

all'opportunità o meno dell'« introduzione » dello stesso anche nel nostro Testo Fondante.

Tuttavia, prima di parlare della norma costituzionale che dovrà recepirlo e/o dell'essenza stessa del principio da « introdurre », è bene intendersi sulla sostanza delle cose. Mi rifaccio di nuovo al professor Luciani che ha lanciato un'acuta provocazione: non possiamo trasferire nel settore pubblico i criteri di gestione in uso per la cosa privata ed in applicazione dei quali si spende quello che si ha. Con molta cautela invito a guardarci intorno. Il quadro di riferimento sta cambiando assai pericolosamente. Per questo motivo, oggi, anche nell'economia pubblica, e nella stessa cultura economica statunitense, comincia a farsi strada il convincimento che bisogna commisurare le spese alle risorse a disposizione.

Quello delle risorse disponibili è un dato che ci vincola e condiziona, perché il « grande fratello » mercato dei capitali ci osserva e ci fa pagare cara e amara ogni scelta inappropriata.

È chiaro che sto discorrendo dell'opportunità di « introdurre » o meglio di riaffermare il principio del pareggio di bilancio in Costituzione. Se riguardate i lavori delle sottocommissioni all'epoca della Costituente, potrete facilmente constatare che ogni intervento sull'argomento è permeato dall'idea che le spese debbono essere commisurate alle entrate. È stata l'evoluzione successiva della prassi parlamentare che ha portato queste due componenti a divaricarsi, dando la stura all'esplosione del debito pubblico.

Incontrovertibile anche la vigenza di un altro principio che pure va ribadito. Il bilancio del quale si parlava all'epoca delle formulazioni della nostra Carta, tra l'altro mutuato dall'esperienza britannica, era il bilancio di competenza, sicché le spese e gli interventi di politica governativa si decidevano in base alle risorse disponibili in termini di afferenza nell'esercizio, non avendo riguardo di quelle semplicemente incassate in esso. È su questo centrale dato che si misuravano e decidevano gli interventi di spesa. V'era una ragione

fondante, chiara sin da allora, alla base del principio di cui si discorre: era a tutti evidente che doveva essere rotto il binomio secondo cui la spesa giustifica l'entrata così come l'entrata può giustificare la spesa. Ci sono palesi indirizzi in questo senso e precisi orientamenti culturali, tutti visibili sullo sfondo degli entusiastici saluti di Luigi Einaudi al pareggio di bilancio, raggiunto in Italia nel 1924.

Oggi non possiamo continuare a fare finta che questi modi di vedere, questa cultura di governo, siano semplici retaggi del passato. C'è il problema della spesa da porre sotto controllo. E se, per fare ciò, si prospetta di intervenire al punto da scomodare i testi costituzionali e i trattati comunitari significa che si avverte una situazione di allarme da tenere nella giusta considerazione.

Precisato quanto innanzi, procedo ad indicare sommariamente alcune delle questioni di ordine costituzionale e di quelle altrettanto importanti di carattere economico-sostanziale che l'introduzione di questo principio implica e in qualche modo determina rinviando, per quelle non espressamente trattate, al testo scritto, già inviato in Commissione.

Per quanto attiene alla modifica dell'articolo 11 della Carta, sono andato a riguardare la giurisprudenza della nostra Corte costituzionale. Sono consapevole della presenza all'audizione odierna di due autorevolissimi costituzionalisti e della opinione da essi espressa sul punto. Pur tuttavia mi permetto di dissentire da essi evocando quella giurisprudenza alla quale ho appena alluso così come, tra l'altro intesa da un Presidente della stessa Corte (professor Valerio Onida). Ed è proprio la giurisprudenza evocata che rende ben difficile comprendere le ragioni per le quali necessiterebbe modificare l'articolo 11 citato, quando la formula adottata, di per sé, copre, con la partecipazione del nostro Stato agli organismi sopranazionali, tutto quanto da questa partecipazione discende. Mi sembra, quindi, che il testo del citato articolo 11 non necessiti di alcun aggiustamento.

Sulla collocazione del principio del pareggio di bilancio, la proposta del Governo prospetta che esso venga inserito all'articolo 53 del testo vigente. Secondo me, niente di più inappropriato. L'articolo 53 è compreso nella prima parte della Costituzione dove si parla di diritti e di doveri dei cittadini. Mi chiedo: quali strumenti hanno i cittadini per garantire l'equilibrio di bilancio? Ricordo, poi, la qualificazione che venne data della nostra carta costituzionale: « sintamma », cioè « opera studiosamente composta e con acconcio ordine ». Collocare il principio di cui innanzi all'interno dell'articolo 53 della carta Costituzionale significa far venir meno quell'« acconcio ordine » identificato dai Padri Costituenti ed appena innanzi evocato.

Altro problema delicato e centrale è la questione della compatibilità degli impegni assunti in sede europea con la nostra Carta e in particolare con i diritti e le tutele di cui all'articolo 117 della Costituzione. Il discorso diventa di sostanza. In termini di puro principio, però, ritengo che l'intervento sul punto del professor Lupo sia appropriato. La tutela dei diritti costa e, se non ce la si può permettere, l'opinione che se ne fanno i mercati — opinione che oggi conta — è che il Paese viva e/o che voglia vivere al di sopra delle proprie possibilità.

Nemmeno possibile ipotizzare che non soddisfacendo quelle tutele — ovviamente con le attenuazioni del caso — si vada a violare il precetto costituzionale perché, nella fattispecie, non vi è conflitto tra principio comunitario e norma costituzionale, ma tra una situazione di fatto e un diritto che non si riesce a garantire e a tutelare nella misura dovuta. Diventa necessario, quindi, calibrare — e torniamo al discorso di prima — le spese con riferimento alle effettive possibilità, per evitare che il « grande fratello » ci « salti addosso » nella maniera più pesante e inappropriata.

Passando telegraficamente alle questioni di carattere sostanziale, sottolineo che il principio del pareggio di bilancio non è e non può essere inteso come ottusa regola contabile: esso, quindi, non può essere ridotto a un mero confronto tra

saldi di conti. Diventa necessario, con tutte le precisazioni sul modo di intendere le fasi del ciclo economico, sussumere nel principio, a mio avviso, due regole fondanti. Tutto quanto attiene all'andamento del ciclo economico deve essere tenuto in debito conto, facendo sì che la sua concreta attuazione (del principio di cui si discorre) contempra gli aggiustamenti che il ciclo economico può naturalmente imporre, ovviamente evitando, nel fare ciò, che possa riprender fiato la deprecata « rincorsa alla spesa ». Deroghe appropriate per spese di ricerca e investimenti sono, parimenti, quanto mai opportune. Non mi dilungo sul punto, se non evocando una formula fatta di poche parole: la ricerca è il futuro; gli investimenti, intesi come infrastrutture, sono la ricchezza del Paese: un popolo accorto tutela il futuro e preserva e fa crescere la propria ricchezza.

Quanto poi ai profili applicativi, mi limito a telegrafiche osservazioni di sostanza. È essenziale innanzitutto tenere conto del principio di economicità, la qual cosa significa che il controllo sulla spesa non può ritenersi un dato meramente contabile. Occorre, difatti, valutare l'utilità e l'efficacia della spesa e soprattutto, con riferimento alle spese pluriennali che ciclicamente si riproducono, occorre evitare che si perpetui quanto in passato ci ha spinti verso il disastro in più di qualche circostanza: spese ripetitive negli anni ed indeterminate nella loro misura. Da campano, ricordo il terremoto dell'Irpinia: c'è da rimanere sconcertati!

Per documentare cicli ed andamenti di spesa in senso amministrativo sono stati forti i richiami agli interventi sulle leggi di contabilità della Francia, da noi recepiti anche nella legislazione più recente, e che, attentamente considerati, si rivelano assolutamente idonei a consentire la più efficace rappresentazione degli interventi di spesa.

Quello che manca e che, invece, va estremamente rafforzata è la struttura di controllo sulla spesa, non come dato puramente formale, ma in termini di utilità, opportunità e vantaggio della stessa: anche

questo è un modo per interpretare gli umori dei mercati. Un debitore che non controlla le proprie spese è un debitore inaffidabile; per questo o non ha credito o riesce, quando ci riesce, ad ottenerlo solamente ai costi più alti di mercato.

Un'ulteriore questione riguarda il problema dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Se il principio del pareggio di bilancio viene « introdotto » e/o riconfermato nella nostra Carta Costituzionale, è chiaro che quella norma perde di utilità: implicito nel principio del pareggio di bilancio è il fatto che non vi possano essere nuove spese senza nuove entrate. Quanto poi al modo in cui la produzione legislativa debba occuparsi della (re)introduzione, del principio in questione, nella nostra Tavola dei principi e dei valori, mi limito a sottolineare che esso va semplicemente « inserito » nella Carta, rinviando per tutto il resto a norme ordinarie, per evitare di costituzionalizzare principi e regole contabili.

