

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
GIANCARLO GIORGETTI

La seduta comincia alle 11,10.

(Le Commissioni approvano il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione dei professori Francesco Saverio Bertolini, ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Teramo, Antonio Brancasi, ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Firenze, Franco Bruni, ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale, Università Luigi Bocconi di Milano, Giuseppe Pisauro, ordinario di scienza delle finanze, l'Università La Sapienza di Roma, Piero Alberto Capotosti, Presidente emerito della Corte costituzionale, ordinario di giustizia costituzionale, Università La Sapienza di Roma, e Francesco Merloni, ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Perugia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata nel quadro dell'istruttoria legislativa dei progetti di legge C. 4205 cost.

Cambursano, C. 4525 cost. Marinello, C. 4526 cost. Beltrandi, C. 4594 cost. Merloni, C. 4596 cost. Lanzillotta, C. 4607 cost. Antonio Martino, C. 4620 cost. Governo e C. 4646 cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, l'audizione dei professori Francesco Saverio Bertolini, ordinario di diritto costituzionale, Università degli studi di Teramo, Antonio Brancasi, ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Firenze, Franco Bruni, ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale, Università Luigi Bocconi di Milano, Giuseppe Pisauro, ordinario di scienza delle finanze, Università La Sapienza di Roma, Piero Alberto Capotosti, Presidente emerito della Corte costituzionale, ordinario di giustizia costituzionale, Università La Sapienza di Roma, e Francesco Merloni, ordinario di diritto amministrativo, Università degli studi di Perugia.

Do, quindi, la parola al professor Antonio Brancasi dell'Università degli studi di Firenze.

ANTONIO BRANCASI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Firenze.* Ringrazio le Commissioni dell'opportunità che mi viene data di contribuire ai loro lavori e di poter esprimere la mia opinione su questi temi.

Ho preparato per l'occasione un breve scritto che deposito agli atti delle Commissioni riunite e a cui rinvio per circoscrivere al massimo il mio intervento. Mi limiterò, quindi, a sintetizzare i passaggi del ragionamento attraverso il quale ho cercato di rispondere ai quesiti che mi sono stati inviati, in particolare quelli relativi ai profili economico-finanziari. Procederò per semplici affermazioni, sulle

quali, se interessa, mi riservo di tornare per fornire giustificazioni e ogni eventuale chiarimento.

A mio parere, il problema del rientro del debito pubblico va tenuto nettamente distinto dalla questione della modifica della Costituzione per introdurre nuove regole di finanza pubblica. Il primo è un problema contingente, di natura congiunturale, da risolvere con disposizioni destinate ad avere un'efficacia limitata al tempo necessario per raggiungere l'obiettivo che si vuole perseguire, che immagino sia il rientro del debito pubblico entro il limite del 60 per cento del PIL.

La questione, invece, di nuove regole costituzionali di finanza pubblica va affrontata con regole tendenzialmente stabili, come sono quelle costituzionali, rivolte a impedire che, una volta completata l'operazione di risanamento della finanza pubblica, ci si possa in futuro trovare nuovamente in una situazione analoga all'attuale.

Le due tipologie di regole richiedono entrambe una medesima precisazione: per poter presentare rilievo giuridico queste regole non possono riguardare un aggregato di enti e amministrazioni, ma devono costituire prescrizioni rivolte ai singoli enti e alle singole amministrazioni individualmente considerate.

Per le regole congiunturali, quelle relative al rientro del debito pubblico, si pongono due ordini di problemi: con quale tipo di atti stabilirle e quale contenuto dare loro. Quanto agli atti, il vero problema riguarda la loro capacità di vincolare le leggi e il bilancio dello Stato. Nei confronti delle regioni e degli enti locali lo strumento esiste già e si tratta delle leggi di coordinamento della finanza pubblica. Per lo Stato può valere la soluzione francese e spagnola di introdurre in Costituzione la previsione di una legge rinforzata, che stabilisca le regole da seguire per il e fino al rientro del debito pubblico.

Una delle tecniche da utilizzare per ottenere questo rafforzamento potrebbe essere una maggioranza qualificata per l'approvazione della legge, ma escluderei i due terzi perché rappresentano la stessa

maggioranza richiesta per modificare la Costituzione senza un referendum. Introdurre in Costituzione una norma che preveda una legge rinforzata con la stessa maggioranza della revisione costituzionale, a mio parere, sarebbe un controsenso. Si potrebbe pensare ad una maggioranza dei tre quinti e, come ulteriore misura, alla previsione in Costituzione che per l'abrogazione delle disposizioni di tale legge sia necessaria una dichiarazione abrogativa espressa da parte del successivo legislatore.

Sul versante, invece, del tipo di percorso che potrebbe essere prescritto, bisogna ricordare che questo era già stato tracciato dall'Unione europea. La ricetta era incentrata su due condizioni: realizzare tassi di crescita superiori ai tassi di interesse e avere saldi di finanza pubblica in avanzo primario. Questa era la regola che ci ha permesso di entrare nell'euro.

La condizione del differenziale dei due tassi di interesse avrebbe consentito di pagare gli interessi per il debito pregresso mediante l'aumento delle entrate prodotto dalla crescita economica. La condizione, invece, dell'avanzo primario avrebbe permesso di disporre di un'eccedenza di risorse per rimborsare parte dei titoli in scadenza senza rinnovarli e avrebbe, quindi, consentito una riduzione del debito complessivo. Tutto questo avrebbe poi innestato un meccanismo di riduzione geometrica del debito complessivo.

Questa ricetta ha cessato di funzionare perché i tassi di crescita sono inferiori ai tassi di interesse. A fronte di ciò e a seconda, a mio parere, delle opzioni di teoria economica, o viene riproposta, rendendola praticabile, la ricetta di un tempo oppure la si corregge. La soluzione di riproporla richiede di puntare sulla crescita, che proprio la riduzione della spesa pubblica potrebbe ostacolare o quanto meno non favorire.

La seconda soluzione, invece, richiede di stabilire una regola che prenda atto che ormai non si può più fare affidamento sulla crescita per pagare gli interessi del pregresso indebitamento: la soluzione potrebbe allora consistere nel vincolo a far

fronte con le entrate finali, vale a dire tutte le entrate escluse quelle da indebitamento, a tutte le spese finali e anche a una parte di quelle relative al rimborso di prestiti. In altri termini, il vincolo ad avere un saldo netto da impiegare o, in presenza di un ciclo negativo, un pareggio del saldo netto.

Una regola del genere, pur essendo meno rigida del vincolo al pareggio, potrebbe risultare in realtà impraticabile perché graverebbe su ciascun ente, rendendo in tal modo impossibile sfruttare quelle compensazioni consentite dal Patto di stabilità interno fra settori in avanzo e settori in disavanzo.

