanziaria”, proprio per aggirare il divieto costituzionale, si distingue, così con altro nome, da quella di “approvazione del bilancio” in modo da introdurre capziosamente le suddette modifiche. Ora **la soppressione della parola “altra” apre un varco per la costituzionalizzazione della legge finanziaria come legge di manipolazione del bilancio**. Senza più essere definita come “finanziaria”, essa è individuata nell'art. 6 del testo novellato come legge che stabilisce **il contenuto della legge di bilancio [...], le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni [...]**. La “legge finanziaria”, a sua volta, richiamata dall'art. 5 della legge n.1 del 2012, con **il nuovo nome di “legge di stabilità”,** che ne prevede l'approvazione annuale, entro un termine utile per l'esercizio annuale di bilancio (28 febbraio), e che ne configura la funzione di disciplina giuridica e regolamentare contabile delle entrate e delle spese alla stregua della previgente legge finanziaria. Legge di stabilità **che, per sua strutturazione, modalità e tempi di discussione votazione è sottratta alla valutazione dello stesso Parlamento e per la quale non si può fare altro che ripetere** quanto osservato a suo tempo: “*Tecnica di redazione della legge finanziaria annuale con la novellazione che introduce modifiche alla legislazione di spesa e fiscale con interventi quasi indecifrabili quando rimandano a testi già oggetto di novellazione. La complessità dell'impalcatura normativa, che dalla legge finanziaria rinvia agli atti legislativi collegati che la corredano nonché ai decreti legislativi, che a loro volta danno attuazione ai collegati, rende ardua la comprensione dell'intera manovra finanziaria anche agli stessi parlamentari che devono approvarla.*”⁸.

Con “la legge di stabilità”, il discorso non è cambiato. **La sostanza e le modalità di approvazione rimangono opache solo accelerate nella dinamica per lo stabilizzarsi del meccanismo combinato dei maxi emendamenti e del voto di fiducia sulla manovra finanziaria oramai in voga da un quinquennio .**

Nell'art. 5 della legge di modifica costituzionale è prevista anche al 1° comma, lettera f), *l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio*. Inoltre, lo stesso articolo, 4° comma, prevede che «*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*». Le due disposizioni della legge costituzionale n.1 del 2012 sommandosi hanno l'effetto di duplicare – e rendere superflue – **le funzioni di controllo della Corte dei Conti** ex art. 100 Cost. consentendo al Parlamento e, quindi, al Governo di prescindere, facendo riferimento all'*expertise* del diverso organismo, anch'esso di rango costituzionale .

⁸ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, op. cit., 217.

Fine della *spending review* ? In attesa che le Camere costituiscano il nuovo organismo ed inizi a funzionare o che la Corte dei Conti "batta un colpo" non ci rimane che conoscere l'esito degli approfondimenti della Commissione sulla revisione della spesa pubblica (Cottarelli) ancora tenuti riservati dal Governo.

4. Qualche rimedio: soppressione dei meccanismi di spesa senza obbligo di rendicontazione

Ci sono vaste aree di inefficienza e di spesa parassitaria che si nascondono nel bilancio dello Stato, delle amministrazioni autonome ad esso collegate, nonché nei bilanci della "finanza trasferita" o "federata", dalle regioni agli enti territoriali ad una vasta congerie di organismi finanziati in modo opaco che orbitano intorno a regioni e comuni. **La deresponsabilizzazione fiscale delle regioni e degli enti locali è peggiorata ulteriormente con il cosiddetto "federalismo fiscale" che ha abolito i controlli decentrati sugli atti di spesa e sui bilanci** previsti dal precedente Titolo V della Costituzione e reso ancor più autonoma e – si può dire – irresponsabile la relativa spesa, aprendo la strada alla contaminazione della finanza locale con i prodotti derivati ed eliminando i vincoli di finanziamento alla spesa corrente che può essere finanziata., dopo il 2001, anche con entrate una volta vincolate esclusivamente ad investimenti⁹.

La spesa fuori bilancio, senza rendiconto e senza controlli, vera piaga del bilancio dello Stato italiano nell'ultimo trentennio dovrebbe essere eliminata senza eccezioni ad iniziare dalla Protezione Civile¹⁰. Spendere soldi pubblici senza renderne i conti è contro l'art. 100 Cost. e la Corte dei Conti ha un obbligo costituzionale di attivarsi al riguardo.

