



Equilibrio di bilancio e trasparenza amministrativa come beni pubblici

Avv. Margherita Bertin
bertinmargherita@gmail.com



1



2

articolo 1 del D.Lgs. 33/2013

"*la trasparenza è intesa come **accessibilità totale** dei dati e dei documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, **allo scopo di tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa e favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche***".



3

Art. 1, comma 2 del D. 33:

la trasparenza, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, di segreto d'ufficio, di segreto statistico e di protezione dei dati personali, concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino

4

Trasparenza come livello essenziale delle prestazioni (art. 1 comma 3 d.lgs. 33/2013)

Le disposizioni del presente decreto, (...) integrano l'individuazione del **livello essenziale delle prestazioni** erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione



5

ART. 5 D.lgs. 33/2013 «L' ACCESSO CIVICO»

- 1. L'**obbligo** previsto dalla normativa vigente in capo alle pubbliche amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati **comporta** il diritto di chiunque di richiedere i medesimi, **nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione.**

6

ART. 5 D.lgs. 33/2013 «L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO»

- 1. (.....)
- 2. Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati giuridicamente rilevanti.

7

ART. 2 D.lgs. 33/2013: Pubblicazione

- Ai fini del presente decreto, **per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione.**


 OUTPUT

8



9

Il bilancio come bene pubblico (Corte cost., sent. 184/2016, rel. Aldo Carosi)

Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

In altre parole, 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 costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci. Quest’ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità.

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l’ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche.

Il bilancio come bene pubblico (Corte cost., sentenze 247/2017 e 18/2019, rel. A. Carosi)

L'equilibrio dei bilanci è «prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa».

Esso permette la realizzazione del principio costituzionale «di solidarietà sociale per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza di ordine economico e sociale».

La sua finalità è quella di una autentica uguaglianza sostanziale ... che deve realizzarsi anche in chiave trans-generazionale: l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale che deve essere realizzato nel tempo costituisce un dovere di solidarietà politica economica e sociale delle generazioni presenti con quelle future

11

La trasparenza nel bilancio (Corte cost., sent. 49/2018, rel. Aldo Carosi)

In particolare va ribadito il principio secondo cui la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, essendo necessariamente servente al controllo retrospettivo dell'utilizzo dei fondi pubblici (sentenza n. 184 del 2016).

12



AMMINISTRAZIONE
TRASPARENTE

**L'approdo
giurisprudenziale:
la trasparenza come
«cosa pubblica»**

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

13

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- In particolare, nel *Freedom of Information Act* il “*right to know*”, diritto di essere informati, persegue tre diversi obiettivi,
- il primo, “*accountability*”, vuole consentire un controllo diffuso sull’operato degli enti pubblici allo scopo di evitare fenomeni di corruzione.
- La seconda finalità, “*participation*”, vuole garantire ai cittadini una partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche.
- Infine, con la “*legitimacy*” si vogliono rafforzare le stesse pubbliche amministrazioni, che devono agire in completa trasparenza nei confronti dei cittadini.

14

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- Osserva tuttavia il Collegio che il nuovo accesso civico risponde pienamente ai sopraindicati principi del nostro ordinamento nazionale di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della «Cosa pubblica» ai sensi degli articoli 1 e 2 della Costituzione, nonché, ovviamente, dell'art. 97 cost., secondo il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione

15

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- Il "nuovo" principio di sussidiarietà (ex art. 118 Cost.) è, quindi, volto a favorire "l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati", ovvero a favorire la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali (imprenditoriali ed associative) nelle quali si svolge la loro personalità, ai sensi dell'art. 2 Cost., alla cura e al buon andamento della "Cosa pubblica" mediante "lo svolgimento di attività d'interesse generale"
- In tal modo, viene riconosciuto in primis il valore del volontariato, che insieme alla cooperazione costituisce un patrimonio storico della nostra nazione (attualmente il "Terzo settore" annovera in Italia circa sette milioni di volontari impegnati a vario titolo, insieme a più di tremila associazioni e organizzazioni "no profit", nell'assistenza ai più bisognosi e nella tutela della persona, dell'ambiente e della cultura, dando uno spontaneo adempimento ai "doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale" previsti dall'art. 2 Cost.).

