

COMMISSIONI RIUNITE
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI (I) — BILANCIO, TESORO
E PROGRAMMAZIONE (V)

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 25 OTTOBRE 2011

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA I COMMISSIONE

DONATO BRUNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		diritto finanziario, Università Cattolica di Milano:	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3	Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 10, 12, 13
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEI PROGETTI DI LEGGE		Calderisi Giuseppe (PdL)	11
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		Cambursano Renato (IdV)	11
Audizione del professor Dino Piero Giarda, ordinario di scienza delle finanze e		Duilio Lino (PD)	10
		Giarda Dino Piero, <i>Professore ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario presso l'Università Cattolica di Milano</i>	3, 12
		Lanzillotta Linda (Misto-ApI)	10
		Mantini Pierluigi (UdCpTP)	10
		Tassone Mario (UdCpTP)	12
		ALLEGATO: Documento trasmesso dal professor Dino Piero Giarda	15

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Italia dei Valori: IdV; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, La Discussione): PT; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
I COMMISSIONE DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 13,05.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del professor Dino Piero Giarda, ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario, Università Cattolica di Milano.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva deliberata nel quadro dell'istruttoria legislativa sui 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 del professor Dino Piero Giarda, ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario, Università Cattolica di Milano.

Ringraziandolo a nome mio e delle Commissioni per la disponibilità, gli do quindi la parola.

DINO PIERO GIARDA, *Professore ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario presso l'Università Cattolica di Milano*. Sintetizzerò il mio intervento rimandando per le parti omesse al documento scritto che consegnerò agli uffici e di cui chiedo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta.

L'origine del *paper* che presento alle Commissioni è legata al fatto che, oltre agli studenti di economia, anche studenti della facoltà di giurisprudenza seguono il mio corso di scienza delle finanze. Per rimuovere gli studenti di giurisprudenza dallo studio degli aspetti analitico-matematici del corso che proponiamo agli studenti di economia, abbiamo fatto uno scambio: ho assegnato loro i progetti di legge costituzionale di riforma del bilancio, invitandoli a prepararsi, anziché sulla matematica, su questo materiale. Poiché gli studenti – credo del terzo o del quarto anno di giurisprudenza – sono venuti a dirmi che avevano dei problemi nella comprensione di questi testi, ho scritto un appunto che spiegava il punto di vista di un economista sul problema dell'articolo 81 della Costituzione e dintorni. Parlo di un appuntino di quattro pagine che si può ancora trovare sul sito del mio corso presso l'Università Cattolica.

Quando è giunta la convocazione delle Commissioni per l'audizione odierna ho deciso di riprendere questo appunto e di ampliarlo. La sostanza è più o meno la stessa, perché nell'appunto vi sono tre brevi proposizioni di natura costituzionale, con le quali io intenderei affrontare, dal punto di vista economico, il problema dell'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione.

Devo dire, sempre in via di confessione, che io sono uno dei pochi economisti che

è favorevole alla regolazione costituzionale del pareggio di bilancio. Ho dovuto litigare con tutti i miei colleghi della Cattolica e di altre università che affermano che questa scelta è improponibile.

Parto nella mia esposizione con una considerazione sull'attuale articolo 81 della Costituzione e sul perché tale articolo non abbia funzionato molto bene nella storia della nostra Repubblica. A mio avviso, è importante cercare di renderci conto del perché non ha funzionato, in quanto gran parte delle proposte che vengono formulate per emendare o sostituire l'articolo 81 della Costituzione tendono a mettere al posto di norme di procedura, com'è l'attuale struttura dell'articolo 81 della Costituzione, norme di contenuto.

Le norme di procedura sono sempre necessarie nella gestione dell'attività legislativa, dell'attività di governo, ma le norme sul pareggio di bilancio tendono ad aggiungere norme di contenuto alle norme di procedura.

Nell'attuale articolo 81 della Costituzione, al terzo comma è inserito il principio che la legge di bilancio è una legge sostanzialmente a legislazione vigente, mentre il quarto comma prevede che leggi che comportino nuove o maggiori spese devono indicare i mezzi per farvi fronte.

Mi sono chiesto quale fosse l'origine intellettuale di queste norme quando sono state scritte, nel 1946-1947. Credo che nella mente di coloro che hanno scritto l'articolo vi fosse l'idea che, per un Paese che usciva da una guerra, rimosse le spese appunto della guerra — che avevano causato danni inenarrabili al bilancio dello Stato italiano di quel periodo — vi fosse una sorta di tendenza naturale per il bilancio dello Stato, data la legislazione che tutti i costituenti conoscevano (una legislazione di spesa che originava dalla storia del nostro Paese), in base alla quale il bilancio dello Stato senza la nuova legislazione sarebbe stato un bilancio sostanzialmente in pareggio.

Nella relazione scritta troverete informazioni che riguardano quello che è successo al bilancio dello Stato nei primi anni della Repubblica. Ricordo che il bilancio

dello Stato del 1951-52, il primo anno che ho preso in esame, aveva un *deficit* di competenza pari a poco più di 50 milioni di euro attuali (110 miliardi di lire). La legge di bilancio del 1951 era molto semplice: il bilancio del Ministero delle finanze era definito da tre articoli e da ventinove capitoli. Trent'anni dopo, nel 1979 — poi spiegherò perché prendo il 1979 come un anno di riferimento per le mie valutazioni — il numero degli articoli della legge per lo stesso ministero era passato a dodici e i capitoli erano diventati 137. Il saldo di bilancio nel 1979 era arrivato al 40,4 per cento della spesa; in quell'anno, sul bilancio dello Stato era finanziato per il 40 per cento con il ricorso al debito pubblico. La percentuale del 1951 era dell'8 per cento. In termini di PIL, rispettivamente, nel 1951 e nel 1979, i valori erano dell'1 e del 13 per cento.

Il 1979 è l'ultimo anno nel quale la legge di bilancio incorpora una grande varietà di disposizioni; la legislazione vigente nei primi trent'anni di vita della Repubblica ha avuto una straordinaria evoluzione concettuale. Il bilancio dello Stato del 1979 era praticamente l'ultimo prima che entrassero in vigore le norme sulla legge finanziaria, che distingueva tra la legislazione vigente in senso stretto da un lato e tutte le quantificazioni e la nuova legislazione che si introducevano prima nella legge finanziaria, poi nella finanziaria e nel collegato, quindi nella legge di stabilità e via dicendo.

Nei primi trent'anni di vita l'articolo 81 era perciò operante nella sua purezza (legge di bilancio a legislazione vigente e poi il quarto comma). C'è una storia che spiega l'espansione del *deficit* e il ricorso al debito per le nuove leggi di spesa. Le regole di copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa hanno avuto una storia costituzionale molto interessante e molto particolare è stata l'interpretazione di che cosa fossero i mezzi per far fronte alle nuove maggiori spese. Quello che è certo è che il finanziamento delle nuove leggi di spesa rivela una storia di straordinaria bellezza per chi si mette a studiarla: i trucchi contabili, le coperture della spesa

solo nell'ultimo mese dell'anno, la copertura di un solo anno per spese permanenti, insomma azioni che come parlamentari conoscete benissimo, avendo concorso a praticarle.

Poi bisogna considerare il problema della legislazione vigente, che è l'aspetto più interessante e curioso, con riferimento all'evoluzione che ha avuto la nozione di legislazione vigente nella storia della nostra Repubblica.

Le leggi di bilancio fino al 1979-80 incorporavano anche le leggi finanziarie, vale a dire che vi erano modifiche delle leggi esistenti, stanziamenti che venivano cambiati, disposizioni di legge che venivano modificate, e persino, nella legge di bilancio a legislazione vigente, gli accantonamenti sui fondi speciali. Si tratta degli stanziamenti, che poi sono entrati nella storia della legge finanziaria e che erano diretti a coprire le future leggi di spesa. Alla relazione scritta che trasmetterò ho allegato dei grafici che mettono in evidenza i rapporti che si sono verificati, nella storia del nostro Paese, con i saldi del bilancio a legislazione vigente.

Ho esposto questi cenni di storia per infondere cautela sul valore delle norme costituzionali. Avevamo una Costituzione apparentemente molto rigorosa, che fissava procedure apparentemente rigide, ma la loro interpretazione e la vita che hanno dato all'attività parlamentare sono state tali da arrivare, lo ripeto, nel 1979-80, a un deficit sul bilancio di competenza pari al 40 per cento della spesa autorizzata.

Naturalmente sono cambiate le cose con la legge finanziaria, con la legge di stabilità, e ci sono stati cambiamenti nella concreta pratica politica a invarianza di Costituzione. Un grafico allegato alla relazione scritta sul quale vi prego di meditare perché ha a che fare con la storia recente del sistema di finanza pubblica è la figura 3 (del testo completo allegato), che mostra come a partire dal 1980, con il nuovo regime della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati, della legge di stabilità e via dicendo, abbiamo avuto

comportamenti concreti dell'attività politica, a invarianza di Costituzione, straordinariamente differenziati.

La figura 3 presenta il saldo dei conti della pubblica amministrazione depurati degli interessi, vale a dire quello che è definito il saldo primario. Essa mostra, partendo dal 1980 e arrivando al 2010, il saldo totale per la pubblica amministrazione e i contributi che i diversi comparti del settore pubblico (Stato, enti previdenziali, amministrazioni locali, in particolare i comuni perché sono un aspetto specifico) hanno dato alla formazione di questo saldo. Il grafico mostra la straordinaria varietà dei comportamenti politici con una Costituzione data, a dimostrazione che le Costituzioni sono molto belle ed importanti, ma dietro ci sono i comportamenti concreti della vita politico-parlamentare.

Come dicevo, sono a favore di una modifica o di un'integrazione dell'articolo 81 della Costituzione perché le norme di pura procedura che hanno caratterizzato la vita politica del nostro Paese degli ultimi sessanta anni si sono prestate, in misura eccessiva, a comportamenti così differenziati nel tempo. La flessibilità gestionale di una grande azienda come lo Stato è un aspetto molto importante, quindi è necessaria ma deve essere temperata, altrimenti le tentazioni di assumere comportamenti poco saggi sono sempre molto forti.

Nella questione dell'equilibrio di bilancio che dobbiamo sposare in via etica naturalmente bisogna tenere conto di due o tre aspetti che, sempre in via teoretica, sono molto importanti. Ho visto che i progetti di legge che sono all'attenzione delle Commissioni riunite I e V tendono ad essere molto dettagliati perché, oltre a esprimersi in termini di contenuto, cioè a definire nozioni come equilibri di bilancio, saldi ammissibili e via dicendo, cercano anche di realizzare concretamente dei risultati. Una questione è scrivere un testo costituzionale in termini di contenuti, ma questione molto diversa è quella di scrivere un testo costituzionale cercando di fare in modo che questo testo garantisca un risultato quantitativo.

Per spiegare questa questione ai miei studenti sono andato a riguardare alcune parti della nostra Costituzione repubblicana dove si propongono degli obiettivi quantitativi. Ce ne sono numerosi: basti pensare al primo, il più bello di tutti, ossia l'articolo 3, che riguarda la parità di trattamento. Cosa c'è di più quantitativo della parità di trattamento? Stesse condizioni, stessa legge, stesso indicatore di capacità contributiva (entro nelle mie materie), stesso reddito, stesse tasse. È un indicatore di contenuto che definisce vincoli quantitativi.

Lo metto insieme all'articolo 53, che sancisce il principio della progressività. È un criterio quantitativo: l'aliquota media di imposta deve aumentare al crescere dell'indicatore di capacità contributiva, sia esso il reddito, il patrimonio, i consumi.

Come dicevo, ci sono, nella Costituzione, numerosi esempi di questo tipo. Cito anche l'articolo 42, quarto comma, in materia di diritti dello Stato sull'eredità (chissà che cosa avevano in mente i nostri costituenti quando parlavano dei diritti dello Stato sull'eredità); cito ancora il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende, l'articolo 34, terzo e quarto comma, l'attività economica pubblica e privata indirizzata e coordinata a fini sociali. Si tratta di norme costituzionali che parlano tutte tendenzialmente di soldi, in modo diretto o indiretto.

La realtà è però ben diversa da quella che si legge in queste disposizioni della Costituzione. Questo è un po' il destino di norme costituzionali che segnano principi etici, politici, sociali che hanno bisogno delle leggi per essere realizzati. Penso che la categoria di norme che voi andrete a scrivere per il pareggio di bilancio sia la stessa. Si tratta di norme che hanno un carattere etico, che tendono a impedire il disordine nella gestione dell'organizzazione dello Stato e a porre limiti alle nostre capacità di fare dei danni alle generazioni future. Tali norme vanno interpretate in modo saggio, senza cercare di dare alla Costituzione il compito di otte-

nere dei risultati definiti in termini quantitativi. Questo è un compito che spetta al legislatore ordinario.

Passiamo ad esaminare l'aspetto dell'equilibrio di bilancio. L'equilibrio di bilancio è una cosa utile e necessaria, ma ha bisogno di qualche qualificazione. La prima qualificazione riguarda gli effetti dell'andamento dell'economia sul gettito tributario: quando l'economia va male, il gettito tributario cala. Se durante l'anno vi è la caduta del gettito tributario, ancorché il bilancio di previsione sia stato approvato in pareggio, alla fine dell'anno siamo sicuri che avremo un bilancio in disavanzo.

È evidente che non si può chiedere a una regola costituzionale di eliminare il disavanzo che si sta creando per effetto del cattivo andamento dell'economia. Il disegno di legge del Governo correttamente parla di equilibrio di bilancio, ma fa salve le conseguenze del cattivo andamento dell'economia sul saldo che si realizzerà a consuntivo.

