



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori PERDUCA e PORETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 17 OTTOBRE 2011

Modifica dell'articolo 81 e introduzione degli articoli 81-*bis* e 81-*ter* della Costituzione, concernenti il principio del pareggio nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici, la copertura finanziaria delle leggi e il controllo dell'equilibrio dei conti pubblici

ONOREVOLI SENATORI. - La consapevolezza che le procedure di bilancio e le regole per la sua redazione, approvazione ed esecuzione, nel tempo succedutesi nel nostro ordinamento giuridico, abbiano giocato un ruolo fondamentale nel determinare le cause di una oggettivamente difficile governabilità della cosa pubblica, è il fatto che ci ha indotti a proporre una modifica radicale di essa, partendo dalla norma fondante, quella costituzionale. Maggioranze e opposizioni unite insidiano la sostenibilità della spesa e della finanza pubblica in generale, e ciò è ormai divenuto patrimonio di conoscenza diffusa tra gli osservatori non corrotti dalla facile ma imprudente retorica dei diritti senza costi.

Lo stato alterato della finanza pubblica ha prodotto un disfacimento sociale generalizzato, e ciò discende da una causa politica. Esso si è determinato non per carenza di risorse, ma per varie inadeguatezze dei pubblici poteri, oltre che per la subordinazione dell'interesse pubblico a numerosi, ben organizzati, efficienti e famelici interessi di parte. Per il loro soddisfacimento si è scelta la via di attribuire ai pubblici poteri una funzione di intermediazione finanziaria molto alta che, nel corso dell'ultimo secolo, è passata dal 20 per cento al 50 per cento dell'intera ricchezza nazionale prodotta. La raccolta di imposte, tasse e contributi, da un lato, e l'erogazione di beni e servizi, dall'altro, hanno reso i pubblici poteri detentori dell'effettivo controllo di oltre metà della ricchezza prodotta dal sistema economico, con tutto ciò che negativamente ne consegue in termini di equità, efficienza, efficacia, economicità e trasparenza della finanza pubblica. Di converso, la funzione regolativa delle attività economico-finanziarie, tipica competenza

pubblica per la tutela e vigilanza delle istituzioni economiche, si è sviluppata in grado molto inferiore al necessario. Così facendo, i pubblici poteri svolgono un'attività che dà luogo a molti conflitti tra chi si avvantaggia e chi è penalizzato da questo stato di cose, ponendo complessi problemi di giustizia distributiva. La posta in gioco è chiara: poiché non vi è simmetria (personale e temporale) tra chi contribuisce alla raccolta dei denari pubblici e chi usufruisce di beni e servizi procurati mediante l'impiego di quelle risorse, i poteri pubblici finiscono per esercitare, attraverso l'imposizione fiscale e le disposizioni di spesa, una funzione che è contemporaneamente distributiva e allocativa. Quella distributiva è stata già descritta, ha funzione esterna all'amministrazione e consiste nell'erogazione di beni e servizi alla comunità. Non meno importante è però la funzione allocativa. Questa può anche dirsi interna o amministrativa perché con i bilanci si distribuiscono i mezzi finanziari tra gli uffici pubblici, naturalmente dotandone alcuni più di altri. Per questa via la finanza diventa *un* modo, se non *il* modo, per determinare la misura delle funzioni amministrative e il potere conseguentemente gestito. Infatti, da quando il contenimento del debito pubblico ha imposto tagli alle dotazioni ministeriali, i singoli Ministri hanno opposto grande resistenza, per non restare privi del potere legato alla gestione del denaro pubblico.

La norma che ha costituito la radice istituzionale della crisi della finanza pubblica italiana è individuata principalmente nell'articolo 81 della Costituzione o, meglio, nell'interpretazione e nell'applicazione mutevoli e falsate che di esso sono state fatte nel tempo.

Statuto albertino, destra storica, pareggio di bilancio e successivi cicli di indebitamento.

Prima della Costituzione repubblicana, le procedure di bilancio erano disciplinate da un breve articolo dello Statuto albertino, l'articolo 10, che così prevedeva: «La proposizione delle leggi apparterrà al Re ed a ciascuna delle due Camere. Però ogni legge d'imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei conti dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati». Quindi la regola scritta non prevedeva esplicitamente il principio del pareggio di bilancio. Eppure ad esso, fisiologicamente, il regime del tempo cercava di attenersi. Benché in regime di costituzione flessibile, il pareggio del bilancio fu inteso e voluto come la garanzia della correttezza e della trasparenza della gestione della cosa pubblica. Si poteva, quindi, anche non riuscire nell'intento di pareggiare i conti dello Stato, ma la cosa sarebbe stata considerata non solo e non tanto alla stregua di un obiettivo mancato, ma di una regola violata.

Quattro erano le ragioni principali che inducevano lo Stato ad attenersi per quanto possibile a un rigoroso rispetto del principio del pareggio:

a) sfuggire alla facile via del ricorso al *deficit* in luogo dell'imposizione fastidiosa e impopolare di maggiori tributi nel caso si volessero ampliare le spese. Si ribadiva l'assoluta autonomia delle scelte, purché fosse chiara l'attribuzione delle responsabilità conseguenti;

b) non trasferire sui futuri cittadini il peso dell'istituire e del sopportare le imposte che comunque sarebbero poi state necessarie per pagare gli interessi e, alla fine, restituire tutto il capitale dei prestiti contratti;

c) non mettere in pericolo, con l'accumularsi progressivo di *deficit*, l'integrità del debito pubblico, cioè la capacità dello Stato di onorare puntualmente e senza sconti i

suoi debiti. A questo riguardo lo Statuto albertino era chiaro poiché, all'articolo 31, proclamava il debito pubblico come «inviolabile»;

d) infine, il pareggio di bilancio era considerato assolutamente necessario per non compromettere la stabilità del valore di cambio della moneta, per evitare quella svalutazione che colpisce, soprattutto e invariabilmente, i cittadini più bisognosi.

Oltre allo Statuto albertino vigeva, naturalmente, un apparato normativo ordinario. L'obiettivo più o meno esplicito, anche delle leggi di contabilità dello Stato emanate durante la vigenza dello Statuto albertino era il pareggio del bilancio. Con l'unità d'Italia l'obiettivo si perseguì con tenacia, soprattutto nel primo quindicennio, mediante il controllo dei disavanzi annuali.

La necessità fu improcrastinabile perché il nuovo Stato si trovò di fronte un notevole indebitamento nato dall'unificazione dei debiti pubblici degli Stati preunitari e dalle spese militari sostenute. La parte politica che si assunse l'onere di un'azione di governo capace di indirizzare ogni sforzo al risanamento della finanza statale e il conseguimento del pareggio di bilancio fu la Destra storica. La misura si rese assolutamente necessaria perché, nel 1862, lo Stato era sull'orlo del fallimento. Il ripianamento fu realizzato attraverso una rigorosa - e quindi invisibile - leva fiscale, pur senza negare la necessità di spese per investimenti che all'epoca consistettero in ingenti spese sostenute a favore dell'istruzione, fortemente volute da Sella, e nella realizzazione delle opere civili necessarie per evitare i rischi di dipendenza economica e di subalternità politica rispetto a Stati di più antica formazione e di maggiore ricchezza. Tra esse si annoveravano in primo luogo le infrastrutture ferroviarie, stradali, telegrafiche e postali. Tuttavia, nel 1866, ci si trovava di fronte ad una via obbligata per affrontare il problema delle finanze pubbliche. L'introduzione del corso forzoso aveva au-

mentato la sfiducia del mondo politico e finanziario internazionale e in conseguenza di ciò l'Italia trovava insuperabili difficoltà nell'ottenere nuovi prestiti. Si doveva dimostrare all'esterno, con urgenza, che lo Stato italiano era ancora vivo e vitale, mentre all'interno si doveva arginare la tendenza alla sfiducia che si manifestava con forza: il pareggio di bilancio era dimostrazione di sicuro effetto da contrapporre alle violenze verbali, alle accuse e alle manovre degli ambienti clericale-reazionari della penisola e dell'Europa, soprattutto della Francia, che rappresentava il mondo reazionario e legittimista. Da quest'ultimo Paese proveniva un atteggiamento ostile, fino ad auspicare la restaurazione dei monarchi scacciati dal moto unitario. In quello stesso anno il disavanzo delle finanze statali superava il 60 per cento dello stesso bilancio. Ciò poneva grandi ostacoli alla programmazione e alla realizzazione della politica di sviluppo economico del Paese. L'Italia aveva bisogno della rete di infrastrutture descritte, prima fra tutte l'ampliamento della rete ferroviaria, come condizione essenziale per lo sviluppo generale del Paese, la cui realizzazione necessitava di molto danaro. Si escluse però, esplicitamente, il ricorso al credito, sia domestico che estero. Per reperire le risorse indispensabili fu adottata una soluzione sgradita poiché basata su un prelievo fiscale rigido, effettuato in un momento molto duro per la popolazione italiana, specie per quella meridionale meno agiata e che più di altri aveva pagato il prezzo dell'unificazione.

Alla vituperata e celeberrima «tassa sul macinato» si affiancarono altri provvedimenti quali l'applicazione della ritenuta sui titoli del debito pubblico; l'aggravio dell'imposta sui patrimoni, soprattutto con l'imposta di successione; maggiori accertamenti nell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile; l'introduzione dell'imposta comunale di famiglia, un tributo personale e progressivo. Contestualmente si ridussero le spese militari, nonostante le resistenze delle Forze

armate e del Re stesso. Naturalmente la spinta al raggiungimento del pareggio di bilancio voleva essere funzionale allo sviluppo, anche imprenditoriale, del Paese. La produzione industriale, ciò nonostante, non ebbe immediatamente lo sviluppo auspicato, anche perché la politica fiscale rese minime, nell'immediato, le capacità d'acquisto, soprattutto per la domanda di prodotti industriali. Il pareggio di bilancio però, contrariamente alle semplificazioni e alle feroci caricature fattene, era considerato necessario per una visione dinamica dei rapporti politico-economici volta a completare il Risorgimento politico dell'Italia con un adeguato sviluppo. In questa prospettiva, data la difficile situazione economica, abbandonata ogni illusione sullo sviluppo spontaneo della ricchezza, lo Stato assumeva direttamente e velocemente il compito di costituire le fondamentali infrastrutture civili e quello di favorire il sorgere dell'economia industriale. Per questo motivo ci fu la tenace avversione al debito, preferendo coprire le spese con il ricorso all'imposizione fiscale. Ciò non per mancanza di fantasia o povertà di conoscenza ma per convinzione, perché le continue emissioni di titoli avevano depresso il corso dell'economia. I rendimenti dei titoli del debito erano giunti ad un saggio pari al 10 per cento, sottraendo al sistema economico investimenti produttivi. Il Tesoro era divenuto così il maggiore e più redditizio interlocutore degli investitori, capace di garantire utili di gran lunga superiori a quelli realizzabili nella maggior parte delle concorrenti attività e imprese private. Nel 1872 Minghetti osservò in Parlamento che «Il nostro disavanzo, aumentato per le condizioni generali dell'Europa e per quelle speciali dell'Italia, difficilmente potrebbe ripiarsi se noi continuiamo ad emettere ogni anno rendita pubblica: il pagamento degli interessi assorbirebbe quella maggiore entrata che è sperabile dal notevole incremento della ricchezza e anche da qualche nuovo aggravio».

