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.

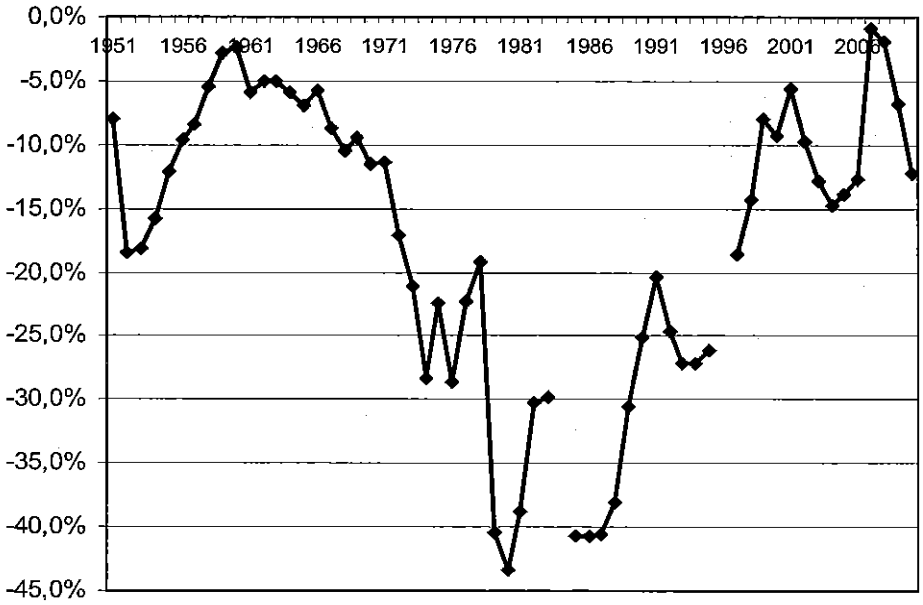
Trent'anni dopo nel 1979 il numero degli articoli della legge di bilancio per lo stesso Ministero delle Finanze aumenta a 12 e il numero dei capitoli a 137. La spesa statale autorizzata nella legge di bilancio ammonta a 106.700 miliardi di lire; il disavanzo di bilancio è pari a 43.090 miliardi di lire 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 concretizzano 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.

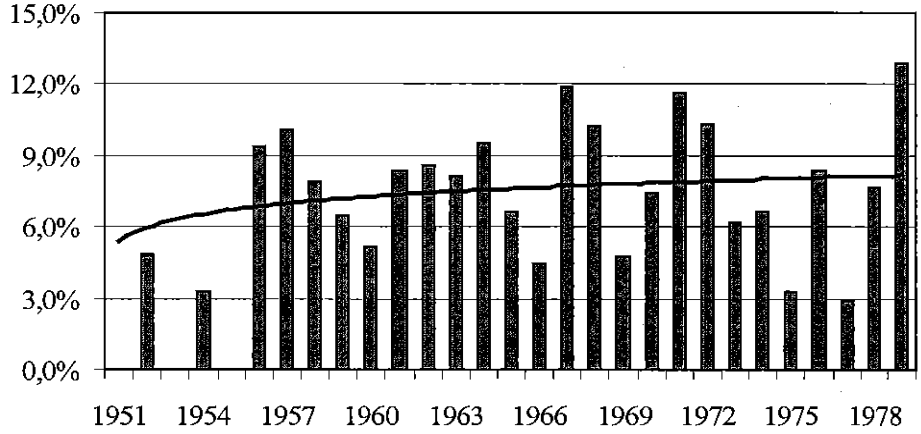
Tali maggiori spese, che originavano dagli sviluppi dell'economia, erano abitualmente recepite nella legge di bilancio e ritenute – in quanto determinate dalla mera applicazione di disposizioni legislative esistenti – non rilevanti ai fini dei vincoli di copertura del quarto comma.

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 stanzia 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.