A questo riguardo, credo che sia opinione comune ritenere che sia improponibile che nel mese di settembre, quando si accerta eventualmente che nel secondo trimestre dell'anno c'è stata una recessione, una crisi economica che fa cadere il gettito, si debbano aumentare le tasse per riportare il bilancio dell'anno in equilibrio.

Naturalmente la questione più complessa è quella di cosa fare l'anno successivo. Quando si è accertato che quest'anno l'economia è andata male e che il bilancio nel rendiconto consuntivo sarà in *deficit*, come dobbiamo impostare il bilancio di previsione per l'anno seguente? Abbiamo il vincolo di rifare il bilancio di previsione per l'anno seguente in pareggio oppure no? Su questo tema ci sono diversità di punti di vista. L'opinione che vi voglio portare come spunto di riflessione è che sarebbe poco saggio vincolare Governo e Parlamento a che, nell'anno immediatamente successivo all'*incipit* di una crisi produttiva, si debba realizzare il bilancio in pareggio. Bisogna avere un po' più di pazienza e ragionarci sopra per capire se questa è la cosa giusta da fare per il nostro sistema economico.

Ci sono questioni complesse, tra le quali cito — è un esempio molto interessante — la situazione dell'economia italiana di oggi. L'economia italiana di oggi sta vivendo una crisi di natura ciclica oppure si sta adattando a un profilo di crescita leggermente più basso di quello nel quale abbiamo vissuto nel passato? È una questione molto diversa dal dire che siamo in una recessione di natura ciclica. L'economia italiana negli ultimi dieci anni è cresciuta in media dello 0,2 per cento all'anno; nei decenni precedenti era cresciuta in misura maggiore.

Questa è la vita che avremo davanti per il prossimo decennio, con la crescita dello 0,2 o dello 0,5 per cento? E se questo fosse lo scenario vero — Dio ce ne scampi — come dobbiamo trattare la caduta di attività economica che riteniamo essere permanente e che non può definirsi di natura ciclica?

È possibile che si debba dire che, in attesa che il nostro creatore ci aiuti a ricostituire un tasso di crescita un po' più vasto, il bilancio dello Stato deve essere adattato a questa situazione strutturale di un sistema economico che ha disimparato a crescere e sta crescendo a poco più dello zero per cento.

Si pone la questione, che voi dovrete affrontare, di quale sia la durata ammissibile dello squilibrio finanziario legato a origini cicliche. È una terribile questione e bisognerà decidere se nella Costituzione si debbano scrivere delle date o delle quantità oppure no.

Il disegno di legge del Governo fa riferimento agli eventi eccezionali. È evidente che se succede una calamità è irragionevole pensare che si debbano finanziare le spese che non erano previste nel bilancio di previsione con un aumento delle tasse.

Bisogna decidere, inoltre, se volete che il debito che si accumula negli anni in cui c'è il disavanzo (il disavanzo corrisponde a emissione di titoli del debito pubblico) debba essere cancellato negli anni successivi. È un tema molto opinabile se il debito che creiamo nelle fasi di recessione lo possiamo tenere per sempre oppure se dobbiamo ridurlo generando avanzi negli anni

in cui l'economia è in fase di ripresa ciclica. Si tratta di temi sui quali non ci sono risposte di natura economica, ma bisogna esprimere una valutazione politica.

Alla fine di queste considerazioni, io mi sono sbilanciato, sempre per via dei miei studenti, a scrivere un'ipotesi di testo costituzionale che vi leggo: « Il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato assicurano l'equilibrio annuale tra entrate e spese. L'eventuale disavanzo associato all'andamento ciclico dell'economia o al verificarsi di eventi eccezionali è compensato dall'avanzo negli anni successivi ».

Questa è una semplice regola per il pareggio strutturale del bilancio, che consente disavanzi ciclici ma che obbliga il Paese a fare degli avanzi negli anni successivi. È una regola sufficientemente elastica, non parla di quantità né di anni, né di quanto il disavanzo ciclico è ammesso né della durata dei periodi di aggiustamento. Credo, peraltro, che sia coerente con alcune delle norme costituzionali che ho citato, che individuano principi e poi lasciano alla saggezza del legislatore il decidere come implementarli.

Colgo l'occasione per dire che io non mi sono occupato, nel documento scritto, dei vincoli che eventualmente ci sono imposti dai trattati europei. Ho parlato come se l'Italia fosse uno Stato sovrano che non deve rendere conto a nessuno. So che non è più così, in un certo senso, ma per spiegare i concetti è bene lavorare e ragionare nell'ipotesi che il nostro è un Paese che ha la piena sovranità su se stesso.

C'è una questione che viene spesso trattata che riguarda se sia ammissibile il disavanzo a fronte di investimenti. È una regola aurea della gestione aziendale: quando si fa capitale ed espansione dell'attività d'impresa, se c'è la redditività si può finanziare la spesa in conto capitale facendo del debito o andando a chiedere soldi agli azionisti, nella convinzione che si possa sia ripagare il debito sia remunerare il capitale preso a prestito sia pagare il dividendo agli azionisti.

La regola del bilancio in pareggio non prevede che ci sia la possibilità di fare debiti per finanziare gli investimenti. Un

pareggio di bilancio è un pareggio di bilancio, qualunque sia la destinazione della spesa.

È sconveniente fare debiti per pagare gli stipendi — lo abbiamo fatto spesso nel passato — e adesso è diventato anche sconveniente fare debiti per finanziare l'accumulazione di capitale. L'equilibrio tra entrate e spese non distingue tra le componenti della spesa. Torno su questa materia perché nella Costituzione, al sesto comma dell'articolo 119, sono riproposte, per gli enti decentrati, le regole di carattere aziendale, di cui parlerò successivamente.

Rimossa la questione in via di principio che si può fare il disavanzo ma deve essere recuperato, c'è il problema che sorge per l'Italia, che è un Paese organizzato su più livelli di governo. Il Titolo V della parte seconda della Costituzione è molto articolato e, diversamente dalle altre parti della Costituzione, cerca di ottenere risultati specifici, essendo stato scritto in tempi moderni; è un po' una sfortuna, ma dobbiamo convivere col Titolo V così come l'abbiamo nella Costituzione vigente.

Nella teoria economica applicata al settore pubblico, come si legge sui più importanti testi di scienza delle finanze, si dice che in un sistema di federalismo puro gli enti decentrati non si occupano di sviluppo economico, non si occupano di redistribuire reddito dai ricchi ai poveri, ma si occupano di fornire servizi pubblici. In questo sistema di federalismo puro si dovrebbe ammettere la regola aziendale per il finanziamento degli investimenti, e così è scritto nel sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione. Ma la teoria economica ci dice anche — ho riportato nel documento scritto alcune frasi di importanti economisti in lingua inglese — che le politiche di stabilizzazione ciclica devono essere svolte prevalentemente se non esclusivamente a livello di governo centrale. Nel nostro Paese è lo Stato che si deve occupare delle politiche anticicliche. Se gli enti decentrati non si devono occupare di politiche anticicliche non dovrebbe essere ammesso che i loro bilanci — mai — siano in disavanzo.

Tuttavia, un sistema come il nostro che ha più di 8.000 comuni, come fa a garantire l'equilibrio di bilancio per il comparto degli enti decentrati, dato che i singoli comuni, le singole province devono fare le opere pubbliche e devono fare gli investimenti? E come fa il singolo comune a realizzare un'opera pubblica? Dovrebbe avere accumulato avanzi di bilancio negli anni passati per pagarsela, e non è una cosa molto ragionevole. In un certo senso, bisogna consentire che gli enti decentrati possano ricorrere al debito per finanziare le opere pubbliche. Il comune che deve costruire la scuola oggi ha bisogno di fare il *funding* per la scuola, ha bisogno di fare un prestito presso la Cassa depositi e prestiti. Se, però, tutti i comuni fanno la stessa cosa nello stesso tempo il vincolo del pareggio di bilancio per il settore pubblico nel suo complesso va a farsi benedire.

Allora cosa si può fare? Noi dovremmo approfittare del fatto che abbiamo un Titolo V che attribuisce al regime della competenza concorrente tra Stato e regioni l'importante funzione del coordinamento della finanza pubblica.

Le regioni, piaccia o non piaccia, hanno, ai sensi del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, una competenza — che non è ancora stata definita dalle leggi ordinarie — concorrente nel coordinamento della finanza pubblica. È difficile che le regioni possano pensare di coordinare la finanza dello Stato o degli enti previdenziali, ma non è affatto illogico pensare che alle regioni venga affidato il compito di svolgere le funzioni di coordinamento della finanza degli enti che stanno sotto di esse, comuni e province.

Quale sarebbe la funzione che le regioni dovrebbero svolgere nei confronti di comuni e province? Quella di consentire che i comuni facciano i debiti e gli investimenti per fare le opere pubbliche, ma non tutti insieme, non tutti nello stesso anno, e in modo da forzare il sistema di comuni e province del territorio regionale ad essere in aggregato, in equilibrio.

I tuoi debiti sono i miei avanzi: in questo modo ci sarebbe la libertà di rea-

lizzare le opere pubbliche, non sempre tutti insieme. Si realizzerebbe a livello decentrato il principio che esiste il pareggio di bilancio anche nel settore delle amministrazioni locali che — desidero ricordarlo — è responsabile oggi per il 50 per cento della spesa, escludendo dal totale della stessa la spesa pensionistica. Se non si considera infatti la spesa pensionistica, il resto della spesa pubblica è *fifty-fifty* tra centro e periferia. Quindi, non si può pensare di avere il 50 per cento della spesa pubblica che sia svincolato dal vincolo di bilancio.

Ho scritto al proposito un'altra proposta di articolo costituzionale che vi leggo: « Il bilancio annuale degli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione è deliberato e gestito annualmente senza ricorso all'indebitamento, salvo il caso che i disavanzi di uno o più enti siano compensati dagli avanzi di altri enti operanti nello stesso territorio regionale ».

Esiste un piccolo problema relativo sempre al Titolo V della seconda parte della Costituzione, in particolare le lettere *m)* e *p)* del secondo comma dell'articolo 117. In base alla lettera *m)*, lo Stato fissa i livelli essenziali delle prestazioni nei servizi sanitari, di istruzione, assistenza e via dicendo, mentre nella lettera *p)* si richiamano le funzioni fondamentali degli enti locali che, con le disposizioni legislative recentemente approvate, sono state associate alla nozione di costo *standard* definito a livello nazionale.

Con parole diverse, quindi, è stato introdotto esattamente lo stesso concetto che vale per la lettera *m)*. In altre parole ci sono spese, nei bilanci delle regioni e nei bilanci degli enti locali, il cui importo è deciso di fatto dal Governo centrale attraverso le leggi che il Parlamento ha approvato.

Cosa si fa, allora, quando arriva una recessione, una crisi economica che fa perdere entrate agli enti locali, i quali non hanno più i soldi per finanziare le spese coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni o le spese coerenti con i costi standard per le funzioni fondamentali di comuni e province? È un bel rebus che ha

una sola soluzione, quella di vincolare gli enti decentrati al pareggio di bilancio, ma lo Stato deve assorbire la componente ciclica delle perdite di gettito di imposte come l'IRAP, che sono funzionali al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni. Questo è un teorema tipico dei sistemi di federalismo fiscale.

Se gli enti decentrati devono svolgere compiti le cui spese sono definite dal Governo centrale, allora bisogna che o il Governo centrale cambi i livelli delle spese, quindi i livelli essenziali delle prestazioni quando si entra in una recessione, oppure, se non li vuole cambiare per pigrizia o perché è impossibile farlo, non può costringere gli enti locali a ridurre i livelli delle prestazioni in funzione delle perdite di gettito che loro subiscono e che subiranno sempre di più quante più entrate proprie andremo a dare a comuni, province e regioni.

È fondamentale che ci sia nella Costituzione un principio, che è un principio tipico di un buon sistema di federalismo fiscale, per il quale le responsabilità del governo delle politiche di stabilizzazione ciclica siano nelle mani solo del Governo centrale, il quale si assume le sue responsabilità.

Ci sarebbero una serie di proposizioni accessorie che ho predisposto e per le quali rimando alla relazione scritta. Termino richiamando la lettura di un personaggio molto rilevante per le nostre Costituzioni, Cesare Beccaria, in particolare di uno dei suoi libretti meno noti, *Le ricerche sulla natura dello stile*, un libretto aulico che dovrebbe essere una specie di *required reading* per chi deve scrivere leggi. Esiste il problema del linguaggio per queste norme costituzionali che andrete a scrivere. Mi permetto di lanciare un appello: non scrivete norme troppo pratiche, né avendo troppo in mente di ottenere dei risultati; siate coerenti con il linguaggio della nostra Costituzione, in larga parte un linguaggio semplice, che parla di regole che molti capiscono e che si possono variamente interpretare secondo le esigenze dei tempi e della gente nei confronti della quale voi siete responsabili.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giarda per la sua relazione e autorizzo fin d'ora la pubblicazione del documento che sarà trasmesso alle Commissioni in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*).

Do la parola ai colleghi che vogliono porre quesiti o formulare osservazioni.

LINO DUILIO. Dalla citazione di Baccaria traggio l'opinione che non sarebbe il caso di scrivere in Costituzione qualcosa che vincoli all'osservanza di norme molto puntuali.