In ultimo, l'argomento più forte e più indigesto, sul principio di responsabilità, che oggi è di moda definire di « *accountability* ». Se si volesse veramente accentuare il profilo della responsabilità della nostra classe politica si potrebbe integrare — mi rendo conto che la soluzione è molto forte, quindi va trattata con tutte le cautele del caso — l'articolo 95 della Costituzione, attribuendo alla sfera e alla responsabilità del Presidente del Consiglio, il compito dell'osservanza del principio del pareggio di bilancio: una volta assunta la decisione di « riesumarlo » tanto vale disporre le cose in maniera tale che risulti assicurata pienezza quanto alla sua attuazione ed identificato un preciso centro di responsabilità politica per le ipotesi di sue violazioni.

RITA PEREZ, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. Grazie, presidente, per l'opportunità che mi è concessa di esprimere le mie opinioni su questo tema molto importante e delicato. Io non ho presentato, lo posso fare successivamente, un testo scritto. Ho scritto alcune riflessioni e

pensavo di rispondere ai quesiti che sono stati posti nel questionario che avete inviato.

La prima osservazione che vorrei fare è che non stiamo discutendo sull'*an*, cioè se inserire in Costituzione il pareggio di bilancio o se invece non inserirlo, perché il Patto euro plus che abbiamo firmato stabilisce che « gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio Costituzione o normativa quadro) ».

In sostanza, quindi, noi dobbiamo cercare di capire in che modo possiamo utilizzare questo strumento all'interno degli Stati. Poiché ci siamo impegnati e abbiamo sottoscritto l'Euro plus Pact, dobbiamo capire come le nostre regole fiscali, che porremo in Costituzione perché ci è richiesto che la normativa sia forte, possano essere coerenti con le disposizioni europee.

Innanzitutto, vorrei fare una riflessione sul ruolo delle Costituzioni. Le Costituzioni sono normazioni in cui, in origine, si descriveva la struttura fondamentale dello Stato, la struttura essenziale, tant'è vero che in passato venivano chiamate addirittura brevi. Come ha affermato il professor Lupo, io non penso che si possa scrivere tanto in Costituzione. Bisogna scrivere regole brevi e precise alle quali poi la legislazione, la normazione, i regolamenti e le leggi daranno attuazione. Le costituzioni sono, quindi, documenti che individuano e dispongono di precetti generali ai quali l'altra normativa darà attuazione.

Il problema di introdurre nella Costituzione regole troppo dettagliate è stato sempre molto criticato dalla letteratura americana. Io ritengo che la nostra Costituzione del 1948 sotto questo profilo risponde in pieno alle regole e ai contenuti che un testo costituzionale, sia pur lungo come il nostro, deve possedere.

Il secondo aspetto che voglio trattare, prima di rispondere tecnicamente ai quesiti, riguarda l'estensione della regola del bilancio in pareggio, posto che di questo

dobbiamo parlare. In relazione all'estensione, riterrei che, considerata l'entità della finanza locale, che secondo le più recenti statistiche è pari a quella nazionale, il principio del bilancio in pareggio si debba estendere anche alle regioni e ai comuni. Ovviamente non penso che ogni comune debba rispondere di un equilibrio di bilancio. Ritengo che all'interno delle regioni gli enti debbano essere divisi in comparti. Alla difficoltà di un comparto di rispondere e fornire risultati in pareggio, può corrispondere invece la facilità di un altro comparto a produrre bilanci che siano in pareggio. All'interno di questi comparti degli enti pubblici ci sarebbe una sorta di bilanciamento. Noi abbiamo oltre 8.000 comuni, alcuni di trecento abitanti. È quindi impensabile che una regola sia adattabile a questa realtà.

Si discute da cent'anni, a partire da Santi Romano, sui correttivi da apportare a questa situazione. Di fatto, anche le norme che ci hanno provato non hanno avuto successo. Direi che comunque il pareggio vada previsto per il bilancio dello Stato e per il bilancio degli enti, con queste caratteristiche particolari.

Gli enti sono autonomi e sono diventati maggiormente autonomi per effetto della modifica del Titolo V della Costituzione. Questo significa che alcuni saranno in grado di rispondere alle richieste poste loro ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni e dell'assistenza e altri invece non lo potranno fare. In questo senso, il pareggio di bilancio deve tenere conto che ci sono diritti sociali che vanno garantiti a tutti, come è stato detto nel corso dell'audizione, ma certamente a un livello inferiore rispetto a quello che è stato garantito fino a oggi. Certamente ci sarà un livellamento di questi diritti verso il basso. Dispiace, ma il pareggio del bilancio d'altronde non significa non spendere. Significa spendere anche molto, ma procurandosi le entrate necessarie affinché il pareggio possa essere effettivo.

Se questo è vero, dobbiamo ricordare che c'è stata una lunga discussione, che si è trascinata per molti decenni, sul ruolo

del vecchio — consideriamolo già vecchio — articolo 81 della Costituzione. L'articolo 81 nella stesura originale, prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea costituente, prevedeva che le leggi che comportassero oneri finanziari maggiori dovessero provvedere ai mezzi per farvi fronte. Poi il repubblicano Perassi obiettò sulla forza di questa normativa e quindi passò la norma vigente, molto più attenuata, secondo cui le leggi che comportano maggiori oneri finanziari devono indicare i mezzi per farvi fronte. Su questo è intervenuta la famosa sentenza della Corte costituzionale, la n. 1 del 1966, che ha aperto la strada a numerose spese. Quando abbiamo rimesso i remi in barca, in realtà era troppo tardi.

L'articolo 81 della Costituzione, come molti studiosi e giuristi affermano, è un articolo che prevedeva un pareggio di bilancio tendenziale per via del combinato disposto dei commi terzo e quarto. Gli economisti, invece, hanno sostenuto che serviva a dire che ogni spesa deve essere valutata in relazione al suo costo. È un'osservazione, a mio avviso, molto più banale. Ogni spesa viene valutata in relazione al suo costo singolarmente, ma complessivamente il terzo e il quarto comma tendevano al pareggio del bilancio. D'altronde, studiando le vicende dei nostri bilanci dall'unità d'Italia in poi, si osserva che la tendenza al pareggio e il pareggio stesso sono molto presenti negli anni fino alla seconda guerra mondiale.

Tuttavia, la tendenza al pareggio ha provocato la situazione che conosciamo e che viviamo. Evidentemente, quindi, le disposizioni iscritte al terzo e quarto comma non hanno funzionato. Questo mi convince, benché non credo che sia la panacea, a inserire in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, tenendo conto che deve essere fatto in poche parole e non con un articolo di una pagina e mezzo, come ho visto in alcuni dei progetti di legge all'esame.

Qui si parla di due vicende. Da un lato, quella che riguarda il rispetto e la tutela delle generazioni future mi vede molto favorevole e io ritengo che la sede po-

trebbe essere un ulteriore comma all'articolo 53 della Costituzione, da inserire dopo i due commi che riguardano il carattere delle prestazioni.

La seconda questione riguarda il ciclo economico avverso e lo stato di necessità e urgenza. Mi lascia molto perplesso il fatto che il pareggio di bilancio potrebbe non essere rispettato in questi due casi. Io credo che il ciclo economico avverso non lo possiamo dichiarare noi. Visto che ormai le economie europee sono collegate tra loro, come hanno detto in Germania Schaeuble e tanti altri economisti e giuristi, credo che il ciclo economico avverso debba essere dichiarato dall'Unione europea e non all'interno di ogni singolo Stato, altrimenti ogni Stato potrebbe trovarsi nella situazione della Grecia.

Resta aperto il profilo dei controlli. Io non sarei contraria a un controllo affidato alla Corte dei conti che possa accedere direttamente alla Corte costituzionale. Mi sembra che siano due organi che hanno funzionato abbastanza bene.

Vorrei ora rispondere ai quesiti che ci sono stati posti, anche perché in generale vorrei osservare che in discussione ci sono almeno quattro norme della Costituzione. La prima norma di cui si è parlato questa mattina è l'articolo 11 della Costituzione. Noi abbiamo fatto moltissime cose con l'articolo 11 e in teoria non abbiamo bisogno di un altro articolo che dichiari, come l'articolo 117 della Costituzione, che teniamo conto della normativa europea. Tuttavia, l'articolo 11 della Costituzione è stato pensato nel 1946 e approvato nel 1948, il Trattato di Roma è del 1957 e l'Unione europea del 1992: non mi straccerei le vesti se dovesse essere approvato un articolo che sottopone l'attività normativa e legislativa in generale alle disposizioni dell'Unione europea. L'articolo 117 della Costituzione, come dicevo, stabilisce che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. All'articolo 11 potrebbe essere aggiunto un capitolo generale che riguardi l'ordinamento comunitario.