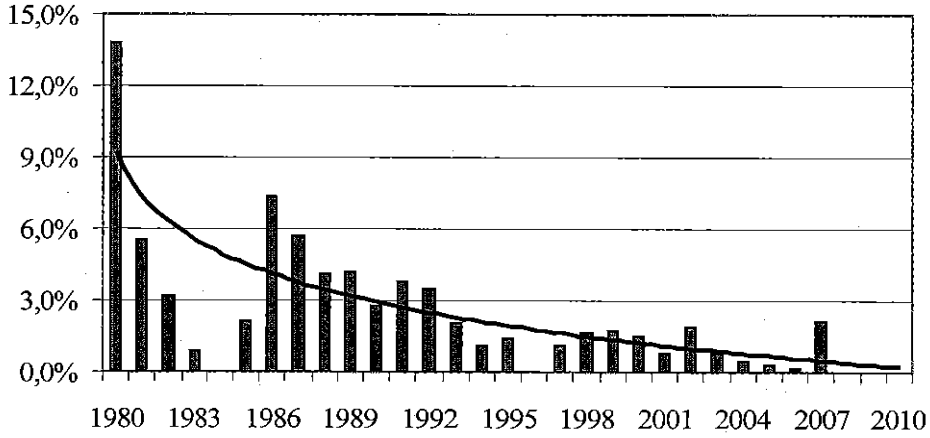
Il 1980 è il primo anno di applicazione delle disposizioni della Legge n. 468 del 1978 che prevedeva, in particolare, la presentazione del disegno di legge di bilancio a legislazione vigente, integrato dalla legge finanziaria che, con il suo articolato e le sue tabelle, avrebbe concorso a trasformare 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 ulteriore 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

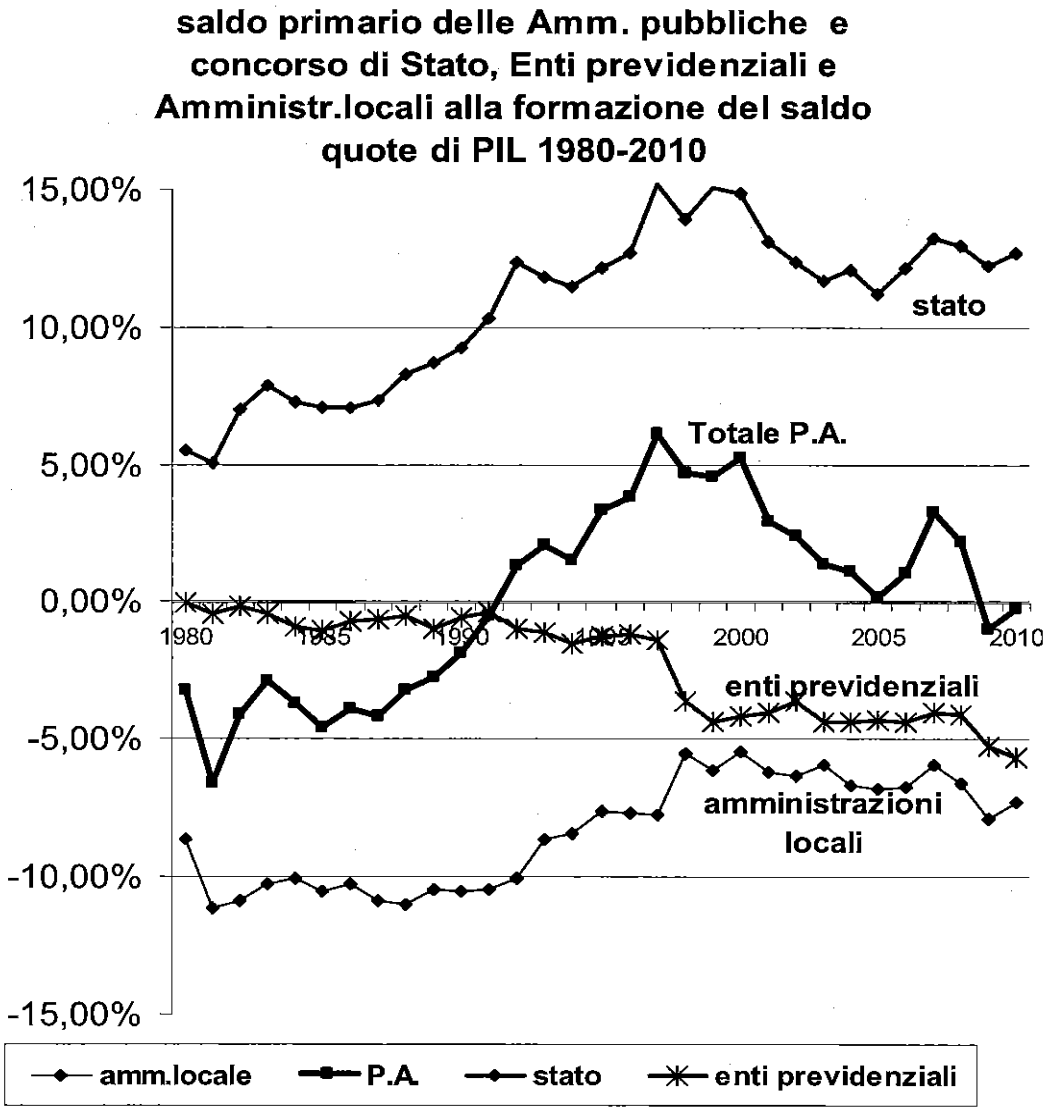


La regolazione del processo di bilancio portata dalla legge n. 468 del 1978 ha concorso a rendere compatibili gli esiti della gestione del bilancio dello Stato con quelli del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni che, per una parte del periodo precedente, avevano mostrato andamenti divergenti. 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



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 attuale[2].

