

può contare su tecniche econometriche ampiamente utilizzate dagli analisti, dalla Commissione europea e da altri enti e organizzazioni internazionali. Si tratta, però, di tecniche controverse e basate su ipotesi diverse, i cui risultati possono differire significativamente. La Costituzione non è il luogo dove menzionare stime di tale natura. Ho visto, invece, che alcuni progetti di legge presentati fanno diretto richiamo al ciclo corretto dalla Commissione eccetera, ma non sono d'accordo.

È invece bene che il riferimento al saldo corretto avvenga indirettamente, come si fa nel disegno di legge del Governo, consentendo l'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico nei limiti degli effetti da esso determinati. Il risultato non è diverso, però, si evita il riferimento a calcoli. Credo, quindi, si debba intendere come obbligatorio il riassorbimento del debito nelle fasi positive del ciclo. Alcune parole più precise in questo senso potrebbero apparire nella riformulazione dell'articolo 81, anche se ogni precisazione va lasciata alla legge applicativa.

Mentre per i singoli enti territoriali è consentito l'indebitamento per finanziare investimenti, la cosiddetta regola aurea non si applicherebbe, nella maggior parte dei progetti di legge presentati, all'insieme dei conti della pubblica amministrazione. Non mancano ragioni convincenti contrarie alla regola aurea: essa può essere elusa classificando come investimenti spese e trasferimenti che sono in realtà di natura corrente e non accumulano capitale produttivo per il futuro. Ancor più rilevante è l'opposto, cioè il fatto che spese correnti, come quelle per istruzione e ricerca, generano in realtà capitale umano e sociale più importante di alcuni investimenti in capitale fisico, nei confronti dei quali, oltre tutto, la possibilità di finanziamento con debito tende a disincentivare un accurato confronto fra costi e benefici.

Esistono, quindi, ragioni per evitare il riferimento alla regola aurea, ma rimane il fatto che l'impossibilità di accumulare capitale pubblico ad alta produttività sociale a fronte di debito rischia di sacrificare

investimenti preziosi, soprattutto infrastrutturali, e di incentivare eccessivamente — questo mi preoccupa molto — il collocamento della loro proprietà o presso enti territoriali, ai quali si applica la regola aurea, o presso enti privati inadeguatamente regolamentati — una sorta di privatizzazione forzosa delle infrastrutture che mi sembra ingiusto inserire in un meccanismo costituzionale —, ai quali sono disponibili le più varie forme di finanziamento.

L'autorizzazione al finanziamento con debito pubblico se, anziché diretta alla categoria generale di investimenti pubblici, fosse selettiva potrebbe trasformarsi in un incentivo a fare accurate scelte strategiche nelle politiche per la crescita. Molte se non la totalità di queste scelte e di questi selezionati investimenti potrebbero rientrare in piani europei organici, ma decentrati.

Andrebbe, dunque, considerato di inserire nella Costituzione la possibilità che la legge attuativa preveda una speciale procedura per un'accurata e ineludibile definizione di alcuni investimenti che, anche in seguito ai piani di riforma e di crescita concordati in sede comunitaria e a speciali considerazioni contemplate nei programmi di stabilità presentati alla Commissione, possano essere finanziati con emissione di titoli pubblici da rimborsarsi con un ben specificato piano di ammortamento. Nell'articolo 81 potrebbe, cioè, essere inserita una frase del tipo: « La legge di cui all'articolo 53, terzo comma, può stabilire, in coerenza con piani comunitari, procedure speciali per selezionare alcuni investimenti finanziabili con emissioni di debito pubblico con piani di ammortamento predefiniti ».

Alcune delle proposte di costituzionalizzazione del principio di bilancio in pareggio gli affiancano l'introduzione nella Carta di un limite alla spesa pubblica, espresso in percentuale del prodotto nazionale. Ciò aiuterebbe a contrastare la simmetria degli incentivi politici che tenderebbero a obbedire all'obbligo di pareggio elevando le imposte piuttosto che contenendo le spese. Tuttavia, la proposta di

tale introduzione non mi trova d'accordo perché costituirebbe un sovraccarico del testo costituzionale, comportando maggiore complessità nel monitoraggio dell'implementazione della giustiziabilità della combinazione dei due vincoli. Inoltre, in una prospettiva di lungo periodo la scelta della percentuale avrebbe un grado di arbitrarietà in più rispetto allo zero imposto al saldo di bilancio.

Venendo alle eccezioni all'obbligo di pareggio, il pareggio annuale dei conti complessivi consuntivi delle pubbliche amministrazioni ha nel disegno di legge governativo tre possibili violazioni: errori di previsione nei conti preventivi, apparentemente sottintesi nell'articolo 1, effetti determinati dal ciclo economico e conseguenze di uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio, menzionati all'articolo 2.

Quanto allo stato di necessità, si potrebbe considerare di aggiungere l'obbligo di impegnarsi a definire oggettivamente la fine dello stato di necessità e, per tempo, il piano di ammortamento dei debiti conseguenti. Si potrebbe, inoltre, considerare che, nei confronti di alcuni rischi non del tutto imprevedibili, i bilanci dei tempi normali effettuino appropriate forme di accantonamento di fondi o risorse reali da imputare alle loro uscite.

Quanto agli errori di previsione e agli effetti del ciclo, va detto innanzitutto che non è sempre facile distinguerli, anzi è quasi impossibile. È, dunque, meglio trattare insieme nella legge di attuazione della modifica costituzionale gli obblighi di correzione delle due devianze dal pareggio. Nel primo anno in cui il consuntivo costringe a un imprevisto indebitamento vanno predisposte, per esempio, le misure per il suo rientro in un tempo limitato, non superiore, ad esempio, al successivo triennio.

Se si è trattato di un errore nella previsione, per esempio, di alcuni capitoli di spesa, il rientro può essere disposto entro l'esercizio successivo. Se, invece, le valutazioni e le previsioni che accompagnano le misure di correzione contem-

plano un'evoluzione ciclica con una fase avversa che si prolunga negli anni successivi, un'ulteriore crescita dell'indebitamento può essere consentita nei limiti degli effetti determinati dalla fase avversa e contestualmente alla previsione che la fase di ripresa che subentrerà permetterà il riassorbimento dei debiti. La legge attuativa potrebbe anche contemplare, limitandolo rigorosamente nella misura, nei tempi e negli strumenti, il ricorso a politiche di stabilizzazione attiva, che rinforzino gli stabilizzatori automatici.

Il pericolo è ovviamente che il debito prenda a crescere e mai a rientrare, con la giustificazione più o meno veritiera del succedersi di errori di previsione, guarda caso sempre nello stesso senso, e di cicli che permangono troppo a lungo avversi. Questo genere di giustificazioni potrebbe in realtà nascondere la debolezza delle misure correttive adottate e la loro inadeguata implementazione.

Perciò, se il vincolo di pareggio deve essere credibile, deve a un certo punto tradursi in ineludibili clausole fiscali di salvaguardia o, eventualmente, in un vero e proprio blocco fisico delle emissioni nette di titoli pubblici. Per esempio, all'inizio del triennio di aggiustamento prima ipotizzato, la legge di attuazione potrebbe richiedere che venga fissato un livello massimo del debito pubblico oltre il quale le emissioni non saranno consentite, se non con un voto a maggioranza qualificata delle Camere.