16

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- Al tradizionale modello solidaristico va progressivamente affiancandosi un nuovo modello di "cittadinanza attiva", già patrimonio della lunga storia della democrazia in Europa e nei Paesi anglosassoni ma non estraneo alla storia Italiana, dai Comuni alle Repubbliche marinare, dalle Società di mutuo soccorso alle Cooperative di lavoro, dalle Signorie alle attuali "Misericordie" che affiancano i servizi sociali comunali.
- Tale nuovo modello è caratterizzato, alla stregua delle previsioni degli artt. 1, 2 e 118 della Costituzione, dalla spontanea cooperazione dei cittadini con le Istituzioni pubbliche mediante la partecipazione alle decisioni e alle azioni che riguardano la cura dei beni comuni, anziché dei pur rispettabili interessi privati, e che quindi cospirano alla realizzazione dell'interesse generale della società assumendo a propria volta una valenza pubblicistica, nella consapevolezza che la partecipazione attiva dei cittadini alla vita collettiva può concorrere a migliorare la capacità delle istituzioni di dare risposte più efficaci ai bisogni delle persone e alla soddisfazione dei diritti sociali che la Costituzione riconosce e garantisce

17

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- La sopradescritta disciplina nazionale del nuovo accesso civico, inquadrandosi in questo secondo modello (di cittadinanza attiva), si pone in diretta attuazione delle previsioni costituzionali risultanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, quale istituto strumentale volto ad assicurare le condizioni — ovvero la conoscibilità generalizzata degli atti e delle informazioni in possesso dell'Amministrazione — necessarie "al fine di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico" (art. 5, citato, sull'accesso civico) e quindi volte a favorire la "autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118 Cost., citato, che introduce il principio di sussidiarietà).

18

Consiglio di Stato, Sezione III, n. 1546/2019

- **il nuovo accesso civico**, che attiene alla cura dei beni comuni a fini d'interesse generale fa assurgere la trasparenza a condizione indispensabile per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella cura della "Cosa pubblica", oltreché mezzo per contrastare ogni ipotesi di corruzione e per garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'Amministrazione

19

Il parallelismo tra
bilancio e
trasparenza



20

Le analogie tra beni pubblici



21

5

LA RENDICONTAZIONE SOCIALE CUI ADEMPIE LA TRASPARENZA

Art.1 D.lgs. 33/2013

Accessibilità totale

La trasparenza è intesa come accessibilità totale dei dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni

allo scopo di (...)

favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle **risorse pubbliche.**