Due sono, allora, le soluzioni immaginabili. La prima, a mio parere difficilmente praticabile e che rappresenta quasi una provocazione, sarebbe quella di trasferire alle autonomie territoriali, principalmente alle regioni, parte del debito dello Stato; la seconda consisterebbe, invece, nel prevedere trasferimenti finanziari da regioni ed enti locali allo Stato o, quanto meno, nel provvedere, con le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica, a congelare e riservare allo Stato alcuni cespiti riconosciuti a regioni ed enti locali dalle disposizioni sul cosiddetto federalismo fiscale.

Quanto poi al secondo tipo di regole, quelle di natura non congiunturale da inserire direttamente nell'articolo 81 della Costituzione, io escluderei decisamente le due soluzioni ricorrenti nei disegni di legge presentati in questi mesi, sia quella di costituzionalizzare i vincoli già previsti a livello europeo sia quella del pareggio di bilancio. Sulla giustificazione di questa mia posizione potrò semmai tornare, se interessa. Sono convinto che una disciplina non congiunturale dell'indebitamento più che vietarlo dovrebbe sottoporlo a uno scrutinio di sostenibilità patrimoniale e finanziaria. Non si tratta, perciò, di vietare l'indebitamento, ma di renderlo sostenibile, di ammetterlo in quanto sostenibile.

La sostenibilità patrimoniale andrebbe accertata valutando gli effetti che l'impiego delle risorse procurate dall'indebitamento

è in grado di generare sullo stato patrimoniale della pubblica amministrazione, con l'avvertenza, però, che lo stato patrimoniale andrebbe definito superando le categorie proprietarie, in modo da considerare come attività del patrimonio non soltanto la ricchezza dell'amministrazione, ma anche quella che l'amministrazione crea e ha creato in capo alla collettività. Dietro la sostenibilità patrimoniale dell'indebitamento vi è l'equità intergenerazionale, che può essere garantita riservando a determinati impieghi le risorse reperite con l'indebitamento.

La sostenibilità finanziaria sta a indicare, invece, la capacità di fronteggiare le future spese di ammortamento senza dover ricorrere all'indebitamento. Ma non vi è concettualmente motivo di trattare queste spese di ammortamento diversamente da qualsiasi altra spesa pluriennale. A questo fine vi è già l'obbligo della copertura finanziaria, che si riferisce, come indicato nella sentenza n. 1 del 1966 della Corte costituzionale, anche alle spese destinate a gravare sugli esercizi successivi.

Semmai, l'unico aggiustamento da fare in Costituzione sarebbe modificare il quarto comma dell'articolo 81 in modo da estendere l'obbligo della copertura finanziaria anche al bilancio, oltre che alle leggi diverse dal bilancio, per la parte in cui esso decida di ricorrere all'indebitamento.

Infine, una regola di chiusura rivolta a garantire l'equilibrio dei conti è quella di estendere anche allo Stato il principio, comune a tutti gli enti pubblici, che i risultati di un esercizio, positivi o negativi che siano, si scaricano sull'esercizio successivo e non, come attualmente avviene, sulla gestione di tesoreria. Ciò comporta, però, una riforma anche contabile della gestione di tesoreria, che oggi è fuori dal bilancio.

Un ultimo problema è quello dei controlli relativi all'osservanza di entrambi i tipi di regole, sia quelle costituzionali sia quelle congiunturali interposte alla Costituzione, la cui violazione comporterebbe un'incostituzionalità pur trovandosi esse non in Costituzione, ma nella legge rinforzata.

Penso che per ipotesi del genere non sia sufficiente prevedere il ricorso in via principale alla Corte costituzionale. Nel caso del bilancio serve a ben poco sanzionare a posteriori l'incostituzionalità. Ritengo sia necessario operare in via preventiva, e a questo fine mi sembra interessante la soluzione di rafforzare il controllo del Presidente della Repubblica e di prevedere la necessità di una maggioranza particolarmente qualificata per la riapprovazione delle leggi rinviata per la violazione di queste regole.

Una soluzione del genere trarrebbe giustificazione, a mio parere, non dal grado di gravità di questo tipo di illegittimità, perché ci sono ben altri e più gravi profili di illegittimità delle leggi, quanto dall'incapacità degli strumenti ordinari di scongiurare il carattere irreversibile degli effetti prodotti da questa illegittimità che, una volta entrato in vigore il bilancio, non sarebbero più recuperati.

PRESIDENTE. Grazie, professore. Il suo intervento mostra come sull'argomento oggetto delle nostre audizioni ci sia una grande varietà di opinioni.

Do la parola al professor Bertolini dell'Università degli studi di Teramo.

FRANCESCO SAVERIO BERTOLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo*. Grazie dell'invito. Seguirò i quesiti posti dalle Commissioni, che muovono dalla questione di una riformulazione dell'articolo 11 della Costituzione dal punto di vista dei vincoli europei di natura economico-finanziaria.

A me sembra che il problema non sia urgente perché questo tipo di vincoli per propria natura non è auto-applicativo. Siccome la valenza delle norme costituzionali che riconoscono i vincoli comunitari sta nel fatto di creare meccanismi di auto-applicazione delle norme comunitarie, in questo caso il problema, secondo me, non si pone. In realtà, se si riflette, si nota che l'attuale procedimento instaurato per far valere i vincoli come costituzionali è conseguenza del fatto che si tratta di

vincoli che l'Europa non è in grado di far valere.

I vari progetti di legge presentati intendono sostanzialmente far valere come interno e costituzionale un vincolo che, dal punto di vista comunitario, non può essere fatto valere sul piano giuridico. La conseguenza è che questo tipo di vincolo, che tocca il cuore della sovranità dello Stato, vale a dire le politiche di bilancio, finisce per scaricarsi sul controllo di costituzionalità, il che, dal punto di vista costituzionalistico, può effettivamente sollevare qualche motivo di riflessione.

Considerando i progetti presentati, il nuovo limite costituzionale che si vuole introdurre colpirebbe precisamente la legge di bilancio perché, mentre le leggi di spesa sono tuttora sottoposte al vincolo di costituzionalità, la legge di bilancio non lo è. Inoltre, i nuovi vincoli che si stabilirebbero sarebbero di due tipi.

Il primo è un vincolo materiale, cioè contenutistico, in base al quale il bilancio non potrebbe più scrivere liberamente certe grandezze, come avviene adesso. Come insegna il professor Brancasi, il compito della legge di bilancio è stabilire gli equilibri; oltre a questo, attualmente non esistono per la suddetta legge altri limiti. La Costituzione, invece, prescriverebbe che il bilancio non possa più fissare certi equilibri e indicherebbe dei canoni predeterminati. Il primo aspetto, quindi, è un controllo materiale sulle leggi di bilancio.