L'obiettivo fu così raggiunto nel 1875 dallo stesso Minghetti e fu un frutto collettivo, conseguenza del rigore dei personaggi politici dell'epoca, e rappresentò nel modo più limpido la grande moralità e qualificazione personale degli stessi, attributi fondamentali e rarissimi tra i governanti d'ogni tempo. Naturalmente, l'impopolarità di quelle manovre fiscali, simboleggiate emblematicamente dalla «tassa sul macinato» odiata dal popolo e perciò rinominata «tassa sulla fame», costò un carissimo prezzo in termini di consenso elettorale.

Nel valutare il proprio operato, quel gruppo dirigente fu serenamente e seriamente critico, senza alcun autocompiacimento per le opere realizzate, dimostrando una grande sensibilità per i nuovi problemi posti dall'avvento dei partiti, benché non ancora di massa, alla guida dello Stato e del Governo, alle possibili conseguenze derivanti da abusi di potere, al diritto dei cittadini di pretendere e ottenere una tutela eguale, imparziale, accessibile a tutti, anche sotto un governo di parte. Lo stesso Minghetti non suonò la grancassa il giorno in cui annunciava il raggiungimento dell'obiettivo: «So bene e lo ripeto che l'aver conseguito il pareggio non vuole dire trovarsi in una situazione finanziaria prospera; so bene che, finché avremo carta a costo forzoso e tanti buoni del Tesoro in circolazione, finché non vi saranno avanzi, ed avanzi cospicui, la situazione finanziaria non si può dire ridente; molto meno si può dire florida la situazione economica del Paese finché tante imposte lo gravano e le sue industrie e le sue attività non siano svolte».

Conseguito il raggiungimento dell'obiettivo, però, non arrivarono immediatamente i benefici conseguenti, dovuti al rallentamento della spesa finanziata con il debito e alla capacità di prendere decisioni impopolari per non essere antipopolari, pur di salvare il paese. La destra storica comprese che la breccia aperta nelle finanze pubbliche avrebbe potuto favorire rivolte e, al loro se-

guito, anarchia o dispotismo clericale: quindi la chiuse. All'esterno, ai legittimisti, agli incerti, si dimostrò con il pareggio che l'Italia era stata in grado di pagare il prezzo, rappresentato dall'ordine nei conti pubblici, per poter essere accettata nel novero degli Stati civili e affidabili. Il frutto delle politiche della destra fu goduto però dalla sinistra storica. Infatti il fronte degli scontenti si allargò a dismisura: oltre ai ceti popolari, i più duramente colpiti dalle imposte indirette sui consumi, si aggiunse quello che poi diverrà un cronico malcontento dei gruppi bancari, speculativi e industriali del Paese, con pressioni divenute nel tempo stabili e metodiche. Il peso economico e sociale di questi soggetti, portatori di interessi solo particolari, sarebbe stato decisivo nel provocare la caduta della destra storica, il 18 marzo 1876. Il Governo Minghetti, messo in minoranza durante la discussione di un disegno di legge governativo riguardante proprio il passaggio delle ferrovie dalla gestione privata a quella statale, presentò le dimissioni. Le classi dominanti avevano assunto un atteggiamento che non voleva modernizzazioni della società, non volevano eccessivi impegni a favore della crescita e della produzione industriale, così come non gradirono la scelta favorevole alla statalizzazione delle ferrovie, poiché il Governo in carica, nonostante il liberismo manifesto, preferiva una gestione statale a quella privata a causa del pericolo politico rappresentato dal peso crescente che il capitalismo speculativo privato stava acquistando. I detentori del potere economico e sociale preferivano la conservazione allo sviluppo, la difesa della propria posizione dominante e il cartello alla libertà d'impresa in leale concorrenza. Per questo motivo determinarono la fine di quella classe dirigente che voleva aprire il Paese alle idee di progresso nella libertà.

Il Re chiamò quindi a formare il nuovo governo Agostino Depretis, che costituì un Ministero formato interamente da uomini della sinistra.

Finiva una stagione epica che ebbe per protagonisti, dopo l'insegnamento di Cavour, statisti del rango di Minghetti, Ricasoli, Sella, Spaventa, Lanza, Rattazzi, Ferrara, Cambray-Digny, solo per citarne alcuni. Nel momento in cui questi politici decisero per la tassazione e non per il debito, tassarono tutti i loro contemporanei, compresi coloro i quali appartenevano al loro stesso ceto, dimostrando rispetto per tutti, soprattutto per le opposizioni e per le generazioni future.

Emblematico il giudizio che, nel 1952, ne diede Gaetano Salvemini: «Nei primi decenni dopo il 1860, la legittimità del nuovo regime italiano era, più che altro, un atto di fede, di speranza, di volontà delle minoranze nazionali. Ogni anno che passava, senza che quel regime si sfasciasse, era un titolo nuovo di legittimità. Ma bisognava evitare che quel regime si sfasciasse. E non si sfasciò».

Un'interpretazione del periodo successivo, che abbia il maggior livello di generalità, deve partire dall'osservazione in base alla quale tutte le fasi di accumulazione del debito pubblico sono state innescate dall'imitazione di scelte e di comportamenti dei maggiori Paesi europei. Per indicazioni più specifiche sull'evoluzione, sulla composizione e sulla dinamica del debito delle amministrazioni pubbliche italiane dal 1861 al 2007 si rinvia allo studio *Il debito pubblico italiano dall'unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, pubblicato da Maura Francese e Angelo Pace, del Servizio Studi della Banca d'Italia, nella collana «Questioni di economia e finanza» (n. 31, ottobre 2008), consultabile anche nel sito *internet* della Banca d'Italia (http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/econo/quest_ecofin_2/QEF_31.pdf). I successivi aggiornamenti si trovano nei supplementi al *Bollettino statistico* della stessa Banca d'Italia.

Cause dirette dell'incremento del debito pubblico furono specialmente le guerre coloniali: quelle intraprese sotto il governo di Francesco Crispi, poi la guerra di Libia e la conquista dell'Etiopia. Il periodo crispino,

anche per le questioni finanziarie, non fu certo tra i più brillanti e celebrati della storia d'Italia. E se ciò accadde, se l'Italia si impegnò in avventure coloniali, nella costruzione di navi militari, in spese per guerre di conquista, fu possibile per le scelte rigorose, tempestive ed efficaci assunte in precedenza. Così come, più positivamente, esse resero possibile una politica economica alternativa e diversa rispetto a quella basata sul solo latifondo.

La crisi del potere crispino, giunta alla fine del XIX secolo, provocò i dolorosi provvedimenti fiscali presi da Sidney Sonnino il quale, nel 1894, decise di inasprire la pressione tributaria interrompendo la nuova crescita del debito. Il periodo di consolidamento giolittiano, frutto anche dell'ottimo andamento dell'economia, consentì importanti spese per investimenti che modernizzarono ulteriormente il Paese senza necessità di ricorrere ad inasprimenti tributari. Si giunse così alla Grande Guerra e alle spese straordinarie necessariamente finanziate in *deficit*.

Nei primi anni successivi ci si trovò ancora innanzi a spese maggiori delle entrate. In reazione a ciò, l'equilibrio tra entrate e spese effettive fu prima invocato, poi tenacemente perseguito e infine raggiunto dal Ministro De Stefani. In quell'occasione, nel 1924, Luigi Einaudi commentò con soddisfazione «il glorioso annuncio del pareggio conquistato», fatto dal Ministro delle finanze alla nazione.

A questo riguardo, molto importante fu il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, emanato per arginare il ricorso a spese fuori controllo. Con esso si ribadiva la necessità di contrastare nell'amministrazione pubblica la tendenza a contrarre maggiori spese, le cosiddette eccedenze di impegni, rispettando invece i vincoli degli stanziamenti iscritti in bilancio.

Fascismo, corporativismo, keynesismo e interventismo statale.

Nel XX secolo il principio del pareggio di bilancio, pur continuando ad essere formalmente enunciato come regola della «sana finanza», inizia a vacillare, oltre che durante il periodo relativo alla prima guerra mondiale, quando i nuovi principi corporativi fascisti si sostituirono ad esso e utilizzarono strumentalmente l'ampliamento dell'intervento statale nella vita economica per raggiungere altri obiettivi. Era già allora chiaro che si rendeva necessaria la concessione di un sistema di provvidenze pubbliche, quello che poi sarà chiamato *welfare system*, se si voleva proseguire senza disturbo nell'imporre al Paese un regime che negava le libertà in genere. Mussolini, come Bismarck in precedenza, realizzò un sistema di «*welfare* senza libertà».

Negli anni trenta iniziò nuovamente la pratica delle spese finanziate mediante il debito. Le cause sono imputabili innanzitutto alle esigenze imposte dalla nuova economia corporativa, che molto chiedeva allo Stato fascista in cambio del suo sostegno. Successivamente si aggiunsero le distinte ma non separate nuove necessità derivanti dalla seconda guerra mondiale. Entrambe potevano essere motivate e perseguite grazie all'applicazione delle nuove teorie sul ciclo economico che si svilupparono dopo la crisi del 1929.

Che le fluttuazioni economiche incidessero sulle entrate pubbliche e creassero difficoltà all'equilibrio del bilancio era cosa già nota, ma, in quegli anni, dai Paesi scandinavi giungeva l'esempio della «finanza congiunturale», che consisteva nell'utilizzare gli avanzi di bilancio realizzati negli anni di crescita economica per finanziare il *deficit* in cui si incorreva negli anni di crisi, realizzando il pareggio del bilancio nell'arco di un intero ciclo economico.