[2] La Figura 3 potrebbe essere utilizzata per argomentare l'irrilevanza 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 similare. 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 é 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.*

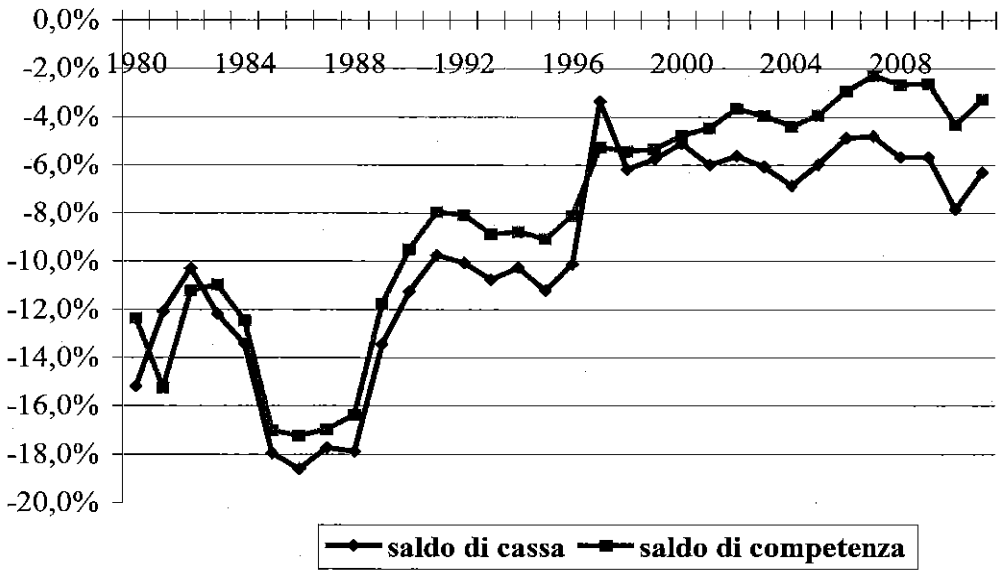
2.4 Su quali variabili si misura l'equilibrio.

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 possono 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.

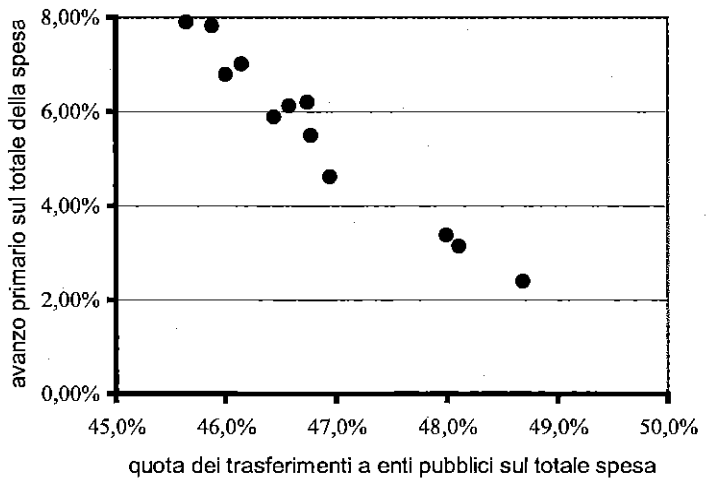
Resta evidente che, per il totale delle spese rimane il vincolo di pareggio di entrate e spese per Regioni, Province e Comuni: in presenza di un rallentamento dell'economia la perdita di entrate non funzionali alla copertura delle spese derivanti dai livelli essenziali delle prestazioni, comporterà la 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 é stato compensato da variazioni delle spese dirette dello Stato o da aumenti del prelievo tributario, scaricandosi interamente sul saldo.

FIGURA 6 - Avanzo primario in funzione della quota dei trasferimenti sul totale della spesa primaria - Bilancio dello stato di competenza 2000-2010



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 é 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.

Milano, Università Cattolica
8 novembre 2011