22

5

LA RENDICONTAZIONE SOCIALE CUI ADEMPIE IL BILANCIO

Art. 1, c.
166, L.
266/2005

Consiglio
comunale

Art. 31, d.lgs.
33/2013

Collettività
amministrata



23



Art. 31
d.lgs.
33/2013

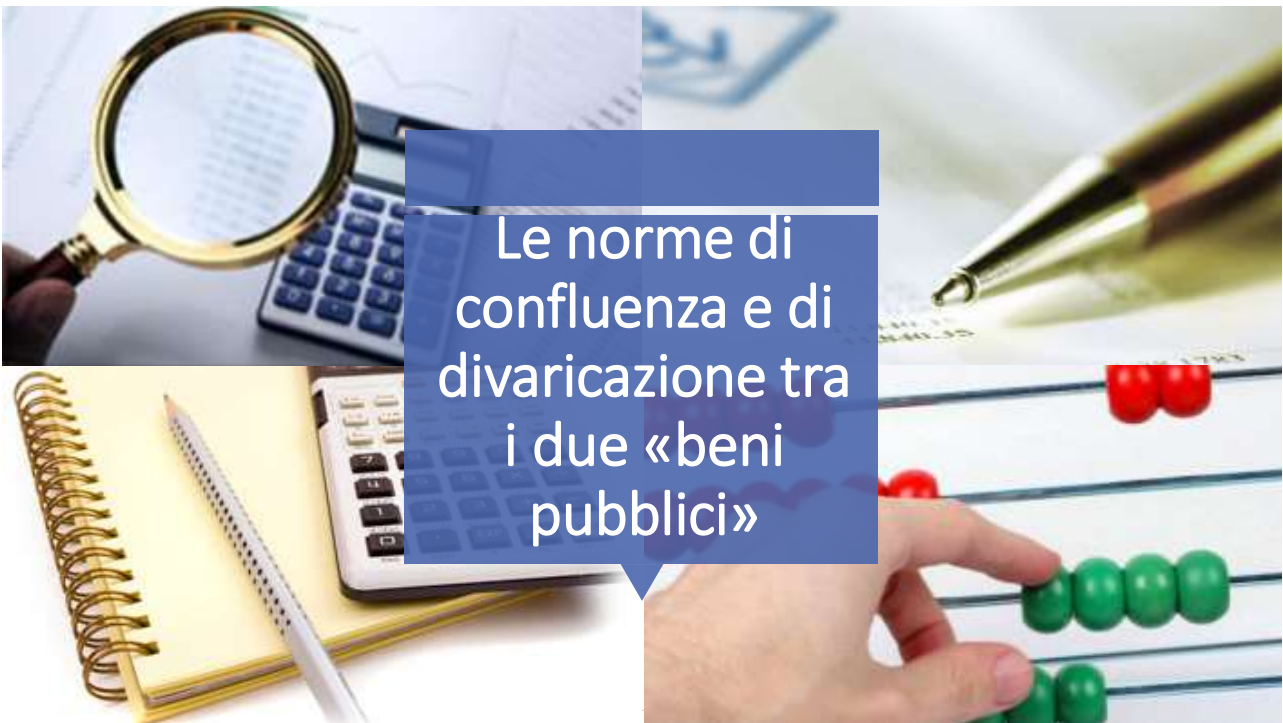
Le pubbliche amministrazioni pubblicano gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione, procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti. Pubblicano, inoltre, la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio **nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici.**



24



25



26

Il punto di confluenza costituzionale...



Bilancio e trasparenza

Accomunati dal corretto utilizzo delle risorse pubbliche

Espressione del buon andamento art. 97 Cost.

Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, **assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico**

La trasparenza... scopo di **favorire forme diffuse di controllo ... sull'utilizzo delle risorse pubbliche"**

27

... e i punti di divaricazione



Il punto di confluenza costituzionale

Bilancio e trasparenza

Accomunati dal corretto utilizzo delle risorse pubbliche

Espressione del buon andamento art. 97 Cost

Il diverso fondamento costituzionale

bilancio

Art.
81
Cost

Trasparenza

?

28



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (RENZI)
e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti
con il Parlamento (BOSCHI)

(V. Stampato n. 1429)

Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritetico, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione

29

Art. 27.

(Modifica all'articolo 97 della Costituzione)

1. Il secondo comma dell'articolo 97 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento, l'imparzialità e la **trasparenza** dell'amministrazione».



30



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO

Il Consiglio di Stato

sede giurisdizionale /

Sent. n. 10/2020

del 2 aprile 2020

31

22.8. ... numerose pronunce rimarcano che **il nuovo accesso civico risponde pienamente ai principi del nostro ordinamento nazionale** di trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa e di partecipazione diffusa dei cittadini alla gestione della "cosa pubblica", ai sensi degli artt. **1 e 2 Cost.**, nonché, ovviamente, dell'art. **97 Cost.**, secondo il principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. **118 Cost.** (Cons. St., sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546).

1

2

97

118

23. **Il FOIA si fonda sul riconoscimento del c.d. "diritto di conoscere" (right to know) alla stregua di un diritto fondamentale**, al pari di molti altri ordinamenti europei ed extraeuropei, come del resto si evince espressamente anche dall'art. **1, comma 3**, del d. lgs. n. 33/ 2013, secondo cui le disposizioni dello stesso decreto, tra le quali anzitutto quelle dettate per l'accesso civico, costituiscono **livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche** ai fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost..

32