Dopo di che, se l'economia, anziché di un'avversità ciclica, mostrerà di soffrire di una crisi strutturale di crescita o se la finanza pubblica, anziché vittima del ciclo o di errori di previsione, mostra di essere inadeguatamente controllata nelle entrate e nelle uscite, la disciplina di bilancio prevista dalla Costituzione farà il suo mestiere. Avrà, cioè, l'effetto di accelerare il riconoscimento dei costi che la collettività deve sopportare per affrontare e correggere i problemi di lungo periodo strutturali, reali, politici, distributivi, amministrativi, culturali che affliggono il suo

benessere, anziché nascondere quei costi rinviandoli con il debito alle future generazioni.

Vorrei concludere con un paio di osservazioni sul problema della giustiziabilità, che secondo me è l'aspetto più carente del disegno governativo. La giustiziabilità riguarda due aspetti: la validazione delle stime delle previsioni contabili, sulle quali si fonda il meccanismo di disciplina di bilancio, e la validazione dei provvedimenti legislativi, che se non realizzano la disciplina diventano anticostituzionali in base al nuovo testo della Carta.

È evidente il rischio di coinvolgere la Corte costituzionale in un continuo contenzioso, denso di tecnicità contabili, economiche e finanziarie, che minerebbe la serenità del suo lavoro e l'efficacia del nuovo vincolo, senza contare la delicatezza delle necessarie normative circa la procedura per adire la Corte e la titolarità del diritto a farlo nei diversi casi di pretesa violazione che possono configurarsi in un processo così ampio come la legislazione di bilancio.

Non posso qui soffermarmi su questo aspetto della riforma in discussione, che fra l'altro è prevalentemente giuridico e procedurale. Come economista noto, però, che, se non venisse affrontato adeguatamente, la riforma in discussione mancherebbe di credibilità e quindi di efficacia, anche come disciplina preventiva. Si tratta di precisare i ruoli, le responsabilità e i tempi per il loro esercizio del Governo, del Parlamento, della Corte dei conti, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.

Un ruolo importante andrebbe assegnato anche a un nuovo organo, la cui istituzione è da tempo suggerita da molti anche in sede europea, e che dà buona prova in quasi tutti i Paesi dove è stato creato: un'autorità di bilancio indipendente, adeguatamente attrezzata, con funzioni e competenze specifiche, complementari a quelle della Corte dei conti. Le sue valutazioni, delle quali al legislatore sarebbe fatto obbligo di tener conto, agevolerebbero il monitoraggio e l'implementazione del vincolo di pareggio, rendendo

più radi ed efficaci i pronunciamenti della Consulta. Fra i membri dell'autorità di bilancio indipendente potrebbero trovare posto anche rappresentanti di organi comunitari delegati a presidiare il raccordo fra la disciplina di bilancio nazionale e quella europea.

L'istituzione dell'autorità indipendente dovrebbe far parte di una serie di misure e cambiamenti di atteggiamento degli organi della Repubblica nei confronti della disciplina di bilancio, di un grande investimento nella trasparenza, nella qualità delle statistiche, nell'adozione di previsioni economiche prudenti, nella chiarezza dei tempi e dei modi di realizzazione del federalismo e via elencando.

Senza chiarezza, certezza e stabilità delle regole di distribuzione delle risorse disponibili, anche per gli enti territoriali, l'obbligo del pareggio dei bilanci non può essere inteso con la serietà necessaria per elevarlo a principio costituzionale. Solo in un clima di effervescente e condiviso impegno in intense e articolate riforme della finanza pubblica, partecipato anche dall'opinione pubblica, l'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio avrebbe credibilità ed efficacia e si rivelerebbe effettivamente giustiziabile.

Il mio consiglio, se si compie un'operazione simile in Costituzione, è fare una campagna di *marketing* di altissima professionalità che coinvolga l'opinione pubblica nel capire profondamente che cosa si sta facendo. Guai se passa l'idea che cambiamo la Costituzione perché abbiamo un problema con l'Europa! Bisogna spiegare alla gente che stiamo andando al cuore dell'equilibrio intergenerazionale dei diritti fondamentali sui quali si svolge la nostra vita politica, e che lo stiamo facendo con grande cautela, attenzione e realismo.

Naturalmente le procedure di giustiziabilità non devono entrare nella Carta, ma devono essere adottate con apposita legislazione. In Costituzione, però, ci vuole almeno un minimo riferimento all'obbligo di legiferare in proposito. Se le modifiche

alla Costituzione non facessero riferimento al tema della giustiziabilità, non sarebbero credibili.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Bruni e do la parola al professor Giuseppe Pisauro dell'Università La Sapienza di Roma.

GIUSEPPE PISAURO, Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università La Sapienza di Roma. Ringrazio innanzitutto per l'invito a partecipare a queste audizioni.

Partirò da un punto di vista critico rispetto all'idea di introdurre l'obbligo di pareggio del bilancio in Costituzione. Poi dirò perché, secondo me, bisogna comunque cercare di fare qualcosa e userò i punti critici come guida rispetto a possibili formulazioni del principio.

Il mio punto di partenza per l'elencazione dei punti critici è la lettera che sette grandi economisti americani hanno scritto nel luglio scorso al Presidente degli Stati Uniti e al Congresso a proposito dell'eventualità di introdurre lo stesso principio nella Costituzione americana. In quella lettera, scritta da quelli che, secondo me, sono tra i maggiori economisti viventi, da Arrow a Solow, si elenca una serie di punti, intorno ai quali è costruito il mio intervento.

Il primo punto afferma che rispettare il principio del pareggio di bilancio in fase di recessione economica comporterebbe l'adozione di misure controproducenti e neutralizzerebbe il funzionamento degli stabilizzatori automatici.

Il secondo punto riguarda la *golden rule*: il pareggio di bilancio impedirebbe al settore pubblico, diversamente da ciò che normalmente avviene nel settore privato, il ricorso al debito per finanziare spese per infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, protezione ambientale e altri investimenti vitali per il benessere futuro della nazione.

Il terzo punto è che si incentiverebbe il ricorso a pratiche contabili creative. È probabile che da ciò deriverebbe un ampio

contenzioso sull'interpretazione da dare al principio e, di conseguenza, un ruolo improprio del sistema giudiziario nella determinazione della politica economica.

Il quarto punto riguarda il fatto che l'introduzione del principio si accompagna alla previsione di procedure di deroga, che in molte proposte richiedono maggioranze qualificate, come avviene anche nel caso italiano. Si tratta di una ricetta per situazioni di stallo.

Come quinto punto, alcune proposte prevedono anche l'introduzione di un limite al totale della spesa. Come vedete, la discussione anche al di là dell'Atlantico non è molto diversa da quella che si sta svolgendo qui.

Questi sette economisti dicono che un tale limite danneggerebbe la capacità di contrastare una recessione attraverso stabilizzatori automatici o interventi discrezionali, ma che un tale limite sarebbe dannoso anche in fasi espansive, perché avrebbe effetti negativi sulla crescita, in quanto investimenti ad alto rendimento, anche se pienamente finanziati dai tagli addizionali, dovrebbero necessariamente essere controbilanciati da tagli ad altre spese.

Poi ci sono due punti più contingenti. Se si vuole il pareggio di bilancio, non è necessario emendare la Costituzione — negli anni Novanta, il bilancio federale statunitense ha registrato un *surplus* per quattro anni consecutivi — e, infine, nella congiuntura odierna è pericoloso cercare di raggiungere rapidamente il pareggio di bilancio, perché ciò danneggerebbe una ripresa economica già molto debole.

Partirei proprio da questo punto, che meno si può trasportare nella situazione italiana, non tanto perché il perseguimento del pareggio di bilancio non danneggerebbe la ripresa economica già debole, perché questo è certo: manovre come quella disegnata e approvata la scorsa estate danneggiano la ripresa economica. Lo sforzo di trovare 5-6 punti di PIL di riduzione del disavanzo ha infatti un effetto negativo, almeno nel breve periodo.