Vorrei porre alcune brevi domande. Il principio del pareggio di bilancio lo si vorrebbe inscrivere in Costituzione nella prima parte, relativa ai principi, in particolare nell'articolo 53. Ora, professor Giarda, nella sua relazione il discorso sul bilancio è definito, e non può essere diversamente, come attinente alla sfera dei mezzi e non dei fini. A me sembra, però, che inscrivere nella prima parte della Costituzione significhi inserirlo nella parte relativa ai fini e non ai mezzi, quindi stravolgerne il senso. Quando si scrive in Costituzione che bisogna perseguire e conseguire il risultato del pareggio di bilancio, da strumento per politiche pubbliche il bilancio diventa una finalità. Questo significa renderlo sostanzialmente un principio dogmatico. Vorrei sapere se questa mia opinione è eccessivamente filosofica o astratta.

In secondo luogo, nella statualità diffusa che amplia l'orizzonte di intervento di quello che prima era lo Stato e adesso si chiama pubblica amministrazione più in generale, non crede che il discorso del principio del pareggio di bilancio confligga con la genesi di questo stesso principio, che è propria dello Stato minimo piuttosto che non di uno Stato che tende ad allargarsi sempre di più?

Infine, le stanze di compensazione fra regioni mi ricordano quello che si voleva fare per il Patto di stabilità interno nell'ambito di un'unica regione per quanto riguarda gli enti locali. Credo che questo possa funzionare solamente nel momento in cui vi sia una casistica predefinita di

investimenti che rendano possibile operare ad alcune regioni presupponendo l'avanzo da un'altra parte, altrimenti ognuna evidentemente avanzerà delle rivendicazioni.

Rimane fuori dal discorso il tema del debito. Come caricare le regioni del debito che oggi fa capo solo allo Stato?

PIERLUIGI MANTINI. Ringrazio il professor Piero Giarda. Nel sollecitare la sua audizione avevamo la speranza — a mio avviso ben riposta — di avere indicazioni diverse da quelle più ricorrenti. Certamente faremo tesoro di queste indicazioni.

Mi limito a fare un'osservazione quasi a margine sul primo punto. Una delle tecniche che spesso sono proposte e comunque sono in discussione è quella di un controllo di tipo procedurale per il rispetto del principio del pareggio di bilancio. Ad esempio, potremmo anche richiamare la *vexata quaestio* del ricorso diretto delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale nei confronti di leggi o provvedimenti che si ponessero in evidente contrasto con l'obbligo di pareggio del bilancio. Naturalmente questo implica una certa modifica anche del ruolo della Corte nel controllo.

Mi pare che, alla luce del principio fondamentale formulato dal professor Giarda, ossia che si può fare anche disavanzo ma questo deve essere recuperato, questo tipo di tecnica di controllo sia abbastanza inutile o marginale. Pongo il quesito al professor Giarda.

LINDA LANZILLOTTA. Anch'io saluto e ringrazio il professor Giarda, al quale pongo alcune domande. Innanzitutto mi ricollego al tema posto dal collega Duilio, se una revisione dell'articolo 81 della Costituzione non debba rafforzare il principio del pareggio del bilancio come valore costituzionale, come elemento di equità intergenerazionale e come elemento di responsabilità, quindi non solo una norma strumentale ma una norma finalistica sul piano dei valori costituzionali.

In secondo luogo, chiedo se l'auspicio (che io condivido) di una semplicità e linearità del testo costituzionale, coerente

con la sua impostazione originaria, non possa essere bilanciata e integrata da una maggiore complessità, invece, di una legge di contabilità rinforzata. Noi abbiamo avuto leggi di contabilità deboli nel corso di questi anni, quindi chiedo se in una simile legge, sottratta almeno in periodi definiti di tempo alle maggioranze politiche, non si possano inserire elementi quantitativi della politica di bilancio.

Inoltre l'osservazione sulla compensazione intraregionale dei disavanzi degli enti subregionali mi induce a chiedere al professor Giarda se non ritenga che questa impostazione — sulla quale io concordo e che avevamo anche in qualche misura anticipato nell'originario disegno di legge sul federalismo fiscale presentato dal precedente Governo — non debba portare a una riflessione sull'articolo 114 della Costituzione e su questo sistema di federalismo paritario che dovrebbe evolvere verso un più sostenibile complesso di sistemi regionali, almeno sul piano della finanza pubblica, sistemi regionali magari un po' più adeguati in termini di dimensioni e massa critica.

Infine, sulla questione dell'assorbimento da parte della finanza statale dei disavanzi conseguenti al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in fase di recessione, vorrei porre una domanda: questa impostazione, se ho capito bene, porta a una sorta di incomprimibilità del *welfare*? In altre parole, quale che sia l'andamento dell'economia, la finanza statale deve garantire in ogni caso quel livello di *welfare* che è stato predeterminato con l'identificazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) o lo Stato lo può modificare assumendosene solo in parte l'onere del finanziamento? Vorrei capire meglio questo punto che non mi è chiarissimo.

RENATO CAMBURSANO. Ringrazio il professor Giarda. Mi pare di aver capito — mi corregga se sbaglio, professore — che intanto la prima parte della Costituzione, anche secondo lei, non va toccata. Spero che così avvenga e quindi che la modifica non venga introdotta né nell'articolo 11 né nell'articolo 53 della Costituzione — o

quali altre soluzioni « diaboliche » si abbia in mente di porre in essere andando a toccare appunto la prima parte della Costituzione — limitandoci semmai agli articoli 81, 117 e 119.

Fatta questa premessa, pongo due brevi domande. Sugli investimenti — sul tema lei si è dilungato parecchio — io ho una visione più aziendalistica, come dicevo già in un'altra audizione e la ripeto anche oggi. Gli investimenti (bisogna capire ovviamente di che cosa si parla) sono uno strumento per accrescere la ricchezza, il patrimonio di un'azienda, in questo caso l'azienda Italia. Chiedo se non sia il caso di prevederne il finanziamento anche con un ricorso al debito, individuando annualmente in modo molto rigido quali sono gli investimenti che rappresentino per l'appunto un incremento di ricchezza patrimoniale.

La seconda e ultima domanda riguarda la giustiziabilità. In altre parole, chi controlla, chi si pronuncia? Ci sono varie ipotesi: la Corte costituzionale, la Corte dei conti, la Presidenza della Repubblica o un'autorità di bilancio indipendente? Tutti e quattro i soggetti sono stati evocati. Personalmente — lo dico in anticipo — sono a favore dell'ultima ipotesi.

GIUSEPPE CALDERISI. Voglio rivolgere una domanda non di carattere tecnico, ma di carattere più generale, alla quale evidentemente deve rispondere la politica, ma chi ha la competenza può fornire un aiuto in termini di consapevolezza. Io sono molto favorevole a introdurre il principio del pareggio di bilancio e sono totalmente d'accordo anche a considerarlo un vincolo di natura etica, perché non possiamo pregiudicare il futuro delle generazioni successive.

Mi chiedo, però, che cosa esattamente comporta questa previsione. Formulo un'ipotesi: per me questa norma è un radicale, profondissimo cambiamento della nostra Costituzione economica; è sostanzialmente incompatibile con l'attuale peso e dimensione dello Stato, della mano pubblica (evidentemente non solo dello Stato in senso stretto), con l'am-

piezza dell'area dell'economia intermedia dalla mano pubblica. Questa previsione, a meno che non vogliamo farne semplicemente una norma che poi è destinata a essere elusa, ma vogliamo far sì che poi venga rispettata, postula un profondo cambiamento della stessa forma di Stato, intesa come rapporto tra pubblici poteri e libertà dei cittadini.

A me sembra che sia questa la portata di una norma del genere. Credo e spero che si riesca a introdurla, ma nell'ambito di questa consapevolezza. Noi abbiamo il debito pubblico che abbiamo, abbiamo il servizio del debito che abbiamo, quindi introdurre il pareggio di bilancio in queste condizioni non è una cosa di poco conto. Volevo chiedere se questa valutazione ha un fondamento.

MARIO TASSONE. Professor Giarda, credo che lei abbia un osservatorio particolare perché, essendo stato anche al Governo, ha avuto la possibilità di capire l'evoluzione dei fatti. Ho seguito con molta attenzione la sua relazione, ad esempio per quanto riguarda temi come gli investimenti, le compensazioni, che lei ha messo in evidenza.

Le pongo la seguente domanda: se nella Costituzione che è entrata in vigore nel 1948 ci fosse stato nell'articolo 81 il riferimento al pareggio di bilancio, si sarebbe potuta verificare la ricostruzione alla quale abbiamo assistito nel nostro Paese, a fronte di una previsione sacrale del dettato costituzionale?

In secondo luogo, la tendenza al pareggio di bilancio può determinare una rivisitazione delle rispettive competenze esclusive e concorrenti tra Stato e regioni, quindi portare a rivedere la competenza dello Stato centrale in materia di sanità, sicurezza, istruzione, ambiente e grandi opere? Diversamente — faccio un'osservazione provocatoria, ma non tanto — l'indicazione del pareggio di bilancio nell'articolo 81 della Costituzione non credo che possa essere veritiera né soprattutto essere sostenuta.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Giarda per la replica.

DINO PIERO GIARDA, *Professore ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario presso l'Università Cattolica di Milano*. Proverò a rispondere ad alcune delle domande che mi sono state poste.

Non so dove andrebbe scritta questa norma, tutto dipende da come la scriviamo. Se scriviamo norme sufficientemente flessibili le si può inserire dove si vuole; se, invece, scriviamo norme molto rigide e vincolanti, di tipo pratico, attuative, è un po' più complesso decidere dove inserirle.

Penso che, per il modo con cui il nostro Paese è fatto, sia utile inserire nella Costituzione una norma del genere. Uso la parola « utile » per dire che non è necessario cambiare la Costituzione — questa è la proposizione numero uno — per avere delle politiche di bilancio rigorose.

Proposizione numero due: moltissimi dei testi costituzionali che si possono scrivere non sono condizione sufficiente perché nel lungo periodo il bilancio pubblico vada in pareggio. Io sono di educazione « utilitarista » e penso che sia utile avere in Costituzione una norma più circostanziata, un po' più leggibile che non le astruse norme del terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione attuale. Qualunque cosa si faccia è meglio dell'esistente e, secondo me, è utile fare qualche cosa sull'esistente. Così come è infatti non va bene, anche se, come vi mostrano i grafici che ho allegato alla relazione scritta, con quelle norme si sono verificati comportamenti politici e legislativi fortemente differenziati.

Non è che gli articoli attuali conducano a politiche dissennate: le consentono, le hanno consentite, quindi forse è meglio rimuoverli. Dopo dipenderà da cosa scriverete e come andrete a scriverlo.

Penso che uno dei problemi più difficili che voi dovrete affrontare sarà la questione del cosa fare dei 240 miliardi di euro di spesa che sono gestiti da regioni, province e comuni, e in che misura inserire dei vincoli che consentano agli enti decentrati, soprattutto quelli di minori dimensioni (piccole regioni, piccole province, piccoli comuni) di vivere e di svol-

gere in modo soddisfacente i compiti che la Costituzione gli assegna. Questo è un problema molto complesso, perché vi troverete contro chi dice che, se deve fare una scuola, deve poterla fare. È giusto che si debba poter costruire la scuola, la strada, e che le piccole regioni — come il Molise o l'Abruzzo — debbano fare i debiti se devono fare un'opera pubblica, ma non lasciatevi incantare da queste necessità individuali.

Le necessità individuali vanno composte e il territorio regionale è un'area giusta, appropriata, per comporre le differenze individuali: quest'anno l'investimento lo fai tu, l'anno prossimo lo fa un altro. Non c'è niente di male se gli agenti non si muovono all'unisono, tutti insieme, seguendo le mode.

Questo sarà il compito più difficile che avrete, insieme a quello delle spese che sono assistite da particolare privilegio, come le spese dirette a soddisfare i diritti civili e sociali, i livelli essenziali delle prestazioni. Lì c'è una contraddizione con i principi del federalismo. Il nostro Titolo V non rispetta i principi del federalismo fiscale, è un altro ordinamento, dove lo Stato determina o concorre a determinare i livelli di spesa degli enti decentrati. Ma se lui lo fa, li può anche cambiare. E il Governo centrale può decidere se quando c'è una recessione i livelli di attivazione dei servizi in materia sanitaria devono abbassarsi? È una decisione politica che deve essere presa; altrimenti, se costringete gli enti a fare le stesse cose che facevano l'anno precedente e il PIL è caduto del 5 per cento, dovete dare loro i soldi. Non potete costringerli ad indebitarsi, perché questa sarebbe una violazione del principio del pareggio di bilancio. Quindi, quello che si mette in moto avendo l'attuale Titolo V è un sistema molto complesso e difficile da gestire, ma non potete ignorare che il 50 per cento della spesa che va ai cittadini e alle imprese viene dai bilanci di regioni, province, comuni, che coprono queste spese con entrate tributarie solo per il 40 per cento della spesa e più entrate proprie trasferiremo a loro, più saranno sensibili

agli andamenti ciclici dell'economia. Tanto maggiore, dunque, sarà la necessità di avere forme di coordinamento finanziario per tenerle nel pareggio di bilancio.

È un compito molto complesso e difficile. Penso che nella Costituzione debbiate inserire dei principi. Non si può pensare di regolare questa materia con norme che siano quasi applicative. Dovrete avere molta saggezza.

Infine, mi è stato chiesto se il vincolo di bilancio spacca il sistema politico ed economico con il quale siamo cresciuti tutti. Io penso di no, perché il pareggio di bilancio l'avete già votato per il 2013; non l'abbiamo ancora realizzato e non sappiamo che conseguenze vere avrà, perché appartiene al futuro, ma voi un *commitment* l'avete già preso, è già nelle *pipeline*. Se non fate la riforma fiscale taglieranno le agevolazioni a tutti. Il sistema è già orientato verso il pareggio di bilancio. Questa modifica della Costituzione tende a dire che non è una cosa *una tantum*, ma è qualche cosa con cui dovremo vivere anche nel futuro.