In Italia ancora non si affermava esplicitamente il principio che la spesa pubblica nei

periodi di depressione avesse una funzione anticiclica. Ci si limitava a sostenere che essa poteva comprimersi, come si comprimevano le entrate. Però si iniziava ad esprimere esplicitamente il convincimento che le spese pubbliche avessero una «funzione di ripresa». Il fenomeno si dilatò in modo così evidente da far sostenere ad economisti illustri che «Nell'economia corporativa, partendo dalle premesse che il sistema di attività privata non possa assicurare per se stesso il massimo utile della collettività, si cercò di attuare il principio di un largo intervento dello Stato, che era già stato sostenuto un tempo dalla scuola storica e da quella socialista - però con diversità essenziale di orientamento e di spirito». Si è quindi ulteriormente sostenuto che, alla luce delle conoscenze attuali, «almeno negli anni venti, Keynes era sfacciatamente corporativista e sostenitore di un ruolo forte dello Stato». L'economia politica keynesiana, elaborata nel medesimo momento storico in cui il fascismo era al suo apice, mostrava più di un parallelismo con il pensiero corporativista.

Va sottolineato il fatto che nel periodo fascista il mondo accademico e la produzione scientifica poco o nulla trattarono del bilancio in sé, delle regole di contabilità. La politica di bilancio non era centrale, tanto che non si affrontava il tema delle spese, ma solo quello delle entrate. Le scelte di spesa erano considerate temi esclusivamente di pertinenza dei «politici», erano «politica finanziaria», mentre la parte di pertinenza degli economisti riguardava le sole entrate.

Il pensiero di Luigi Einaudi e la sua influenza nella redazione dell'articolo 81 della Costituzione.

È ben noto come Einaudi, nei suoi scritti, abbia affermato ripetutamente l'avversione ai miti, non tanto intesi come falso ragionamento, bensì come espressione di ortodossia, di interpretazione dogmatica e forse interes-

sata, di fenomeni economici per loro natura complessi e non univocamente classificabili. Era una questione di metodo, concernente il modo in cui l'economista dovesse porsi di fronte ai problemi concreti, perché - egli scriveva - «l'economista non può essere mai né liberista, né interventista, né socialista ad ogni costo; (...) ogni problema darà luogo ad una soluzione sua propria, dettata da un appropriato calcolo di convenienza». Una convenienza dettata dall'adeguatezza della soluzione rispetto al problema affrontato, le cui cause, essendo mutevoli, avrebbero di volta in volta necessitato di soluzioni altrettanto mutevoli. Se questo doveva dunque essere il metodo dell'economista, non stupisce l'irritazione di Einaudi per la fama pubblica di liberista, allora come oggi legata al suo nome.

Il professor Einaudi, nell'indossare i panni del politico, tornava all'insegnamento degli illuministi scozzesi che facevano della concretezza la propria cifra identificativa.

Un'interpretazione ricorrente vuole che la contraddizione ideologica di Einaudi non sia che l'eccezione che conferma la regola del suo essere liberista, eccezione provata dalla sua sordità al messaggio keynesiano. Sia chiaro che esso non era contrario all'intervento pubblico in genere, ma aderiva convintamente al principio del pareggio di bilancio, principio che ha ispirato la genesi del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione italiana, di cui egli è certamente ritenuto l'ispiratore. Eppure, come già detto, neanche il pareggio del bilancio era per Einaudi un dogma intoccabile; semmai era un altro dei miti contro cui tante volte si era appuntato il suo vaglio critico. Ancora una volta era questione di metodo, del suo metodo di intendere l'economia e il compito dell'economista, anche quando l'economista, come scrisse suggestivamente e autobiograficamente, «va in piazza», trasformandosi da consigliere delle decisioni politiche in decisore politico egli stesso.

Einaudi considerava l'economia liberale, il tanto vituperato liberismo, non come mera scelta economica ma come fondamento autenticamente morale dell'agire umano. Aveva infatti ben chiaro che il liberismo aveva valore di premessa del ragionamento economico astratto; ma non poteva averne come «formulazione precettistica», quando all'economista si chiedeva di risolvere un problema concreto.

Nella sua visione dell'economia e della società, Einaudi adottò sempre la regola empirica, che è poi regola di buon senso, del confronto tra le ipotesi della teoria e i fatti della realtà, senza rinunciare a rivedere le sue stesse interpretazioni quando queste fossero state smentite dai fatti.

Un tema ricorrente del suo pensiero era rappresentato dalla necessità di costruire un effettivo rapporto di fiducia tra lo Stato e i cittadini, come fondamento essenziale del contratto sociale. Garantire dall'incertezza il cittadino era per Einaudi il compito di uno Stato del quale i cittadini possano fidarsi. È un impegno che Einaudi precisa in più occasioni, indicandone contenuti e limiti: «Una società socialmente stabile deve tendere a dare sicurezza di vita alla grandissima maggioranza degli uomini, i quali non amano e non sono in grado di sopportare l'incertezza, non desiderano correre rischi e non saprebbero affrontarli. È non solo inevitabile, ma è vantaggioso che i servizi comuni resi dallo Stato diventino sempre più numerosi e vari e ricchi».

Nell'elenco dei contenuti figurano l'istruzione primaria gratuita, l'allargamento dei servizi pubblici, al passo con l'allargamento dei bisogni individuali, le assicurazioni sociali e altro ancora. Quanto ai limiti, essi erano ovviamente individuati nel rischio che, garantendo sicurezza sociale ed economica, lo Stato si spingesse sino ad assicurare, come spesso avvenne e avviene ancora, protezioni che trasformavano in rendite indebite e in facili profitti ciò che naturalmente sa-

rebbe altrimenti stato esposto al rischio d'impresa.

Nella concezione di Einaudi, i compiti dello Stato erano ben più ampi di quelli che molti interpreti ed epigoni del suo pensiero gli hanno attribuito. E va da sé che questi compiti fossero da Einaudi ricondotti ad una precisa concezione del bilancio dello Stato e della finanza democratica.

La finanza democratica aveva il suo fondamento, oltre che nel tendenziale pareggio di bilancio, soprattutto nella pubblicità e nella critica pubblica delle scelte finanziarie. A dare voce a tale critica pubblica doveva essere il Parlamento. Nel Parlamento doveva trovare eco quello che Einaudi con il suo stile suggestivo chiamò «il contributo del primo che passa», nel quale egli riconosceva la libera manifestazione di capacità di qualunque cittadino ai pieni poteri in materia d'imposte: «La vera garanzia della vita e della libertà e degli averi dei cittadini sta in quell'intervallo di pubblicità [che] è la principale virtù dei parlamenti; e questa virtù non possiamo ucciderla (...). Il rischio di un governo che, per fare, chiede il segreto e l'assoluzione dai pubblici dibattiti è un rischio troppo forte. Altri ha detto, che se si lascia tempo al pubblico di sapere e discutere ciò che si vuol fare, non si può più far niente, perché gli interessi contrari all'opera buona si coalizzano (...). È vero il contrario».

La citazione è lunga, ma quanto mai efficace ed attuale. Ciò che Einaudi affermava era la necessità di garantire l'esistenza di quella che oggi diremmo una «società aperta», ma che egli definiva liberale, attraverso il controllo del cittadino sulle scelte dello Stato, per assicurarne la conformità agli interessi del massimo numero. Governi e Parlamenti dovevano essere sottoposti ad una norma democratica di controllo e giudizio del loro operato: il che non voleva dire ridurre all'impotenza lo Stato, ma soltanto rendere chiaro e a tutti l'indirizzo e le conseguenze delle scelte.

Le stesse argomentazioni saranno ribadite da Einaudi in un opuscolo del 1943 intitolato *Lineamenti di una politica economica liberale*. Qui la sua riflessione sul pareggio del bilancio si fa più esplicita. C'è pareggio e pareggio: da una parte il «pareggio della miseria», quello «a corte vedute e ad ogni costo» della finanza borbonica; dall'altra quello della finanza cavourriana, «compatibile con una forte politica economica progressiva». A questa dichiarazione di consenso alle politiche di lavori pubblici, quindi alle spese produttive, non certo a quelle correnti, Einaudi pone tuttavia un limite: quello determinato dal raggiungimento del punto critico dell'inflazione, oltre il quale l'eventuale disavanzo del bilancio dello Stato doveva essere limitato e possibilmente avviato verso il pareggio. Era preoccupato, con ragione, dal ricorso all'emissione di moneta per il pagamento del debito, che avrebbe avvantaggiato solo i primi prenditori, scaricando la tassa da inflazione sugli ultimi prenditori, generalmente cittadini non certo abbienti.

Quanto al controllo del disavanzo di bilancio, Einaudi in una conferenza pubblica tenuta a Torino il 9 novembre 1947 tenne ad affermare che per conseguirlo «ci siamo (...) ripromessi, al principio di questo periodo, che nessuna spesa nuova sarebbe stata fatta se non coperta da una corrispondente entrata». Questa stessa regola era pure già stata oggetto di discussione nell'Assemblea costituente, e sarebbe entrata nel quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, la cui paternità è pacificamente attribuita ad Einaudi, ancorché proposta formalmente all'Assemblea costituente dall'esponente della sinistra democratico-cristiana Ezio Vanoni.

Il fatto che, per ammissione dello stesso Einaudi, la regola della copertura di nuove spese fosse stata già introdotta nel 1947 induce a ritenere che l'intento sia stato quello di sancire nella Carta costituzionale, sia pure implicitamente, il principio del pareggio di bilancio come sopra descritto. La questione era stata affrontata nel 1946 nel rap-

porto redatto per l'Assemblea costituente dalla Sottocommissione finanza. Il rapporto, che trovava concorde Einaudi, sosteneva la necessità di guardare all'equilibrio tra attività finanziaria e attività economica per valutare l'opportunità della spesa pubblica, i cui effetti si dispiegavano in un intervallo di tempo che poteva anche non restringersi, in presenza di determinate condizioni, al singolo esercizio finanziario. Inoltre, era chiarito il senso dell'equilibrio finanziario: esso andava inteso non come semplice equilibrio formale tra entrate e spese, ma come «equilibrio tra attività finanziaria ed attività economica in genere», così da «accertare se la politica delle spese e quella delle entrate siano bene indirizzate, se il pareggio del bilancio sia effettivo, se gli espedienti messi in essere per conseguire tale pareggio siano effettivamente idonei allo scopo». L'intero percorso di formazione del bilancio non poteva dunque esaurirsi in una questione di contabilità, ma andava ricondotto alla relazione tra Stato ed economia. I mezzi e i fini con cui si realizzava tale relazione erano l'oggetto del confronto tra potere legislativo e potere esecutivo.