Il secondo vincolo completamente nuovo per la legge di bilancio sarebbe di tipo procedurale. Finora, la legge di bilancio è stata una legge come tutte le altre. I limiti sostanziali del procedimento, limiti che probabilmente funzionano grazie all'intreccio con i Regolamenti parlamentari, sono regolati dalla disciplina prevista per la legge finanziaria, oggi legge di stabilità, per la quale vige comunque il principio della legge posteriore. Invece, tutti i progetti presentati, specialmente i due che ho preso in considerazione, cioè quello del Governo e quello a firma dei parlamentari del Partito democratico, prevedono che le regole di bilancio siano fissate con legge

rinforzata. A questo punto, la legge di bilancio sarebbe sindacabile anche nel suo procedimento perché, laddove non rispettasse le regole previste in questa legge, diventerebbe incostituzionale.

Dal punto di vista del contenuto, i vari progetti disegnano il limite costituzionale in modo diverso o come limite rigido, per esempio come obbligo di pareggio fissato direttamente in Costituzione, o come limite più flessibile, che prende, per esempio, in considerazione i cicli economici e, quindi, le fasi di recessione e di espansione. Il progetto del Partito democratico rimanda questo limite a una non meglio specificata deliberazione che le Camere dovrebbero assumere a maggioranza assoluta dei componenti — ma non si capisce se si tratti o meno di una legge — che fissi i saldi da seguire per adeguarsi ai vincoli comunitari.

Questo insieme di limiti materiali e procedurali alla legge di bilancio nasconde, come dicevo prima, il punto rilevantisimo della perdita di una sovranità piena dello Stato sulle politiche di bilancio. Ma chi dovrebbe controllare tutto questo? Non essendo fatti valere come vincoli europei, ma come vincoli costituzionali — perché pare che attualmente non ci sia altra strada — il tutto finirà per scaricarsi sulla Corte costituzionale. Correttamente, mi pare, il professor Brancasi sottolineava che il problema non cambia se questi limiti vengono posti in una legge rinforzata perché sono comunque sottoposti al controllo di costituzionalità.

Come costituzionalista, io prendo sul serio questo tipo di vincoli. Si potrebbe anche pensare che con queste leggi si voglia raggiungere un « effetto apparenza » per tranquillizzare i mercati. Invece, io prendo sul serio il fatto che domani questi vincoli saranno inseriti in Costituzione. La Corte Costituzionale sarà in grado di compiere tale controllo? La questione si può considerare almeno da tre punti di vista: il modo in cui arrivarci, a cui accennava il professore Brancasi, il parametro di giudizio che la Corte si troverà a utilizzare, e gli effetti del giudizio.

La nostra Corte costituzionale si è espressa su alcune leggi di spesa e ha già utilizzato, come parametro nel suo giudizio, l'articolo 81 della Costituzione. Tuttavia, nella stragrande maggioranza delle sentenze nelle quali la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità per violazione dell'articolo 81, il giudizio aveva ad oggetto leggi regionali su ricorso del Governo. Questa competenza della Corte ha, cioè, funzionato come strumento di controllo sulle spese regionali. Sono, invece, rarissimi — io ne ho contati solo due, ma forse ce ne sarà qualcuno in più — i casi in cui la Corte è arrivata a dichiarare illegittima una spesa fissata dalla legge dello Stato. Da questo punto di vista, non esiste una vera esperienza di controllo sulle leggi di spesa, con l'aggravante che in questo caso il problema riguarderebbe addirittura la legge di bilancio.

Quanto ai modi di accesso, il problema delle leggi di spesa è noto. Il Governo può ricorrere contro leggi regionali, ma non esiste alcun meccanismo inverso. L'unico accesso è quello in via incidentale durante un giudizio, ma le leggi di spesa non sono direttamente applicabili in giudizio, e questa è una prima difficoltà. Alcuni progetti di legge, per esempio quello del Partito democratico, prevedono un accesso diretto da parte della Corte dei conti. Questo sistema è coerente con il progetto del Partito democratico, che prevede che la legge di bilancio si adegui alla deliberazione sui saldi che emette il Parlamento, ma nel progetto del Governo, per esempio, questo sistema di ricorso diretto funzionerebbe?

Il progetto del Governo prevede che la legge di bilancio ricorra al disavanzo in caso di cicli congiunturali sfavorevoli. Quando si chiede agli economisti come si fa capire se un ciclo congiunturale è sfavorevole, la loro risposta sposta più in là il parametro di giudizio della Corte, che diventerebbe piuttosto generico o meglio frutto di un calcolo dinamico e opinabile.

È vero che gli economisti sostengono l'esistenza di criteri utilizzabili — l'Unione europea ne usa alcuni e altri fanno riferimento a un istituto di ricerca nordame-

ricano — però mi viene spontaneo domandarmi dopo quanto tempo si riesca a capire se il ciclo è davvero sfavorevole. Quanto dovrebbe aspettare la Corte per determinare se il bilancio ha fatto bene ad adeguarsi a un ciclo sfavorevole? A mio parere, tali questioni si pongono oggettivamente.

Aggiungo che, mentre gli uffici delle Camere hanno strumenti adeguati per questo tipo di controllo, la Corte non ha quasi niente da questo punto di vista. La Corte si è dotata di un ufficio in grado di valutare l'onere derivante dalle proprie sentenze a seguito delle polemiche che sono succedute negli anni Settanta e Ottanta alle pronunce che ampliavano la spesa. La Corte creava un onere privo di adeguata copertura finanziaria. Come sappiamo, erano sentenze che producevano leggi a loro volta incostituzionali.

La Corte ha creato un ufficio che compie questo controllo, ma, per la mia esperienza, non possiede strumenti che le consentirebbero di verificare la rispondenza a un parametro di questo genere. Nello scaricare tale compito alla Corte, il Parlamento vuole farsi carico di queste questioni o intende lasciarle completamente all'autorganizzazione della Corte? Da costituzionalista, credo, quindi, che ci siano diversi problemi da porsi o quanto meno sui quali riflettere.

Per quanto riguarda gli effetti del giudizio, di nuovo emergono una serie di punti interrogativi. Se la Corte costituzionale annulla una legge di spesa, la conseguenza è che quella spesa non si può più effettuare. Se ben capisco i progetti di legge in esame, anche la legge di bilancio potrebbe stabilire una variazione degli oneri diventando così una legge contenutistica.