Per quanto riguarda l'articolo 53 della Costituzione e quindi la tutela delle generazioni future, come ho già detto, andrebbe aggiunto un nuovo comma. L'articolo 117 della Costituzione non c'entra forse direttamente con il bilancio in pareggio, ma io trasferirei — e mi sembra che la proposta di legge Lanzillotta lo preveda — l'attività di coordinamento dal terzo al secondo comma dell'articolo 117, lasciando, quindi, la competenza allo Stato.

Per quanto riguarda l'articolo 119 della Costituzione, toglierei l'ultimo comma, perché, se si adotta il principio dell'equilibrio del bilancio, l'ultimo comma del 119, che consente il debito soltanto per le spese in conto capitale, non ha più ragione di essere.

Per quanto riguarda il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, è stato affermato da più parti, e più volte questa mattina, che anch'esso non ha più ragione di esistere, se esiste il principio del bilancio in pareggio. Le spese si possono compiere, purché ci siano entrate adeguate per consentire tale pareggio.

Rispondo ora brevemente ai quesiti che mi sono stati rivolti.

È necessaria la riformulazione dell'articolo 11 della Costituzione? Si può effettuare, anche per i motivi che, in fondo, l'articolo 11 è un articolo che ci ha già consentito tutto. Non è necessario, ma di fatto equilibrerebbe e completerebbe le disposizioni dell'articolo 117 della Costituzione.

La collocazione più appropriata del principio di pareggio di bilancio è l'articolo 53 della Costituzione, come prevede il disegno di legge del Governo? No, a mio avviso, è l'articolo 81 della Costituzione.

Quali sono gli effetti che l'introduzione nella Costituzione del principio del pareggio di bilancio potrebbe determinare? Certamente il pareggio di bilancio, come è successo e come sta succedendo in Germania, livella verso il basso i diritti sociali dei cittadini.

Passando a un altro quesito, il disegno di legge del Governo prevede che una legge stabilisca i principi e i criteri sulla base dei quali sono perseguiti gli equilibri di bilan-

cio e il contenimento del debito. Quali dovrebbero essere la natura e i contenuti indefettibili di tale legge? Per quanto riguarda le verifiche a consuntivo e i controlli, penso che essi possano di nuovo essere competenza della Corte dei conti. Per quanto riguarda i contenuti, cerchiamo di non spaventarci con la maggioranza dei due terzi. Mi sembra che anche l'articolo 77 della Costituzione per l'amnistia e l'indulto preveda leggi che debbono essere varate a maggioranza qualificata.

Delle forme di giustiziabilità ho già parlato, come anche dell'adozione del principio che stabilisce i principi. Il disegno di legge del Governo prevede la possibilità di ricorrere all'indebitamento solo in due casi, ossia nelle fasi avverse del ciclo e per uno stato che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio. Per le fasi avverse del ciclo io non credo che siano gli Stati che possono prendere queste decisioni, perché le prenderebbero con più leggerezza. Dovrebbe essere competenza, invece, dell'Unione europea.

Al quesito che chiede se potrebbe essere opportuna la modificazione dell'articolo 117 della Costituzione e, quindi, il passaggio dalla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla competenza esclusiva dello Stato, rispondo senz'altro di sì.

Quali conseguenze determina la soppressione nell'articolo 81 dell'attuale terzo comma? Non ci sono problemi, se si acquisisce l'equilibrio del bilancio. Grazie.

SERENA SILEONI, *Ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni*. Onorevoli deputati, proverò a rientrare nei dieci minuti assegnati e, quindi, a leggere tra le righe del questionario che avete predisposto, cercando di soffermarmi su quelli che, almeno a mio avviso, sono i punti cruciali necessari a rendere credibile la riforma che introduce il principio di pareggio in bilancio, dando per scontato, almeno in questa sede e in quest'audizione, la scelta di inserirlo.

Resta fermo poi che, se avrò ancora altro tempo, proverò a soffermarmi sulle questioni che ritengo meno cruciali, ma altrettanto complesse, ovviamente rimettendo alle Commissioni un testo che risponde a tutti i quesiti, anche a quelli che nel corso di quest'audizione sono sembrati di più facile soluzione, come la collocazione del principio di pareggio di bilancio o la necessità di modifica dell'articolo 11 della Costituzione.

L'inserimento in Costituzione del pareggio deve rappresentare la via per risanare i conti pubblici e scongiurare il livello di debito a cui siamo giunti, un livello di debito che l'Istituto Bruno Leoni, che rappresento, aggiorna ogni tre secondi. Il conto totale è praticamente impronunciabile, ma è altrettanto spaventoso il bilancio *pro capite*, che questa mattina alle 11, era aggiornato a 32 mila euro.

La costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio è, dunque, l'occasione di risanare i conti pubblici e di scongiurare che si ritorni a questo livello di debito, ma può anche essere l'occasione per dare credibilità alle scelte di finanza pubblica.

La costituzionalizzazione del principio, che darebbe il segnale non soltanto all'Unione europea e agli operatori e agli Stati stranieri, ma prima di tutto alla popolazione italiana, deve accompagnarsi a una legge — si può discutere se sia una legge rinforzata o, come giustamente ha osservato il professor Nicola Lupo, una legge costituzionale estranea al testo della Costituzione — di attuazione dei vincoli prescrittivi che vogliono essere inseriti nella Costituzione stessa.

Si tratta comunque di due livelli, a prescindere dal rango delle fonti a cui appartengono la Costituzione e questa legge rinforzata o costituzionale. Si tratta di due livelli prescrittivi differenti, entrambi indispensabili, che è necessario calibrare bene, evitando che in Costituzione resti una mera dichiarazione di principio alla mercé della maggioranza politica di turno, ma anche, d'altro canto, e questo sembra il rischio che si corre con l'attuale disegno di legge costituzionale,

che l'intera disciplina sia affidata alla legislazione, per quanto approvata con maggioranze qualificate.

Da questo punto di vista, il disegno di legge costituzionale suona, a mio avviso, debole, poiché, prevedendo che l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito siano assicurati in base ai principi e ai criteri che verranno in futuro stabiliti da una legge, per quanto qualificata o rinforzata, un principio del genere rinvia in realtà l'introduzione del pareggio a un momento indeterminato.

Abbiamo già avuto esperienza di che cosa significhi fare affidamento su leggi di attuazione dei principi costituzionali e di quali rischi si corrano in questo senso. La legge rinvia, peraltro, a una fonte che non sembra avere rango appropriato a cogliere e a definire anche da un punto di vista simbolico, perché le Costituzioni hanno anche un valore simbolico, l'enunciazione di un principio così forte, come quello del pareggio di bilancio, che, a mio avviso, è il principio su cui si giocherà non soltanto la tenuta dei conti pubblici, ma anche un cambiamento della vera e propria forma di Stato, o meglio una maturazione o un perfezionamento della forma di Stato sociale. Il riferimento è a una forma di Stato sociale sostenibile, depurata dalle inefficienze, dagli sprechi e dall'assistenzialismo che hanno condotto anche a questo livello di debito.

Pertanto, utilizzare una norma interposta o costituzionale affiancata alla Costituzione è un buon compromesso tra il piano dei principi e quello delle regole. Occorre, però, rispetto al disegno di legge d'iniziativa governativa, che la Costituzione sia più rigida nel definire i principi di rigore dei conti pubblici, ammesso che tali principi di rigore debbano essere approvati.

Prescrivere soltanto che le uscite siano pari alle entrate, quindi prevedere un pareggio di bilancio soltanto in termini di saldo formale, non rappresenta un vincolo sufficiente a garantire la responsabilità fiscale delle pubbliche amministrazioni, compatibilmente con la possibilità di contribuzione da parte dei cittadini. Non è un

vincolo sufficiente non solo nei confronti dell'attuale popolazione italiana, ma soprattutto - anch'io mi rifaccio a chi ha richiamato l'equità intergenerazionale - nei confronti delle generazioni future. Perché tale responsabilità sia espressione di scelte di spesa credibili e razionali, nei confronti della popolazione attuale come delle generazioni future, essa deve accompagnarsi, a mio avviso, ad alcune misure.

La prima è la fissazione di un tetto di spesa. Alcuni progetti di legge l'hanno prevista, alcuni studiosi parlano della fissazione di un tetto o di un limite all'imposizione fiscale. Si tratta di due facce della stessa medaglia, ma, a mio avviso, un tetto di spesa dal punto di vista della responsabilità di chi spende rispetto a un limite alla pressione fiscale rende meglio l'idea della responsabilità dei governanti nei confronti dei governati o di coloro che saranno un giorno governati.