Argomentazioni simili emergono egualmente dal dibattito che si tenne nell'Assemblea costituente. In quel dibattito veniva riconosciuta al Governo la responsabilità delle scelte finanziarie, che andavano comunque sottoposte al controllo del Parlamento: controllo che diveniva potere di condizionamento, attraverso l'approvazione del bilancio, e potere d'intervento, attraverso l'approvazione di emendamenti al bilancio. Questi poteri richiedevano però una limitazione, il cui senso era duplice e radicato in una specifica concezione economica e politica delle democrazie parlamentari. Si osservava la tendenza dei Parlamenti moderni ad un'eccessiva generosità nell'iniziativa di spesa; e vi era anche l'affermazione del principio della limitazione dei poteri della maggioranza nelle democrazie parlamentari. Come chiarirà Einaudi nell'Assemblea costituente, la li-

mitazione posta all'iniziativa parlamentare di spesa aveva «un contenuto morale», dal momento che il Governo stesso altro non era che emanazione della maggioranza parlamentare.

Nella discussione della seconda Sottocommissione per la Costituzione, Einaudi, esaminando il quarto comma di quello che sarebbe divenuto l'articolo 81, affermò che esso «costituisce il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore allo scopo di impedire che si facciano nuove o maggiori spese alla leggera, senza aver prima provveduto alle entrate». Tesi che venne appoggiata da Vannoni il quale precisò che «la norma è una garanzia alla tendenza del pareggio del bilancio e che è opportuno che anche dal punto di vista giuridico il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio, e la stessa esigenza non possa essere trascurata da una qualsiasi forza che si agiti nel Paese e che avanzi proposte che importino maggiori oneri finanziari».

Il relatore Costantino Mortati sintetizzò invece la questione dell'iniziativa legislativa di spesa prospettando due quesiti: «a chi spetta; e se deve subire qualche limitazione». Einaudi, superando il problema della diversa potestà assegnabile ai due rami del Parlamento, affrontò subito il secondo quesito sollevando il problema dell'opportunità di limitare al governo l'iniziativa in materia di spesa, negandola ai membri delle due Camere. Per Einaudi, «L'esperienza ha dimostrato che è pericoloso riconoscere alle Camere tale iniziativa, perché, mentre una volta erano esse che resistevano alle proposte di spesa da parte del Governo, negli ultimi tempi spesso è avvenuto che proprio i deputati, per rendersi popolari, hanno proposto spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle».

Le soluzioni che prospettava erano due: «o negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero obbligarli

ad accompagnarle con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa, così che la proposta abbia una impronta di serietà». Con la seconda ipotesi la formulazione di quello che diventerà il quarto comma dell'articolo 81 era ormai definita.

Non secondaria fu l'analisi anche degli effetti del debito pubblico nei riguardi delle generazioni future: egli, nei suoi *Principi di scienza della finanza*, dimostrò con un articolato ragionamento come l'emissione di debito pubblico sia da considerarsi, nei riguardi delle diverse categorie di contribuenti e dei loro eredi, una forma di finanziamento delle spese straordinarie più flessibile e indifferente o, talvolta, più conveniente ed efficiente rispetto all'applicazione immediata di un'imposta straordinaria. Il ragionamento di Einaudi appare ancor oggi validissimo in tutti i casi in cui l'emissione di debito consolidato sia operata per sopperire a spese straordinarie di conto capitale, come nel caso di spese finanziate mediante il debito per la realizzazione di opere pubbliche o per far fronte ad esigenze imprevedute di natura corrente dovute a necessità vitali per lo Stato, come le spese di guerra o le iniziative necessarie a fronteggiare gli effetti di calamità naturali. Le medesime considerazioni non appaiono altrettanto cogenti quando l'emissione di debito riguarda il finanziamento di spese correnti, il cui effetto si consuma immediatamente con esclusivo beneficio dei contribuenti che ne godono in un limitato arco temporale. Un'autostrada, una ferrovia, le infrastrutture recano benefici a più generazioni e possono essere realizzate con ricorso all'indebitamento, mentre alle rivendicazioni salariali di dipendenti pubblici, ancorché legittime, non dovrebbe andarsi incontro con aumenti retributivi finanziati mediante il *deficit*.

L'equità intergenerazionale e la suddivisione intertemporale degli oneri, necessaria non solo alla tutela dei figli ma anche a quella dei padri nel caso di spese per investimenti la cui utilità è a beneficio di più gene-

razioni, non era sconosciuta all'autore delle *Prediche inutili*.

L'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione nel periodo dell'immediato dopoguerra.

La concreta attuazione della norma costituzionale svilupperà, fin dai primi anni successivi alla entrata in vigore della Costituzione, un significativo dibattito. Esso si apre, nel 1955, con la relazione del presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, già costituente e partecipe dei lavori di redazione dell'articolo 81, il democratico-cristiano Giuseppe Castelli Avolio. Se ne trae, con ancor maggior forza rispetto al dibattito presso l'Assemblea costituente, un'interpretazione della norma costituzionale volta ad affermarne il fondamento nel principio del pareggio di bilancio. Quest'interpretazione era influenzata dalle vicende economiche e politiche del tempo, da cui discendeva l'esigenza di sostenere scelte di bilancio rigorose in una situazione corrente di disavanzo. L'affermazione del principio del pareggio manifestava in modo evidente la ritrosia della classe politica di allora ad accettare politiche tendenti alla piena occupazione ottenuta mediante scelte pianificatorie, non sostenute dalla maggioranza dell'opinione pubblica, da quella parlamentare e dal Governo, refrattari a forme di programmazione economica.

Gli attori istituzionali hanno successivamente oscurato le analisi einaudiane, finendo per condurre volutamente una politica di dissennato *deficit spending*, basato sulla grossolana contraffazione del pensiero keynesiano: un fatto che ha condotto la Repubblica nelle secche in cui è attualmente arenata.

La prima manipolazione dei principi posti nell'articolo 81 della Costituzione.

Terminata la prima fase repubblicana, la profezia einaudiana si realizza puntualmente: il sistema politico diviene sempre più imprudentemente risolto a concedere nuovi e ulteriori beni o servizi agli elettori, ricorrendo al debito per evitare il virtuoso ma elettoralmente rischioso ricorso a risparmi di spesa derivanti da economie ottenute in settori dell'apparato pubblico o mediante una maggiore imposizione fiscale e tributaria.

La razionalizzazione della spesa pubblica, misura che oggi dovrebbe essere ispirata quasi esclusivamente dalla necessità di ripianare l'enorme debito pubblico pregresso, è dipendente e adattabile alle mutate sensibilità sociali, con particolare riferimento alla progressiva espansione della qualità e quantità dei servizi pubblici in funzione del livello del reddito nazionale. Tuttavia la crescita dell'intervento pubblico dovrebbe essere subordinata al mantenimento di un sistema economico che conservi caratteristiche di dinamicità tali da poter assicurare un crescente uso di risorse a fini pubblici. Perché ciò avvenga, è ovviamente necessario che l'economia possa svilupparsi e crescere per produrre le ulteriori risorse indispensabili. Esse saranno fonte di entrate erariali e solo successivamente di spesa pubblica redistributrice del reddito.

È durante il periodo politico detto del «centrismo» che si inaugura, anche se timidamente, la stagione repubblicana della spesa in debito, scaricando sui futuri cittadini l'onere finanziario del crescente allargamento del settore pubblico e dei servizi pubblici. Ad onor del vero, ciò fu reso possibile anche grazie ad una crescita economica tumultuosa, il famoso *boom* economico. In questo clima, confortati da tanta crescita economica, i pubblici poteri chiesero ai contribuenti sacrifici inferiori ai benefici resi, iniziando una lenta ma inesorabile accumulazione del debito

pubblico e una massiccia azione di redistribuzione del reddito.

Iniziò parallelamente un'artificiosa amministrazione delle finanze pubbliche. Spesso, nel caso di emanazione di nuove leggi di spesa, in violazione del dettato costituzionale, si quantificava un onere la cui copertura era simulata mediante il ricorso agli stanziamenti già previsti per altre spese del bilancio dello Stato. A ciò si aggiunga che la copertura indicata era limitata al solo primo anno, notoriamente l'anno in cui la spesa è di molto inferiore rispetto al totale. In questo modo il corto circuito dell'incremento della spesa pubblica era giocato tutto attorno alla legge di bilancio. Ciò avveniva in violazione dell'articolo 81 della Costituzione, che non prevedeva la possibilità di stabilirvi il finanziamento di nuove spese né la possibilità di modificare le entrate.

La teoria che identifica nella legge di bilancio una legge in senso soltanto formale venne formulata più di due secoli or sono da Paul Laband, in tutt'altra temperie culturale e in un ordinamento costituzionale ben diverso dall'attuale.