Dovete inoltre affrontare la questione di che cosa fare del pareggio di bilancio se il tasso di crescita dell'economia si stabilizza su livelli così bassi come sono quelli con i quali stiamo vivendo adesso. Insomma, sono decisioni molto complesse che abbisognano di un po' di flessibilità, ma non troppa, perché in questo caso siamo sicuri che ci sarà qualcuno che la userà male.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Giarda a nome mio e delle Commissioni riunite.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,10.

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

DOTT. GUIDO LETTA

Licenziato per la stampa
il 12 gennaio 2012.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO

IL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA COSTITUZIONE:
UNA PROSPETTIVA ECONOMICA^(*)

di

Piero Giarda^(**)

All'ordine del giorno del Parlamento ci sono un disegno di legge del Governo e varie proposte di legge presentate da parlamentari della maggioranza e dell'opposizione dirette a modificare le norme che, nella Costituzione vigente, regolano la formazione dei bilanci dello Stato e delle amministrazioni locali. Le modifiche sono ispirate dall'obiettivo di conformare la Costituzione ai vincoli che l'Italia deve rispettare per la sua appartenenza all'area dell'euro e che prevedono l'equilibrio tra le entrate e le spese del settore pubblico nella versione elaborata dall'Istat sulla base di regole comuni europee. Tale conto (il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche) è costruito sulla base dei rendiconti di cassa della gestione di tutti gli enti pubblici italiani che compongono le pubbliche amministrazioni, con qualche rielaborazione e modifica finalizzata al loro inserimento negli schemi della contabilità nazionale.

I bilanci dello Stato e degli altri enti pubblici sono, notoriamente, costruiti, analizzati e approvati sulla base dei due criteri contabili tradizionali, della competenza finanziaria e della cassa. Per il primo criterio, i bilanci di previsione rilevano, sul lato delle uscite, le autorizzazioni ad assumere obbligazioni giuridiche nei confronti di terzi e, sul lato delle entrate, le previsioni sugli obblighi a pagare imposte da parte dei contribuenti. I rendiconti consuntivi rilevano, sul lato delle uscite, gli impegni a pagare assunti nei confronti di terzi e, sul lato delle entrate, gli accertamenti dei debiti d'imposta dei contribuenti. Per il secondo criterio, sia i bilanci di previsione che i rendiconti misurano previsioni ed esiti effettivi in tema di pagamenti e di riscossioni.

Molte delle proposte di modifica della Costituzione si rivolgono ai documenti che esprimono la volontà politica degli organi deliberanti, quali sono il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato, degli enti previdenziali, delle Regioni e degli enti locali in termini della gestione della competenza e della gestione di cassa. In alcune viene anche citato il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, in altre appaiono proposizioni sulla crescita della spesa pubblica e della pressione tributaria.

(*) Testo rivisto dell'audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati il 25 ottobre 2011.

(**) L'autore è professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano. Questo testo esprime il punto di vista di un economista che, basandosi su un po' di storia dell'applicazione dell'art. 81 della Costituzione, illustra le ragioni a favore di un'integrazione della Costituzione per introdurre norme sul "pareggio di bilancio" che siano compatibili con semplici principi economici; non fa riferimento ai disegni e proposte di legge che sono all'attenzione delle Commissioni di merito della Camera dei Deputati. La verifica se, e in che modo, i suggerimenti qui proposti possono essere utili per valutare questi disegni e proposte di legge sarebbe oggetto di una seconda (!) audizione. Ho discusso della questione con numerosi amici e colleghi senza che lo scambio abbia intaccato le convinzioni originarie delle due parti.

Questo lavoro sviluppa argomenti a sostegno della tesi che una indicazione costituzionale sull'obbligo del rispetto di un vincolo di pareggio per il bilancio annuale dello Stato e degli altri enti pubblici sia preferibile alle (o possa integrare le) attuali formulazioni del terzo e quarto comma dell'articolo 81 e del sesto comma dell'articolo 119, alla condizione (a) che il testo delle modifiche sia espresso in formule stilistiche coerenti con il testo della vigente Costituzione e, (b) che il vincolo non impedisca lo svolgimento delle politiche di stabilizzazione anti-ciclica.

Il lavoro inizia con il prg. 1 che presenta un po' di storia su come hanno operato, soprattutto negli anni dal 1951 al 1979, le regole procedurali definite dall'articolo 81, per quanto attiene sia alla copertura delle nuove e maggiori spese (quarto comma), sia ai contenuti del bilancio a legislazione vigente (terzo comma), con il risultato paradossale che, nel 1979 (l'ultimo anno prima che divenisse operativa la legge finanziaria) il disavanzo di competenza del bilancio dello Stato era pari al 40,4 per cento della spesa complessiva. Il prg. 2 suggerisce che un'indicazione costituzionale sul pareggio di bilancio che integri le norme squisitamente procedurali dell'articolo 81, anche se non sufficiente a garantire il pareggio dei conti della P.A., sia preferibile all'assetto attuale purché lasci spazio allo svolgimento anche discrezionale di politiche di stabilizzazione anticiclica. Il prg. 3 riafferma che, in un sistema politico a più livelli di governo, la politica di stabilizzazione è un compito proprio del solo governo centrale e che, in un sistema di federalismo fiscale "spurio" come quello definito dal Titolo V della Costituzione, almeno una parte degli effetti negativi che il ciclo economico esercita sulle finanze degli enti decentrati devono essere assorbiti dallo Stato. Il prg. 4 suggerisce che agli enti locali sia consentito generare disavanzi di bilancio per il finanziamento degli investimenti a condizione che si attivi a livello regionale una procedura che compensi i disavanzi degli uni con gli avanzi realizzati dagli altri comuni o province della stessa regione. Segue un paragrafo di conclusioni che, ricordando Cesare Beccaria, raccomanda che le nuove proposizioni in materia di pareggio di bilancio si mantengano a un livello sufficiente di astrattezza senza l'analiticità e i dettagli che, necessari per garantire l'ottenimento di un risultato, potranno trovare una migliore collocazione in qualche futura legge rafforzata di contabilità.

In ciascuno dei paragrafi da 2 a 4, gli argomenti sono sintetizzati in "proposizioni" che hanno l'aspetto di articoli di legge e che potranno forse essere considerate da chi ha la responsabilità di esaminare le proposte e di approvare i testi di modifica della Costituzione.

Un *caveat* finale. La conduzione concreta della politica di bilancio italiana si svolge ormai da qualche anno all'interno di regole, vincoli, raccomandazioni e verifiche da parte delle autorità di governo dell'area euro, la cui attenzione si concentra sui valori di consuntivo del saldo del consolidato delle amministrazioni pubbliche, sullo *stock* e sulle scadenze dei titoli del debito pubblico italiano. Le proposte di integrazione della Costituzione con un vincolo di pareggio di bilancio non costituiscono, da sole, garanzia che la concreta politica di bilancio del nostro paese produrrà i risultati ai quali siamo politicamente impegnati. Costruiscono però un quadro costituzionale più favorevole alla realizzazione di ordinati equilibri e sviluppi del bilancio pubblico.

1. L'attuale articolo 81, la sua inadeguatezza e il suo cattivo uso

Molti economisti ritengono che l'integrazione o una modifica della Costituzione:

- non siano necessarie potendo Governo e Parlamento decidere liberamente in materia di bilanci pubblici nel rispetto delle regole di *policy* fissate a livello europeo;
- non siano sufficienti a imporre vincoli effettivi sul comportamento di Governo e Parlamento;

- potrebbero essere dannose perché possibili circostanze future potrebbero richiedere politiche diverse da quelle consentite dal testo costituzionale emendato.

Per portare qualche elemento di fatto a sostegno della tesi che una riforma può risultare utile al Paese, si può iniziare a considerare come hanno funzionato nel passato le regole vigenti che sono espresse nei due commi dell'articolo 81:

- il terzo comma che vincola la legge sul bilancio dello Stato alla mera previsione dei gettiti associati ai tributi esistenti e a stanziamenti di spesa che derivino dalla legislazione esistente al momento dell'approvazione.

- il quarto comma che impone di individuare i mezzi di copertura degli oneri previsti dalle leggi che dispongono "nuovi o maggiori spese".

Questa norme, senza indicazioni di contenuto e di solo rilievo procedurale, erano state costruite nel 1946-47 probabilmente nel presupposto che il sistema di finanza pubblica italiana, avendo lasciato alle proprie spalle i costi finanziari della seconda guerra mondiale e non considerandone altre in futuro, fosse caratterizzato da una sorta di equilibrio naturale tra entrate e spese e che fosse necessario solo impedire che il legislatore potesse, con comportamenti improvvidi, turbare questo equilibrio.

Il periodo 1950-1979.

Ai tempi delle prime applicazioni delle vigenti norme costituzionali, il bilancio dello Stato (l'unica amministrazione alla quale esse si applicano) non era lontano dal pareggio. La legge di bilancio per il 1951/52 era relativamente semplice: per esempio il bilancio del Ministero delle Finanze era definito da tre articoli di legge e composto da 29 capitoli di spesa. Essa autorizzava spese complessive per 1.397 miliardi di lire, pari all'11,2 per cento del PIL e si presentava con un disavanzo nel bilancio di competenza pari a poco più di 110 miliardi di lire che rappresentavano il 7,9 per cento del totale delle spese e lo 0,9 per cento del PIL.

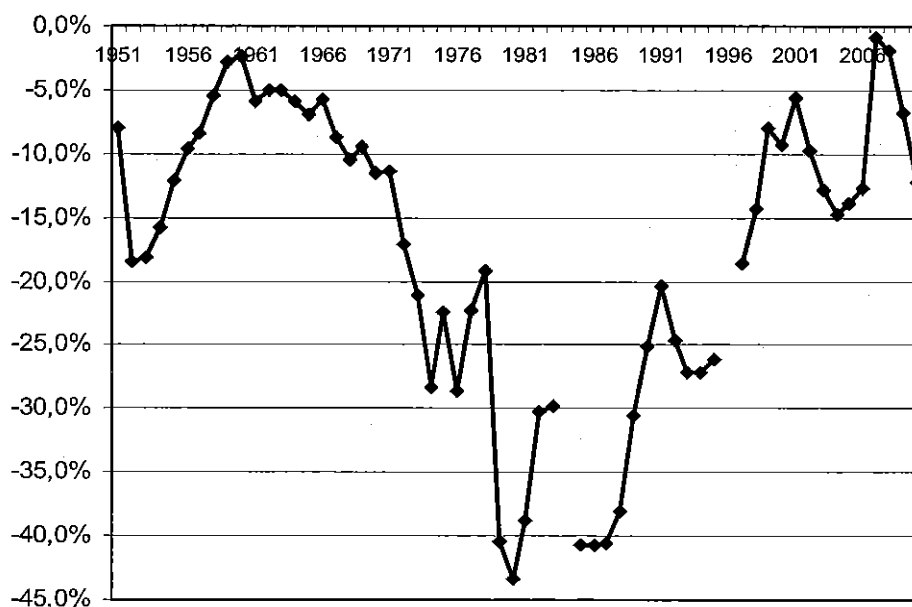
Trent'anni dopo nel 1979 il numero degli articoli della legge di bilancio per lo stesso Ministero delle Finanze aumenta a 12 e il numero dei capitoli a 137. La spesa statale autorizzata nella legge di bilancio ammonta a 106.700 miliardi di lire; il disavanzo di bilancio è pari a 43.090 miliardi di lire che corrispondono al 40,4 per cento della spesa autorizzata e al 13,2 per cento del PIL.

La dinamica del disavanzo di competenza nelle leggi di bilancio dal 1951 al 1979 e del disavanzo risultante dal progetto di bilancio a legislazione vigente dal 1980 in avanti è riportata, con qualche mancanza di dati, nella **Figura 1** che mostra la grande variabilità del rapporto tra disavanzo del bilancio di competenza e totale delle spese autorizzate, con una grande la crescita fino all'inizio degli anni Ottanta.

Nel 1951 il bilancio dello Stato ha solo modestissime interrelazioni con i bilanci di comuni, province, enti previdenziali e enti mutualistici per la sanità, mentre nel 1979

i trasferimenti finanziari agli enti esterni ammontano a 49.800 miliardi di lire pari al 46,7% della spesa prevista complessiva.

FIGURA 1 - Previsioni a legislazione vigente
Bilancio dello stato 1951-2010:
il rapporto SALDO/SPESA TOTALE



Nel 1951 la parte preponderante della spesa corrente originava da norme generali sull'ordinamento pubblico ed era classificata come "spese obbligatorie"; nel 1979 una larghissima parte delle spese complessive (forse almeno il 60%) trova la propria origine in specifiche norme di legge approvate nel corso dei precedenti trent'anni.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 468 del 1978 che modificò le procedure di bilancio istituendo la legge finanziaria, il regime delle decisioni di bilancio si era quindi sviluppato con cambiamenti ed evoluzioni attorno ai due vincoli base del terzo e quarto comma dell'art. 81 Cost., che riguardavano, da un lato, quali spese e per quali importi fossero veramente l'espressione di leggi esistenti al momento della approvazione del bilancio di previsione e, dall'altro, se il debito fosse un mezzo legittimo di copertura delle nuove e maggiori spese.