Questo tipo di spesa è eversiva del principio di responsabilità della amministrazione pubblica nello Stato di diritto. Giuridicamente, **l'immunità dei funzionari o dei politici dal dovere di rendere i conti è la riesumazione di un privilegio da Stato assoluto basata su una elusione dell'art. 28 Cost.**

I macro settori in cui ridurre la spesa sono sempre gli stessi già individuati nel 1992¹¹. Niente soldi a perdere in improbabili infrastrutture, come il Ponte sullo Stretto di Messina o valichi e tunnel vari. Questi cantieri senza fine hanno prosciugato le casse dello Stato per decenni a beneficio solo di *lobby* affaristiche e finanziarie, politicamente bene introdotte, con oneri a carico dei contribuenti e con externalità scaricate sulle collettività locali. **Spese fuori controllo poiché ricomprese nella legge sulle grandi opere n. 443 del 2001**(cosiddetta legge obiettivo), variamente rifinanziata nel corso dell'ultimo decennio, impiegata per la realizzazione delle grandi **infrastrutture considerate strategiche** e, per questo, derogatorie della legge di contabilità pubblica. Con la peculiare caratteristica che conferiscono al concessionario, invece che allo Stato che finanzia l'opera, **il singolare potere di nominare la direzione dei lavori e, quindi, affidano il controllo sulla spesa allo stesso soggetto che realizza l'opera e che dovrebbe, invece, essere controllato da chi paga cioè dallo Stato.**

⁹Con la riforma del Titolo V della Costituzione, e del conseguente decreto legislativo 165/2001, possono essere utilizzate anche per il finanziamento di spesa corrente.

¹⁰G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 195.

¹¹Ibidem, 210.

5...Continua: induzione diffusa all'efficienza della spesa (*micro spending review*) con il riconoscimento ai cittadini dell'azione di responsabilità per danno (art. 28 Cost.)

Oltre i tagli settoriali ove si accumulano rendite di posizione, il contenimento della spesa pubblica dovrebbe essere poi sottoposto ad un vincolo interno di efficienza indotto dalla competizione per le risorse tra i centri di spesa delle amministrazioni pubbliche e di erogazione dei servizi, che opera a livello micro delle strutture amministrative. Questo meccanismo era stato abbozzato dal d.lgs. n. 29 del 1993, di riforma della pubblica amministrazione (Ministro Cassese) ma successivamente rimosso dalla novella dello stesso decreto per effetto della delega al Governo disposta dalla legge n. 59 del 1997.

Il meccanismo si basava sulla comparazione competitiva (*yardstick competition*) dei programmi di attività dei centri di costo con l'intenzione di spostare risorse dal "*back office*" (struttura di gestione burocratica) al "*front-office*" (struttura di diretta erogazione delle prestazioni e dei servizi ai cittadini).

Un circuito di auto responsabilizzazione organizzativo della pubblica amministrazione in grado di superare il limite della asimmetria informativa, responsabilizzando direttamente i diversi livelli dell'amministrazione in un processo ribaltato di programmazione delle attività e delle spese costruito a partire dal basso e senza aumentare le spese correnti.

Nello schema del decreto legislativo delegato n. 29/93 i dirigenti dei singoli uffici, disponendo del potere di autorganizzazione e di direzione, negoziavano, sulla base di un progetto da loro proposto, con il direttore generale il migliore impiego delle risorse, in un quadro predeterminato da parametri di contenimento della spesa e di efficienza che esclude che la maggiore efficacia complessiva possa essere raggiunta attraverso una richiesta di incremento generalizzato di risorse.

È su questa base che l'*accountability* poteva essere definita e ricercata. **Il rendimento può essere concretamente misurato, non sulla base di una rispondenza a generiche direttive prive di effettivi parametri di riferimento, ma in relazione alla qualità e quantità dei servizi resi agli utenti.**

Il fallimento della riforma ha di fatto confermato come l'induzione a cascata della responsabilizzazione non è possibile se non attivando una **responsabilità dei funzionari** – non verso il vertice politico-burocratico – ma, **per danno**, verso i cittadini utenti¹².