Fu proprio il ricorso del costituente a questa teoria che, di fatto, consentì le numerose violazioni del principio stesso. Essa è inadeguata alla bisogna, poiché sembra ispirare il convincimento che tutti gli istituti giuridici che reggono la finanza, e le relative categorie teoriche, abbiano una sorta di validità universale, tanto da essere indifferenti al mutare delle condizioni storiche e degli assetti istituzionali. Le medesime critiche possono essere mosse alla teoria che vede nel Parlamento un'istituzione onnipotente, o almeno collocata in posizione di netta supremazia rispetto agli altri poteri dello Stato. L'esperienza storica dimostra invece come sia quanto meno imprudente riporre un'eccessiva fiducia nel paradigma della supremazia del Parlamento e ci ammonisce a non indulgere a disegni teorici che non prestino sufficiente attenzione alla realtà dei procedimenti finanziari. Questi sono segmentati e conflittuali

sia per via dei contrasti che dal corpo sociale affluiscono ai processi decisionali pubblici, sia per la pluralità di soggetti che vi intervengono. Queste posizioni rivelano un difetto comune: dimenticano l'insegnamento weberiano, secondo il quale lo Stato è un'organizzazione del potere pubblico limitata spazialmente e temporalmente. Concetti non così definiti nel periodo del regime parlamentare classico, nel quale la legge di bilancio aveva la funzione di comporre la dicotomia tra Stato e società e di limitare i tributi e le spese con dei controlli che servivano ad accertare il rispetto delle leggi che tutelavano le libertà. *No taxation without representation* era il motto gridato nel 1775 dalla popolazione della Virginia contro i soldati inglesi, durante la guerra d'indipendenza, per denunciare l'illegittimità dei tributi a loro carico, poiché essi non potevano godere di alcuna rappresentanza parlamentare e, quindi, di alcun potere di controllo. Ciò fu uno dei principi fondanti la democrazia degli Stati Uniti, divenendo il motto delle democrazie parlamentari liberali in genere. Ben differente è tuttavia il sistema istituzionale di una moderna democrazia industriale, nel quale è diverso il ruolo del potere pubblico nella sfera economica e sociale e, di conseguenza, il ruolo della strumentazione finanziaria. Facendo un veloce salto nel presente, c'è da considerare l'attuale collocazione dello Stato nazionale, immerso in una rete di poteri internazionali, sovranazionali, transnazionali e anazionali. Proseguendo nell'utilizzo di modelli divenuti ormai obsoleti e inefficienti, si rischia di offrire una visione distorta e incompleta degli istituti giuridici che reggono la finanza pubblica, quanto meno perché ignorano il vincolo giuridico posto dall'Unione europea sulle finanze pubbliche con il divieto di disavanzi pubblici eccessivi. Oggi ci appare chiaro che molte delle violazioni del quarto comma dell'articolo 81 sono state causate da una concezione giuridica e politica, oltre che economica, superata già

al tempo del costituente: la legge di bilancio intesa come mera legge formale.

Si anticipa sin da ora che uno degli obiettivi che perseguiamo con il presente disegno di legge è proprio il superamento della nozione di una legge di bilancio intesa come legge in senso solo formale, con la sua trasformazione in legge pienamente sostanziale. Questo permetterebbe di contenere in un unico atto i conti di tutto il settore pubblico allargato, cosa che attualmente non accade, incidendo così sulla struttura del bilancio. Si potrebbero così ripensare i criteri di riparto e le finalizzazioni delle aggregazioni di spesa. È oggi indispensabile racchiudere in un unico atto legislativo, in modo organico, tutte le fonti di entrata e tutte le imputazioni di spese, ad esempio anche quelle ascrivibili al funzionamento di enti pubblici i quali, quantunque privatizzati nella forma giuridica, vedono comunque lo Stato operare in veste di «azionista unico». Ciò consentirebbe al legislatore di disporre di una chiara visione del funzionamento dell'apparato pubblico, potendo consentire una compiuta analisi dei costi e dei correlativi benefici per valutare l'efficacia e l'efficienza della spesa destinata ai diversi settori. Obiettivo mai raggiunto sinora, proprio perché non esiste una sorta di bilancio consolidato nel quale siano contemporaneamente illustrati anche i livelli di indebitamento di tutto il settore pubblico, per esempio quello che va dagli enti locali alle aziende sanitarie, dagli enti assistenziali e previdenziali a quelli delle aziende municipalizzate, dalle poste alla società Cassa depositi e prestiti Spa, dall'ENI alla Fintecna e via continuando, per poter conoscere l'effettivo livello complessivo di esposizione finanziaria dell'intero settore pubblico.

Come detto, secondo il dettato costituzionale vigente, la legge di bilancio dovrebbe essere legge meramente formale, senza le caratteristiche della legge sostanziale. Dovrebbe essere la fotografia dell'esistente, senza la possibilità di dotare i capitoli di spesa di risorse superiori alle necessità sti-

mabili e alle risorse disponibili al momento dell'approvazione del bilancio stesso. Ma le esigenze dettate dalle moderne necessità di amministrazione delle finanze pubbliche ha stimolato la prassi (incostituzionale) già ricordata, di caricare sul bilancio la nuova spesa non prevista nel bilancio preventivo stesso. Ciò produceva un incremento automatico del livello della spesa iscritta a bilancio nel periodo successivo. Tramite il ricorso al debito si portavano in pareggio entrate e spese complessive, con il risultato che tutta la nuova spesa andava a debito e il bilancio eludeva, in un sol colpo, il terzo e il quarto comma dell'articolo 81. Cadeva il principio della contestualità tra spesa e onere finanziario, spostandosi al futuro l'onere dell'aggiustamento.

Sino a quando l'espedito rimase contenuto rispetto alla misura del prodotto interno lordo (PIL), creando una limitata quantità di debito accumulato, il gioco poteva durare. Ma la crisi economica causata dalla fine del *boom* e le conseguenti crisi sociale e politica esplosero, chiedendo nuove scelte. Si pose riparo alle tensioni politiche facendo un ricorso massiccio al debito pubblico nel tentativo di sedare le proteste di quanti erano stati tenuti ai margini della ripartizione dei frutti dello sviluppo economico. Nella metà degli anni settanta la situazione si aggravò a causa della crisi petrolifera che generò un'inflazione a doppia cifra, fatto che si ripercuoterà meccanicamente sui tassi d'interesse dei titoli del debito pubblico facendolo lievitare ulteriormente.

Recentemente, con non poca spregiudicatezza e franchezza, è stato sostenuto da un esponente politico della democrazia cristiana che il debito pubblico fu una delle armi che la democrazia utilizzò per arginare il terrorismo e le rivendicazioni economiche di classe che quello voleva rappresentare. Come dire: si doveva scegliere tra democrazia con debito, *golpe* militare o brigate rosse al potere.

Le conseguenze sono, oggi, sotto gli occhi di tutti, ma in quei giorni i parlamentari radi-

cali capirono la posta e le finalità del gioco. Capiti, e per questo proibiti e inascoltati!

La spesa cresceva in modo esponenziale grazie al «partito unico della spesa pubblica», sottraendo ingenti quote di ricchezza nazionale necessarie al finanziamento delle altre spese pubbliche, e si ricorse nuovamente ai disavanzi. Ciò produsse un ulteriore aumento del debito pubblico e un ulteriore incremento della spesa per interessi, in un corto circuito che divenne ben presto insostenibile. La legge di bilancio era considerata come un «cavallo di Troia» mediante il quale si eludeva il vincolo costituzionale. Quelle che venivano contrabbandate come manovre keynesiane di bilancio riguardavano sia la ripartizione di risorse attuali, sia la «prenotazione» di risorse future, senza investire nulla per il futuro, anzi dilapidandone le risorse non ancora esistenti.

L'incapacità della classe politica nel suo complesso di governare il mutato scenario socio-economico, non proponendo le necessarie riforme strutturali, ha gettato le basi dello sfascio attuale. In quegli anni si poteva e si doveva decidere il cambiamento del Paese, rendendolo equo nell'efficienza, non nella povertà attuale. È stata quindi la popolazione più debole ed esposta, quella che a parole si voleva tutelare, a pagare già allora, ma soprattutto ora, il caro prezzo della mancanza di scelte di governo. Le *lobby* organizzate ancor oggi sono i veri beneficiari del sistema fondato sul debito, mentre il peso fiscale, alla fine, grava sui più deboli. Senza politiche di crescita, non doveva esserci politica di aumento della spesa pubblica. Oggi siamo testimoni delle conseguenze di quelle scelte, viviamo nella «società delle conseguenze» delle scelte precedenti, connotata da maggiori diseguaglianze sociali, ricchezza mal distribuita, un Paese incapace di crescere economicamente, politicamente, socialmente. L'Italia è un Paese vecchio, per vecchi, mandata in miseria dagli attuali vecchi grazie alle scelte, o alla mancanza di scelte, da

loro compiute quand'erano ancora in giovane età.

C'è da dire che alcuni politici e molti cittadini con questi comportamenti volevano perseguire fini lodevoli, riassumibili in quattro diritti universali: il diritto all'istruzione, alla pensione, alla salute e al lavoro, quest'ultimo, nonostante il primo articolo della Costituzione, garantito solo parzialmente dall'assicurazione contro la disoccupazione e mediante la cassa integrazione guadagni.

I partiti volevano tenere buona la piazza senza perdere voti. In particolare, i partiti di opposizione pretendevano diritti *hic et nunc*, senza preoccuparsi dell'onere futuro scaricato su innocenti debitori inconsapevoli.

Con il senno del poi può affermarsi che, a partire dalla fine degli anni sessanta, il Paese pose in essere nuovamente un comportamento imitativo per la costruzione di un modello di protezione sociale che aspirava ad essere analogo a quello vigente nei Paesi europei più sviluppati. Le prime proposte di riforma furono avanzate dai governi di centro-sinistra, ma le effettive realizzazioni videro la luce nel corso degli anni settanta, quando le congiunture economiche erano divenute decisamente sfavorevoli e la realizzazione in *deficit* assolutamente poco lungimirante. Si doveva fare meglio e, soprattutto, prima, quando la crescita reale dell'economia avrebbe consentito maggiori esborsi per il potenziamento dello stato del benessere.

In particolare, se analizziamo l'adozione di un modello sociale, avviato in ritardo rispetto al resto d'Europa, in un contesto macroeconomico decisamente sfavorevole, si trova uno specifico fattore che spiega una parte significativa dell'eccesso di debito attuale. Alle decisioni allocative implicite nel sistema di protezione sociale, che avrebbero richiesto modalità di finanziamento assolutamente ortodosse, si sono sovrapposte esigenze di sostegno congiunturale dell'economia portando di fatto ad un'espansione irreversibile dell'indebitamento annuale e complessivo.

Sarebbe stato molto più impopolare ma ben più equo rispettare il dettato che la Costituzione contiene, osservando l'obbligo della copertura reale delle spese per mezzo di entrate pubbliche. Purtroppo, il panorama politico del tempo non consentì alcuno spazio all'emersione di statisti con la tempra morale di un Minghetti o un Sonnino. Decidono i vari Fanfani, Andreotti, Berlinguer o Craxi, solo per ricordarne alcuni. Successivamente - lo si anticipa - la situazione peggiorò!