Sono note le controverse interpretazioni che il quarto comma ha avuto nel tempo, gli interventi della Corte costituzionale, gli accorgimenti utilizzati congiuntamente da governi e parlamenti per mantenere una libertà di giudizio sui mezzi di finanziamento della spesa. Per un certo numero di anni venne esplicitamente ammesso che l'emissione di titoli del debito pubblico costituisse un legittimo mezzo di copertura e che quindi anche un ipotetico bilancio di previsione approvato in pareggio avrebbe potuto trasformarsi in un rendiconto consuntivo in disavanzo. Le nuove leggi di spesa finanziate con l'emissione di titoli di debito si trasformavano, l'anno successivo,

in leggi vigenti che concorrevano a definire le spese del bilancio a legislazione vigente. Questa situazione — aumenti di spesa decisi dopo l'approvazione del bilancio di previsione finanziati con il ricorso al debito — si è in effetti verificata per almeno 15-20 anni della nostra storia.

Nell'applicazione concreta è da rilevare che molte leggi di spesa sono state sì finanziate con l'aumento delle tasse o dei contributi sociali, ma la copertura effettiva offerta da questi aumenti è stata solo parziale. In qualche caso la copertura finanziaria è stata garantita solo per l'anno iniziale o per un periodo di tre anni, con interventi di natura straordinaria, non ripetibili. In altri casi, il costo effettivo dei provvedimenti di spesa è stato artatamente sottovalutato, con una varietà di tecniche. In altri ancora, il finanziamento è avvenuto ipotizzando improbabili aumenti endogeni del gettito tributario e contributivo.

Il cattivo utilizzo del quarto comma dell'articolo 81 rappresenta però solo un aspetto della storia dello sviluppo della finanza pubblica italiana. Una parte altrettanto rilevante origina dai contenuti propri della legge di bilancio che, ogni anno:

- recepiva le conseguenze delle decisioni assunte con le leggi di spesa approvate nel corso dell'anno precedente;
- finanziava gli effetti dell'aumento della domanda di servizi pubblici (che si concretizzavano nell'aumento del numero dei dipendenti pubblici e delle quantità di mezzi di produzione occorrenti per settori quali la scuola, la sanità, i trasporti, le infrastrutture, l'edilizia pubblica, gli interventi finanziari a favore degli enti locali e così via);
- finanziava l'aumento progressivo del costo del lavoro, l'aumento dei finanziamenti agli enti locali e regioni in relazione alla inadeguatezza dei loro tributi propri, l'aumento progressivo della spesa per interessi associata all'aumento dello *stock* di debito pubblico.

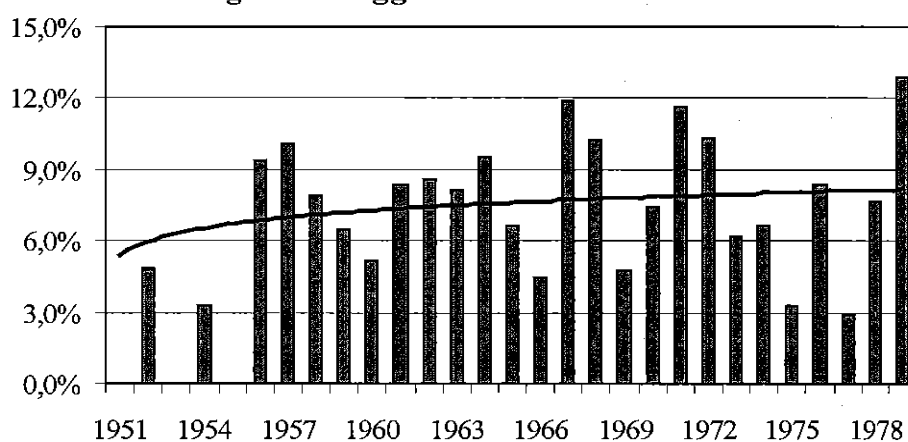
Tali maggiori spese, che originavano dagli sviluppi dell'economia, erano abitualmente recepite nella legge di bilancio e ritenute — in quanto determinate dalla mera applicazione di disposizioni legislative esistenti — non rilevanti ai fini dei vincoli di copertura del quarto comma.

In aggiunta a questa prima anomalia, si osserva che le decisioni di governo hanno portato ad allargare progressivamente i confini della "legislazione vigente" trasformando, per molti anni, le leggi di bilancio in leggi che disponevano aumenti di spesa previsti da leggi vigenti, nuove spese per programmi non precedentemente previste dalla legislazione e copertura finanziaria per future nuove leggi di spesa. Un confronto tra inizio e fine del periodo aiuta ad illustrare queste proposizioni.

Nel 1951 la legge di bilancio non contiene rideterminazioni di importi di spesa che la legge originaria stabiliva in cifra fissa. Al contrario nel 1979 la legge di bilancio, composta di 204 articoli, assegna finanziamenti a istituzioni ed enti per importi maggiori di quelli assegnati l'anno precedente e maggiori dell'importo contenuto nelle norme originarie che stabilivano il coinvolgimento dello Stato nel finanziamento delle loro attività. Nei bilanci 1978 e 1979, diversamente dal 1951, sono anche presenti, soprattutto tra le spese in conto capitale, stanziamenti per iniziative che sono avviate con articoli della legge di bilancio, configurando vere e proprie "nuove spese" per le quali non preesistono leggi di ordinamento.

Nel 1951 i fondi di riserva comunque denominati avevano importi minimi; nel 1979 la legge di bilancio stanziava fondi speciali da utilizzare come copertura per future leggi di spesa per un importo di 12.230 miliardi di lire pari al 13 per cento del totale delle spese autorizzate con la legge di bilancio. La dinamica dell'incidenza dei fondi speciali nella legge di bilancio per gli anni dal 1952 al 1979 è riportata nella **Figura 2/A**. Questi fondi speciali concorrono a formare il disavanzo di bilancio che è finanziato, come risulta dalla Figura 1, con l'emissione di titoli del debito pubblico.

**Figura 2/A - Il rapporto fondi speciali / totale spese
in regime di legge di bilancio 1951 - 1979**



Quando, a partire dall'inizio degli anni Ottanta, la procedura di bilancio ha iniziato a divenire meno artificiale, il danno derivante dalla inefficacia delle vigenti norme costituzionali o dalla loro mancata o cattiva applicazione si era ormai compiuto: nell'esercizio 1979, più del 40 per cento del totale della spesa autorizzata era finanziato con il ricorso al debito.

Il periodo 1980-2010.

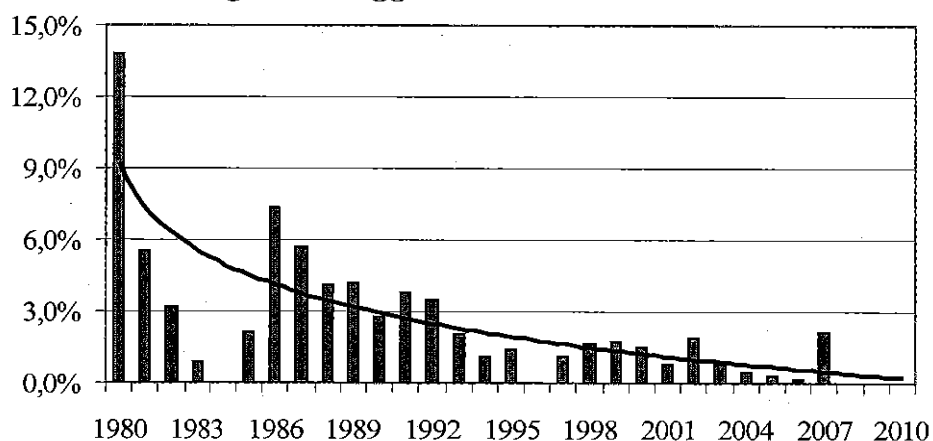
Il 1980 è il primo anno di applicazione delle disposizioni della Legge n. 468 del 1978 che prevedeva, in particolare, la presentazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, integrato dalla legge finanziaria che, con il suo articolato e le sue tabelle, avrebbe concorso a trasformare le entrate e le spese previste dalla legislazione vigente e soprattutto il saldo finale di bilancio in importi programmati. E' noto che la legge finanziaria andò, dopo i primissimi esperimenti, a trasformarsi in una nuova legge di bilancio *omnibus* che includeva sia norme dirette a modificare la legislazione vigente per realizzare gli obiettivi di saldo, sia norme le più disparate. Nel 1988 venne introdotta una ulteriore variazione che limitò il contenuto della legge finanziaria e ne faceva precedere l'approvazione dalla approvazione di uno o più provvedimenti collegati contenenti norme sostanziali di modifica dell'ordinamento. Negli anni più recenti sono state introdotte ulteriori modifiche nella struttura del processo di bilancio.

A partire dall'inizio degli Anni Ottanta mutano anche gli orientamenti di politica economica sul livello ammissibile del disavanzo di bilancio e gli effetti di questo mutamento sono espressi in una varietà di indicatori. In primis dall'andamento del saldo primario (la differenza tra entrate e spese al netto degli interessi) del conto consolidato

delle amministrazioni pubbliche che passa da una media di valori negativi pari al -4 per cento circa del PIL nella prima metà degli anni Ottanta – attraverso una lunga fase di riaggiustamento – che porta il valore fino al +5 per cento circa del PIL nel 2000. La **Figura 3** riporta gli andamenti del rapporto Saldo primario / PIL dal 1980 al 2010 e il concorso dei diversi comparti (Stato, enti previdenziali, amministrazioni locali) alla formazione del saldo complessivo.

Gli esiti del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nel periodo dal 1980 al 2010 trovano un quasi esatto riscontro nell'andamento del rapporto tra disavanzo di bilancio e spesa di competenza nel progetto di bilancio a legislazione vigente dello Stato, così come sono illustrati nella parte destra della Figura 1.

**Figura 2/B - Il rapporto fondi speciali /totale spese
in regime di legge finanziaria 1980 - 2010**



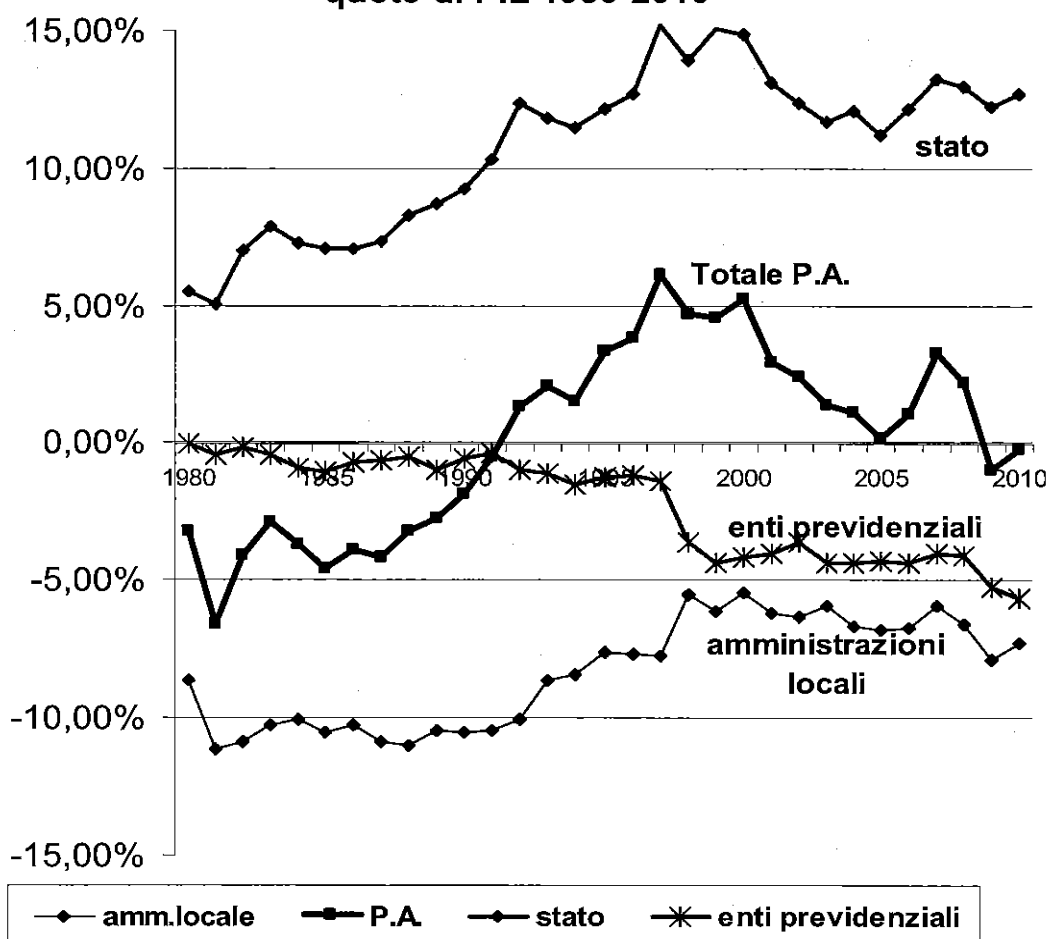
La regolazione del processo di bilancio portata dalla legge n. 468 del 1978 ha concorso a rendere compatibili gli esiti della gestione del bilancio dello Stato con quelli del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che, per una parte del periodo precedente, avevano mostrato andamenti divergenti. Per la coesistenza delle Tabelle della legge finanziaria e dell'articolato del provvedimento collegato sono andati progressivamente perdendo d'importanza gli stanziamenti dei fondi speciali, nel senso che Governo e Parlamento hanno progressivamente inserito nel provvedimento di accompagnamento alla legge finanziaria le norme sostanziali che, nei periodi precedenti sarebbero stati esaminati e approvati dopo la conclusione del processo di bilancio. Si veda nella **Figura 2/B** la progressiva riduzione, fino all'azzeramento negli anni più recenti, degli accantonamenti per fondi speciali.