Su questo c'è consenso unanime, e anche chi pensava che interventi di ridu-

zione del disavanzo potessero avere anche nell'immediato effetti positivi sulla crescita assumendo una posizione molto più cauta.

Tuttavia nel caso italiano questa è per certi versi una scelta obbligata, contingente, perché, a differenza della situazione americana, non abbiamo a nostra disposizione lo strumento di una politica monetaria autonoma, ma dobbiamo assumere il vincolo della politica monetaria europea.

In questa situazione è evidente che il pareggio di bilancio va perseguito: il problema è se vada perseguito nel contingente o se questo richieda l'inserimento di un principio generale nella Costituzione, che quindi valga « per sempre ».

Primo argomento: si può usare al contrario il sesto punto, quello in cui gli economisti americani dicono che aver avuto per quattro anni negli anni Novanta il *surplus* di bilancio è la prova che possiamo conseguire pareggi e anzi addirittura *surplus* senza bisogno di toccare la Costituzione.

Noi non abbiamo mai avuto *surplus* o pareggi di bilancio in tempi storici recenti — per usare un eufemismo — quindi questo potrebbe indurci a ritenere che abbiamo bisogno di legarci le mani con una regola esterna di rango costituzionale. Si potrebbe controbattere che nel 2013 raggiungeremo il pareggio di bilancio, ma queste è una novità che non sottovaluterei: è la prima volta in cui una proiezione di bilancio approvata dal Parlamento prevede il pareggio di bilancio, seppure fra due anni. Questo è sicuramente un elemento importante.

Vorrei fare un breve *excursus* sullo stato delle regole attuali, perché nel leggere le relazioni illustrative delle varie proposte presentate — mi riallaccio a quanto diceva il professor Brancasi — in alcune emerge la nozione che l'attuale formulazione dell'articolo 81 originariamente fosse stata pensata per perseguire il pareggio di bilancio. Ho una posizione diversa da quella del professor Brancasi, che sostiene che i costituenti non volessero

il pareggio di bilancio, perché credo che lo volessero però in un contesto completamente diverso da quello attuale.

Mi spiego: l'attuale formulazione dell'articolo 81 impone il pareggio al margine, cioè il pareggio sulle innovazioni legislative, ma non dice nulla sugli effetti finanziari di tutta la legislazione di spesa vigente. Infatti, con un bilancio dello Stato in cui non c'erano programmi di spesa che definissero diritti — i cosiddetti *entitlement* — oppure nel quale il sistema tributario era basato su imposte di tipo reale — che, quindi, meno risentivano dell'andamento del ciclo economico —, non c'era molta differenza tra pareggio al margine e pareggio complessivo.

Il problema è che nei decenni successivi è cambiata profondamente la natura dell'intervento pubblico: imposte che risentono immediatamente dell'andamento dell'economia, programmi di spesa in materia di previdenza e sanità che definiscono diritti e che, quindi, vanno per conto proprio.

Anche se noi avessimo sempre rispettato, senza trucchi e senza sbagli, il quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, oggi probabilmente ci ritroveremmo con un disavanzo, perché la natura è al margine ed è solamente *ex ante*. Il quarto comma dell'articolo 81, tuttavia, non è l'unica regola esistente nel nostro sistema: da venti anni questa regola è stata integrata da altre regole, che vengono dai trattati europei e rispondono ai difetti del quarto comma dell'articolo 81, quindi vanno verificate *ex post* e definiscono un limite all'indebitamento — il famoso 3 per cento — a livello del bilancio complessivo, quindi compresi gli effetti finanziari della legislazione previgente.

Non è casuale che il cambiamento di paradigma con l'introduzione delle regole dei trattati europei abbia accompagnato il cambiamento della situazione del nostro bilancio. Siamo passati da disavanzi per le amministrazioni pubbliche compresi tra il 10 e il 12 per cento del PIL in tutti gli anni Ottanta a livelli sempre vicini o inferiori al 3 per cento nei dodici anni 1997-2008, con la sola eccezione del 2005.

La grande crisi ha prodotto un disavanzo al 5,4 nel 2009, che poi è sceso al 4,6 nel 2010, e come dicevamo si programma di portarlo a zero entro il 2013. Si potrebbe benissimo sostenere che non vi sia un particolare bisogno di cambiamenti di regole, ma tuttavia una nuova regola costituzionale segnalerebbe — questo è il punto — ai mercati la ferma volontà di raggiungere il pareggio e di mantenerlo, ben più di quello che è possibile fare con i provvedimenti del Governo *pro tempore*.

Ci sono, comunque, come emergeva dalla lettera degli economisti che ho prima ricordato, una serie di controindicazioni, assunte da tutte le proposte. A queste obiezioni ci sono due tipi di risposta: il primo tipo propone di considerare non il saldo di bilancio grezzo, semplice, puro, ma corretto per il ciclo. Questo indicatore — sono pienamente d'accordo con le considerazioni del professor Bruni — soffre di problemi tecnici seri.

Cito solo un esempio per chi non è addetto ai lavori: se ricalcoliamo nel 2014 il saldo corretto per il ciclo riferito all'anno 2010, lo stesso cambia dal momento che il saldo corretto per il ciclo ci dà una misura di quale sarebbe il disavanzo se l'economia fosse sul suo sentiero normale. Tuttavia, il sentiero normale si calcola, però, sulla base dell'esperienza del passato, quindi, se ho dieci anni di caduta, il sentiero normale diventa più vicino alla caduta. Il sentiero normale quindi cambia: non è un dato definito, ma è assunto di volta in volta.

Questo è un esempio semplice, ma ce ne sono altri più complessi. Concordo con il professor Bruni che l'idea di citare esplicitamente saldi corretti per il ciclo andrebbe evitata. Tra l'altro, è uno dei motivi che è dietro la riforma del Patto di stabilità.

Come sapete, nel Patto di stabilità prima delle recenti modifiche e tuttora vigente si parla di saldo corretto per il ciclo. La giustificazione del passaggio invece all'idea che le spese debbano crescere in linea con il livello delle attività economiche è proprio questa. Le misure basate

sulle correzioni per il ciclo sono incerte, controverse, quindi meglio una « regola del pollice » semplice, come quella che prevede, dopo aver assunto tutti i vincoli sul disavanzo e sul debito, un vincolo ulteriore che dice che le spese devono crescere in linea con il PIL perché le entrate crescono in linea con il PIL e quindi occorre mantenere le spese in linea con il PIL. Tutto ciò, infatti, consente di non avere nel futuro problemi.

La stessa formulazione del nuovo Patto di stabilità non abbandona, ma mette molto tra parentesi l'idea del riferimento alle correzioni per il ciclo.

La correzione per il ciclo, anche ammettendo che si possa calcolare in modo tranquillo, non è comunque sufficiente a rispondere alle esigenze, che possono insorgere in situazioni di recessione grave. Nel 2008-2009 non ci si è limitati alla correzione per il ciclo in quasi tutti i Paesi, non in Italia per la situazione da cui partivamo. Infatti, in alcune situazioni, per contrastare gli effetti del ciclo sono necessarie politiche fiscali di espansione molto più aggressive.