Vediamo un elenco dei modi con cui il dettato dell'articolo 81 fu eluso o apertamente violato. La sua lettura ci appare emblematica: si fece un ricorso eccessivo ai cosiddetti fondi globali, sino al 1978 determinati nella legge di bilancio, per consentire al Parlamento di creare un sistema che consentiva il finanziamento, reperito in altra sede e in altro modo, di spese contenute in leggi; si utilizzarono fondi iscritti in capitoli aventi natura obbligatoria per finanziare spese di natura non obbligatoria, in questo caso con il necessario sostegno di funzionari della pubblica amministrazione; si ricorse all'approvazione di leggi che sarebbero entrate in vigore a metà anno; si abusò del potere di emendamento senza aver provveduto all'adeguata copertura delle nuove spese disposte; vennero approvate leggi di organizzazione, ad esempio istitutive di un ufficio, senza alcuna previsione delle spese necessarie al suo funzionamento; si diede luogo all'adozione di piani finanziari pluriennali per i quali la Corte costituzionale (sentenza n. 1 del 1966) richiedeva una copertura limitata al solo primo anno; si produssero leggi che, creando diritti, rendevano obbligatoria la relativa spesa, aggravandone anche gli esercizi futuri.

A queste violazioni, riconducibili direttamente alla responsabilità del Parlamento, altre se ne aggiunsero: le sentenze della Corte costituzionale, che riconosceva i diritti costituzionali, ma in modo astratto, senza preoccuparsi delle risorse effettivamente necessa-

rie per attuarli, in fin dei conti non operando un contemperamento tra i valori costituzionali in gioco, ma scegliendo enunciazioni di principio irrealizzabili o economicamente insostenibili; le regolazioni contabili derivanti da una sopravvalutazione delle entrate, che potevano portare anche a rimborsi d'imposta, non contabilizzati, ma sicuramente incidenti sui bilanci futuri; la politica dei tassi d'interesse, non precisamente prevedibile, ma ben incidente sui bilanci; più genericamente, altre attività di gestione che hanno comportato un aumento della spesa rispetto a quanto previsto.

Anno 1978: l'invenzione della legge finanziaria per aggirare i vincoli costituzionali.

Fu la sinistra a sostenere con forza la necessità di un approccio diverso per la soluzione dei problemi finanziari, ponendo particolare attenzione all'aspetto metodologico e procedurale, alla forma più che al contenuto - e soprattutto alle conseguenze - delle decisioni istituzionali.

Ciò indusse il legislatore ad approvare la legge 5 agosto 1978, n. 468, il cui articolo 11 introdusse nell'ordinamento lo strumento giuridico della cosiddetta «legge finanziaria» (LF), strumento non previsto nell'articolo 81 della Costituzione. La LF costituirà l'ossatura della legislazione sulla contabilità pubblica, con lo scopo principale di definire una serie di regole procedurali relative al procedimento legislativo e amministrativo per il governo della finanza pubblica. Si pensava che, grazie al rispetto di una serie di regole fondate sulla teoria della centralità del Parlamento, l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici sarebbe stato naturalmente conseguito. Il risanamento fu identificato come obiettivo immanente e immutabile della politica finanziaria, sottraendo le decisioni relative alla disponibilità del Governo in carica.

Come detto, la scelta fatta a favore della LF faceva emergere l'attribuzione al Parlamento del primato della decisione, primato costituzionalmente quanto meno dubbio.

Tecnicamente si scelse la strada di confermare il valore formale della legge di bilancio, attribuendo alla LF il compito di stabilire e coprire l'aumento della spesa e dell'entrata rispetto all'anno precedente. C'era la saldatura tra le leggi di spesa e bilancio rendendo manifesto l'incremento annuale della spesa pubblica, nella speranza di veder finalmente applicato l'articolo 81 della Costituzione.

Un'ottima intenzione, resa vana dal fatto che non solo le coperture delle singole leggi, ma anche la copertura della LF erano di fatto monopolizzate dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato. Il Governo era escluso dalla competenza massima. Inoltre la LF divenne un provvedimento eterogeneo, cosiddetto *omnibus*, che diede luogo al fenomeno descritto giornalmisticamente come «l'assalto alla diligenza». Una diligenza su cui tutti salivano al volo senza che nessuno pagasse il costo della corsa. I parlamentari, con emendamenti eterogenei, approfittavano dei tempi certi dell'*iter* di approvazione del provvedimento per introdurre di tutto, specialmente provvedimenti clientelari, molto costosi per il bene comune ma ridondanti a vantaggio di un particolare, selezionato e riconosciuto elettorato o zona geografica, con relativo beneficio in termini elettorali del proponente. A questa pressione nessun Governo seppe resistere. Infatti, la LF, da strumento di contenimento della spesa, divenne il mezzo per la crescita incontrollata di essa, soprattutto di quella improduttiva. La centralità del Parlamento stravolse la finalità della LF. Il Governo, apparentemente titolare di una riserva in materia di presentazione delle leggi di bilancio e finanziaria, doveva subire l'allargamento indiscriminato dei cordoni della borsa, dovendo rispondere anche per decisioni non sue. Il mancato funzionamento del principio di responsabilità tendeva

a premiare i comportamenti peggiori e ad autoalimentare la crescita indiscriminata della spesa pubblica ad esclusivo vantaggio di partiti e parlamentari, che vantavano i propri meriti con l'elettorato, scaricando sugli altri il demerito per il cattivo andamento della finanza pubblica.

Tecnicamente si ricorse a due espedienti per proseguire negli abusi: i fondi negativi e la votazione residuale del saldo netto. Con il primo, l'iscrizione di nuove spese subordinate all'approvazione di entrate corrispondenti era considerata legittima senza necessità che l'entrata fosse realmente realizzata. Era sufficiente l'approvazione legislativa per poter spendere pur senza avere alcuna risorsa disponibile allo scopo. Con il saldo residuale netto, invece, si è fatto letteralmente saltare il sistema. Il saldo da finanziare (che rappresenta il disavanzo in termini di competenza, corrispondente all'incremento del ricorso al mercato) non era stabilito all'inizio del procedimento. La decisione fondamentale, la fissazione del livello massimo dell'intervento pubblico, era posticipata nel voto per consentire di aumentare la spesa originariamente stimata. Innalzando il saldo, con il ricorso al finanziamento in disavanzo, poteva proseguire la depauperazione del sistema.

Con l'articolo 1 della LF si doveva indicare il livello massimo del ricorso al mercato finanziario (fonte di finanziamento, lo si ripete, non prevista dall'articolo 81 della Costituzione), il cui ammontare doveva concorrere, insieme alle entrate, a determinare le disponibilità e i mezzi per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale.

La LF utilizzò come necessari mezzi di copertura finanziaria anche i prestiti reperibili sul mercato finanziario, assumendo la chiara natura di legge ordinaria, differente dalla legge di bilancio che era stata sino ad allora considerata, come già detto, legge di natura solo formale e in grado di esprimere, a fronte delle leggi di spesa e di entrata, un

determinato equilibrio finanziario complessivo, sostanziale. I modi in cui tale procedimento fu eluso sono stati già descritti. L'adozione della LF frantumò l'equilibrio finanziario espresso dalla legge di bilancio in corso d'esercizio.

È in questo contesto che alcuni giuristi individuaronò nella LF il grimaldello per stravolgere il carattere solo formale della legge di bilancio. La LF - fu detto autorevolmente - è divenuta un vero e proprio «doppio» della legge di bilancio, che però consente al Parlamento di fissare entrate e spese nonostante il precetto contenuto nell'articolo 81 della Costituzione.

Si è così formalizzata la strada tortuosa dell'indebitamento pubblico ottenuto con il ricorso massiccio al mercato finanziario, piuttosto che percorrere la strada maestra indicata dalla Costituzione: quella della redistribuzione dei redditi, nell'ambito di un'equa diseguaglianza sociale consentita dall'articolo 3 della Costituzione, da svolgersi entro il quadro di una stretta correlazione tra spesa pubblica e tributi i quali vanno prelevati, in ottemperanza all'articolo 53 della Costituzione, affinché ciascuno concorra alla spesa pubblica in ragione della propria capacità contributiva.

Si sono così avute numerose disposizioni di spesa che non hanno mai ricevuto la legittima e necessaria copertura tributaria né per effetto di appositi provvedimenti legislativi né per effetto di una crescita spontanea dell'economia e quindi delle basi imponibili da trasformare in maggiori entrate derivanti dai tributi. La copertura tributaria costituzionalmente necessaria non è mai stata considerata praticabile solo a causa dell'assenza di coraggio, lungimiranza e volontà politica che poteva e doveva incardinare una seria e costante lotta contro l'evasione fiscale.

La LF, così come strutturata nel 1978, risultò rovinosa per le finanze pubbliche.

Gli anni ottanta, il partito unico della spesa pubblica e l'alterità radicale.

La partitocrazia, con opposizioni e maggioranze unite, si nutriva della spesa pubblica. La spesa divenne la cifra identificativa del sistema dei partiti. Si strutturava definitivamente il regime del «partito unico della spesa pubblica».

La DC e il PSI rappresentavano le punte di diamante nella tecnica della «manovra economica continua» con i satelliti costituiti dal PRI, dal PSDI e dal PLI e con le opposizioni consenzienti.

Sulla carta essi erano avversari, ma in effetti si dimostrarono acerrimi amici. La vera sfida riguardava soltanto la guida dell'esecutivo, che produceva effetti di moltiplicazione del malcostume finanziario.

Per porre un argine all'emergenza, che ciclicamente veniva evocata, ricorrevano termini e misure tristemente attuali quali «stangate fiscali», taglio allo stato sociale, rincari di prezzi e tariffe. Tuttavia, non si realizzò mai una vera riforma, sebbene in quegli anni il Governo Craxi, preso qui ad emblema del periodo, si sia caratterizzato anche per la durata temporale, potendo godere dell'orizzonte necessario per porre in atto una seria politica di rientro dal debito. L'esecutivo guidato dal *leader* socialista superò abbondantemente i tre anni di vita, fatto mai accaduto prima nella storia repubblicana.