Nel processo di miglioramento dei saldi di bilancio dopo il 1985 ha concorso la progressiva riduzione della quota della spesa in conto capitale sul totale delle spese autorizzate con la legge di bilancio dello Stato: dal 30 per cento circa all'inizio degli anni Cinquanta, al 20 per cento circa nel 1981, all'8 per cento circa nel 2010 (vedi la **Figura 4**)¹.

¹ La caduta della quota registrata nel bilancio di competenza dello Stato è in parte dovuta al mutamento del ruolo dello Stato nel finanziamento degli enti previdenziali e delle amministrazioni locali.

FIGURA 3

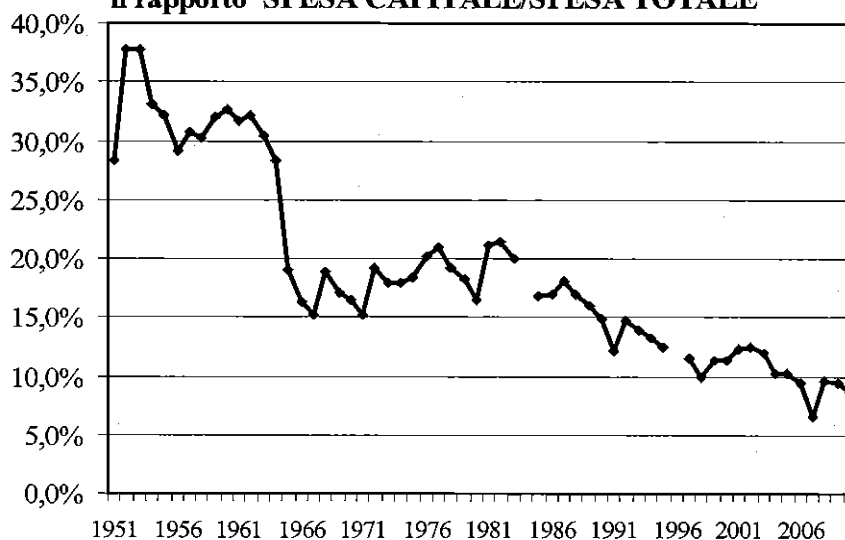
**saldo primario delle Amm. pubbliche e
concorso di Stato, Enti previdenziali e
Amministr.locali alla formazione del saldo
quote di PIL 1980-2010**



In conclusione, la struttura attuale dell'articolo 81 non impedisce il perseguimento di politiche di governo del bilancio pubblico che siano strutturalmente orientate alla saggezza e alla prudenza, ma non contiene nessun precetto e nessuna indicazione che consenta di affermare che tali saggezza e prudenza siano acquisite, una volta per tutte, dalle procedure di bilancio. La legge 468 e successive modificazioni hanno reso più esplicita e trasparente la valutazione politica su tutte le voci di spesa non assistite da una precedente definizione legislativa, ma alcuni dei guai che nel passato erano propri delle leggi di spesa, delle manovre correttive e della legge di bilancio permangono, sia pure in forma attenuata, nell'ordinamento attuale².

² La Figura 3 potrebbe essere utilizzata per argomentare l'irrelevanza sostanziale dell'articolo 81 della Costituzione. Il saldo primario del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni mostra fluttuazioni molto ampie nel corso degli anni che possono essere connesse con i diversi orientamenti delle diverse coalizioni che si sono succedute nel tempo nel governo del paese. Mostra anche saldi perennemente negativi tra entrate proprie e spese finali per gli enti previdenziali e per le amministrazioni locali, un

FIGURA 4 - Previsioni a legislazione vigente
Bilancio di competenza dello stato 1951-2010:
il rapporto SPESA CAPITALE/SPESA TOTALE



2. Perché un bilancio con equilibrio di entrate e spese.

Dal giudizio espresso alla fine del paragrafo precedente emerge che è preferibile che la Costituzione affianchi ai (o sostituisca i) vincoli di procedura che caratterizzano l'articolo 81, vincoli che facciano riferimento a indicatori di risultato, quali il pareggio di bilancio o altro simile. I vincoli di procedura previsti dall'articolo 81 possono permanere nella nuova Costituzione, ma devono essere integrati da indicazioni di contenuto capaci di indirizzare i risultati differenziali di bilancio verso quale nozione di equilibrio, includendo nei destinatari sia lo Stato che gli enti decentrati.

Molti economisti, si è già richiamato, esprimono opinioni contrarie a questa ipotesi. Ritengono – senza ovviamente sostenere le orrende politiche di bilancio perseguite in un lontano passato – che la libertà di gestire il bilancio pubblico in disavanzo, come strumento di sostegno della domanda aggregata nei periodi di difficoltà economica, sia una opzione di politica economica a cui non si può rinunciare nell'interesse delle politiche di stabilizzazione anti-ciclica. Ho personalmente simpatia con questa posizione, ma un ragionevole vincolo costituzionale sul tema dell'equilibrio di bilancio non necessariamente impedisce l'accesso e l'utilizzo dell'opzione.

Ritengono altresì che – a meno di introdurre nella Costituzione norme con il carattere formale di regolamenti amministrativi molto dettagliati – governi e legislatori male intenzionati troveranno comunque il modo di eludere le nuove astratte indicazioni costituzionali. Questa osservazione è molto interessante perché non poche norme costituzionali convivono oggi con leggi che le interpretano con ampi gradi di libertà. Cito, a titolo di esempi, la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che...limitano di fatto l'uguaglianza dei cittadini (articolo 3 secondo comma), il diritto

carattere che misura la incongruità di un sistema istituzionale a più livelli di governo nel quale gli enti decentrati sono pesantemente dipendenti, per il finanziamento delle spese, da trasferimenti statali.

per i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (articolo 34 terzo e quarto comma), l'attività economica privata e pubblica...indirizzata e coordinata a fini sociali (articolo 41 terzo comma), i diritti dello Stato sulle eredità (articolo 42, quarto comma), il diritto dei lavoratori a collaborare...alla gestione delle aziende (articolo 46), il concorso alle spese in ragione della capacità contributiva e i criteri di progressività per il sistema tributario (articolo 53), il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore (articolo 54 secondo comma), i livelli essenziali delle prestazioni (la lettera m) del secondo comma dell'articolo 117). Sono evidenti a tutti le situazioni di fatto nel nostro paese che, sui temi trattati, sembrano in palese contrasto con i testi costituzionali. Ma questo è il destino delle norme costituzionali che non siano dirette esplicitamente alla salvaguardia delle opzioni di vita dell'individuo. Per un richiamo specifico, si consideri la questione della progressività del sistema tributario: alcune leggi tributarie la ignorano, altre leggi e i comportamenti concreti la contraddicono. Ciò non toglie che sia bello e utile che la nostra Costituzione proclami il principio della progressività; lo stesso varrà per il principio dell'equilibrio del bilancio pubblico.

Visto che la nostra Costituzione ha felicemente accompagnato una storia di finanza pubblica che più dissennata forse non avrebbe potuto essere, penso ci sia solo da guadagnare se prudenza e saggezza nella gestione dei bilanci pubblici trovino un loro esplicito riconoscimento nella nostra Costituzione attraverso una regola che disponga (o richiami l'attenzione di Governo, Parlamento, consigli e giunte di Regioni, Province e Comuni) sul pareggio di bilancio o l'equilibrio di entrate e spese.

2.1 Qualificazioni alla regola di equilibrio.

Una regola formale di pareggio tra entrate e spese pubbliche richiede sia l'adozione di un bilancio di previsione in pareggio, sia un rendiconto consuntivo in pareggio. Tuttavia, anche se nel corso dell'anno non sono approvate nuove leggi che incidano sul saldo di bilancio, un andamento dell'economia peggiore di quello ipotizzato in fase di previsione può dare luogo a un disavanzo di bilancio. E' ragionevole chiedere che Governo e Parlamento intervengano in corso d'anno per correggere l'emersione (anche solo potenziale) di una situazione di disavanzo? Le risposte saranno diverse in relazione alle diverse circostanze.

Se il disavanzo origina dal fatto che il Governo aveva adottato inizialmente irrealistici scenari aggressivi di crescita dell'economia, allora ancora la risposta sarebbe affermativa. Se le previsioni ottimistiche sulla crescita reale, sul tasso d'inflazione, sull'andamento dei tassi d'interesse, sulle uscite dal lavoro per pensionamento e così via, non si materializzano, un bilancio di previsione a saldo zero si può facilmente trasformare in un consuntivo in disavanzo. La regola del recupero dell'equilibrio di bilancio non dovrebbe trovare eccezioni e si dovrebbe dar corso a un rapido intervento correttivo.

Se il disavanzo si forma a seguito di un aumento non prevedibile dei tassi dell'interesse, la risposta è più problematica, trattandosi di un evento non necessariamente imputabile a comportamenti del *policy maker*. Potrebbe essere

ricondotto entro l'ambito degli effetti ciclici, ma si tratta di una questione non facile da decidere.

Il disavanzo di origine ciclica.

Se l'origine del disavanzo è conseguente alla caduta dell'attività produttiva per ragioni di ciclo economico, la risposta sarebbe negativa: la caduta del gettito tributario e l'aumento delle spese di sostegno ai redditi che si sviluppano in modo automatico quando si verifica il peggioramento dell'economia, attenuano la gravità di un *downturn* dell'economia e non devono essere contrastate.

Quanto può durare la fase di squilibrio finanziario ? Cosa fare per l'anno successivo a quello in cui si materializza un disavanzo originato da "cattivi andamenti" dell'economia? Se la diagnosi della malaise dell'economia fosse la presenza di un avverso ciclo economico, un bilancio in disavanzo è legittimo (si potrebbe anche dire, doveroso). Come conseguenza, si deve ipotizzare che il disavanzo debba permanere nel tempo ed essere rimediato solo quando l'economia ha smesso di peggiorare o si avvia su una fase di ripresa ciclica. Negli anni di ripresa ciclica, il bilancio dovrebbe essere gestito in avanzo per rimediare ai disavanzi degli anni precedenti. E' evidente che la durata del periodo di riequilibrio finanziario appartiene al mondo della politica di stabilizzazione anti-ciclica che la Costituzione non può regolare. Il pareggio di bilancio deve essere misurato su un arco di tempo di durata pluriennale, forse di tre-cinque anni, e presuppone stime realistiche e continuamente adattate al tasso potenziale di crescita dell'economia nel medio e nel lungo periodo. Non facile, ma non impossibile.

Può succedere che all'origine della formazione del disavanzo ci sia non un *down swing* congiunturale ma un *abbassamento del tasso di crescita dell'economia*. Come considerarlo nella prospettiva di un vincolo costituzionale? Si tratta ovviamente di una domanda molto complessa anche perché riguarda la situazione presente dell'economia italiana. E' vero che l'Italia ha sperimentato una recessione nel 2008-09, ma è anche vero che il tasso di crescita dell'economia sembra essersi abbassato su livelli molto vicini allo zero (0,25 medio annuo negli ultimi dieci anni). Resta da chiedersi se la situazione di bassa crescita dell'economia italiana può giustificare una politica di deficit di bilancio. E' difficile che l'economia italiana possa riportarsi su un cammino di crescita dell'1,5 o 2 per cento all'anno grazie a politiche di bilancio in disavanzo, attuate per esempio attraverso una riduzione permanente del prelievo tributario o un aumento della spesa per investimenti pubblici sui livelli di quattro anni fa. Politiche dirette ad aumentare in modo permanente il tasso di crescita dell'economia attraverso interventi discrezionali sulla domanda pubblica o sul reddito disponibile delle famiglie difficilmente potrebbero essere scritte nella Costituzione.

Se è evidente che la domanda pubblica o la riduzione delle tasse possono aiutare la ripresa ciclica, non è evidente che queste misure possano aiutare a riportare l'economia italiana su un tasso di crescita di lungo periodo più accettabile, diciamo dell'1,5 o 2 per cento. E' difficile pensare che una regola costituzionale di pareggio di bilancio possa trovare eccezioni per giustificare disavanzi di bilancio che – di dubbia efficacia sul tasso di crescita di medio-lungo termine – dovrebbero estendersi per un lungo periodo di tempo.

Parentesi cicliche di disavanzo di bilancio, con o senza politiche discrezionali, devono trovare spazio in una Costituzione che propone regole sull'equilibrio tra entrate e spese pubbliche. Politiche di disavanzo finalizzate all'aumento del tasso di crescita dell'economia, già improponibili dal punto di vista della teoria economica, è difficile possano essere contemplate come eccezioni a una visione costituzionale che propone il pareggio di bilancio.

Il disavanzo a fronte di eventi eccezionali.

L'esperienza mostra che periodicamente si verificano eventi eccezionali che richiedono l'intervento pubblico a salvaguardia di territori o popolazioni colpiti da calamità naturali. Le fattispecie di eventi eccezionali sono numerose e non è ragionevole ipotizzare che essi siano (o possano essere) sempre coperti con aumenti del prelievo tributario. Il finanziamento in disavanzo è bene sia ammesso. Si può porre naturalmente la questione di come si identifichi il carattere di eccezionalità, ma il tema non è da trattare in sede di riforma costituzionale.

2.2. Disavanzi con o senza accumulazione di debito pubblico.

I disavanzi degli anni difficili devono essere recuperati negli anni successivi o possono accumularsi nella crescita del debito pubblico? Nella prospettiva di una indicazione costituzionale, si aprono quindi due diverse possibilità.

La prima è quella di richiedere che i disavanzi delle fasi di recessione ciclica siano recuperati per intero dagli avanzi degli anni di ripresa ciclica.