Il che avrebbe richiesto l'integrale attuazione del disegno costituzionale sulla determinazione di "*sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari*" (art. 97, comma 2°, Cost.) e sulla responsabilità civile per illecito degli stessi (art. 28 Cost.). In questo senso, la riduzione e la riqualificazione della spesa pubblica sconta, ancora oggi, **i limiti della permanente deresponsabilizzazione degli amministratori verso i cittadini**, cui la legge n. 241 del 1990 e successive modificazioni non ha posto riparo con la possibilità di denunciare i funzionari inadempienti per omissione di atti d'ufficio. Un reato penale evidentemente sproporzionato e difficile da provare, cui nessuno sembra aver fatto ricorso e della cui applicazione in via giudiziaria per quanto mi consti non vi è traccia.

Per far in modo che si possano spostare risorse e personale verso gli uffici e le amministrazioni che erogano servizi ai cittadini è **necessario costituire un contrappeso alla spinta autoreferenziale interna alle stesse amministrazioni pubbliche**, in quanto organizzazioni che operano in regime di monopolio. Mentre le organizzazioni che operano nel mercato sono indotte dalla concorrenza a spostare risorse verso il *front office* per rispondere alla domanda di qualità e di prezzo per la vendita dei loro prodotti ai consumatori, pena il rischio di emarginazione nel mercato e di fallimento, le

¹² G. Di Gaspare, *Miti e paradossi della riforma amministrativa*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2001, 347 ss..

organizzazioni monopolistiche, pubbliche o private che siano, non hanno di queste preoccupazioni. **A fronte di riduzione delle risorse, i monopoli si comportano in senso contrario alle imprese in concorrenza, tagliano le spese relative alla qualità e alla quantità dei servizi del front office per salvaguardare le prerogative e le inefficienze interne del back office.** Un atteggiamento collusivo interno che unisce dirigenti e addetti. Se non si interviene appunto creando un contrappeso alle dinamiche autoreferenziali di difesa dello *status quo* non è possibile ridurre la spesa e migliorare il rendimento dell'amministrazione. I tagli lineari riducono la spesa per macro settori ma hanno l'effetto di ridurre la qualità delle prestazioni verso i terzi.

In altri termini, bisogna eliminare il ricatto per cui, ogni qual volta si accenna a riduzioni di spesa, si minacciano da parte delle amministrazioni tagli ai servizi ai cittadini (asili nido, scuole, trasporti, pronto soccorso ospedaliero, assistenza sociale) oppure si reagisce con innalzamenti delle tariffe a salvaguardia di equilibri dei costi interni. Aggiustamenti dei conti che si scaricano tendenzialmente sugli utenti ed i cittadini. **L'art. 28 Cost., se applicato da parte del giudice ordinario con il risarcimento dei danni posto a carico del responsabile dei disservizi, romperebbe l'omertà collusiva interna alle burocrazie pubbliche e private concessionarie di servizi pubblici.**

Si innescherebbe di conseguenza un processo virtuoso di micro *spending review* in grado di ridurre gli sprechi interni (*back office*) per spostare risorse e personale nelle attività frontali a servizio dei cittadini (*front office*) per evitare condanne personali al risarcimento del danno poste a capo dei responsabili amministrativi. Ed in effetti, l'azione per il risarcimento del danno pone a carico dell'attore la prova del danno subito e del nesso di causalità del danno ingiusto riconducibile al comportamento del danneggiante ex art. 2043 c.c. **Chi ha causato il danno** deve, invece, dimostrare di non esserne responsabile e cioè di non averlo provocato o – nel caso – **deve dimostrare la non imputabilità del danno non a se, ma al comportamento di altre persone.** In altri termini, il funzionario responsabile di un ufficio – se il danno è dipeso da carenze nel funzionamento dello stesso – potrà, in linea di massima, scagionarsi dando prova di aver messo in atto tutto quello che era in suo potere per evitare ragionevolmente la causa del danno. Tra le prove, che *in primis* dovranno essere prodotte, c'è quella di **avere informato i dirigenti degli uffici di direzione dell'amministrazione della situazione di carenza o di inefficienza di personale o di mezzi dell'ufficio di cui è responsabile.** Starà poi a questi ultimi – avvertiti in tal senso – di dover dare prova di aver fatto tutto quello che era di loro competenza, indicando eventuali altrui responsabilità. **L'accertamento della responsabilità civile per danni innesca, dunque, con l'inversione dell'onere della prova, un meccanismo interno anti collusivo con il risultato appunto di consentire ai funzionari responsabili verso i cittadini di opporsi a logiche clientelari e a favoritismi indotti dall'alto a logiche collusive di tolleranza verso l'inefficienza in modo da non incorrere in responsabilità dirette.**

Il risarcimento di danni per inadempimento posto a carico dei funzionari appare, dunque, in grado di indurre un immediato spostamento di risorse – di personale e mezzi – dal *back office* al *front office*, innescando un'efficace e continua attività di *micro spending review*¹³.