Almeno fino alla metà del decennio, quelli furono anni con inflazione ancora a doppia cifra, con un fabbisogno pubblico che aumentava in modo esponenziale. Furono anche gli anni del blocco degli scatti automatici della scala mobile, ma la misura rimase isolata. I programmi ambiziosi presentati dall'allora Ministro del tesoro Giovanni Gorla inaugurarono la stagione dei «piani di rientro», con la previsione di azzeramento del disavanzo corrente nell'arco di cinque anni e il conseguente arresto della crescita nel rapporto tra debito e PIL. L'azione di risanamento si presentava fondata su due pilastri:

stabilizzazione e redistribuzione dell'imposizione fiscale e riduzione delle spese, con conseguente abbassamento dell'inflazione. Però nelle leggi finanziarie rimanevano solo misure temporanee e a carattere transitorio, senza alcun reale controllo della spesa pubblica nel medio periodo.

Sono anni di aggressione sistematica delle casse statali da parte del Governo e del Parlamento, misure «strutturali» di depauperamento del Paese, fatto di obiettivi virtuosi fissati sulla carta e di sfondamenti costanti e sostanziali rispetto alle previsioni iniziali. A questo si affiancavano altre piaghe persistenti e diffuse: l'evasione fiscale dei privati e la corruzione sistematica dei politici.

Se il PIL cresceva, le spese crescevano ancor di più mentre le entrate diminuivano.

Si scelse di proseguire nelle politiche tipiche degli anni settanta: più spese e meno tasse per gestire meglio il consenso, con tecnica squisitamente consociativa.

Non appare meschino ricordare che, a causa di quelle politiche, il periodo in esame fu poi definito dalla stampa come quello della «Milano da bere».

Fu un decennio particolarmente felice per l'economia privata. La congiuntura economica sembrava ottimale per avanzi di bilanci necessari a ripianare i *deficit* accumulati negli anni precedenti, ma nonostante tutto si proseguì colpevolmente nelle politiche fiscali in disavanzo, non approfittando della crescita economica che il Paese era riuscito a creare. Non si eliminò il ricorso al *deficit*, quindi non si ridusse il debito, che anzi proprio in quegli anni registrava vistosi incrementi.

In quegli stessi anni, il parlamentare radicale Marcello Crivellini presentava alla Camera dei deputati, il 16 ottobre 1986, la proposta di legge costituzionale atto Camera n. 4075, recante «Modificazioni all'articolo 81 della Costituzione». I radicali si dimostravano ben coscienti delle dimensioni che il debito pubblico andava assumendo, il costo e i vincoli che esso avrebbe posto in futuro alla politica economica e finanziaria dello

Stato. Si denunciava esplicitamente la scelta dei partiti di ricorrere a *deficit* e debito crescenti, finendo per modellare persino la propria organizzazione, oltre che la «naturale» ricerca del consenso elettorale, sull'espansione incontrollata della spesa pubblica.

Crivellini spiegava il sistema ricorrendo al «teorema del *deficit*», in base al quale, grazie ai soldi chiesti in prestito ai privati, non ci sarebbe stata necessità di ricorrere all'imposizione fiscale, finendo per perdere il controllo del meccanismo perché illusi che non ci fosse limite ai *deficit* di bilancio annuale e all'aumento del debito complessivo. Il teorema così recitava: «Dato un *deficit* di bilancio grande a piacere, è sempre possibile aggirare l'articolo 81 della Costituzione ricorrendo per pari importo al mercato finanziario».

La proposta prevedeva l'ordinario impiego di riduzioni di spese o di nuovi tributi per il finanziamento delle nuove spese, limitando il ricorso all'indebitamento a non più di un decimo del totale delle stesse, riconducendo la lettura dell'articolo 81 della Costituzione nell'alveo inteso dal costituente, pur senza giungere a prescrivere la totale esclusione del ricorso al debito. Troppi anni erano passati dal 1948 e troppo ampio era diventato il parco dei creditori per rinunziarvi completamente. Fu una scelta prudente, non dovuta a calcoli o convenienza, tutt'altro, ma proposta con senso pratico per risanare il bilancio senza colpire le fasce più deboli che avrebbero visto svanire tanti diritti garantiti solo grazie al *deficit*.

La riforma del 1988 della legislazione sulla contabilità pubblica.

La causa scatenante della modifica della legge di contabilità pubblica può essere individuata paradossalmente in un dettaglio: la richiesta del Governo di ricorrere all'esercizio provvisorio. I dettagli, si sa, sono importanti. Questi i fatti: nel 1987 Giovanni Goria

fu nominato Presidente del Consiglio dei ministri e immolato sull'altare della governabilità perché *premier* «a tempo determinatissimo», con patto stabilito tra le varie segreterie di partito. Infatti il suo Governo fu in carica solo dal luglio del 1987 all'aprile del 1988. Al Ministero del tesoro fu chiamato Giuliano Amato, nell'era craxiana potente sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri; al Ministero delle finanze Antonio Gava, *leader* del «Grande centro» democristiano; al Ministero del bilancio e della programmazione economica Emilio Colombo, anch'egli democristiano di lungo corso e per anni Ministro degli esteri. Goria dichiarò, nel suo discorso di presentazione del Governo alle Camere, che: «Il processo di risanamento della finanza pubblica va ripreso con una vigorosa iniziativa in materia di governo dei flussi di bilancio, soprattutto sul versante della spesa». Ottimi propositi, a cui seguì una manovra di fine agosto, come sempre scritta «sotto la spinta della necessità».

Il 3 settembre 1987 iniziarono le riunioni preparatorie per la manovra del 1988, con la consueta coreografia di Ministri decisi a non recedere di un millimetro rispetto ai propri «stati di previsione», a respingere qualsiasi ipotesi di tagli alla spesa. Le misure più importanti riguardarono la riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), ma il contemporaneo aumento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), e poi una raffica di aumenti delle imposte su beni di consumo a domanda rigida: bollo auto, super bollo, diesel, tabacchi, assicurazioni, depositi bancari, abitazione. Goria spiegò che si era fatta una scelta difficile: «Abbiamo cercato il massimo di equilibrio, funzionale anche a un consenso di cui abbiamo bisogno». In questa dichiarazione si colgono l'essenza dell'attitudine democristiana al compromesso e l'ammissione esplicita di debolezza e impotenza strutturale. Tuttavia il tentativo fallì, scontentando

tutti, soprattutto repubblicani, socialdemocratici e liberali.

In ottobre si giunse ad una serie di misure ulteriori: «tassa sulla salute», aumento degli assegni familiari, aumento dell'imposta sugli interessi bancari, rivalutazione dei cespiti d'impresa.

In questo modo però si rischiava una nuova fiammata inflazionistica, senza considerare la debolezza della manovra stessa, che non intaccava alcuno dei meccanismi strutturali che alimentavano il *deficit* di bilancio. Durante la gestazione della manovra, ad aggravare ulteriormente la situazione arrivò anche un repentino e inatteso crollo delle borse, che impose una brusca inversione di rotta. Il Senato bloccò l'esame della LF in attesa delle decisioni del Governo.

In novembre Gorla annunciò al Parlamento le modifiche, che si limitavano sostanzialmente a cassare sia la riduzione dell'IRPEF sia l'aumento dell'IVA, in cambio del solito condono valutario per chi aveva evaso, esportando capitali all'estero. E fu finanziaria *omnibus*, con l'ennesimo assalto alla diligenza e la reiezione di numerose proposte governative. Ciò causò l'uscita dei liberali dal Governo, subito rientrata grazie alla concessione di sgravi IRPEF per un importo pari a 1.500 miliardi di lire. Nonostante il prezzo pagato, il 6 dicembre, una domenica, il Senato l'approvò. La manovra passava all'esame della Camera. Si poteva procedere, ma si sarebbe resa necessaria una nuova lettura da parte del Senato: a questo punto il ricorso all'esercizio provvisorio era inevitabile.

Gorla fu costretto a chiederlo perché l'approvazione definitiva della LF entro il termine naturale risultava impossibile da realizzarsi. Il Governo chiese al Parlamento di concedere l'esercizio provvisorio su entrate e spese dello Stato per altri due mesi. Ma il Presidente del Consiglio dei ministri era cosciente che la pronuncia della formula avrebbe esposto l'esecutivo al sospetto di non voler accelerare i tempi e sarebbe stata

considerata solo un espediente per prolungarne la vita. Gorla era, infatti, un *premier* a termine e il patto tra i partiti, tipico di quegli anni, era che si sarebbe presto dimesso.

Alla Camera l'esame riprese il 5 gennaio, ma era già chiaro che sarebbe finita male: dissensi su tutto, raffiche di emendamenti, schermaglie intrapartitiche, soprattutto all'interno della DC, vicina al congresso. Saltavano le entrate e aumentavano le uscite, i mitici «franchi tiratori» potevano raggiungere anche le 100 unità.

E si consolidò un meccanismo perverso: la sostituzione di provvedimenti di spesa destinati a confluire nei residui con altri provvedimenti «ad elevato tasso di liquidità», come furono definiti dai tecnici della Ragioneria generale dello Stato: fondi, cioè, che potevano essere immediatamente impegnati. Il tutto a carico non del solo esercizio in corso, ma soprattutto degli anni a venire.

Gorla tentò la carta del maxiemendamento con fiducia. Ma nessuno era più in grado di determinare l'entità della manovra. Si suddivise il maxiemendamento in quattro distinti emendamenti e su ognuno fu posta la questione di fiducia. Il Governo continuò poi imperterrito a collezionare voti contrari su questioni cruciali, come gli interventi in campo sanitario. La crisi era alle porte e Gorla salì al Quirinale. Invitato dal Presidente della Repubblica a proseguire nell'azione di governo, Gorla obbedì. Questa era l'indicazione prevalente dei partiti consultati dal Capo dello Stato, inoltre contava il senso di responsabilità, e il programma limitato ai documenti di bilancio. Insomma, approvata la LF, il Governo si sarebbe dimesso. Piccoli passi e piccola vita per il Governo, mentre intorno a Gorla i partiti preparavano il chiarimento, cioè la crisi annunciata.

Rassicurata, la Camera approvò la manovra, che tornò al Senato per la terza lettura. Tra ripristini di norme già respinte e reiezione di norme già approvate alla Camera, la manovra fu velocemente approvata, rin-

viata a Montecitorio, che di lì a poco diede il suo assenso definitivo.

Era stata la più lunga e tormentata navigazione parlamentare della manovra economica, e il risultato fu coerentemente disastroso: 124.450 miliardi di disavanzo, contro i 109.500 indicati a settembre. Goria e il suo Governo ne uscirono distrutti, la richiesta dell'esercizio provvisorio costituì tuttavia il chiaro segnale che bisognava cambiare con urgenza rotta. Lo comprese Beniamino Andreatta, il quale propose la modifica della legge n. 468 del 1978.