Soltanto questo limite alla spesa obbliga, in costanza di un pareggio di bilancio, i governanti a razionalizzare e a ottimizzare l'allocatione delle risorse disponibili.

Rispetto al timore, assolutamente opportuno e anche in questa sede autorevolmente esposto, relativo a come conciliare la fissazione di un tetto alla spesa con gli obblighi dello Stato sociale, prima di tutti la garanzia dei livelli essenziali concernenti le prestazioni e i diritti civili e sociali, l'introduzione del pareggio avrebbe, a mio avviso, l'effetto di obbligare le pubbliche amministrazioni a una maggiore virtuosità nella spesa e nella scelta di dove destinare le risorse.

Come è stato osservato dal professor Nicola Lupo e dalla professoressa Rita Perez, i diritti costano; che ci sia o meno l'espressione del costo dei diritti, essi comunque costano. Non solo i diritti costano, ma i diritti civili e sociali sono già previsti e tutelati in Costituzione.

Si tratterebbe, quindi, evidentemente di far bilanciare due obblighi diversi e complementari dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, quello di non spendere più di ciò che hanno e quello di saper spendere nel senso di garantire la tutela

dei diritti costituzionalmente riconosciuti, la corretta ottimizzazione delle risorse e l'opportuna allocazione delle spese.

Ciò non toglie, evidentemente, che si debba discutere dell'inserimento di alcune clausole che non rendano eccessivamente rigido il pareggio di bilancio e che sono previste in tutte le proposte di modifica, come situazioni di emergenza o eccezionali, previsione dell'andamento ciclico, piani di ammortamento, piani di rientro, misure di compensazione per gli enti locali e via discorrendo. Si tratta, però, di norme che, per quanto fondamentali, non appartengono al testo costituzionale.

Il secondo punto per rendere credibile il pareggio di bilancio, dopo la fissazione di un tetto di spesa, è la previsione di una forte maggioranza qualificata, anche superiore rispetto alla maggioranza assoluta, per ovviare alla sovrapposizione tra maggioranza politica e maggioranza assoluta in costanza di un sistema bipolare — mi riferisco a una maggioranza qualificata anche dei due terzi — per ricorrere ai meccanismi di deroga al pareggio e di ricorso all'indebitamento nei casi che sono da prevedersi nella Costituzione.

Da questo punto di vista è assolutamente vero che precisare a monte che cosa siano uno stato di necessità, uno stato di emergenza, una fase di recessione sono questioni da evitare in un testo costituzionale. L'abbiamo già imparato nell'esperienza della riforma del Titolo V.

Passando al terzo punto, più che prevedere puntualmente che cosa queste fattispecie indichino, sarebbe opportuno proceduralizzare in maniera molto accorta e dettagliata questi meccanismi di deroga al pareggio di bilancio nell'apposita legge rinforzata o legge costituzionale, proprio al fine di evitarne l'aggiramento e l'abuso.

Si tratta della questione forse più delicata, insieme con quella sulle garanzie dei diritti sociali, dal punto di vista della tenuta del principio nei confronti della volontà politica. Per questo motivo ritengo che, più che definire puntualmente le fattispecie, sia opportuno prevedere le procedure necessarie affinché tali fattispecie non generino abusi.

In particolare, per quanto riguarda la questione della fase avversa del ciclo economico, sulla cui definizione si può avere una pezza d'appoggio con parametri riconosciuti, come quelli elaborati dall'ISTAT o dalla Banca d'Italia, più che capire che cosa significhi a monte « fase avversa », è forse opportuno fissare un tetto di sfornamento e le modalità per riassorbirlo.

Arrivo al quarto e ultimo punto. Nemmeno io, come la professoressa Perez, sono contraria a meccanismi di *enforcement* che vedano un ruolo più forte e attivo della Corte dei conti, con la possibilità di un ricorso diretto alla Corte costituzionale. È vero che ci si può arrivare per altre vie, ma è evidente che sono vie più lunghe e più tortuose e non del tutto certe nel risultato.

Si può rafforzare il controllo della Corte dei conti anche in altro senso, per esempio con il controllo preventivo sugli atti aventi forza di legge, in particolare sui decreti — legge. Si può rafforzare anche dal punto di vista degli enti territoriali di governo, con una maggiore efficacia del controllo della Corte dei conti, che è stato introdotto con la legge finanziaria del 2006, sui bilanci degli enti regionali.

Forse — perché no? — si potrebbe ragionare su quella che è stata già citata come la proposta Bozzi, basata su un'approvazione rinforzata dopo un eventuale rinvio presidenziale per violazione del nuovo articolo 81 della Costituzione.

L'*enforcement* è sicuramente una questione da non trascurare, proprio per evitare che la Costituzione resti semplicemente una dichiarazione di principio e che le maggioranze possano trovare facilmente scappatoie. Il ruolo maggiore della Corte dei conti e quello del Presidente della Repubblica sono questioni su cui credo sia piuttosto facile raggiungere una decisione.

Fornisco due brevi risposte a due quesiti molto complessi.

Il primo problema è quello del regionalismo. È evidente che la responsabilità fiscale, in un sistema regionale decentrato come il nostro, diventa molto più sfuggente. L'unico appunto che mi sento di muovere a questo proposito è che, a mio

avviso, il pareggio dovrebbe essere costruito per quanto riguarda il bilancio dello Stato e delle regioni, mentre per quanto riguarda gli enti locali sarebbe forse il caso di pensare a strumenti di modulazione del pareggio tramite misure di compensazione o aggregate a livello regionale, che consentano una flessibilità maggiore per gli enti locali stessi.

L'altra questione è il superamento della *golden rule*. Uno dei quesiti che era stato proposto è, infatti, se si ritiene opportuno il superamento della *golden rule*.

Capisco che assolutizzare il principio di pareggio di bilancio anche per le spese di investimento significa introdurre una forte catena alle scelte politiche anche in materia di investimento. Ritengo, tuttavia, che sia la via più giusta, nella sua semplicità, per due motivi.

Innanzitutto escludere le spese di investimento dal pareggio di bilancio significa far rientrare dalla finestra ciò che si cerca di far uscire dalla porta. In secondo luogo, specularmente non è detto che non ci siano spese che compaiono in bilancio nella parte corrente, ma che guardano più al futuro, prima di tutto quelle per ricerca e formazione.

Per questa ragione, secondo me, non è rozzezza, ma semplicità quella di evitare di superare la *golden rule*. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli auditi. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

Chiederei ai colleghi, se lo ritengono opportuno, di indicare quali degli ospiti debbono rispondere alle domande che saranno formulate.

ROBERTO ZACCARIA. Rivolgerò la mia domanda al professor Luciani e gli altri auditi valuteranno se intervenire anche loro.

Mi pare che le tre questioni che sono emerse dai vostri interventi pongano il problema di che tipo di vincolo abbia il legislatore in sede di revisione costituzionale a modificare la Costituzione, con riferimento a un vincolo politico o giuridico.

Io ritengo di intendere, nonostante le citazioni anche di atti comunitari, che tale vincolo sia politico, nel senso che una maggioranza, un Governo, se ne può fare carico in sede di proposta, ma nulla di più.

Un'altra questione che tutti gli intervenuti hanno toccato è quella di passare dal non far nulla a intervenire non troppo e comunque con sobrietà sulla Costituzione. Il motivo per cui rivolgo la domanda al professor Luciani è che mi è parso di capire che, tra tutti gli intervenuti, sia stato molto più prudente sul proporre l'ampiezza della modifica.

Dove collocare le disposizioni? Vi siete variamente esercitati sulla base dei quesiti che vi sono stati posti. A mio avviso se si modificano gli articoli 11 e 53 della Costituzione, o comunque la prima parte, il condizionamento dei diritti sociali risulta *per tabulas*. Se, invece, si affronta il discorso attraverso l'articolo 81 e forse, per quanto riguarda l'ordinamento degli enti locali, il 119, la questione rimane più contenuta.

La domanda riguarda le strade di altri Paesi. Credo che noi dobbiamo essere strabici e non porci il problema di essere i primi della classe, per stare più lontani dal pericolo Grecia. Vediamo quali sono i nostri principi fino a questo momento e come possiamo inserire elementi aggiuntivi nella Costituzione con grande garbo, con grande circospezione ed evitando di ripetere, come sosteneva il professor Lupo, questioni che abbiamo già citato, con riferimento al principio di equità tra generazioni e ai più giovani.