Inoltre, come sarà predisposto il bilancio, dal momento che possiede un principio di unità? Nella legge di bilancio si potrà trovare la corrispondenza fra maggiori oneri e mancata previsione della provvista di mezzi finanziari o confluirà tutto in un unico calcolo finale? Se fosse così, qualsiasi violazione del principio della corrispondenza fra spese e mezzi per

farvi fronte colpirebbe il bilancio nella sua interezza. Lo stesso varrebbe per i limiti procedurali: se la legge di bilancio violasse un limite procedurale, la legge nel suo complesso presenterebbe un vizio formale.

Che la Corte annulli una legge di bilancio francamente faccio fatica a immaginarlo, sia per i problemi sottolineati dal professor Brancasi sia perché, a rigore, dovrebbe derivarne l'inapplicabilità della legge di bilancio. È un'ipotesi immaginabile? Per me no. Da questo punto di vista occorrerebbe innanzitutto prevedere modi di accesso adeguati al tipo di giudizio della Corte, partendo, per esempio, dal fatto che si riconosce alla Corte dei conti la possibilità di sollevare la questione nel giudizio di parificazione. Ciò riguarderebbe sia il rendiconto sia il bilancio preventivo, quindi la strada potrebbe essere aperta in questo senso.

Diversamente, si potrebbe sia indirizzare la Corte verso un'autorganizzazione che consenta tale controllo sia prevedere effetti delle declaratorie di legittimità diversi da quelli attuali. Una sentenza di mero accertamento dell'incostituzionalità, ad esempio, potrebbe aiutare la Corte a decidere senza produrre, nel contempo, l'effetto di una paralisi del sistema, perché una volta annullata la legge di bilancio verrebbe meno l'autorizzazione a effettuare le spese e a riscuotere le entrate.

Se le Commissioni ritengono, potrei aggiungere due parole sul rapporto tra le altre fonti, un altro aspetto oggetto dei quesiti. È degno di interesse il fatto che sia il progetto del Governo sia quello presentato dal principale partito d'opposizione prevedono una legge rinforzata, o addirittura «rinforzatissima», laddove sono richiesti i due terzi dei componenti per dettare le regole del bilancio.

Per quanto attiene al rapporto con le altre fonti, io direi che si tratterebbe di una legge ordinaria, anche se rinforzata, e quindi subordinata all'articolo 81 della Costituzione, ma superiore alle altre leggi per i motivi noti, e in particolare alla legge di bilancio. Non vedo problemi di compatibilità con i decreti-legge perché la nostra

Corte costituzionale esclude che in ragione della necessità il decreto-legge possa andare *contra constitutionem*.

Più curioso, nel progetto del Governo, è il rapporto fra questa legge a maggioranza dei due terzi e l'ipotesi della deliberazione di stato di necessità adottata dalle Camere che permetterebbe lo scostamento dal principio del pareggio. Il rapporto tra i due atti è curioso perché la legge a maggioranza qualificata sarebbe derogabile con una deliberazione a maggioranza assoluta. A questo riguardo sarebbe effettivamente necessario prevedere un migliore incastro tra le fonti.

Mi sembrerebbe oltre tutto logico che tale deliberazione fosse approvata con legge, l'unico modo in cui alla mera dichiarazione dello stato di necessità possano essere aggiunti altri elementi, come, per esempio, la durata dello stato di necessità, secondo l'impostazione del professor Brancasi, oppure altre indicazioni da dettare nell'occasione. Se le due Camere volessero individuare ulteriori prescrizioni, l'unica forma diventerebbe quella della legge.

Oltre a ciò, le Commissioni chiedono espressamente di sapere se esistano altre fonti utilizzabili oltre alla legge «rinforzatissima». I parlamentari presenti sanno benissimo che, da quando è stato previsto che le leggi di amnistia e indulto fossero approvate con quella maggioranza, in sostanza non se ne sono più fatte, perciò queste disposizioni sollevano qualche perplessità. Si potrebbe supporre di utilizzare la stessa legge costituzionale che novella la Costituzione in modo che le regole sul bilancio non siano introdotte in Costituzione, ma in una legge costituzionale che, per una parte, innoverebbe la Costituzione e, per l'altra, detterebbe le nuove regole.

Se proprio si volesse instaurare un principio di assicurazione reciproca fra le due parti, si potrebbe anche prevedere che la legge costituzionale sia modificata dalla legge ordinaria approvata a maggioranza dei due terzi, sia cioè decostituzionalizzata. Questo avrebbe il vantaggio di permettere al Parlamento non solo di dire

cosa intenda fare, ma di farlo direttamente, il che tutto sommato non sarebbe un male.

In conclusione, merita attenzione il quesito con cui le Commissioni chiedono di sapere se si può introdurre, fra le materie di competenza legislativa non concorrente ma esclusiva dello Stato, il coordinamento della finanza locale. In astratto, non avrebbe molto senso perché il coordinamento, per definizione, è costituito da principi, che rimangono tali anche se diventano di competenza esclusiva. C'è, però, una differenza sostanziale che deriva dalla giurisprudenza della Corte, la quale esclude il ricorso ad atti amministrativi del Governo nelle materie concorrenti e lo consente nelle materie esclusive.

Proprio in materia di finanza degli enti locali, c'è una sentenza recente della Corte. Il Governo con un decreto-legge aveva stabilito di disciplinare l'assoggettamento delle società partecipate al Patto di stabilità interno in questi termini: «le società partecipate degli enti locali sono assoggettate al Patto di stabilità interno secondo le modalità di attuazione previste dal Governo con proprio regolamento». La Corte ne ha dichiarato l'illegittimità perché la materia è concorrente; se fosse stata esclusiva, il Governo avrebbe potuto farlo.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Bertolini. Do la parola ai colleghi che vogliano porre quesiti o svolgere osservazioni.

ROBERTO ZACCARIA. Volevo soltanto certificare che tutti e due i professori auditi parlano dell'articolo 81 della Costituzione. Mi pare, quindi, che, ove si toccasse la Costituzione, vi sia una preferenza perché sia fatto sull'articolo 81 e non sul 53. Questo per me non è un fatto secondario perché intervenire sull'articolo 53 significherebbe modificare la prima parte e far nascere diritti condizionati. Volevo averne la conferma e mi pare di averla avuta.

Con riferimento all'intervento del professor Brancasi, che distingue giustamente rientro del debito e nuove norme di fi-

nanza pubblica come due fasi distinte, vorrei chiedere che cosa osterebbe, rispetto all'impostazione da lui proposta, se inserissimo nell'articolo 81 della Costituzione una norma leggera, di principio, come quella a cui accennava il professore riguardo alla copertura estesa al bilancio, che si riferisse alla seconda delle due fasi — diverse concettualmente, ma non per forza cronologicamente — stabilendo che si persegue l'equilibrio qualificando l'indebitamento e lasciando a una legge rinforzata gli altri contenuti.