Come fare le deroghe? Qui vale il quarto punto della lettera degli economisti americani: attenzione alle situazioni di stallo. Nella vicenda statunitense della scorsa estate, tutti erano d'accordo sull'obiettivo, ma il problema era la composizione del pacchetto da approvare. Possiamo essere tutti d'accordo che sia necessario approvare un pacchetto di stimolo fiscale, ma richiedere maggioranze qualificate è la ricetta per il *gridlock*, una situazione di stallo assoluto. Mi pare che questa delle maggioranze qualificate sia presente in qualche proposta.

Anche il principio della maggioranza dei componenti mi sembra troppo, perché ritengo che le deroghe debbano essere percorribili. Condizioni troppo stringenti le renderebbero non percorribili, anche perché in situazioni come quelle che abbiamo vissuto nel 2008-2009 la tempestività è importante. Ma oltre alla questione *ex ante*, connessa alle deroghe, vi è quella relativa all'*ex post*.

A tale proposito, la questione è sottile: nel disegno di legge del Governo si ammette un disavanzo *ex post* « nelle fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso determinati ». Benissimo, però anche qui vi sono difficoltà di calcolo, perché capire quali siano i limiti degli effetti determinati non è molto semplice, e pone le medesime questioni del saldo strutturale. Le difficoltà di calcolo che, se c'è giustiziabilità, possono dar luogo a contenzioso presso la Corte costituzionale e a una serie di problemi non di poco conto.

In sintesi, questa formulazione sembra ammettere di far operare gli stabilizzatori automatici e di non impedirne il funzionamento. Non so bene cosa si possa rispondere all'obiezione che sto per fare, però è un esempio della complessità di queste regole: gli stabilizzatori automatici sono qualcosa di insito e intrinseco al bilancio? Dipende: il grado di reattività del bilancio al ciclo economico varia da Paese a Paese e dipende da come abbiamo costruito i programmi di spesa e di entrata.

Per fare un esempio, nel caso del nostro bilancio, abbiamo una sensibilità al ciclo dal lato delle spese quasi nulla, mentre in altri Paesi, che, ad esempio hanno sistemi di protezione sociale nei confronti della disoccupazione molto più forti, la reattività delle spese al ciclo è molto maggiore.

Questo fa capire — anche se non so quale possa essere la soluzione — che c'è un grado di opinabilità in queste ricette e in queste in queste regole. Potrei avere un disavanzo maggiore nella futura recessione, se oggi cambiassi la struttura del bilancio rendendolo più reattivo al ciclo. Nella situazione italiana attuale, con il bilancio vigente, in una situazione normale — non quella con il debito al 120 per cento del PIL — con un debito a livelli più fisiologici, il nostro attuale bilancio non è sufficientemente reattivo al ciclo.

Con l'attuale bilancio, quindi, non mi limiterei ad accettare il funzionamento degli stabilizzatori automatici, ma vorrei

qualcosa di più in una situazione normale, ma qui parliamo del lungo periodo, parlando di modifiche alla Costituzione.

Altre proposte prevedono la fissazione di limiti alla pressione fiscale o al rapporto tra spese e PIL. Qui valgono le considerazioni degli economisti americani che ho letto prima, che sono le obiezioni fondamentali, ma oltre alla scarsa eleganza di mettere numeri in Costituzione — ad esempio il limite al 45 o al 38 per cento — c'è anche un'obiezione di natura tecnica.

In una situazione come la nostra, in cui la spesa per interessi pesa parecchio ed è completamente al di fuori del controllo delle autorità di bilancio, non possiamo immaginare che quando cambia lo *spread* e aumenta la spesa per interessi si possa fare una riduzione compensativa nelle altre spese, per rispettare il limite, che è riferito alla spesa totale della pubblica amministrazione. Al massimo, si può accettare un limite del genere se riferito alla spesa primaria. In questo caso, infatti, si tratterebbe di una correzione minima.

Un'altra questione riguarda i limiti sia della spesa che della pressione fiscale. Questo tipo di obblighi è in insanabile contraddizione con i principi del decentramento fiscale inseriti nel Titolo V, in particolare con la previsione di attribuzione di autonomia finanziaria di entrata e di spesa agli enti territoriali. Qualsiasi limite alla spesa pubblica o alle imposte richiederebbe di neutralizzare l'autonomia finanziaria di tutti i comuni, province, città metropolitane e regioni.

Posso imporre in Costituzione il pareggio di bilancio a tutti, posso anche imporre un limite alla spesa del bilancio dello Stato, un limite alla pressione tributaria delle imposte erariali, ma non posso imporre un limite alla somma delle spese o delle imposte di migliaia di soggetti istituzionali, ai quali ho attribuito autonomia finanziaria.

Bisogna scegliere tra l'autonomia finanziaria per gli enti territoriali e la previsione di limiti alla spesa pubblica e alla pressione fiscale: tutte e due le cose insieme non si possono avere e non conosco nessuna situazione di Paesi con decentra-

mento fiscale che presenti vincoli di questo tipo riferiti al complesso della spesa della pubblica amministrazione. Le stesse proposte degli economisti americani riguardano strettamente il bilancio federale, non vanno sui bilanci dei singoli Stati e non parlano delle imposte raccolte dalla California e dal Texas o delle loro spese.

Quando si parla di pressione fiscale, si parla non solo della pressione fiscale dello Stato, ma di tutti gli enti territoriali. Da un punto di vista tecnico, non ci sono particolari difficoltà nel riferire l'obbligo del pareggio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, basta imporre l'obbligo del pareggio a tutti. Non credo che sia tecnicamente agevole immaginare un pareggio per il complesso delle regioni, in cui una regione in avanzo compensa il disavanzo di un'altra, e meno che mai per i comuni.

Se vogliamo il pareggio per l'intera pubblica amministrazione, occorre che il pareggio sia stabilito ente per ente e nessuno possa indebitarsi. Questo naturalmente, come evidenziato al terzo punto della lettera degli economisti americani, non metterebbe al riparo da pratiche contabili creative. Si pensi, ad esempio — e qui andiamo alla sostanza della riforma costituzionale, anche se tale questione andrebbe affrontata con legge ordinaria — al problema del rapporto tra il settore delle amministrazioni pubbliche e le società di proprietà pubblica non incluse nel suddetto settore.

Sarebbe sempre possibile, in tutte queste proposte di riforma, trasferire spesa finanziata con debito a entità esterne al settore delle amministrazioni pubbliche, ma di proprietà pubblica. D'altra parte, questo è quello cui abbiamo assistito in tutto il settore delle amministrazioni locali, vale a dire alla creazione di società esterne con il trasferimento della spesa per sfuggire ai vincoli del Patto di stabilità interno.

Questo aspetto può essere sostanziale e avere dimensioni importanti. Nel conto della pubblica amministrazione oggi ci sono circa 2,5 punti di PIL — equivalenti a 40 miliardi di euro — per trasferimenti

alle imprese. Questi sono in gran parte trasferimenti a imprese pubbliche, contributi alla produzione e agli investimenti.

Una prima scappatoia ovvia rispetto a un vincolo di pareggio in Costituzione è quella di non dare più questo tipo di sussidi e lasciare indebitare le imprese pubbliche esterne. C'è sicuramente un problema da questo punto di vista.

Vengo alla questione della *golden rule*. In molte proposte di riforma l'obbligo del pareggio è riferito solo al bilancio dello Stato, in qualcuna anche a quelli delle regioni. Si lascerebbe alle autonomie locali la possibilità di indebitarsi per finanziare spese di investimento come oggi già è previsto dalla Costituzione.

Ci sono ottimi motivi per prevedere la possibilità di finanziare le spese di investimento con debito. Tra l'altro, vedo che in molte proposte si afferma il principio dell'equità intergenerazionale, ma non mi è chiaro cosa implichi questo principio. Dovrebbe implicare almeno che le generazioni future sopportino parte dell'onere del finanziamento degli investimenti, che andranno a beneficiare tali generazioni.