Può essere una strada da percorrere quella di inserire in Costituzione, nell'articolo 81, un principio molto leggero? Naturalmente, trattando del principio del pareggio di bilancio — noi abbiamo la documentazione agli atti — è tutt'altro che pacifico stabilire che cosa significhi esattamente.

Si può inserire in Costituzione un accenno molto leggero e coerente con le scritture della Costituzione? Non possiamo ripercorrere la strada dell'articolo

111 della Costituzione ogni volta che la tocchiamo. Non possiamo scrivere manuali nella Costituzione.

Si può combinare questo intervento con quelli che sembrano essere i percorsi più significativi, quelli di Spagna e Francia? Mi riferiscono che la Francia si sta un po' fermando. A me non dispiacerebbe l'idea, sempre nella logica di un bilanciamento tra l'accenno in Costituzione e il rinvio a fonti subordinate, ma comunque di caratura superiore alla legge ordinaria, di seguire la loro strada.

Da questo punto di vista, con grande garbo, userei le maggioranze qualificate. Il professor Lupo sostiene che si potrebbero introdurre anche leggi costituzionali, senza modificare la Costituzione, però tra leggi quadro, leggi organiche, che noi non abbiamo, e leggi costituzionali, lo sviluppo del principio leggero si può immaginare in una fonte subordinata, una fonte non costituzionale, ma che sia in grado di risolvere quei problemi che, alla fine, sono decisivi, quali lo stato di necessità e il ciclo economico avverso, sui quali tutti vi siete spesi per sostenere che sono formule aperte, che dicono tutto e nulla.

Questa è la domanda. Spero che sia chiara. La rivolgo al professor Luciani, ma naturalmente chiunque altro degli esperti intervenuti può integrare la risposta.

ROBERTO OCCHIUTO. Ho apprezzato tutti gli interventi dei professori e li ringrazio, ma rivolgerò una brevissima domanda al professor D'Onofrio.

Anch'io sono convinto, come affermava il collega Zaccaria, che l'obiettivo debba essere quello di intervenire sobriamente sulla Costituzione per affermare il principio di cui discutiamo. Anch'io sono persuaso, come sosteneva il professor Lupo, che bisogna evitare di produrre una norma-manifesto, peraltro su un principio che dovrebbe essere già una regola aurea del Governo e delle forze politiche, al di là di ciò che è scritto nella Costituzione.

Siamo riuniti per discutere di questo testo e, poiché si tratta di intervenire sobriamente, ho molto apprezzato l'intervento di D'Onofrio, quando, attorno a una

questione centrale, quella della giustiziabilità della norma, asseriva di essere contrario a prevedere nuovi strumenti, perché nessun giudizio di costituzionalità aggiunto risulta necessario.

Mi pare che nella Costituzione francese, all'articolo 40, si preveda, per esempio, che le proposte e gli emendamenti formulati dai membri del Parlamento che diano luogo a spese aggiuntive e comunque non coperte siano dichiarati inammissibili. In questo modo probabilmente noi riusciremmo a ottenere che questa norma produca un effetto concreto, senza prevedere altri percorsi di giustiziabilità.

È vero che dovrebbe essere una regola aurea quella del pareggio di bilancio, però solo pochi giorni fa, nell'Aula della Camera dei deputati, si sono approvati alcuni emendamenti che la Commissione bilancio aveva bocciato, ritenendoli privi di copertura.

Mi rivolgo al professor D'Onofrio perché ha affermato che non sono necessari altri strumenti, ma anche in ragione del fatto che la sua esperienza importante dal punto di vista accademico, ma soprattutto copiosa e apprezzata dal punto di vista parlamentare, ci può dare in merito alcuni elementi di valutazione.

GIUSEPPE CALDERISI. Premesso che sono favorevole all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e che, al di là delle indicazioni dell'Europa, ritengo che sia un principio da introdurre, rilevo che in realtà i Costituenti pensavano di averlo già inserito attraverso il terzo o quarto comma dell'articolo 81 e il vincolo di ciascuna decisione incrementale di spesa. Pensavano, infatti, che la conseguenza fosse quella del pareggio complessivo del bilancio. Così non è, per motivi che è inutile stare a ripercorrere, perché la situazione è sotto gli occhi di tutti e ha reso indispensabile compiere questo passo.

Dovendo porre una domanda, mi concentro su un tema toccato dal collega Occhiuto. I contributi che ci sono pervenuti sono utili per migliorare il testo del Governo, ma, a mio avviso, ci sono due

questioni, una connessa all'altra, che non sono state affrontate.

Mi sembra, in primo luogo, che bisogna approfondire bene le conseguenze che l'introduzione del pareggio di bilancio comporta nel rapporto tra Governo e Parlamento. Io credo che si debba affrontare il tema in maniera diretta. Indubbiamente il passaggio dal vincolo di ciascuna decisione incrementale di spesa al vincolo sul saldo complessivo comporta un cambiamento che inevitabilmente riporta in primo piano il problema dei poteri del Governo in materia di legislazione di spesa. Dobbiamo porci il problema del modo in cui sia possibile che questo pareggio del saldo di bilancio possa essere concretamente rispettato.

Il problema nasce perché l'eventuale inidoneità della copertura di una legge di spesa determina l'illegittimità non solo di quella legge, ma anche del bilancio nel suo complesso. Come si fa, di fronte a una situazione del genere, a non introdurre, in materia di finanza pubblica vincolata dal pareggio, l'attribuzione all'Esecutivo del compito di valutare la compatibilità delle iniziative di spesa con riguardo al quadro di finanza pubblica e con il rispetto degli equilibri contabili?

Occorrono inevitabilmente una visione d'insieme e un'adeguata conoscenza degli apparati amministrativi, che non possono essere demandate alle singole deliberazioni di spesa del Parlamento. Io non sono tanto favorevole all'articolo 40 della Costituzione francese, quanto all'articolo 113 di quella tedesca, che attribuisce al Governo questa responsabilità e gliel'attribuiva ancora prima dell'ultima modifica sul pareggio di bilancio.

Tale norma era preesistente e credo che sia indispensabile porla nella nostra Costituzione. Ovviamente essa va compensata e ritengo che questa debba essere l'occasione per un ammodernamento del Parlamento sul livello del controllo della qualità e della quantità della spesa, elemento che è, a mio avviso, molto carente. Credo che tale carenza debba essere compensata attraverso la previsione, magari anche in Costituzione, di una Commis-

sione di controllo a carattere anche paritario sulla qualità e la quantità della spesa.

Ritengo che la norma del pareggio di bilancio necessiti di due integrazioni, oltre ad altri miglioramenti del testo, da una parte, quella di inserire questo potere del Governo — come in Germania, per intenderci — e, dall'altra, di istituire una Commissione parlamentare di controllo, perché, nonostante i tentativi compiuti, che sono indubbi, il ruolo del Parlamento è molto scarso e il tempo e l'energia che le Commissioni e gli apparati dedicano a questo controllo non mi sembrano adeguati.

Credo che l'occasione di questa riforma debba essere rivolta anche a far compiere un grande salto di qualità in chiave di ammodernamento sui ruoli e, quindi, ad attribuire il potere al Governo, da una parte, e, dall'altra, a far sì che il controllo sia adeguato nell'ambito delle funzioni del Parlamento.

Volevo chiedere di approfondire, se non adesso, magari anche con l'invio di note scritte, questo aspetto, perché mi sembra che sia una conseguenza inevitabile dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio quella di andare inevitabilmente a toccare il rapporto tra Governo e Parlamento.

Mi sembra indispensabile considerare come affrontare anche questi due aspetti di responsabilità. Al Governo andrebbe affidata anche la responsabilità, in caso di sfioramento non intenzionale, di presentare un piano di rientro. È inevitabile, se vogliamo che questa regola abbia un valore. Io penso molto a far leva su sistemi di controllo ancora inseriti dentro il Parlamento, più che a cercarne altri al di fuori. Dobbiamo cercarli innanzitutto al suo interno.

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio tutti gli auditi. I loro contributi sono davvero interessanti, anche se constato, ma non poteva che essere così, che, a fronte di tante teste, ci sono anche idee diverse.

Ho provato a crearmi uno specchietto. Ho una cultura aziendalistica; me lo consentiranno, oltre che i colleghi, anche gli illustri professori auditi. Un ex Presidente del Senato, che il professor D'Onofrio conosce bene, mi accusava di avere anche in politica una cultura esclusivamente aziendalistica. Ahimè, me la porto appresso.

In sostanza, mi sono costruito uno schema: sulle colonne orizzontali ho posto i cognomi e i nomi e su quelle verticali gli articoli. Ovviamente c'è una varietà di posizioni.