Quanto alla legge rinforzata, mi pare che entrambi gli interventi raccomandino di fare attenzione alle maggioranze qualificate troppo alte. Io sono d'accordo, ma questa legge rinforzata potrebbe farsi carico di molto di ciò che non si mette bilancio nella Costituzione. Volevo sapere dal professor Brancasi se ritiene che i due momenti possano essere unificati.

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio i professori per le ottime relazioni.

Come loro avranno potuto constatare, la prima proposta di legge, che mi vede come primo firmatario, voleva essere più che altro uno stimolo ai colleghi e risale al 23 marzo scorso.

Più auditi ascoltiamo più i pareri sono *in toto* o in parte contrastanti. Questo rientra nella varietà del pensiero, ma anche delle culture che stanno a monte di queste posizioni. Io non sono un costituzionalista né un cultore del diritto, ma mi occupo di finanza. Credo che, al di là dei problemi corretti che sono stati posti soprattutto dai costituzionalisti, si imponga oramai da mesi la necessità di procedere nella direzione indicata dal Patto *euro plus*.

Che lo si facesse attraverso una modifica della Costituzione o altro strumento idoneo, così come suggerito, era una scelta che spettava ai singoli Paesi. Noi non abbiamo fatto né l'una né l'altra cosa. Come evidenziato anche dal presidente Giorgetti, il fatto che ci troviamo nella condizione di sentirci costantemente chiedere dal *partner* forte, la Germania, aggiornamenti sull'introduzione del vincolo

del pareggio di bilancio è lì a confermarlo.

Altri auditi hanno sostenuto che nel corso del dibattito in sede costituente il vincolo del pareggio fosse già insito nell'articolo 81. Non è stato tradotto in lettera, ma nello spirito sicuramente c'era e quindi non esisterebbe lo « scandalo » che, invece, altri vedono nell'introduzione di questa norma costituzionale.

A me interessa molto di più, se mi permettono, chiedere a entrambi sin dove possiamo spingerci nel modificare. Io sono per cambiare esclusivamente la parte seconda della Costituzione e per non toccare né l'articolo 11 né l'articolo 53, inserendo, come ho fatto, tutte le nuove disposizioni nell'articolo 81. Semmai si potrebbe ampliare, con riferimento al coinvolgimento di autonomie locali e regioni nel raggiungimento del pareggio di bilancio, l'articolo 117 dalla Carta costituzionale ovvero l'articolo 119.

Vorrei sapere a tale proposito quali deroghe al pareggio potrebbero essere introdotte nella Costituzione. C'è chi ha suggerito che per l'Italia in questo momento valga ancora la famosa *golden rule*, altri invece, come si legge nella proposta governativa, ma anche in quella del Partito democratico, prevedono alcune eccezioni quali il ciclo avverso, o gravi eventi.

Vorrei conoscere l'opinione dei professori su questo fronte.

MARIO TASSONE. Intervengo semplicemente per una battuta, dopo aver dato atto ai professori di un'esposizione articolata e complessa. Ho constatato nelle relazioni dei professori Bertolini e Brancasi lo sforzo di presentare una serie di confronti, di tendenze e di approdi dottrinali.

La mia domanda sarà prosaica. Dopo aver letto, ad esempio, questo confronto con le leggi rinforzate di Spagna e Francia, mi pare che le loro valutazioni, e non poteva essere diversamente, sconfinino nel dato politico, nel contingente, ma qui ci troviamo di fronte a una dimensione diversa. Si parte dalla valutazione del debito pubblico e si tenta di esorcizzare il tutto attraverso una modifica dell'articolo 81

della Costituzione. Questo è il dato in sintesi.

Al di là della non omologabilità delle nostre normative, anche di rango costituzionale, con quelle di altri, è un percorso, questo della modifica dell'articolo 81 e della previsione dell'equilibrio di bilancio attraverso il dettato costituzionale, che ritenete giusto e legittimo? Sembrerà una domanda banale, ma ho voluto premettere che ci riferiamo a un dato politico contingente.

Potremmo discutere dei cicli economici, della difesa dei diritti e dei sacrifici. Una situazione di equilibrio dello Stato, di giustizia, in senso più ampio si tradurrebbe di riflesso in ingiustizia rispetto alla mancata garanzia di diritti che dovrebbero, invece, essere garantiti e che sono previsti dalla Costituzione. Si tratta di una previsione costituzionale che potrebbe avere insita una violazione.

Chiedo scusa per l'eventuale confusione, ma ho cercato di esprimere il mio parere affinché voi capiste qual è il mio pensiero rispetto alle proposte di modifica dell'articolo 81.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi che sono intervenuti e do la parola ai nostri ospiti per la replica.

ANTONIO BRANCASI, Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Firenze. La prima domanda riguardava la parte della Costituzione sulla quale intervenire. Io escluderei assolutamente di mettere mano alla prima parte della Costituzione perché essa serve ad affermare valori. Pareggio ed equilibrio di bilancio riguardano semmai il modo in cui perseguire dei valori. Vogliamo porre il pareggio come valore a cui tendere al di sopra di qualcos'altro? A mio parere, lo si può immaginare come un modo o un limite attraverso cui perseguire dei valori e non come valore in sé.

Più delicata mi sembra l'altra domanda relativa all'ipotesi di inserire nell'articolo 81 un principio di perseguimento dell'equilibrio di bilancio rinviando a una legge rinforzata la definizione di ciò che

debba essere. Se prendiamo sul serio l'espressione «perseguire l'equilibrio», io non condivido questo modo di procedere perché, ancora una volta, non può essere un metodo stabile di operare. Può essere un obiettivo che ci prefissiamo perché oggi il Paese ha questo problema che, tra l'altro, ci espone a un ricatto a livello europeo. Se il debito pubblico fosse pari zero, riterremmo necessario introdurre in Costituzione il divieto di indebitarsi o un certo equilibrio? La mia idea è quindi separare i due aspetti.

Detto questo, però, nell'articolo 81 ci dovrebbe essere non soltanto la previsione di questa legge rinforzata, ma anche l'indicazione della missione a termine che le viene assegnata. In questa chiave, quella del risanamento, si ripropone il perseguimento dell'equilibrio. L'articolo 81 dovrebbe, quindi, essere modificato per prevedere la legge rinforzata e per stabilire la missione della legge rinforzata.

L'idea che io avrei della legge rinforzata è diversa da quella che traspare dai progetti di legge oggetto del nostro esame, dove il problema è posto in considerazione delle prescrizioni di natura tecnica che questa legge dovrebbe contenere. Si dice che queste prescrizioni non possano stare in Costituzione, ma le si immagina come prescrizioni stabili, che non possono entrare nella Costituzione solo perché sono tecniche. Secondo il mio discorso, la legge rinforzata dovrebbe essere invece una legge a termine, magari con una durata di parecchi anni, ma finalizzata a quell'obiettivo, come del resto risulta dalle soluzioni spagnola e francese. La vedo come una legge che stabilisce degli obiettivi da raggiungere e che, una volta raggiunti, non ha più ragione d'essere.