Il principio dell'equità intergenerazionale, almeno nelle sue versioni più semplici — ce ne sono di molto più complicate — è del tutto coerente con la possibilità di finanziare a debito gli investimenti e non richiede assolutamente il pareggio di bilancio, quindi da una cosa non discende necessariamente l'altra. Dall'una discende senza dubbio la disciplina fiscale, ma non il pareggio di bilancio.

Non riesco a capire perché bisogna fornire una maggiore protezione agli investimenti effettuati da amministrazioni locali rispetto a quelli effettuati dallo Stato, perché questo è implicitamente sotteso nell'idea che siano finanziabili con debito solo gli investimenti locali e non anche quelli dell'amministrazione centrale. Tra l'altro, dal punto di vista della crescita economica futura, obiettivi più ampi possono essere raggiunti dall'amministrazione centrale, quindi non riesco a capire la *ratio* di questo tipo di impostazione.

Dal punto di vista quantitativo, i tre quarti degli investimenti fissi lordi delle amministrazioni pubbliche, che nel 2010 ammontavano a circa 32 miliardi di euro, sono responsabilità di amministrazioni locali, mentre la restante parte — un quarto — ricade nel settore delle amministrazioni centrali. In tal modo, creiamo una distorsione — ben rappresentata dall'intervento precedente — anche nelle scelte di investimento e nel modo di far funzionare le infrastrutture pubbliche.

Tutto ciò esclude investimenti effettuati da entità pubbliche ma esterne alla pubblica amministrazione come ad esempio le Ferrovie dello Stato, che possono indebitarsi.

Un'altra questione riguarda il coordinamento della finanza pubblica. La disciplina fiscale in un Paese con più livelli di Governo richiede un processo di formazione del bilancio, in cui ruoli e responsabilità dei vari attori siano chiaramente definiti. Da questo punto di vista valuto positivamente le proposte di modifica dell'articolo 117 della Costituzione, tese ad attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica del sistema tributario.

Infine, un'ultima notazione con riferimento al grado eccessivo di dettaglio che si riscontra in alcune proposte di riforma. In alcuni casi i testi assomigliano più a una legge ordinaria che non alla Costituzione. In merito, si potrebbero avanzare considerazioni di eleganza, ma sono sempre opinabili. C'è, invece, un fatto più importante: un eccesso di dettaglio in Costituzione irrigidisce e limita eccessivamente le scelte successive.

La vicenda del Titolo V della Costituzione, le difficoltà di applicazione di quella riforma, in particolare dei commi dell'articolo 119 in cui si elencano le forme ammesse di finanziamento per gli enti locali, escludendo completamente i trasferimenti, cosa che non esiste in nessun Paese federale del mondo, neanche nei più decentrati, dovrebbero fungere da *caveat*. Raccomando, quindi, attenzione nell'intro-

durire con buone intenzioni troppi dettagli, per i quali è sempre difficile considerare appieno le conseguenze future. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. Siccome il professor Bruni deve lasciarci a breve, do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

RENATO CAMBURSANO. Chiedo scusa al professor Merloni perché purtroppo non potrò ascoltarlo, ma leggerò la sua relazione.

Ringrazio il professor Pisauro per l'ottima relazione. Condivido parecchie delle sue considerazioni, ma l'unica difficoltà è l'approccio che lei ha voluto dare, partendo dal confronto del Paese Italia rispetto alla situazione in cui si trovano gli Stati Uniti.

È vero che alcuni premi Nobel hanno espresso le preoccupazioni a cui lei faceva cenno rispetto al pareggio di bilancio federale, ma è altresì vero che negli Stati Uniti su cinquantuno Stati circa quaranta hanno già questo vincolo, cosa che noi non abbiamo a nessun livello almeno in modo formale e soprattutto rispettoso delle formalità.

Non ho alcuna osservazione da fare al professor Bruni, perché condivido totalmente la sua relazione. Ha giustamente affermato che non dobbiamo riscrivere la Costituzione sull'onda della situazione contingente in cui ci troviamo. Come non essere d'accordo, anche considerando che, una volta modificata la Costituzione, la stessa dovrebbe valere al di là del ciclo congiunturale?

Noi siamo però in una crisi strutturale e abbiamo avuto l'esempio della Spagna ai fini dell'andamento dei mercati, che è una delle regole, oltre a quelle del Patto di stabilità, che abbiamo sottoscritto nel tempo e che dovrebbe regolare anche la nostra comunità e quindi chi la governa. La Spagna nel giro di pochissime settimane ha introdotto a larghissima maggioranza nella propria Costituzione il principio del pareggio del bilancio. Noi non lo abbiamo fatto, e chi lo ha letto in modo negativo ci ha penalizzato sui mercati.

Vengo invece alla proposta che lei oggi ha reiterato, avendola già annunciata il 16 marzo, nella precedente audizione, ovvero l'individuazione nella Costituzione di un'autorità di bilancio indipendente, che verifichi la giustiziabilità del principio del pareggio, cioè un nuovo organo, che non può essere né la Corte costituzionale — la quale, anche secondo quando affermato dal professor Bertolini nell'audizione di questa mattina, non avrebbe l'esperienza per entrare nel merito —, né la Corte dei conti, ma sarebbe un'autorità di bilancio indipendente.

Questo organismo dovrebbe, però, essere previsto in Costituzione, perché altrimenti non gli si dà quella forza e quel ruolo effettivo di controllo.

Infine, non posso che essere d'accordo con lei: in queste settimane il nostro Paese ha perso tante autonomie. Figuriamoci se sarebbe un insulto se rappresentanti di organi comunitari potessero far parte di questa autorità di bilancio indipendente, così come sarebbe davvero buona cosa — è un invito più a me stesso, al presidente, alla Commissione e al Parlamento — se venisse coinvolta l'opinione pubblica in questa operazione per l'importanza che riveste, perché altrimenti verrebbe letta come l'ennesimo colpo di mano di cui non si capisce bene l'obiettivo, ma si pagano le conseguenze.

PRESIDENTE. Onorevole Cambursano, non riusciamo a coinvolgere i colleghi deputati, non vedo come riuscire a coinvolgere l'opinione pubblica !

MARIO TASSONE. Chiedo scusa se tra qualche istante dovrò raggiungere l'Assemblea. L'ho seguita con molta attenzione, professor Bruni, e ho cercato di recuperare quanto mi era sfuggito attraverso la lettura del documento che ci ha consegnato.

Lei insegna economia monetaria internazionale, quindi ha una visione privilegiata. I temi oggi legati ai disegni e alle proposte di legge sull'articolo 81 della Costituzione riguardano anche gli eventi non controllabili. In una situazione eco-

nomica globalizzata ma priva di un « Governo europeo » ci sono fattori e dati che non possono essere predeterminati. Un nuovo articolo 81 ovviamente sarebbe una dichiarazione di buoni intendimenti o di previsione di sane politiche, ma quali sono le sane politiche? Forse quella della riduzione dell'indebitamento, ma poi l'articolo 119 della Costituzione prevede che per quanto riguarda le autonomie territoriali si possano fare indebitamenti se ci sono investimenti, dato di cui parlavo con l'onorevole Calderisi su cui vorrei richiamare la vostra attenzione.

Vorrei chiedere anche una valutazione comparata tra quanto è successo nel dopoguerra per quanto riguarda l'indebitamento, gli investimenti e la ricostruzione e oggi, perché, se nel dopoguerra si fosse fatto un annuncio formale di rango costituzionale, cosa sarebbe avvenuto rispetto agli obiettivi che il Paese ha raggiunto?