Svolta questa premessa, parto esattamente dal modo in cui la professoressa Rita Perez ha iniziato il suo intervento. Noi non siamo chiamati a discutere se occorra o meno inserire una norma di vincolo di pareggio di bilancio, ma su come farlo, se ho inteso bene, perché qualcuno in rappresentanza del Paese Italia si è recato a sottoscrivere il Patto euro plus. Io continuo a definirlo tale, ossia un patto.

Lor signori ricorderanno — il riferimento è ai colleghi — che alcuni giorni dopo quella riunione si tenne alla Camera dei deputati un'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale confermò la necessità e l'urgenza di inserire in Costituzione una norma che vincolasse il pareggio di bilancio, salvo poi che tale urgenza da parte governativa non ci fu.

Io sono il primo firmatario di una delle proposte di legge in esame. Mi rendo conto che tale proposta è venuta «a caldo», come si usa dire, pochi giorni soltanto dopo la sottoscrizione di quell'impegno semplice, ma mi pare di poter convenire totalmente su quanto ha sostenuto il professor Nuzzo, vale a dire che occorre davvero recuperare il valore della Carta costituzionale e, quindi, non approfittare di una lunga serie di articoli in cui inserire la clausola di cui stiamo discutendo. Bisogna assolutamente riprendere il principio che anche nel nostro Paese occorre introdurre — soprattutto alla luce delle cose che stanno accadendo, che sono accadute e che, ahimè, potrebbero ancora di

più accadere — se ho inteso bene, vale a dire quello di commisurare le spese alle entrate.

Sono assolutamente d'accordo. Noi abbiamo vissuto, come lei ha ricordato, professore, al di sopra delle nostre possibilità. Se siamo in queste condizioni, è proprio perché abbiamo vissuto al di sopra delle nostre possibilità.

Chiudo ponendo una domanda al professor Nuzzo. Sia lei, professore, che la professoressa Perez avete accennato — io non sono un costituzionalista e, quindi, non mi confronto direttamente con voi su una materia così difficile per me, ma prendo per corrette le vostre considerazioni — al fatto che nelle sottocommissioni soprattutto dell'Assemblea costituente era stata ampiamente discussa la necessità se già allora formalizzare in modo preciso la necessità del pareggio di bilancio. Si è poi optato per una forma un po' più leggera — io direi un po' più annacquata, ma limitiamoci a chiamarla leggera — che è quella dell'articolo 81 vigente.

Passo alla domanda. Io credo che sia assolutamente indispensabile operare, come mi pare di aver capito dal professor Nuzzo, esclusivamente sull'articolo 81 della Costituzione. Nello stesso tempo, però, mi rendo conto del ciclo economico, ma soprattutto del ritardo che questo Paese accusa. Il professor Nuzzo ha aggiunto addirittura un capitolo molto forte, cioè il ritardo nella ricerca e nell'innovazione, mentre l'avvocato Sileoni ha aggiunto anche quello nella formazione. Inoltre, la mia proposta di legge aveva indicato i ritardi negli investimenti. Sono tutte necessità impellenti per lasciare aperta la porta rispetto a interventi in questa direzione.

L'avvocato Sileoni sosteneva, però, che sarebbe giunto il momento anche per il nostro Paese di superare la *golden rule*. La domanda è la seguente: esattamente lei come coniugherebbe le due questioni? Anch'io sono convinto che sarebbe il caso di arrivare al superamento, ma, nello stesso tempo, mi chiedo come poterci arrivare e come poter inserire nel testo che andremmo a definire la necessità di

coniugare le due cose, ossia il superamento della *golden rule*, ma anche il recupero dei ritardi sui fronti che ho appena citato.

RAFFAELE VOLPI. Volevo scusarmi con la presidenza e con gli autorevoli ospiti per il mio ritardo. Purtroppo non sono riuscito ad arrivare prima. Rivolgo una breve domanda all'avvocato Sileoni, perché il suo è l'unico intervento che ho avuto la fortuna di poter ascoltare.

In un suo passaggio l'avvocato parlava di un'ipotesi che potrebbe considerare di escludere gli enti locali dall'insieme del vincolo del pareggio di bilancio. Andando a modificare la Costituzione, che ovviamente deve avere un carattere generale, e procedendo anche verso la possibilità di avere forme di responsabilità rispetto alla spesa che possano arrivare fino al sistema periferico degli enti locali, lei non trova che l'esclusione degli enti locali dalla partecipazione alla responsabilità politica della finanza pubblica sia di difficile applicazione?

Premesso che lei ha ricordato anche l'eventualità di una forma aggregata, io credo che all'interno del presupposto in cui stiamo lavorando ci sia la responsabilità e che escludere qualcuno dalla responsabilità, dal mio punto di vista, sarebbe un errore profondo.

Ovviamente ho rivolto la domanda all'avvocato Sileoni perché ho ascoltato il suo intervento, ma non intendo essere scortese con altri degli esperti auditi che vogliono dare un contributo alle questioni che ho posto.

MARIO TASSONE. Svolgo una valutazione di carattere generale. I costituenti, quando hanno predisposto la Costituzione, non pensavano che ci dovesse essere il pareggio di bilancio. A mio avviso, la valutazione del professor D'Onofrio di pensare a questo principio come contenuto eventualmente tra i primi articoli ha un suo fondamento.

Si è parlato ovviamente anche di bilancio delle regioni e dei comuni e bisogna poi tenere presente l'articolo 117 della

Costituzione. Occorre considerare il bilancio di che cosa, di chi e dove, visto e considerato che esistono i bilanci regionali, che pesano profondamente? Il potere legislativo è dello Stato e delle regioni ma poi il bilancio è solo quello dello Stato? Inoltre, perché escludere gli enti locali? In tal caso, rivediamo la formulazione dell'articolo 117 sulle materie concorrenti e quelle esclusive. Riconsideriamo alcuni aspetti e alcuni dati.

Ponendo questa domanda, avrete capito qual è il mio orientamento anche per quanto riguarda l'articolo 81 della Costituzione. È un dato economico? È un dato soltanto contabile? Si è parlato anche di diritti civili e di riconoscimento. I diritti civili costano, ma i costi e i benefici come si possono quantizzare in uno Stato? Sul piano aritmetico e ragionieristico o sul piano anche di un investimento sociale? Sono un fatto soltanto ragionieristico, come principio costituzionale, oppure tutto ciò non c'è, perché è un elemento in più di quello che si richiede a un dettato costituzionale?

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

MASSIMO LUCIANI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università La Sapienza di Roma*. Grazie, presidente. Sarò molto breve. La questione è se siamo vincolati e se quindi dobbiamo per forza modificare la Costituzione.

I problemi sono due, molto semplici. Personalmente sono un europeista convinto, però, finché non esiste una federazione europea, la legittimazione delle istituzioni comunitarie viene dalle Costituzioni nazionali e non viceversa. Questo è il primo punto. Noi conserviamo la nostra sovranità sulla nostra Costituzione.

Come secondo punto, che cosa è scritto nel Patto euro plus? Io penso che ci sia scritto esattamente quello che ci si legge, vale a dire che noi dobbiamo adottare regole sufficientemente vincolanti, ma non che debbano essere per forza in Costituzione. È esattamente ciò che riportavo. Possiamo anche immaginare che il vincolo

politico sia più robusto, ma non c'è un vincolo nemmeno sul piano del diritto sovranazionale o internazionale a modificare la Costituzione.

L'onorevole Zaccaria parlava di prudenza e chiedeva come possiamo operare. Io sono così prudente che non farei nulla, questo è il punto, ma gradirei sottolineare un aspetto, signor presidente. Non fare nulla su questo profilo non significa non rendersi conto della gravità della situazione.

Qual è il problema del nostro Paese oggi? È il debito. Se il problema è il debito, ci aiuta il principio del pareggio di bilancio? La risposta è no, non ci aiuta, per una ragione semplicissima: dobbiamo riassorbire il debito. Noi siamo un Paese che non è in grado di governare il costo del servizio del debito. I Paesi europei non possono più governare il costo del servizio del debito, per la ragione semplicissima che non hanno più gli strumenti economico-finanziari per farlo.

Noi dobbiamo ridurre il debito, ma il vincolo del pareggio di bilancio è un problema totalmente diverso, che non c'entra nulla con il problema della riduzione del debito.

Innanzitutto occorre considerare il punto di quali sono le spese che entrano a comporre il calcolo. Sono state evocate le esperienze straniere di Spagna e Germania, in particolare. La Francia, saggiamente, ha rallentato.

Prendiamo la Spagna, che è stata l'esempio per le diverse proposte. È palese che sia stata presa a esempio la riforma spagnola, che però contiene norme che dimostrano ancora di più il terrore di fronte alla situazione nella quale si è trovato quel Paese. C'è una disposizione della quale nessuno parla, il terzo comma dell'articolo 135, che stabilisce che in merito ai crediti per gli interessi del capitale sul debito pubblico «*su pago gozará de prioridad absoluta*», vale a dire il pagamento di questi crediti ha la priorità assoluta su tutto il resto.