Incidentalmente passo alle altre domande. Io sono convinto che l'attuale formulazione dell'articolo 81 non comporti assolutamente, checché ne dicesse Einaudi, il pareggio di bilancio. I lavori alla Costituente furono estremamente stringati su questo punto e riguardarono in realtà tutt'altro problema, cioè quello dell'iniziativa parlamentare di spesa; poi nel coordinamento finale confluì tutto nel-

l'articolo 81. Einaudi pronunciò una famosa frase, certo. Tuttavia, mi dispiace per Einaudi, ma se si voleva garantire il pareggio bisognava sottoporre all'obbligo della copertura anche il bilancio. L'espressione « ogni altra legge » diversa dal bilancio conferma che il risultato del pareggio non si può far discendere dalla Costituzione.

Non mi si dica che in realtà il bilancio non può aumentare le spese perché questo non è mai avvenuto. Non si è mai pensato, ad esempio, di prevedere che le spese di funzionamento dell'amministrazione fossero stabilite da un'apposita legge che indicasse la copertura. È sempre stato il bilancio a stabilire le spese di funzionamento. Un principio come quello del pareggio del bilancio è un principio forte, non è qualcosa che ripristina un'elusione verificatasi in questi anni.

Per quanto riguarda le deroghe al pareggio, l'ipotesi di una norma che prescriva stabilmente il pareggio non mi convince perché non ne vedo la giustificazione. Qual è la giustificazione di impedire l'indebitamento? Ancora una volta dovremmo immaginare che il debito sia pari a zero. È curioso leggere questi disegni di legge perché il debito pubblico viene criminalizzato come fattore di politica keynesiana. Quando poi si impatta sugli enti locali, in molte di queste proposte si prevede che gli enti locali possano indebitarsi perché si percepisce che, attraverso il debito, si possono effettuare spese utili.

Vorrei essere provocatorio sul punto: il debito pubblico è il modo per far pagare alle generazioni future la ricchezza che si lascia loro, come quando, ad esempio, un padre accende il mutuo per comprare la casa al figlio. Stiamo attenti a non buttare il bambino con l'acqua sporca! È meglio parlare, quindi, di sostenibilità patrimoniale.

Io preferisco una *golden rule*, cioè una regola che stabilisca che le risorse si impiegano per gli investimenti, con l'avvertenza di definire che cos'è un investimento. La definizione che ha dato la legge finanziaria di qualche anno fa, secondo cui gli investimenti ai fini dell'indebita-

mento sono soltanto gli investimenti diretti, ha prodotto la conseguenza che gli enti locali si possono indebitare, ad esempio, per rifare la sede del Consiglio comunale, ma non per finanziare l'economia. Bisogna mettere mano a una logica non più proprietaria.

L'ultima domanda era relativa all'esorcizzare il terrore della situazione in cui ci troviamo attraverso la modifica dell'articolo 81. Direi che più che esorcizzare dovremmo trovare, attraverso una legge rinforzata, un percorso di rientro. Io esorto a dotarci di regole per uscirne più che a immaginare che il debito pubblico sia sempre e comunque, in qualsiasi contesto, un valore negativo.

Spero di avere risposto esaurientemente alle vostre domande.

FRANCESCO SAVERIO BERTOLINI,
Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo. Per quel che riguarda la sistematicità di questa innovazione, per la verità il fatto che la prima parte della Costituzione riguardi i diritti e doveri non mi impedisce di ritenere che potrebbe invece essere adeguata anche una modifica dell'articolo 53. In quell'articolo è infatti stabilito che tutti noi dobbiamo contribuire alle spese; lo Stato, dall'altra parte, si impegnerebbe a utilizzare queste spese in modo adeguato ed equilibrato. Si può fare riferimento espresso al principio dell'equità intergenerazionale.

La sensazione che il debito pubblico abbia bruciato le ricchezze attuali a scapito delle generazioni future è una sensazione forte, quindi non trovo che la prima parte la Costituzione sia inadeguata a un impegno dello Stato, cioè della collettività organizzata-Stato, nei confronti dei singoli consociati.

Per quel che riguarda la necessità che qualcosa vada fatto comunque, non vorrei essere stato frainteso. Quando ho sollevato perplessità sul controllo di costituzionalità, non volevo con questo dire che l'articolo 81 non debba essere modificato. Intendevo dire che bisogna considerare le conseguenze al momento di farlo. Se si mette

sulle spalle della Corte costituzionale un controllo di questo genere, occorre riflettere. Non entro nel merito dell'operazione, valuto solo le conseguenze formali.

Quanto ai limiti e alla derogabilità del principio del pareggio, i limiti formali non riguardano il deficit, ma l'indebitamento. Il Patto *euro plus* ha una valenza politica e le regole sono quelle del Patto di stabilità che conosciamo tutti: il deficit al 3 per cento del PIL e il debito al 60 per cento. Se questo giustifichi politicamente un'azione così rigorosa sull'articolo 81, non credo di avere la veste adatta per dirlo. Certamente, l'obbligo di pareggio non c'è perché il Patto di stabilità non lo prescrive. È una scelta autonoma della Repubblica italiana di vincolarsi più di quanto chieda l'Europa.

Sulla modifica in sé e per sé dell'articolo 81 a fronte della garanzia di diritti costituzionali, sicuramente potrebbe crearsi una situazione paradossale tale per cui l'obbligo di bilancio incide su situazioni garantite per legge. Bisogna fare al riguardo un piccolo ragionamento. La Costituzione tutela i diritti fondamentali, però non può stabilire il loro contenuto specifico, questo è chiaramente impossibile. Quando la Corte costituzionale agisce sulle leggi perché non garantiscono diritti costituzionali, si avvale in realtà della legislazione esistente, da cui ricava il livello dei diritti costituzionalmente garantiti.

Da questo punto di vista, come loro sanno, il meccanismo « taglia-spese » che è stato individuato negli ultimi anni è stato giudicato con perplessità perché lascia in mano a un ministro il potere di bloccare spese garantite dalla legge. La Corte costituzionale si troverebbe in una situazione analoga. Formalmente risolverebbe il problema annullando la legge, mentre il ministro si limita a sospenderla, ma è chiaro che la sua posizione sarebbe delicata, il che significa che, se si vuole compiere questa operazione senza creare tali attriti, bisogna rivedere al ribasso la legislazione sui diritti fondamentali. Del resto, si distribuisce la ricchezza che c'è, non quella che non c'è.