In questo senso, **l'art 28 della Costituzione, applicato direttamente dal giudice ordinario, con l'obbligo di risarcimento del danno ai cittadini posto a carico dei funzionari, sarebbe lo strumento essenziale per rendere efficiente la pubblica amministrazione e riallocare le risorse verso i servizi.**

In ogni caso, i cittadini devono essere messi in grado difendere in giudizio i propri diritti costituzionali, civili ed economici, contro abusi e soprusi delle pubbliche autorità. Il ricorso incidentale alla Corte Costituzionale non è adeguato e anche fuorviante e per questo motivo, cioè

¹³ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 219.

per l'assenza di accesso diretto da parte dei cittadini, secondo la Corte di giustizia di Strasburgo, la nostra Corte Costituzionale non sarebbe un giudice in senso proprio¹⁴.

Va resa possibile **la difesa dei diritti costituzionali** citando in giudizio davanti al giudice ordinario i responsabili dei danni e degli abusi anche **consentendo al giudice civile di applicare direttamente le norme prescrittive** della Costituzione (artt. 28, 32, 41, 42, 113 Cost.).

Questa facoltà è già nel nostro ordinamento.

La nostra **Carta fondamentale non esclude espressamente la disapplicazione delle norme di legge in contrasto con la stessa Costituzione da parte del giudice ordinario**. Nonostante il nostro giudice costituzionale affermi il contrario, si tratta di una giurisprudenza rivedibile. Non c'è nessuna norma in Costituzione o nella legge costituzionale sulla Corte Costituzionale del 1956 che vieti espressamente al giudice ordinario di applicare le norme della Costituzione direttamente nel corso del giudizio disapplicando le norme di legge contrastanti. **Come del resto già avviene per la disapplicazione di leggi in contrasto con le norme dei Trattati UE**. Il giudizio di incostituzionalità in via incidentale vale (o dovrebbe valere) solo per le interpretazioni di dubbia applicazione.

Ma, più in generale, nel nostro ordinamento **le azioni in giudizio a tutela dei cittadini contro la mala amministrazione sono deboli** e carenti. In primo luogo, il processo amministrativo che riduce al **controinteressato** al provvedimento specifico, l'esperibilità dell'azione in giudizio, eliminando l'accesso al giudice dei diritti dei cittadini a tutela di un loro interesse generale quale diritto soggettivo. **Inutili appaiono i rimedi collettivi come l'attuale class action** che è – a dir poco – inadeguata per promuovere effettive azioni di categoria ed è pertanto scarsamente efficace. Difatti, non se ne fa uso e, dopo la sua reclamizzata approvazione nel 2007, e qualche modifica (decreto legislativo 198/09) è quasi scomparsa dalle cronache giudiziarie. Mera legge manifesto.

In questa logica **andrebbe reintrodotta, invece, l'azione popolare** per danni al patrimonio pubblico arrecati dai suoi amministratori da parte dei contribuenti nei confronti degli amministratori della cosa pubblica utilissima per combattere il degrado nella gestione della cosa pubblica e che potrebbe anche essere potenziata estendendola alla tutela del demanio, del patrimonio pubblico e dei beni a fruizione collettiva, incluso l'ambiente.

Insomma non si tratta di fare altro che consentire **l'innescare diffuso di micro riforme e di razionalizzazioni organizzative e di revisioni di spesa tramite la minaccia dell'esercizio di azioni a tutela dei diritti dei cittadini da parte dei cittadini stessi in modo da innescare complessivamente una riorganizzazione efficiente della spesa e del funzionamento della macchina statale**¹⁵.

¹⁴ G. Di Gaspare, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 216.

¹⁵ G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio con il ritorno all'art. 81 Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011.