Vogliamo arrivare a questo punto? Io credo che non sia saggio dal punto di vista costituzionale. Credo che sia così poco

saggio che una legge di revisione costituzionale che prevedesse una clausola del genere sarebbe costituzionalmente illegittima, a violazione dei principi fondamentali della Costituzione stessa.

Si obietta che l'ha fatto la Germania. Perché non lo vogliamo fare anche noi? Innanzitutto la Germania l'ha fatto nel 2009, modificando una già piuttosto rigorosa previsione costituzionale, che prevede soltanto due casi, *Naturkatastrophen*, catastrofi naturali, e *Außergewöhnliche Not-situationen*, vale a dire situazioni di necessità eccezionale. Questo prevede il *Grundgesetz* tedesco, il quale non contempla nemmeno il ciclo economico negativo.

Qual è il problema? Il problema è che la Germania è la Germania. Ogni Paese ha il suo modello di sviluppo e le sue compatibilità di sviluppo. Non possiamo pensare di imitare la Germania per il semplice fatto che la Costituzione, il *Grundgesetz* tedesco, è scritta bene. Sono due questioni diverse. Noi abbiamo le nostre necessità e io ritengo che il modello di sviluppo tedesco non sia il nostro.

Chiudo con il fatto che continuiamo a fare debiti. Certamente quello che continuiamo a fare debiti è un problema essenziale, ma sul quale dobbiamo chiarirci. Se il punto fosse che con l'indebitamento si finanziano le spese per investimenti, ricerca, istruzione e altre voci — come ripeto, sono consapevole del fatto che in dottrina economica la nozione è controversa — ossia quelle che si possono chiamare spese produttive, allora la situazione cambia completamente. Era quanto era scritto nel *Grundgesetz* prima della riforma del 2009. Tale ragione sarebbe ampiamente sufficiente e forse non c'è nemmeno bisogno di scriverlo in Costituzione, perché basterebbe un forte impegno politico in questo senso.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Professore emerito di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. L'onorevole Occhiuto pone una domanda in modo particolare. Confermo la mia contrarietà a ulteriori interventi in Corte costituzionale da parte di altri soggetti, perché continuo

a ritenere che la politica economica faccia parte essenziale del diritto a governare il Paese.

Sono molto preoccupato per il fatto che troppe volte la Corte costituzionale italiana ha assunto decisioni che comportano spesa, senza dover rispondere di ciò che succede. Il nostro modo di comporre il giudizio costituzionale ha comportato anche queste conseguenze.

Da questo punto di vista, l'introduzione del pareggio di bilancio tende a limitare le conseguenze delle decisioni costituzionali. Figuriamoci se se ne possono aprire ancora altre. Per tale ragione la mia contrarietà rimane totale.

L'onorevole Occhiuto chiedeva se in questo contesto sia possibile stabilire un divieto di emendamento che comporti spesa. Il discorso è del tutto diverso, perché apre il tema sollevato dall'onorevole Calderisi su quale sia il rapporto tra Parlamento e Governo.

È di tutta evidenza che, se riteniamo che i parlamentari in quanto tali abbiano una co-decisione con il Governo alle spese, non si può limitare alcun emendamento che comporti spesa per principio. Se, invece, si ritiene che il Governo abbia la competenza esclusiva alla spesa, è ovvio che si può stabilire come limite di emendamento, ma fa parte dei diritti del Governo ed è una questione molto diversa da quella del controllo di costituzionalità. La mia opinione rimane favorevole a ritenere governativa la politica economica.

In merito al contesto europeo, capisco che è molto complicato, ma lo è dal 1957 in poi ed è tanto complicato che la Corte costituzionale italiana ha avuto grande difficoltà dapprima ad ammettere il primato del cosiddetto diritto europeo rispetto al diritto interno. Oggi lo diamo per acquisito, ma per alcuni anni non è stato così.

Occorre capire che siamo in presenza di un ordinamento *in itinere* molto complicato, nel quale le Costituzioni nazionali in parte sono diventate flessibili rispetto al processo di integrazione europea, ma noi costituzionalisti non riusciamo a stabilire in che modo ciò avviene. Non si tratta né

di un ordinamento statale nuovo, quello degli Stati Uniti d'Europa, né di una somma di ordinamenti statuali separati, quello degli Stati nazionali, ma di una fase intermedia.

In questa fase intermedia il Governo della Repubblica ha il potere di stabilire qual è il punto di equilibrio tra la Costituzione nazionale e il processo di integrazione europea. Avendo stabilito esso la responsabilità nazionale al cosiddetto patto euro plus, evidentemente ritiene che vi sia un dovere costituzionale di modifica del nostro ordinamento interno.

Do per scontato che io e i miei colleghi costituzionalisti non abbiamo questo dovere. Il Governo sente di avere questo dovere. Si tratta di una posizione che, dal mio punto di vista, stabilisce il punto di equilibrio di volta in volta tra coordinamento costituzionale interno e processo di integrazione europea.

Come principio generale, ovviamente semplice — io sono contrario ai principi costituzionali « leggeri »; preferisco chiamarli « semplici », è una parola diversa — introdurlo nella prima parte della Costituzione, quella dei principi fondamentali, significa condizionare all'equilibrio di bilancio anche il principio del primato della persona, il principio di eguaglianza, il diritto al lavoro e anche il tipo di ordinamento decentrato, che nella Costituzione figura e che riguarda l'ordinamento regionale.

Riteniamo che si possa su tale principio costruire un ordinamento chiamato federale? È ovvio che la competenza deve rimanere di Stato e regioni. Se, invece, riteniamo che non si possa passare dal regionalismo al federalismo, è ovvio che lo Stato manterrà un ruolo centrale.

Nella Costituzione originaria lo Stato si occupava di tutto, anche i principi delle leggi di competenza regionale. Non è più così e, quindi, col Titolo V abbiamo una Costituzione diversa da quella del 1947, ma non so fino a che punto ci si rende conto che è così a Costituzione vigente.

Se parliamo di Costituzione vigente ai sensi del Titolo V, che è in vigore, mi sembra normale che rimanga la compe-

tenza concorrente. Se riteniamo, invece, che il Titolo V sia stato, tutto sommato, un piccolo errore commesso da qualcuno e che rimane la Costituzione del 1947, la competenza è dello Stato. In tale versione, però, tutte le competenze erano dello Stato, anche quelle che riguardavano i principi della competenza regionale. Non avevamo un ordinamento basato sulla pluralità delle fonti legislative, ma sulla centralizzazione del potere legislativo. Occorre capire se è così o non è così.

Per questo motivo la questione si pone oggi, ma coinvolge l'idea di Stato e di Italia che si ha. Poiché il Governo ha presentato un disegno di legge di ordinamento federalistico, vorrei capire che senso hanno le norme che prevedono la maggioranza delle due Camere, quando una delle due non dovrebbe avere più poteri determinanti per la fiducia al Governo. Mi chiedo, da questo punto di vista, quale coerenza vi sia nel proporre costituzionalmente una modifica del bilancio di questo tipo, mantenendo in piedi due Camere, mentre dall'altra parte esse non ci sono più. Vorrei capirlo, ma è una questione di ordine politico-costituzionale e in questa sede non voglio ovviamente andare oltre.

ENRICO NUZZO, *Già professore ordinario di diritto tributario presso l'Università Federico II di Napoli*. La domanda posta in realtà non affronta un solo problema, ma ne richiama diversi. Pur telegraficamente, tento di rispondere, per quanto possibile, in modo completo.

I principi costituzionali vengono dettati per durare nel tempo. Nei momenti di sconvolgimenti del vivere sociale le Costituzioni si cambiano radicalmente e possono essere anche cancellate o annullate. Spero di sbagliarmi nelle valutazioni di ordine empirico sull'attuale momento, ma è mia netta impressione che in questo frangente noi, come Paese, stiamo correndo un gravissimo rischio sul piano economico-finanziario, ragion per cui occorre assicurare la stabilità dei nostri conti coinvolgendo i diversi livelli di governo.

Appena accenno alla questione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, perché molto complicata; mi limito telegraficamente a denunciare, sul punto, aprendo e chiudendo una parentesi, che, per bene inquadrare siffatta questione, due sono i profili essenziali da considerare perché su di essi si gioca l'intera partita: il principio di responsabilità dei soggetti che possono realmente contribuire alla stabilità dei nostri conti e le risorse da destinare allo scopo. In mancanza di tali elementi non è possibile parlare di livelli di governo e di coinvolgimento degli Enti territoriali.