Vorrei avere una vostra valutazione sull'indebitamento di allora, che poi è lievitato negli ultimi anni, senza dare colpe agli anni Sessanta, Settanta e Ottanta, in cui la situazione che si verifica oggi era ovviamente sotto controllo. Ritengo che oggi non si possano fare previsioni economiche, se non fare una previsione costituzionale secondo cui non bisogna mai morire di fame, non bisogna essere poveri e bisogna capire come non morire di fame e non essere poveri.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Franco Bruni per la replica.

FRANCO BRUNI, Professore ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale presso l'Università Luigi Bocconi di Milano. Scusatemi se devo andare. Comincerei dal tema del dopoguerra. Secondo me nel dopoguerra c'era una diversa consapevolezza del lungo periodo, perché il nostro Paese era distrutto e si guardava al lungo periodo. Anche la classe politica aveva una diversa tensione morale e intellettuale, quindi, credo che la differenza sia enorme non solo nel nostro Paese, ma in tutte le democrazie.

Oggi siamo in crisi nel rapporto di delega democratica, e dobbiamo trovare modo di mettere dei vincoli altrimenti i delegati non sono più credibili: ne hanno fatto talmente di tutti i colori che, se non si legano le mani, non sono più credibili, infatti non lo sono più perché quando parlano nessuno crede loro. Non sto parlando solo dei nostri politici: è un problema generale e, andando spesso negli Stati Uniti, vi assicuro che la credibilità della classe politica americana è nulla in questo momento.

Non parliamo dei premi Nobel, che fra l'altro sono il contrario del buonsenso, anzi credo che la mancanza di buon senso sia una condizione necessaria per vincere il premio Nobel, ne ho conosciuti tanti e ve lo assicuro.

C'è una controprova di quanto dicevo sulle analogie con il clima del dopoguerra: oggi, infatti, siamo veramente nei guai a livello globale — è una situazione che assomiglia a una specie di guerra — e stanno tornando di attualità quelle preoccupazioni sulle responsabilità per il futuro e per il lungo periodo che c'erano una volta. Essere qui, così come in tutto il mondo, a discutere del vincolo di bilancio in Costituzione e parlare di disciplina di bilancio significa che siamo tutti preoccupati, anche se in modo diverso, e stiamo cercando di rilanciare la cooperazione internazionale perché abbiamo la consapevolezza dell'interdipendenza delle nostre economie, proprio come nel dopoguerra.

Quanto ai fattori incontrollati, credo che, così come ho cercato di dire nella mia relazione e come evidenziato anche nell'intervento del professor Pisauro, si possa gestire l'introduzione del principio del pareggio in Costituzione con la dovuta flessibilità. Si tratta di inserire tale principio in Costituzione nel modo giusto, in modo tale che quando non sarà rispettato a causa di fattori incontrollabili o di errori ci sia il tempo per porvi rimedio. Il riaggiustamento deve, però, essere obbligatorio e deve essere monitorato in modo molto speciale, perché altrimenti di anno

in anno si sposta in là l'obiettivo, ed è proprio questa la ragione per la quale abbiamo un debito pubblico enorme.

Non è che non ci sia voglia di tornare indietro: è che non lo si fa invece, bisogna prevedere regole molto stringenti. A tale proposito, ho addirittura accennato all'idea di prevedere un vincolo alle emissioni di debito pubblico, che potrebbe essere anche mediato da questa famosa autorità indipendente.

Sull'autorità indipendente occorrerebbe un seminario specifico nel quale raccogliere tutti gli esempi che ci sono negli altri Paesi e discutere a fondo su come configurarla.

MARIO TASSONE. Io sono contrario a qualsiasi autorità, in quanto si delegano i controlli.

FRANCO BRUNI, *Professore ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale presso l'Università Luigi Bocconi di Milano*. Io, invece, credo che sia uno dei modi per legarsi le mani. In questo modo l'autorità politica acquista maggiore credibilità e maggiore autorevolezza nella misura in cui fissa degli obiettivi e gli strumenti con cui raggiungerli assumendosene la responsabilità politica, ma poi si impegna a non interferire nell'esecuzione tecnica e chiede solo conto di come l'autorità indipendente abbia esercitato le proprie funzioni.

Questa autorità indipendente dovrebbe avere obiettivi molto precisi di natura contabile e valutativa, ma, per esempio, teniamo conto che negli Stati Uniti, quando qualcuno si alza al Congresso e propone qualcosa, il Congresso nel *congressional budget office* fa i conti, e quei conti fanno stato, nel senso di dire che la proposta ha un determinato costo.

Questa autorità, che a un certo punto si mette in competizione anche con accademici esterni e centri studi, deve difendere la sua reputazione nel fare le sue valutazioni e rendere conto di come ha esercitato le sue funzioni. Non so se la previsione di questa autorità vada inserita esplicitamente in Costituzione, forse po-

trebbe essere prematuro, ma su tale questione può essere utile chiedere ai costituzionalisti.

Qualcosa del genere va fatto, perché altrimenti non ci sarebbe una sufficiente pressione. Questa è una delle cose che l'Europa chiede di più e sono sicuro che, nella sostanza, questo farebbe più piacere a Bruxelles che non l'introduzione del limite del pareggio di bilancio in Costituzione. Tra l'altro, a Bruxelles stanno pensando seriamente di rendere obbligatoria l'istituzione di un'autorità di siffatta natura per tutti i Paesi europei in modo da poter avere un controllo omogeneo dal centro sul modo con cui questi vengono fatti i conti e le previsioni. Oggi è quasi impossibile: i francesi prevedono il ciclo in modo diverso da noi e così via, Eurostat e la Commissione cercano di mettere ordine, ma è un vero disastro.

Un'ultima osservazione sulle riforme approvate recentemente in Spagna. Non mi sembra che la riforma fatta dagli spagnoli sia un granché. Certo, hanno dato un buon esempio del fatto che ci tengono a provvedere alle richieste che vengono dall'Europa, però credo che per guadagnare questo tipo di credibilità il nostro Parlamento e il nostro Governo abbiano talmente tante cose da fare subito che non ci sia bisogno di correre per farlo. Per riacquistare credibilità basta molto meno in un certo senso, ma molto di più.

PRESIDENTE. Osservo che il debito pubblico lo fanno anche negli Stati Uniti nonostante la presenza del Congressional Budget Office (CBO).

FRANCO BRUNI. *Professore ordinario di economia internazionale e di economia monetaria internazionale presso l'Università Luigi Bocconi di Milano.* Assolutamente sì.

PRESIDENTE. Sei anni fa, la Commissione bilancio ha visitato il CBO, quindi si può anche rispolverare la relazione che avevamo predisposto all'epoca.

Ringrazio il professor Bruni e do subito la parola al professor Merloni, che è stato

tirato in ballo. Vediamo cosa ne pensa un esperto di diritto amministrativo.

FRANCESCO MERLONI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia.* Ringrazio dell'invito e mi limiterò a pochissimi punti, perché sul tema del pareggio di bilancio anch'io sono arrivato pieno di perplessità, ma mi pare che quello che è stato detto fin qui alimenti nettamente l'ipotesi di distinguere tra il perseguimento dell'equilibrio di bilancio con una normativa — che può essere transitoria — e l'inserimento di una clausola così netta, come il divieto permanente del ricorso all'indebitamento, che non mi sembra una soluzione.