Al riguardo, come indicazione, forse un po' di gradualità sarebbe opportuna. L'unica cosa che dico non come studioso ma come cittadino è che quest'obbligo di pareggio così improvviso dopo quasi quarant'anni di deficit fa un po' effetto.

PRESIDENTE. Questo è l'elemento cruciale. Ad esempio la legge che individua i LEA, i livelli essenziali applicati alla sanità e alle regioni, che rango avrebbe?

FRANCESCO SAVERIO BERTOLINI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Teramo.* Andrebbe rivista.

PRESIDENTE. Esatto, va rivisto completamente tutto l'approccio. Da questa decisione discendono a cascata tante altre questioni che incidono anche sul federalismo *in itinere*.

Ringraziamo il professor Brancasi e il professor Bertolini per il loro contributo, che ci sarà estremamente utile anche perché queste audizioni saranno disponibili in forma stenografica per tutti i commissari.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 12,10, è ripresa alle 12,15.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Avverto che il professor Piero Alberto Capotosti ha comunicato di non poter partecipare all'audizione a causa di un'improvvisa indisposizione fisica. Di ciò si scusa con i presidenti delle Commissioni riunite e con tutti i componenti.

Se non vi sono obiezioni da parte dell'interessato, proporrei di aggregare il professor Merloni a questa seconda fase di audizioni in modo da completare i lavori della seduta odierna.

Do, quindi, la parola al professor Bruni dell'Università Luigi Bocconi di Milano, del quale ricordiamo una precedente audizione, citata più volte durante i lavori ordinari della Commissione sia dall'ono-

revole Cambursano sia da me, che fu quasi profetica e introdusse temi oggi di assoluta attualità.

FRANCO BRUNI, *Professore ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale presso l'Università Luigi Bocconi di Milano*. Grazie mille per avermi invitato a contribuire a questi lavori parlamentari per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

A mio modo di vedere il cambiamento della Costituzione non deve essere pensato come un provvedimento per affrontare la congiuntura economica e politica di oggi, ma come un modo per migliorare le regole del gioco che andranno applicate per lungo tempo a partire da domani, questo anche per rispetto della Costituzione.

Lascio, d'altra parte, alla dottrina e alla professionalità dei costituzionalisti ciò che rientra nella loro competenza, come, ad esempio, la distribuzione delle modifiche lungo l'indice della Carta, e mi limito a poche osservazioni sui profili economico-finanziari della questione. Le mie considerazioni tengono presente soprattutto il disegno di legge governativo nella versione presentata il 15 settembre scorso.

Credo che sia importante avere presenti le motivazioni sostanziali di fondo e di lungo periodo per provvedere in questo senso e non quelle congiunturali.

L'idea di prescrivere al più alto livello della gerarchia delle fonti l'equilibrio del bilancio pubblico, a mio avviso, è da condividere: è in armonia con le tendenze e le esperienze europee e internazionali, riflette alcune importanti conclusioni della teoria della politica economica e corrisponde ai risultati delle analisi empiriche, che mostrano come vincoli alle politiche di bilancio statuiti in modo permanente e con procedure di modifica complesse riducono il costo del debito pubblico, soprattutto nei periodi di maggiore incertezza e turbolenza finanziaria.

Nel caso europeo le decisioni di bilancio dei legislatori ordinari e dei governi sono disciplinate dagli organi comunitari all'interno del Patto di stabilità e crescita

e sono soggette alla cosiddetta «disciplina di mercato», quella che fa alzare gli *spread*. L'introduzione di un vincolo costituzionale non deve pensarsi, a mio modo di vedere, come un sostituto né dell'una né dell'altra di queste due fonti di disciplina, che rimangono essenziali. È casomai un metodo per renderle funzionanti in modo meno improvviso e violento, più agevole da rispettare e più credibile. Ci devono essere tutte e tre le componenti. È l'intenzione con cui anche in Europa si è elaborata questa idea.

Il problema da affrontare, a mio modo di vedere, è di tipo concettuale e profondo. Consiste nella tendenza all'eccessivo indebitamento pubblico che risulta dagli incentivi del decisore politico — su questo mi sono soffermato nell'audizione di marzo che il presidente ha avuto la cortesia di ricordare — e nella credibilità degli impegni del decisore in politica di bilancio, una credibilità che è ridotta dalla possibilità che subentrino delle convenienze a deviare da questi impegni.

È insita nel meccanismo della politica, profondamente studiata dalla teoria, una irresponsabilità intertemporale, che per venire corretta e limitata richiede vincoli e controlli diversi da quelli che regolano l'indebitamento privato. Occorre evitare che le motivazioni sostanziali — cioè quelle che ho appena citato e su cui si può lavorare ulteriormente — di questa novità costituzionale vengano confuse con le urgenze della situazione congiunturale. Il richiamo che sentivo fare prima alla tempistica dei lavori mi trova perfettamente d'accordo. È necessario agire nel migliore dei modi perché la Costituzione va rispettata e la congiuntura si può aggiustare con altri provvedimenti d'urgenza che la Costituzione tutelerà poi in futuro.

La menzione in Costituzione del principio di equità intergenerazionale non si trova nel disegno di legge governativo, ma in diversi altri progetti. Direi che, inserita in un luogo della Carta prossimo a quello dove si introdurrà l'obbligo di pareggio, potrebbe aiutare a comunicarne il significato essenziale, al di là delle emergenze contingenti della finanza pubblica. Non

vorrei che si modificasse la Costituzione perché lo chiede Trichet nelle sue lettere.

Elevare a norma costituzionale il pareggio di bilancio, in qualunque forma ciò avvenga, non deve far pensare che il pareggio stesso sia sufficiente. È un altro equivoco da evitare. Per la sostenibilità del debito pubblico italiano, nei prossimi anni l'aggiustamento del livello del debito in rapporto al PIL, soprattutto se il tasso di crescita reale dell'economia rimane troppo basso relativamente al tasso di interesse reale, rischia di chiederci avanzi consistenti. Il vincolo costituzionale è una disciplina necessaria, ma non è affatto detto che sarà sufficiente.

Se in tutti i Paesi si adottasse una regola di bilancio in pareggio che annulli l'indebitamento pubblico lordo, l'ammontare di titoli di debito sovrano del mondo tenderebbe a divenire gradualmente irrilevante rispetto alla ricchezza e al reddito. Non è detto, per varie ragioni che non è qui il caso di ricordare, che la sparizione del debito pubblico a livello mondiale sarebbe un fatto del tutto positivo. Succederebbe comunque in un futuro abbastanza lontano da non giustificare adesso preoccupazioni rilevati.