La seconda è quella di ipotizzare che l'aumento di debito pubblico connesso alla recessione possa non essere interamente recuperato da una riduzione di pari importo negli anni di ripresa ciclica, consentendo quindi una crescita permanente del valore monetario dello *stock* di debito.

Le proposizioni costituzionali sull'equilibrio tra entrate e spese saranno diverse a seconda che si adotti l'una o l'altra alternativa. Entrambe ammettono la possibilità di disavanzo negli anni di caduta dell'attività economica. La prima richiede la compensazione negli anni di ripresa, mentre la seconda rinvia la decisione se compensare o meno il debito accumulato nelle fasi di caduta del reddito con avanzi negli anni di ripresa a una decisione discrezionale da assumere all'inizio della fase di ripresa ciclica.

2.3. Una proposizione sull'equilibrio per il bilancio dello Stato.

Le considerazioni finora svolte sono da applicare alla legge di bilancio (di previsione) dello Stato. Non riguardano la necessità di realizzare specifici obiettivi di saldo sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nella definizione Eurostat che è invece l'obiettivo rilevante per il governo della finanza pubblica nell'Europa dell'euro. Il conto consolidato delle AP rilevante per la verifica degli obiettivi di finanza pubblica (che riguarda più livelli di governo ed è computato sulla base di dati che non coincidono esattamente con quelli che sono alla base della formazione dei bilanci pubblici) è un conto consuntivo che naturalmente risente dell'andamento ciclico dell'economia. Per la riforma della Costituzione è preferibile trattare separatamente i diversi livelli di governo, in relazione ai loro diversi compiti, alle loro diverse

responsabilità e alle diverse indicazioni che attualmente regolano i bilanci dello Stato (il terzo e quarto comma dell'articolo 81) e i bilanci di Regioni, Province e Comuni (il sesto comma dell'articolo 119).

Per il bilancio dello Stato, la proposizione che integra l'attuale testo del comma terzo dell'articolo 81, nell'ipotesi di obbligo di recupero intertemporale dei disavanzi, recita:

Proposizione 1. Il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato assicurano l'equilibrio annuale tra entrate e spese. L'eventuale disavanzo associato all'andamento ciclico dell'economia o al verificarsi di eventi eccezionali è compensato dall'avanzo degli anni successivi.

Questa proposizione si presenta sufficientemente elastica. Il bilancio di previsione dello Stato deve, in via generale, essere approvato in pareggio, salve le due circostanze della crisi ciclica e degli eventi eccezionali. Essa:

- non consente che il Parlamento approvi un bilancio in disavanzo, motivandolo solo con la previsione di una caduta dell'economia nell'anno successivo;
- consente che, quando una crisi si manifesta, vengano lasciati operare in corso d'anno gli stabilizzatori automatici e anche che vengano adottati, in corso d'anno, provvedimenti diretti a sostenere l'economia nel rispetto del quarto comma dell'articolo 81. Consente quindi che il rendiconto consuntivo si chiuda in disavanzo anche se il bilancio di previsione era stato approvato in pareggio;
- consente che il bilancio di previsione venga approvato in disavanzo se la crisi che ha comportato un disavanzo nell'anno precedente, si estende nel tempo.
- esclude la possibilità che il rendiconto consuntivo possa chiudere in disavanzo come conseguenza di errori nella formulazione della legge di bilancio di previsione.
- esclude la possibilità di estendere indefinitamente le situazioni di disavanzo sia nel bilancio di previsione che nel conto consuntivo.
- rinvia alla legge ordinaria il compito di indicare il timing del rientro, anche differenziato, per il bilancio di competenza (accertamenti e impegni) e per il bilancio di cassa (riscossioni e pagamenti).

Nel caso si ritenga preferibile non introdurre l'obbligo del pieno recupero intertemporale, la Proposizione 1 potrebbe essere riscritta come segue: *Il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato assicurano l'equilibrio annuale tra entrate e spese, consentendo il disavanzo nei soli anni di rallentamento ciclico dell'economia.*

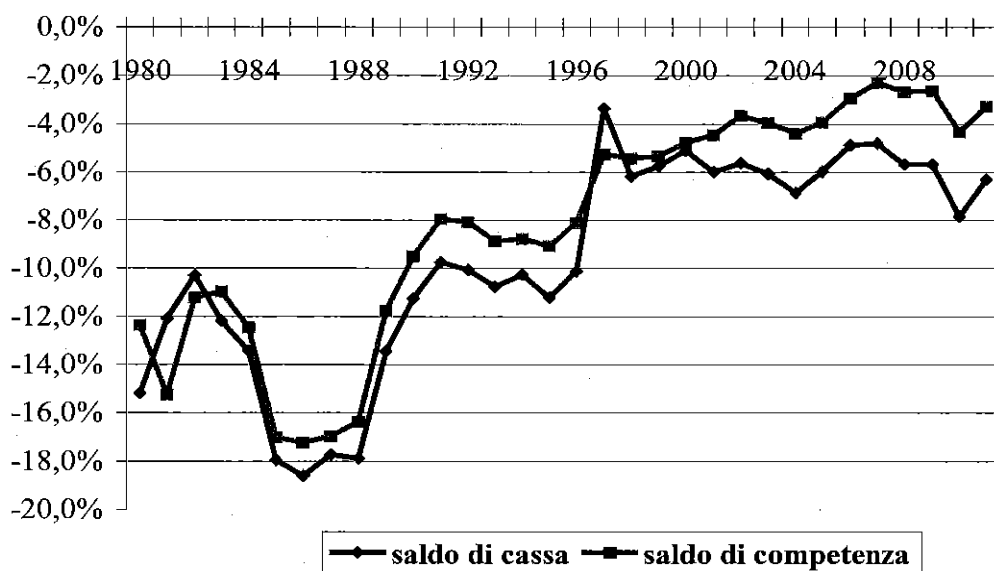
2.4 Su quali variabili si misura l'equilibrio.

L'equilibrio di bilancio (e la misura degli squilibri) si devono riferire alla gestione di competenza finanziaria (accertamenti - impegni), alla competenza economica (il principio dell'assorbimento di risorse produttive), alla gestione di cassa (riscossioni - pagamenti)? La risposta dipende un po' dalla tradizione, un po' dai vincoli europei, un po' dai gusti. In molti paesi sono presenti bilanci con diverse definizioni. La creazione di nuovo debito dipende (è pari) al disavanzo del bilancio di cassa. Gli effetti sull'economia reale sono, in generale, funzione dei valori di entrata e

di spesa computati sulla base del principio della competenza economica. Le consuetudini procedurali, politiche e finanziarie del nostro paese fanno riferimento al principio della competenza finanziaria nei quali la spesa è definita come autorizzazione ad assumere obbligazioni giuridiche. Negli ultimi decenni il Governo propone e il Parlamento approva – entrambi senza particolare interesse – bilanci di cassa.

E' interessante rilevare che, in generale, il saldo del bilancio di previsione dello stato, misurato sulla cassa (riscossioni e pagamenti) è sempre peggiore del saldo misurato sulla competenza (si veda al riguardo la **Figura 5** che riporta i due saldi rapportati al PIL per gli anni dal 1980 al 2011). Tranne che nel 1981-82 e nel 1997, il saldo iniziale di competenza è sempre migliore del saldo iniziale di cassa, con differenze anche significative tra i due valori: negli ultimi dieci anni la differenza è stata mediamente pari a circa il due per cento del PIL. La scelta se il vincolo di bilancio si deve applicare solo a una definizione delle voci di entrata e di spesa (per esempio accertamenti e impegni) piuttosto che a una diversa definizione (per esempio pagamenti e riscossioni) piuttosto che tutte le diverse possibili definizioni rimane una questione di rilievo capace di condizionare concretamente l'impostazione del bilancio e il processo di suo esame e approvazione.

FIGURA 5
bilancio dello stato - previsioni iniziali 1980-2011:
saldo di competenza e di cassa



Quali voci di entrata e di uscita devono essere considerate per valutare l'equilibrio e computare il saldo? Nelle versioni attuali dei bilanci pubblici, i saldi di bilancio sono fortemente influenzati – soprattutto a livello di enti decentrati – dalla presenza di voci di entrata e di uscita che non hanno rilievo per il calcolo del saldo perché afferiscono ai mezzi di finanziamento del disavanzo e ciò vale per la categoria di voci che vanno sotto il nome di concessione e riscossione di crediti. Poi c'è la questione

delle acquisizioni e cessioni di attività patrimoniali, nelle due versioni delle attività-passività reali che sono contabilizzate nei saldi Istat e delle attività-passività finanziarie che, non contabilizzate nei saldi Istat, concorrono, insieme al disavanzo a determinare la crescita del debito pubblico.

2.5 Il disavanzo a fronte di spese in conto capitale.

Nella teoria tradizionale della finanza pubblica è stata spesso avanzata la proposizione secondo cui il ricorso al debito è legittimo per il finanziamento delle spese ad utilità ripetuta nel tempo, in particolare le spese in conto capitale e/o le spese per investimenti. La logica di questa proposizione viene dalle analogie con i criteri di decisione a livello aziendale che giustificano il finanziamento degli investimenti con mezzi di capitale (capitale proprio o debito) se ed in quanto la gestione corrente è in grado di assorbire l'ammortamento del capitale e la remunerazione del capitale investito al tasso corrente dei rendimenti di mercato. La Costituzione italiana ha, nelle sue modifiche recenti, fatto propria questa nozione al sesto comma dell'articolo 119 che prevede per gli enti dell'articolo 114 la possibilità di ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti. L'origine privatistica di questa norma non giustifica tuttavia importi continuamente crescenti del debito se non a fronte di flussi di investimento lordo che crescono nel tempo in progressione geometrica.

La spesa per investimenti del complesso delle pubbliche amministrazioni e anche di ogni suo comparto si presenta invece come una quota variabile della spesa complessiva e anche come una quota variabile del PIL. In termini macro economici una quota di investimenti pubblici che si esprime come una frazione costante del PIL nel corso del tempo non abbisogna di particolare tutela costituzionale. Rimane la questione che l'attività d'investimento di singoli enti può essere discontinua nel tempo e che il debito può essere utilizzato per compensare carenze temporanee di fondi.

3. Il controllo del disavanzo in un sistema a più livelli di governo.

Come adattare la regola dell'equilibrio di bilancio con eccezioni (come sintetizzata nella Proposizione 1) a un sistema politico con più livelli di governo? Secondo un principio fondamentale dell'economia, le politiche di stabilizzazione sono, in uno stato che fa propri i principi del federalismo fiscale, di competenza esclusiva del governo centrale. Questo principio è affermato per esempio nella *Theory of Public Finance* di Musgrave del 1959 dove trattando della ripartizione dei compiti tra centro e periferia in un sistema di "pure federalism" si afferma "I compiti di stabilizzazione... must be performed largely at the central level... Il cuore di un sistema di federalismo fiscale sta nella proposizione che l'offerta di beni pubblici deve poter differire nei diversi stati in dipendenza delle preferenze dei cittadini, mentre gli obiettivi redistributivi e di controllo della domanda richiedono la responsabilità primaria a livello centrale". Nella frase in inglese, la proposizione principale è attenuata dall'uso dell'avverbio largely anziché dell'avverbio entirely.

In un modello di *federalismo puro*, gli enti decentrati non fanno politiche di stabilizzazione né si occupano di crescita economica; si limitano a governare l'offerta di

beni pubblici di interesse locale o regionale adattandola al solo gettito tributario prelevato sui propri cittadini. In un siffatto modello, il comparto delle amministrazioni locali, che non ha compiti di stabilizzazione anti-ciclica, dovrebbe garantire il pareggio di bilancio senza eccezioni. E' tuttavia del tutto normale e ragionevole che singoli comuni, province e regioni possano avere bilanci in disavanzo per il solo fatto di finanziare un progetto di investimento con il ricorso al debito il cui costo sarebbe coperto con aumenti delle tasse negli anni di durata del prestito. Deriva dall'autonomia decisionale dei singoli enti che la concomitanza di tante decisioni individuali di investimento potrebbe generare un disavanzo per il sistema dei governi decentrati.

La riforma costituzionale deve quindi preoccuparsi di rendere i comportamenti dei singoli enti congrui con un risultato che, per l'insieme degli enti decentrati, deve prevedere il pareggio di bilancio. Per ottenere tale risultato occorre definire un aggregato di enti decentrati, all'interno del quale i disavanzi dell'uno possano essere compensati dagli avanzi degli altri. Al riguardo, sarebbe scarsamente applicabile una norma che ricercasse la compensazione tra i flussi di disavanzo di enti che sono dislocati su tutto il territorio nazionale. L'ipotesi più ragionevole — anche il relazione alle competenze legislative che la Costituzione assegna, al terzo comma dell'articolo 119, alle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica — è che la compensazione avvenga tra tutti gli enti, anche di diversi comparti, collocati all'interno di una circoscrizione regionale. In questo senso, si può ipotizzare che il vincolo di pareggio debba essere garantito, almeno in sede di bilanci di previsione, dal complesso dei comuni e delle province — congiuntamente o separatamente per livello di governo — di una singola circoscrizione regionale.

In condizioni ordinate e normali di andamento dell'economia — tralasciando quindi per il momento considerazioni legate al ciclo economico che verranno trattate di seguito — per consentire a singoli enti di finanziare gli investimenti anche in disavanzo e, allo stesso tempo, garantire il pareggio di bilancio per il sistema di finanza pubblica regionale e, di conseguenza, anche nazionale, si può scrivere:

Proposizione 2. Il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo di Regioni, Province, Comuni, ecc. assicurano l'equilibrio annuale tra entrate e spese, salvo il caso che i disavanzi di uno o più enti siano compensati dagli avanzi di altri enti operanti nello stesso territorio regionale.