La discussione si è sviluppata molto sul tema dei controlli. Io sono dell'idea che i controlli debbano essere preventivi prima che successivi e che a questo fine vi sia già una tradizione delle Commissioni parlamentari, che purtroppo non è riuscita nell'intento, perché la verifica è fatta su ciascuna legge mentre occorrerebbe avere sempre un quadro d'insieme degli effetti anche nel tempo e soprattutto degli effetti del ciclo, sulla base dei quali l'andamento previsto per una spesa subisce delle variazioni.

Ci sarebbe, quindi, bisogno di un meccanismo di allarme e di un meccanismo che richiami le Camere rispetto a leggi che possano violare l'equilibrio del bilancio. Da questo punto di vista, la proposta del Partito democratico di coinvolgere il Presidente della Repubblica è positiva, perché è l'unica autorità che può rinviare un progetto di legge alle Camere e quindi sollecitare una nuova adozione del provvedimento, magari con una maggioranza qualificata.

Il problema è l'individuazione del soggetto al quale riconoscere il potere di attivare l'intervento del Presidente della Repubblica, perché se come abbiamo visto c'è un problema alla Corte costituzionale, la quale non è in grado di attrezzarsi in termini di controlli tecnici sull'andamento della spesa, non può dirsi lo stesso per la Presidenza della Repubblica. Quindi il

problema rimane: o Corte dei conti o questa autorità. Da esperto di questioni relative ai rapporti Stato-regioni-enti locali, — poi dirò qualcosa anche a proposito della competenza in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica — capisco perfettamente tutte le esigenze, ma, se vogliamo tenere in piedi uno Stato decentrato, non possiamo nei momenti di crisi accentrare di nuovo drammaticamente tutto, cancellando l'autonomia di regioni ed enti locali.

Il risultato è infatti che parliamo di federalismo, il quale però si sbriciola, e addirittura qui è in discussione la sovranità nazionale per certi aspetti, ma quella collegata all'euro e in genere alle politiche economiche è una cessione di sovranità, che lo Stato fa consapevolmente, salvo che — poi come avvenuto in Germania — la Corte costituzionale chieda che sia il Parlamento a esprimersi ad ogni cessione di sovranità.

Il tema dell'autonomia è molto delicato perché, se tocchiamo la Costituzione, rischiamo di rimettere in discussione un modello. Il professor Pisauro si è mostrato molto critico sull'articolo 119 della Costituzione, e capisco gran parte delle sue obiezioni. Però, a mio giudizio, questo articolo è una delle poche cose del Titolo V scritte adeguatamente, con l'idea di difendere l'autonomia. Tornando alla questione della Corte dei conti o dell'autorità, continuo a ritenere che la Corte dei conti per vari motivi, per quanto sia stato detto che è un organismo al servizio della Repubblica, sia al servizio più dello Stato che della Repubblica.

Ci vorrebbe, quindi, un'autorità molto forte, una Corte dei conti rivista, magari separandola rispetto alle funzioni giurisdizionali, che abbia l'autorità di richiamare il Parlamento, attraverso, ad esempio, il Presidente della Repubblica o i consigli regionali, nel caso dell'approvazione di leggi che abbiano contravvenuto ai vincoli stabiliti.

Quanto alla collazione nella Costituzione del principio del pareggio del bilancio, mi pare che la prima proposizione del disegno di legge del Governo, in cui si

parla, con la correzione del professor Bruni, invece di osservanza dei vincoli, di adeguare i propri comportamenti all'appartenenza alla comunità europea, debba essere riferita all'articolo 81, piuttosto che al 53. Ritengo, inoltre, che tale formulazione sia migliore della secca affermazione del pareggio di bilancio e del divieto di indebitamento, in quanto formulata in termini tendenziali rispetto all'obiettivo che si deve raggiungere.

Una norma transitoria può stabilire in maniera più cogente che cosa si deve fare nei prossimi anni. In questo senso, una legge di stabilità rinforzata, che costringa a ridurre non solo il disavanzo — dovremo arrivare al pareggio nel 2013 —, ma lo *stock* di debito.

Vorrei richiamare l'attenzione su un tema che è stato già sfiorato da diversi interventi. Diversi progetti di legge — non quello del Governo, non quello del principale partito dell'opposizione — contengono la previsione di un limite alla spesa.

Il limite alla spesa qui mi sembra un eccesso di zelo, perché è considerato come un provvedimento complementare, che dimostrerebbe ulteriormente la volontà di tenere i conti sotto controllo. A questo proposito alle obiezioni di carattere tecnico-economico che sono state sollevate dagli economisti e dai premi Nobel americani, per cui, se non si raggiunge l'obiettivo, lo si irrigidisce ulteriormente, aggiungerei alcune valutazioni di ordine costituzionale. Se consideriamo il tetto alla spesa, dobbiamo valutare se il tetto debba essere fissato al 40 o al 45 per cento, e in rapporto a che cosa, cioè a quale quantità di spesa ammissibile. Faccio notare che ci sono dei Paesi europei, la Francia ma soprattutto i Paesi scandinavi, che viaggiano ad un livello di spesa pubblica pari a circa il 50 per cento del prodotto interno lordo e non hanno nessun problema di equilibrio di bilancio o hanno problemi di equilibrio di bilancio diversi, molto minori rispetto ai nostri. Evidentemente, quindi, il problema non risiede nel limite alla spesa, anche perché in un sistema di equilibrio l'indebitamento dovrebbe essere l'ecce-

zione, ma dovrebbe essere consentito proporre che la spesa maggiore venga sostenuta con maggiore fiscalità.

Nella normale dialettica che c'è in tutta Europa tra partiti conservatori e partiti progressisti, c'è la logica per cui i partiti conservatori propongono una riduzione della spesa pubblica e i partiti progressisti propongono una spesa pubblica non certo coperta con l'indebitamento. Dovrebbero assumersi la responsabilità di proporla con maggiori entrate fiscali. Non ci sono alternative: questo è il modello dei Paesi scandinavi, nei quali maggiori entrate fiscali tengono il bilancio in pareggio.

Se prendiamo la Costituzione nella sua parte prima, quindi tutti i valori costituzionali, e la recente indicazione dei famosi livelli essenziali delle prestazioni, abbiamo sostanzialmente l'idea di una Costituzione che chiede investimenti pubblici nella scuola, nella sanità, nelle infrastrutture e nella stessa previdenza, mentre un'ulteriore previsione indica che queste prestazioni devono essere stabilite dallo Stato, come livelli essenziali da rispettare in tutto il territorio nazionale.

Questo significa che regioni ed enti locali sarebbero nella possibilità di elevare i livelli delle prestazioni, rivolgendosi alle rispettive popolazioni attraverso una maggiore imposizione fiscale, e non certo con l'indebitamento.

Se questa è la regola che deve essere mantenuta per tenere insieme la prima parte della Costituzione con la seconda parte, mi pare che fissare un limite alla spesa pubblica non avrebbe senso, anzi sarebbe in esplicito contrasto con il perseguimento di altri obiettivi che la Costituzione ritiene necessariamente da perseguire.

Concludo, infine, con la questione, precedentemente accennata, del coordinamento della finanza pubblica. Credo che dobbiamo metterci d'accordo forse una volta per tutte — e probabilmente anche il federalismo fiscale non ha dato una risposta definitiva — su come pensiamo al coordinamento della finanza: se in modo

binario, per cui lo Stato ha due rapporti, uno con la regione e uno con gli enti locali, o a cascata.