Tuttavia, due implicazioni di questo pensiero possono essere interessanti fin d'ora. In primo luogo, non è detto che vincolare i deficit pubblici a zero sia meglio che vincolarli a non superare un dato rapporto con il reddito o la ricchezza nazionale. Mettere in Costituzione, anziché il pareggio di bilancio, una regola come quella del 60 per cento di Maastricht riferita al rapporto fra debito e PIL consentirebbe di avere dei deficit, almeno quando il tasso di crescita dell'economia supera il tasso di interesse. La regola del pareggio è più severa ed è indipendente dall'andamento del PIL, e la procedura per la sua applicazione è più facilmente monitorabile. Io credo che sia preferibile.

La seconda implicazione di una riflessione critica su una regola che implica la tendenza a far scomparire nel lungo periodo i debiti pubblici nazionali in rapporto al PIL è la considerazione del possibile subentrare di debiti pubblici inter-

nazionali o sopranazionali, il che è particolarmente importante in Europa, dove strumenti di debito pubblico comunitario — i famosi *Eurobond* — potrebbero sostituire gradualmente quelli nazionali, con una graduale transizione alla centralizzazione delle politiche di bilancio e del debito pubblico europeo.

Il primo articolo del progetto di legge governativo inizia giustamente con la menzione dell'appartenenza della Repubblica all'Unione europea. Anche tenendo conto di quanto appena detto a proposito del debito pubblico comunitario, la locuzione « la Repubblica in osservanza dei vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea » potrebbe sostituirsi con un'espressione che non associ immediatamente e unicamente l'Unione europea a osservanze sgradevolmente vincolanti. Io preferirei qualcosa del tipo: « la Repubblica nell'adottare comportamenti economici e finanziari coerenti con l'appartenenza all'Unione europea ». È una questione di parole e forse saranno i costituzionalisti ad avere la giusta sensibilità in questo, ma dal punto di vista economico fa notevole differenza presentare l'Unione europea, nell'articolo 53 della Costituzione, come qualcosa che vincola o come qualcosa che offre opportunità di procedere.

Quale sia il saldo da mettere in pareggio è una delle domande che giustamente vi siete posti nei vostri lavori. Innanzitutto occorre definire il perimetro del settore pubblico da considerare nel calcolare il pareggio del saldo. Il progetto di legge governativo sceglie giustamente quello delle pubbliche amministrazioni, provvede poi a considerare separatamente la disciplina del bilancio dello Stato e degli enti territoriali.

A questi ultimi l'attuale articolo 119 della Costituzione consente l'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. La proposta del Governo mantiene questa regola aurea per i singoli enti ma, oltre ad aggiungere la richiesta di una contestuale definizione di piani di ammortamento, impone il pareggio dei conti per il complesso degli enti medesimi. Sembra

che al complesso degli enti non possa applicarsi la tolleranza per l'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico che è, invece, concessa al bilancio dello Stato.

La richiesta di pareggiare la posizione di aggregati di enti trascura il problema che sorge quando il rallentamento del ciclo economico colpisce tutti gli enti contemporaneamente, rischiando di comprimerne sproporzionalmente gli investimenti. Ciò sembrerebbe richiedere, a favore del complesso degli enti territoriali, la stessa tolleranza concessa all'operare degli stabilizzatori automatici nel bilancio dello Stato. Ciò si otterrebbe se l'articolo 3 del disegno di legge governativo richiamasse, oltre ai principi del rinnovato articolo 53, anche quelli del rinnovato articolo 81, dove è stabilita la tolleranza della Carta.

Al posto di questo genere di tolleranza si potrebbe disporre che lo Stato si assuma, con opportuni trasferimenti, l'onere di compensare gli effetti del ciclo sugli enti territoriali, almeno in una misura che tenga conto della parte della loro spesa che lo Stato stesso fissa, seppure indirettamente, quando impone agli enti di fornire i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Alle modalità di inclusione degli enti territoriali nel saldo da pareggiare, si collega il problema più generale della necessaria coerenza del disegno di legge in questione e del progetto di federalismo, che da tempo è in cantiere in Italia, anche se a me questo cantiere non è ancora chiaro. Di questa coerenza dovrebbe rassicurarci maggiormente la legge attuativa — la famosa legge rinforzata — della modifica costituzionale. Ad esempio, tale legge dovrebbe disporre un disegno preciso dei sottogruppi di enti territoriali per tipologia, e forse per macro-regione, la definizione dei quali pare necessaria per rendere fattibile la realizzazione e il monitoraggio, davvero molto complicati, del pareggio dei conti nel complesso degli enti.

Una proposta di più d'uno dei progetti di legge diversi da quello del Governo riguarda la necessità di modificare anche l'articolo 117 della Carta costituzionale

per riportare l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il coordinamento della finanza pubblica e il sistema tributario fra le materie esclusive di competenza dello Stato. Io credo che qualcosa di questo genere possa servire proprio per creare il raccordo col federalismo, il quale deve significare anche ordine e chiarezza nelle responsabilità contabili, ancor più se si aggiunge la complessità di realizzazione dell'obbligo costituzionale al pareggio delle amministrazioni pubbliche. Ciò richiede un accentramento dei poteri di coordinamento, coordinamento fra l'altro dei meccanismi di solidarietà fiscale interregionale che, va ricordato, non sono esclusi né dal federalismo né dal principio di pareggio dei bilanci dello Stato e delle amministrazioni locali.

Il testo attuale del disegno di legge del Governo sembra riferire l'obbligo di pareggio alla proibizione di ricorrere all'indebitamento pubblico lordo, evitando cioè opportunamente di consentire l'aggiramento dell'obbligo con le pericolose opacità delle operazioni sotto la linea. Un esplicito cenno di precisazione in tal senso sarebbe comunque opportuno nel testo costituzionale affinché non si confonda fra lordo e netto.

Almeno nella legge attuativa, va inoltre disposto quanto occorre per evitare che l'indebitamento in conto capitale, permesso dalla regola aurea degli enti territoriali, venga usato per conferimenti a società partecipate. Va anche disposto quanto occorre perché il principio del pareggio non venga eluso con la fornitura di garanzie pubbliche su debiti formalmente privati, cioè i debiti contingenti.

L'articolo 1 del disegno di legge è, invece, esplicito nel richiedere che il vincolo di bilancio operi non solo nel preventivo, ma anche nel consuntivo, implicando eventuali misure di correzione. Ciò è senz'altro opportuno, ed è giusto, come fa il disegno di legge, rinviare alla legge attuativa gli essenziali dettagli sui modi per monitorare e correggere il consuntivo.

Una distinzione ben nota e importante è quella fra il saldo grezzo e quello corretto per il ciclo. La correzione ciclica