Ci sono invero una molteplicità di alternative su quale sia l'appropriato insieme di enti locali da considerare, in particolare se le Regioni, per la dimensione del loro bilancio, debbano essere escluse dall'opzione di aggregazione e compensazione ed essere trattate esattamente come lo Stato, con il vincolo di pareggio su un periodo di tempo più limitato di quello dello Stato.

4. Ciclo economico e eventi eccezionali nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, Province e Comuni.

Nella misura in cui gli enti decentrati dispongono di entrate proprie, un rallentamento dell'economia avrebbe effetti anche sul gettito dei tributi regionali e locali, in misura tanto maggiore quanto maggiore è la quota dei tributi propri sul totale delle entrate. Le perdite di gettito da caduta dei livelli di attività economica hanno sempre nel passato esercitato effetti negativi sulla spesa per investimenti degli enti decentrati: l'elasticità al reddito dei consumi pubblici essendo minore di quella degli investimenti pubblici, gli effetti delle recessioni si sono spesso scaricate sugli investimenti degli enti locali. L'applicazione della regola definita dalla Proposizione 2 si presenta particolarmente difficile qualora gli enti decentrati dovessero sperimentare perdite di gettito per effetto crisi economica: la compensazione infra-regionale degli avanzi e disavanzi di comuni e province in presenza di un calo delle entrate locali sarebbe particolarmente onerosa e complessa.

C'è anche una seconda ragione che porta a valutare le conseguenze di un ciclo economico negativo sulle regole di bilancio in pareggio per gli enti decentrati. Il modello di rapporti tra centro e periferia definito dal Titolo V della Costituzione è molto lontano da un modello di federalismo fiscale puro per una varietà di ragioni. Quelle rilevanti per le regole di equilibrio di bilancio hanno a che fare con quella parte delle spese degli enti decentrati che è fissata dallo Stato (o congiuntamente da Stato e regioni) attraverso, come previsto nella nostra Costituzione, l'istituto dei "livelli essenziali delle prestazioni" di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 oppure attraverso l'istituto confratello delle "funzioni fondamentali" di cui alla lettera p) dell'art. 117 integrato dalla nozione di costo standard definito a livello nazionale. Il nostro è un sistema di federalismo fiscale "spurio" nel quale almeno il 70 per cento delle spese decentrate è governato congiuntamente da Stato, regioni e enti locali. Per questa parte delle loro spese, regioni e enti locali non sembra che abbiano il potere, in via autonoma, di adattare la spesa diretta a finanziare i "livelli essenziali delle prestazioni" o le "funzioni fondamentali" svolte sulla base di costi standard definiti a livello nazionale, alle minori entrate che fossero generate da un cattivo andamento dell'economia.

Se la responsabilità della politica anticiclica è di competenza dello Stato, il bilancio statale dovrebbe farsi carico di una parte significativa delle conseguenze che il ciclo economico negativo ha sulle entrate e sulle spese degli enti decentrati, in particolare quella parte che è regolata da criteri di fornitura definiti al centro di regole di uguaglianza o di costi standard. Questa assunzione di responsabilità richiede che lo Stato pareggi, con propri trasferimenti, quelle perdite di gettito degli enti decentrati che dipendono dal cattivo andamento dell'economia, relative a tutti i tributi che sono già oggi e che saranno in futuro considerati dalla legge come "acconti" nel finanziamento delle spese dirette ad attività tutelate espressamente dalla Costituzione.

Se lo Stato aveva fissato, prima dell'inizio della crisi ciclica, i livelli di spesa compatibili con i livelli essenziali o con i costi standard, deve decidere se ridurre i livelli di spesa, adattandoli all'andamento ciclico, oppure se compensare con propri trasferimenti i livelli spesa definiti in precedenza.

In questa tutela non è ovvio che le spese per le funzioni fondamentali di Comuni e Province, governate dai costi standard, abbiano la stessa "dignità" delle spese sostenute dai tre livelli di governo, per la fornitura di servizi tutelati dalla lettera m)

quali sanità, istruzione e assistenza. Proporrei quindi una formulazione aperta sul tema, del tipo:

Proposizione 3. Lo stato adatta i trasferimenti per il finanziamento delle attività tutelate dall'articolo 117 secondo comma alla lettera m) [[e alla lettera p)]] alle spese coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni [[e delle funzioni fondamentali]] annualmente definiti.

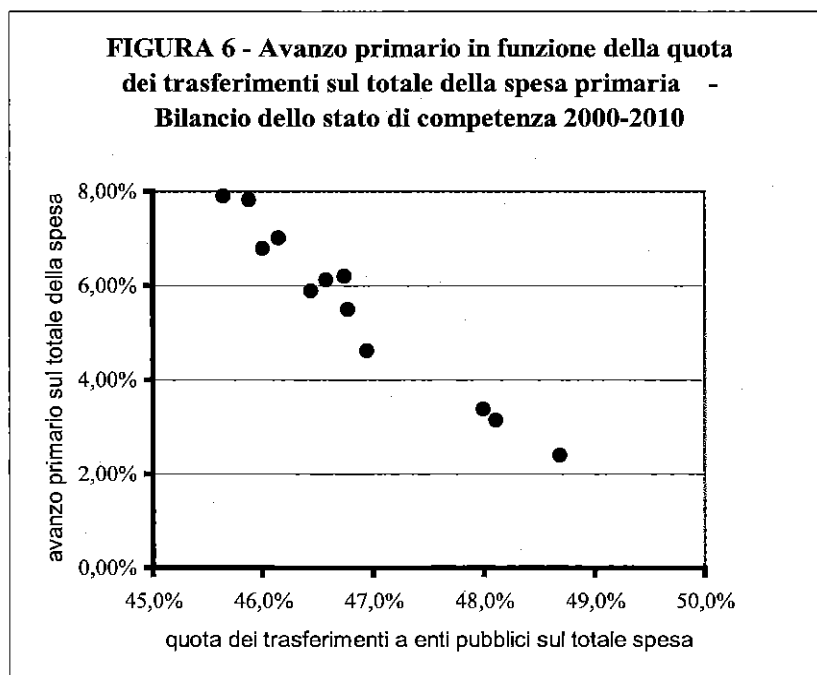
Questa formulazione può fare sorgere la questione di come evitare comportamenti opportunistici da parte di Stato e enti decentrati quando si sviluppano andamenti negativi dell'economia, ovvero (a) l'utilizzo strumentale da parte dello Stato delle situazioni di crisi dell'economia per indurre – con la politica dei trasferimenti – riduzioni nella spesa tutelata dalla Costituzione e, (b) la santificazione delle pratiche connesse al *soft budget constraint* da parte degli enti decentrati. I due fenomeni sono naturalmente già presenti nel nostro ordinamento, ma il Titolo V, come riformato nel 2001, fornisce i presidi contro questi comportamenti opportunistici.

Resta evidente che, per il totale delle spese rimane il vincolo di pareggio di entrate e spese per Regioni, Province e Comuni: in presenza di un rallentamento dell'economia la perdita di entrate non funzionali alla copertura delle spese derivanti dai livelli essenziali delle prestazioni, comporterà la necessità di aggiustamenti sulle entrate e spese locali.

La perequazione nel tempo di avanzi e disavanzi di origine ciclica riguarderà quindi solo (o prevalentemente) il bilancio dello Stato e non (solo parzialmente) i bilanci degli enti periferici.

La Proposizione 3 mette a carico di Stato e Regioni il compito di decidere se e in quale misura i livelli essenziali delle prestazioni debbano eventualmente adattarsi all'andamento ciclico dell'economia.

La questione dei rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema degli enti decentrati presenta un aspetto di particolare rilievo per il futuro governo dei saldi di bilancio. La forte dipendenza dei bilanci degli enti decentrati dai contributi e trasferimenti erogati dal bilancio dello Stato genera conseguenze complesse sul governo dei saldi di bilancio. Per esempio si osserva una forte correlazione negativa tra i trasferimenti che lo Stato eroga a enti del settore pubblico (preminenti tra i quali sono gli enti decentrati) e il saldo primario che si rileva sul bilancio di previsione dello Stato. Quando i trasferimenti aumentano il saldo primario diminuisce. La **Figura 6** illustra l'entità del fenomeno che si è verificato negli ultimi 10 anni esprimendo il rapporto tra saldo primario e totale della spesa come funzione della quota dei trasferimenti a enti pubblici sul totale della spesa primaria. Obiettivi e vincoli sul saldo complessivo di bilancio richiedono una particolare attenzione alle spese per contributi e trasferimenti agli enti decentrati. Il peggioramento dell'avanzo primario, negli anni in cui nel periodo dal 2000 al 2010 si è verificato, si dimostra legato in modo molto netto all'aumento dei trasferimenti statali a favore di altri enti pubblici. Come se si trattasse di un evento non controllabile, l'aumento dei trasferimenti ad altri soggetti non è stato compensato da variazioni delle spese dirette dello Stato o da aumenti del prelievo tributario, scaricandosi interamente sul saldo.



5. Questioni aperte e conclusioni.

Resterebbero da considerare alcune questioni aggiuntive rispetto alle tre proposizioni illustrate sopra.

La prima, già citata, se sottoporre il bilancio delle Regioni alle stesse regole proposte per il bilancio sullo Stato, oppure se farle confluire nell'aggregato regionale su cui sono ammesse le compensazioni. Visto lo scarso peso che gli investimenti diretti hanno, per tradizione, nel bilancio delle Regioni, la prima ipotesi è forse da preferire.

La seconda, se all'elenco delle materie assegnate alla competenza esclusiva dello Stato nell'art. 117 secondo comma, sia da aggiungere una voce: *zz) le politiche di stabilizzazione del ciclo economico*. Questo tema, delle politiche di stabilizzazione, non è considerato in nessuna parte del testo della Costituzione. Forse la dimenticanza è da ricondursi al momento storico in cui la Costituzione venne scritta essendosi, per effetto della seconda guerra mondiale, persa la memoria della crisi del 1929-32 o per non avere i costituenti preso atto del contributo keynesiano allo sviluppo della teoria economica.

La terza, se sia da abrogare il comma sesto dell'art. 119, che prevede la possibilità per gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione di ricorrere al debito per finanziare gli investimenti. Nelle proposizioni di questo appunto, le ragioni del disavanzo sono solo di origine ciclica o per eventi eccezionali; prendendo atto che l'equilibrio annuale tra entrate e spese per gli enti di piccole dimensioni è di fatto impossibile, il disavanzo di singoli enti viene consentito se compensato dagli avanzi di enti della stessa regione.

Le tre proposizioni attorno alle quali è costruito questo intervento non costituiscono, ovviamente, proposte per un disegno di legge alternativo a quelli che

sono all'attenzione della Camera dei Deputati. Hanno solo l'ambizione di mettere in luce alcuni dei temi che rilevano nella definizione costituzionale del pareggio di bilancio.

La proposizione principale è quella che prevede la compensazione intertemporale degli avanzi e disavanzi sia per i contenuti della legge di bilancio che per il rendiconto consuntivo dello Stato, le cui caratteristiche (tempi di rientro, intensità delle deviazioni ammesse, ecc.) sono lasciate a una legge ordinaria rafforzata.

La seconda proposizione prende atto che la proposizione precedente non può applicarsi individualmente a tutti gli enti che definiscono un sistema *multi level*, in particolare agli enti di minori dimensioni (comuni e province) legata al fatto che le spese d'investimento hanno carattere irregolare nel tempo. Essa prevede che siano definiti sotto-insiemi di enti decentrati all'interno dei quali devono avvenire le compensazioni tra avanzi e disavanzi. Il sotto-insieme preferito è quello degli enti appartenenti al territorio regionale, in considerazione della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La terza proposizione nasce dalla constatazione che il sistema *multi-level* italiano non può essere definito come un sistema di federalismo fiscale puro, essendo regolato nella Costituzione da vincoli di uniformità nelle prestazioni da offrire ai propri cittadini. Per un sistema siffatto, sembra naturale che gli effetti del ciclo e la politica anti-ciclica devono concentrarsi principalmente, se non in via esclusiva, sul bilancio dello Stato, essendo questi il conduttore delle politiche macro-economiche. Da questa proposizione origina il concetto che lo Stato regola i trasferimenti agli enti decentrati che sono funzionali al principio della parità di prestazioni in funzione anti-ciclica, compensando una parte delle perdite di gettito dei tributi degli enti periferici (di origine ciclica) destinati alla stessa funzione.

Una considerazione conclusiva. Le tre proposizioni appaiono come molto più semplici e sintetiche delle proposizioni che compongono le proposte di modifica della Costituzione all'attenzione della Camera dei Deputati. Ho già richiamato in parte le ragioni per questa diversità. Ho il convincimento personale, confortato dalla rilettura delle *Ricerche intorno alla natura dello stile* di Cesare Beccaria, che una Costituzione dovrebbe contenere solo proposizioni principali che esprimono concetti semplici e che non si prestano a troppa attività speculativa, lasciando alla legge ordinaria le proposizioni accessorie che, non meno importanti delle prime, concorrono poi a definire i caratteri della vita concreta delle istituzioni. Già con la riforma del Titolo V del 2001 abbiamo sovrapposto alle proposizioni astratte e precettive del testo del 1948, che ne definivano uno stile, una serie di proposizioni concrete orientate a risolvere problemi pratici, mischiando nella Costituzione le due categorie di proposizioni con conseguenze finali ancora oggi imprevedibili.

PAGINA BIANCA

€ 4,00



16STC0016390