Sono sostenitore di una reinterpretazione del Titolo V, che dice che solo la regione è il decisore finale sull'assetto della finanza locale, perché solo la regione sa quali sono le competenze degli enti locali nella regione interessata ed ha, quindi, il quadro della situazione. La regione quindi deve farsi garante del sistema della finanza regionale e locale e rispondere anche allo Stato. Ci sono, quindi, due livelli di coordinamento della finanza pubblica: quello dello Stato e il sistema delle autonomie; livelli che, però, ridurrei a un rapporto tra Stato e regioni, e uno relativo alla finanza locale, in cui è la regione che si deve fare carico di un coordinamento della finanza locale.

Se diciamo semplicemente che ci siamo sbagliati e che la materia coordinamento della finanza ritorna ad essere materia statale, perdiamo questa capacità di coordinamento della finanza anche a livello regionale, che si aggiunge a quello statale senza far perdere a quest'ultimo il ruolo fondamentale per cui lo Stato è il garante degli equilibri complessivi della finanza, ma poi è la regione che fa il lavoro minuto di coordinamento della finanza a livello locale.

PRESIDENTE. Una situazione complicata. Do la parola all'onorevole Causi.

MARCO CAUSI. Nel ringraziare tutti i professori, vorrei porre una domanda sull'autorità, visto che il professor Bruni ha sollevato il tema. Noi l'abbiamo già affrontato in occasione dell'approvazione della legge di riforma della finanza pubblica, la n.196 del 2009, dal momento che in uno dei testi approvati dal Senato era prevista la costituzione di un'autorità indipendente di controllo dei conti pubblici. Questa era, però, di tipo parlamentare, derivando dalla riunificazione dei servizi bilancio della Camera e del Senato e doveva, quindi, avere un ruolo non solo di valutazione esterna, ma anche di consulenza per il Parlamento stesso.

Poi non se ne fece nulla, quindi vorrei chiedere un parere sulla configurazione che questa autorità dovrebbe assumere: indipendente o in rapporto con il Parlamento?

Sul coordinamento della finanza pubblica il professor Merloni ha detto una cosa molto importante e vorrei conoscere l'opinione del professor Pisauro in merito.

PRESIDENTE. Do ora la parola agli auditi per la replica finale.

GIUSEPPE PISAURO, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università La Sapienza di Roma.* Per quanto riguarda il confronto con gli Stati Uniti, era ovviamente un artificio retorico quello di prendere l'autorità dei sette studiosi americani, anche se tra loro ci sono Arrow e Solow, i che ritengo due dei maggiori economisti viventi. Mi sembrava, quindi, un buon modo per cominciare.

Quelle considerazioni valgono a prescindere dal contesto. So bene — l'ho anche detto — che il contesto americano è diverso da quello italiano, infatti alcuni di quei punti non si applicano direttamente al nostro Paese. Proverei a ragionare, infatti, sulle ragioni per le quali in una situazione come quella del federalismo americano, mentre gli stati hanno spesso nelle proprie Costituzioni l'obbligo del bilancio in pareggio, il governo federale non ce l'ha.

Si tratterebbe di rovesciare completamente l'impostazione dell'articolo 119 della Costituzione: come mai negli Stati Uniti il Governo federale si indebita e gli stati no? Perché la funzione di stabilizzazione e redistribuzione è affidata, come nei testi sacri del federalismo, al governo centrale, che si indebita e finanzia anche gli investimenti locali.

Sarebbe interessante fare una riflessione in merito.

Assai interessante è la questione del coordinamento della finanza pubblica e, in particolare, dell'applicazione di un modello a cascata o parallelo. A tale proposito, sia nella scorsa legislatura che in questa tutti i tentativi di applicazione del

Titolo V tentano di mediare su questo aspetto, anche se le opinioni sono diverse.

Non sono un giurista, quindi mi avventuro su un terreno non completamente di mia pertinenza, ma anche assumendo il punto di vista del coordinamento a cascata, in cui la finanza locale è competenza regionale, questo significa che le regioni devono fare i loro piccoli patti di stabilità interni, ma questa mi sembra una funzione amministrativa, mentre qui parliamo di funzione legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Credo, quindi, che questa funzione possa essere attribuita allo Stato anche in un modello a cascata: non riesco a cogliere la contraddizione tra le due cose, pur non essendo completamente convinto dell'opportunità di procedere al modello a cascata, ma su questo si può ulteriormente discutere.

Sull'autorità indipendente mi sarebbe piaciuto che il professor Bruni fosse rimasto, perché non ho capito bene cosa avesse in mente. Ha parlato di legarsi le mani con riferimento all'istituzione dell'autorità indipendente in materia di politica fiscale, poi però ha citato ad esempio il CBO, che non ha nulla a che fare con il legarsi le mani: svolge una funzione fondamentale che serve a dare maggiore trasparenza a tutta la finanza pubblica, sia ai conti sia alle valutazioni di singole proposte.

C'è un accordo abbastanza ampio sull'ipotesi di avere un elemento di dialettica con il Governo, perché poi di questo si tratta: il Governo ha, infatti, strutture che fanno le proprie valutazioni e partono da basi dati indipendenti, mentre quelle elaborate dal Parlamento, stante la situazione attuale, non possono che fare le pulci a quanto ha scritto nella relazione tecnica il Governo. In altri termini non c'è una capacità di elaborazione indipendente da parte delle strutture del Parlamento.

GIUSEPPE CALDERISI. Una commissione paritetica parlamentare sarebbe una soluzione?

GIUSEPPE PISAURO, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università La Sapienza di Roma*. Esatto. Su quello siamo d'accordo, ma sarebbe immaginabile anche l'unificazione dei servizi bilancio della Camera e del Senato, anche se tale configurazione non incontra il favore di alcuni.

Una cosa diversa è un'autorità fiscale che per la politica di bilancio svolga compiti paragonabili a quelli attribuiti alla Banca centrale per la politica monetaria. Lì siamo su un altro terreno.

In proposito, condivido quanto affermato da un membro della Commissione ovvero che sarebbe una rinuncia eccessiva, mentre una autorità che vigila sulla correttezza dei conti ed esprime valutazioni indipendenti che possano essere confrontate con quelle ufficiali mi sembra sicuramente opportuna.

Mi pare che non fossero state sollevate altre questioni. Grazie.

FRANCESCO MERLONI, *Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Perugia*. Consentitemi un *flash* sull'autorità. È chiaro che l'autorità indipendente svolgerebbe un ruolo completamente diverso rispetto a quello parlamentare, per cui comunque vanno rafforzati i meccanismi di allarme interni al Parlamento. Si tratta però di capire se siano sufficienti oppure no.

Il modello delle autorità indipendenti, per capirci il modello delle autorità *anti-trust* di tutti i Paesi europei, che fanno

riferimento al Commissario europeo per la concorrenza, non è un modello che oggi noi possiamo realizzare, ma è probabile che ci venga imposto prima o poi.

Ho infatti l'impressione che uno dei passaggi successivi sarà questo. Indipendentemente dal realizzare una politica economica di bilancio pienamente europea, quantomeno ci sarà un rafforzamento della capacità di verifica e di controllo dell'andamento della spesa anche attraverso la predisposizione da parte della Comunità europea di propri terminali presso i vari Paesi.

Probabilmente ci arriveremo, per cui a quel punto sarebbe meglio essere già pronti, pensando che questa autorità debba avere un certo grado di qualità tecnica e di indipendenza anche rispetto all'Europa. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie. In un quadro già complicato questo rappresenta un altro elemento di complicazione.

Nel ringraziare gli auditi per il loro contributo, dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13,45.

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

DOTT. GUIDO LETTA

*Licenziato per la stampa
il 28 novembre 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