L'Italia, purtroppo, ha l'ingrato compito di guadagnarsi la fiducia dei mercati e quella dei principali Paesi partecipanti all'Unione europea. È inaccettabile che un Paese come l'Italia — scusate se nella mia considerazione c'è un pizzico di orgoglio nazionale — venga considerato come Cenerentola, almeno in alcuni consessi internazionali.

Occorre recuperare credibilità. Ed in questo momento di allarme è giusto intervenire a livello costituzionale, introducendo il principio, o meglio, come ho sostenuto anche nella mia nota scritta, riaffermando il principio del pareggio di bilancio. Il momento è particolarmente delicato e grave. I mercati ci aspettano al varco. Chi valuta con attenzione l'entità dello *spread* tra titoli del debito italiano e i *Bund* tedeschi non può non nutrire motivi di seria preoccupazione.

Ciò premesso, riconfermo quello che ho asserito nel precedente intervento, e non per affezione alle mie idee. Ho molto riflettuto anche sulle diverse osservazioni fin qui formulate circa la opportunità o meno di « inserire » in Costituzione il principio di pareggio del bilancio. Dal mio punto di vista — ripercorrendo la storia dell'articolo 81 della Costituzione, e sono disposto a discutere all'infinito sul punto — il principio di pareggio di bilancio è già presente nell'attuale testo. Sullo sfondo della norma evocata vi è la cultura di Einaudi, sposata da Ezio Vanoni: la formulazione vigente dell'articolo 81 citato riflette l'intendimento secondo cui i Padri

Costituenti davano per scontata la vigenza, nella nostra Carta Fondante, del principio di pareggio di bilancio.

Esplicito, in maniera ancor più chiara, ciò che volevo esprimere in maniera più *soft*, riguardo al termine *accountability* e di responsabilità della nostra classe di governo. Se dipendesse da me, integrerei l'articolo 95, primo comma, della Costituzione, sul ruolo del Presidente del Consiglio — figura che « mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri » — con la formula « assicura il rispetto del principio di pareggio di bilancio ». Il tutto col doppio risultato di dare atto che ora si discute della semplicità di riaffermazione del principio già vigente del pareggio di bilancio e con l'aggiunta del principio — questo, sì nuovo — di responsabilità dell'intera classe di governo: chi spende deve risponderne davanti al Parlamento e al Paese.

Altro punto rilevante è quello che sottolinea che l'intera problematica qui discussa (pareggio di bilancio) venne mutuata dal sistema britannico. In quel sistema, il Governo ha poteri di spesa ed il Parlamento poteri di controllo. È necessario che, anche da noi, il Parlamento, piuttosto che concorrere alla spesa, che fungere da assemblea di comitati di spesa, riscopra il suo ruolo, e, con esso, l'importanza e la nobiltà di effettuare un controllo sull'impiego delle risorse che sono di tutti e che sono procurate incidendo pesantemente sul tenore e sulla qualità di vita dei cittadini.

SERENA SILEONI, *Ricercatrice dell'Istituto Bruno Leoni*. Rispondo al rilievo dell'onorevole Volpi. Forse per celerità non sono stata chiara. Il mio orientamento, senza troppo approfondirlo, è quello di escludere gli enti locali, ma per un motivo molto semplice.

È vero che il *pro* di prevedere il pareggio di bilancio anche degli enti locali è la responsabilizzazione. Non c'è dubbio. *Contra* che io individuo, però, sono molto

temporanei, o almeno spero che lo siano, e sono dovuti a un non ancora definito sistema di federalismo fiscale.

Non riesco bene a capire come si possa rendere responsabili gli enti locali, peraltro molto diversi tra di loro, del pareggio in bilancio, quando non si sa bene a quali risorse potranno attingere, quanti trasferimenti statali ci potranno essere e quale sarà il ruolo dello Stato.

Semplicemente, in un momento in cui non si sa bene ancora quale sarà la vera responsabilità di entrata e di spesa degli enti locali, forse è meglio stare attenti a gravarli di un pareggio su un bilancio di cui non sono gli unici artefici. Soltanto per questo motivo penserei più a un sistema che non tanto introduca, perché ci sono già, ma che rafforzi i meccanismi di responsabilità nei confronti dello Stato, quale il Patto interno di stabilità, piuttosto che, finché non sarà compiuto il federalismo fiscale, estendere il principio del pareggio anche agli enti locali.

NICOLA LUPO, *Professore ordinario di diritto delle assemblee elettive presso l'Università Luiss Guido Carli*. Interverrei solo per una risposta, parziale, all'onorevole Calderisi, che poneva il problema del controllo parlamentare: problema davvero cruciale ove si intendano evitare i rischi, che venivano prefigurati in altri interventi, di un ulteriore incremento della giuridicizzazione dei conflitti, a seguito della costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

Soprattutto per chi, come me, ha auspicato un arricchimento delle forme di accesso alla Corte costituzionale, l'esigenza di evitare questi rischi è molto sentita, e ad essa si risponde, a mio avviso, adeguando e potenziando i procedimenti parlamentari di finanza pubblica. In altri termini, l'attuazione di un principio quale il pareggio di bilancio si deve inverare anzitutto in Parlamento. La garanzia dei principi costituzionali, del resto, non va affidata integralmente ai giudici, ma è innanzitutto un compito degli organi di indirizzo politico, *in primis* delle Camere.

In questa chiave sono convinto che una soluzione — anche se le soluzioni sono sempre difficili da prefigurare — possa essere quella delineata, sia pur fugacemente, dall'onorevole Calderisi, di una Commissione bicamerale e a composizione paritaria, se ho ben compreso, tra maggioranza e opposizione. Essa avrebbe, tra gli altri, il pregio di offrire un cappello politico adeguato anche a quell'ipotetica struttura che delineavo per cenni nel mio intervento. A quel punto, l'Agenzia di controllo o il potenziamento dei servizi parlamentari in materia di bilancio potrebbero trovare un loro referente politico, il che credo che sia sempre un dato positivo.

RITA PEREZ, *Professore ordinario di diritto pubblico presso l'Università La Sapienza di Roma*. A proposito del ruolo del Parlamento, vorrei ricordare che la finanza negli anni passati — sto pensando a cinquant'anni fa — era subalterna, nel senso che le decisioni venivano prese dal Governo e poi il Governo dirigeva la spesa pubblica, riuscendo, per esempio, a finanziare alcune spese e non altre.

Per esempio, il rifinanziamento degli enti pubblici passava avanti alle opere pubbliche. Il finanziamento per i sassi di Matera avvenne dopo due anni dalla decisione del Parlamento di finanziarli, quindi in un secondo tempo. La finanza era subalterna al Governo e nel Parlamento non se ne parlava neppure.

Successivamente, con il primo *shock* petrolifero — sto parlando del 1974, gli anni che precedettero l'emanazione della legge n. 468 del 1978 — la finanza entra nel programma di governo e diventa, per dieci anni o anche più, il fiore all'occhiello del programma di governo. Ci si rende conto che, per raggiungere determinati risultati — anche il primo *shock* petrolifero fu una grandissima crisi — bisognava controllare la finanza.

In seguito, ed è la situazione attuale, la finanza è divenuta dell'amministrazione. In via XX Settembre vengono decisi nu-

merosi interventi che spesso il Governo è costretto ad approvare, ma non necessariamente a condividere.

A questo punto, vediamo qual è il ruolo del Parlamento. Contemporaneamente a questo passaggio della finanza dal Governo all'amministrazione, il Parlamento vede un *décalage* sempre più penetrante dei suoi poteri, perché praticamente con la pratica dei maxi emendamenti, il disegno di legge che viene discusso in Parlamento non è quello nei confronti del quale le Camere hanno dato il loro parere e hanno svolto l'istruttoria. Per di più, il disegno di legge viene accorpato anche in un articolo con 600-800-1.000 commi. La Costituzione e tutti i poteri che essa consente al Parlamento, nel momento in cui deve approvare una legge, vengono praticamente bloccati. Il Parlamento non detiene più questi poteri.

Come ricordava Massimo Luciani, il Parlamento, che nasce per controllare le spese del Governo, in realtà è fortemente limitato e praticamente non fa più nulla. Secondo me, ma a questo forse la risposta deve venire dai deputati, mancano alcuni organismi nella struttura — si è parlato di organismi americani, di Commissioni in parte del Senato e in parte bicamerale — con cui si possa controllare e ridare al Parlamento il ruolo che le Costituzioni e la nostra Costituzione in particolare gli hanno dato.

PRESIDENTE. A nome mio e del presidente della V Commissione, onorevole Giancarlo Giorgetti, ringrazio tutti coloro che abbiamo ascoltato.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,20.

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 13 gennaio 2012.*