Con questa riforma si tentò di affrontare e risolvere l'anomalia ricorrendo ad un mutamento procedurale: l'articolo 5 della legge 23 maggio 1988, n. 362, modificò l'articolo 11 della precedente legge 5 agosto 1978, n. 468, stabilendo che, in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la LF poteva disporre la riduzione di entrate o nuove o maggiori spese correnti, nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. A nostro avviso, da un punto di vista sia formale che sostanziale, si sarebbero dovute costituzionalmente coinvolgere anche le spese in conto capitale, dal momento che il quarto comma dell'articolo 81 non fa alcuna distinzione tra le due tipologie di spesa; ma ciò non fu fatto.

L'articolo 7 della medesima legge 23 maggio 1988, n. 362, stabilì poi che, relativamente alla copertura finanziaria delle leggi, in attuazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, quelle che avessero comportato minori entrate ovvero nuove o maggiori spese non avrebbero mai potuto essere finanziate con l'accensione di debiti a medio e lungo termine, il cosiddetto «debito patrimoniale», come prima invece avveniva.

Poiché la LF non aveva alcuna valenza costituzionale e, pertanto, non era diversa da un'ordinaria legge sostanziale di spesa, come tale avrebbe dovuto sottostare al di-

vieto del ricorso al mercato finanziario per accensione di debiti a medio e lungo termine, sia per le spese correnti sia per quelle in conto capitale, come sancito dall'articolo 7 della legge n. 362 del 1988.

Si può, quindi, affermare che, in ossequio alla lettera e allo spirito delle disposizioni dei commi terzo e quarto dell'articolo 81 della Costituzione, ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente sia di conto capitale, stabilita con la LF (si veda su questo la sentenza della Corte costituzionale n. 384 del 1991) doveva trovare copertura in nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie, contributive o in riduzioni permanenti di precedenti autorizzazioni di spesa, con il divieto del ricorso a prestiti di medio e lungo termine. Interpretazione mai adottata dal legislatore.

È doveroso notare che in quegli anni le Camere si dotano meritoriamente anche di Uffici del bilancio, così come di più stretti vincoli regolamentari in materia di presentazione e ammissibilità di emendamenti al bilancio, con termini procedurali cogenti e contingentamento dei tempi di discussione per l'esame dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, prevedendo anche la possibilità, riservata al Presidente dell'Assemblea, di stralciare le disposizioni estranee all'oggetto dei disegni di legge finanziaria e di bilancio (si tratta degli articoli 119 e 120 del regolamento della Camera e degli articoli 126 e 128 del regolamento del Senato). I regolamenti prevedevano due sessioni di bilancio entro le quali approvare il documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e i disegni delle leggi di bilancio e finanziaria. Pur senza riuscirvi, il Parlamento cercò di porre freni a sé stesso, dettando regole rigorose per la copertura finanziaria delle leggi. Tuttavia i freni riuscirono insufficienti, come detto, perché anche le nuove procedure furono eluse.

Lo stesso Governo fu partecipe del tentativo di razionalizzazione della materia. Le relazioni tecniche, che la riforma imponeva

dovessero accompagnare i provvedimenti governativi, fallirono anch'esse nel tentativo di contenere la deriva del debito. Con il nuovo strumento di conoscenza, redatto dalle amministrazioni competenti e verificato dal Tesoro, si informavano le Camere del costo aggiuntivo degli emendamenti d'iniziativa governativa, ma le informazioni furono insufficienti e, soprattutto, inutilizzate.

Alla riforma è imputabile poi una scarsa chiarezza emergente dalla lettura dei conti pubblici, dovuta al moltiplicarsi degli atti contenenti decisioni di finanza pubblica.

L'articolo 81 prevedeva, infatti, la sola approvazione dei bilanci, preventivo e consuntivo, e delle altre leggi di spesa. Oltre all'aggiunta della LF, nel 1978 si stabilirono la presentazione del DPEF, la redazione del bilancio di previsione anche in termini di cassa, la redazione del bilancio pluriennale, i provvedimenti collegati alla manovra finanziaria. Molti atti che non produssero gli esiti auspicati.

La moltiplicazione degli atti contenenti informazioni per il governo della finanza pubblica è continuata sino ai nostri giorni, in modo inversamente proporzionale alla loro efficacia.

Le tante note preliminari, relazioni, relazioni tecniche, relazioni sulla tipologia della copertura e così via, tutti documenti che accompagnano o seguono la presentazione degli atti finanziari dello Stato, sono documenti informativi, che però tradiscono la finalità per cui sono nati, proprio a causa della loro eccessiva frammentazione. Oltretutto essi sono redatti in tempi diversi, da organi diversi, seguendo parametri diversi, da soggetti che talora non comunicano, non sono in contatto tra loro.

Questa situazione ha reso sempre più oscura la lettura dei bilanci pubblici. Il bilancio prosegue e peggiora la sua peculiarità: essere un atto la cui lettura è esclusivo appannaggio degli addetti ai lavori. Manca di una *legenda* o di un indice. Gli stati di previsione della spesa non sono presentati in or-

dine alfabetico, e per cercare un capitolo è necessario conoscerne preliminarmente il numero. Nessuna pubblicità effettiva, dunque, con tutte le ovvie conseguenze in tema di controllo democratico. E si sa bene che l'oscurità non è accettabile in uno Stato di diritto che voglia dirsi moderno. Al contrario, ogni cittadino deve essere messo in grado di conoscere il costo di un Ministero, quello di una funzione, la natura delle entrate e i beneficiari delle spese.

Non è stato a causa della mancanza di vincoli formali che il processo di bilancio ha fallito nella propria missione, consentendo a Governo e Parlamento di aumentare ulteriormente l'ampiezza del debito. Anche nel periodo in esame, i pur forti vincoli previsti nell'ordinamento sono risultati inefficaci nel controllare la crescita delle spese. Si può anzi sostenere che l'effetto reale è stato quello di creare incentivi alla spesa grazie ai tanti vincoli previsti ma dispersi in troppe fonti, con scelte che hanno reso la formazione e la presentazione del bilancio anche più complicata e meno trasparente rispetto ai periodi precedenti. In ultima analisi essi hanno contribuito a proseguire nell'instancabile e dissoluta pratica di politica fiscale fondata sul ricorso al debito. La conseguenza dei vincoli formali sul bilancio è stata una contabilità «creativa», necessaria ad aggirare i vincoli stessi. Da questa eccessiva creatività emergono con chiarezza quattro manifeste violazioni costituzionali che ancora non si riesce a debellare: il differimento delle spese o le anticipazioni dei risparmi di bilancio; il trasferimento delle spese dal conto capitale alla parte corrente; la sottostima delle spese e la sovrastima delle entrate; la registrazione del debito ad un livello inferiore rispetto a quello effettivo, con il risultato che non c'è corrispondenza tra fabbisogno e aumento del debito.

Come detto, tutte queste pratiche non sono esaurite, ma sono sopravvissute anche nei due decenni successivi, permanendo tuttora.

Dalla riforma del 1988 alla crisi finanziaria dei primi anni novanta.

Per non aver attuato in tempo l'impopolare proposta radicale di Marcello Crivellini, preferendo modifiche della legge di contabilità (poi dimostratesi sostanzialmente inutili o dannose), si scelse di proseguire nel ricorso al *deficit*. E si pagò caro, perché alla fine i nodi vennero al pettine nei primi anni novanta.

Nel 1992 l'Italia fu il bersaglio principale di un feroce attacco speculativo. A salvare la patria fu chiamato Giuliano Amato, incaricato di guidare il Governo nel giugno del 1992, subito dopo il voto del 5 aprile, con un chiaro mandato: complice l'incertezza politica successiva alle elezioni causata dalla estrema debolezza della classe politica, l'Italia doveva difendersi dall'attacco di *raiders* della finanza che posero al centro delle loro attenzioni, senza precedenti, la nostra penisola. Il nuovo Governo si trovò ad affrontare un andamento del fabbisogno che, in virtù delle scelte di politica fiscale descritte, era ampiamente superiore a quello programmato e dichiarato. La lira era stata posta sin dall'inizio dell'estate in una situazione di grande debolezza, nella quale l'andamento dei cambi subiva pienamente la forza degli eventi. Di fronte a tale situazione la Banca d'Italia agì praticamente da sola, scontando la fragilità di un Governo appena costituito e sostenuto da un'esigua maggioranza, mentre la Lega nord, allora effettivamente agguerrita contro «Roma ladrona», stava contribuendo fortemente alla disgregazione delle antiche e tradizionali alleanze.

Amato, nel presentare il Governo al Senato, definì la situazione economica del Paese «di grande gravità, sia per la finanza pubblica che per le strutture portanti del sistema, sia per l'occupazione. In assenza di correzioni, dietro l'angolo non c'è l'uscita dall'Europa, il rifugio in una impossibile autarchia, ma il rischio di diventare una Disneyland al suo servizio, arricchita dal nostro

clima, dalle nostre bellezze naturali, dalle vestigia della nostra storia e della nostra arte».

Le parole di Amato potrebbero essere pronunciate, senza temere l'usura del tempo, anche in questi tempi, poiché il passato non sembra averci insegnato nulla.

Alla fine il Governo presentò in luglio una manovra che mai era stata proposta al Parlamento. Era formata da un'imposta patrimoniale sugli immobili, dal prelievo *una tantum* del 6 per mille su tutti i depositi bancari posseduti alla mezzanotte del 9 luglio, dal raddoppio dell'imposta sui passaporti e sulle patenti di guida, da rincari generalizzati delle imposte di bollo e di concessione governativa, dall'aumento dell'1 per cento dei contributi per i lavoratori autonomi e dello 0,8 per cento per i lavoratori dipendenti. C'era poi un disegno di legge che delegava al Governo la riforma delle pensioni, della sanità, del pubblico impiego, della finanza locale e dell'equo canone per le locazioni. Subito dopo la comunicazione delle misure necessarie e urgentissime da attuare, ci fu una franca dichiarazione di Amato, il quale disse: «Sono misure difficili da digerire, ma necessarie, siamo sull'orlo del precipizio, non potevamo fare altrimenti. Italiani, mettetevi una mano sul cuore e una sul portafogli».

Ma la vera tempesta doveva ancora arrivare. Nell'ultima settimana di agosto la lira aveva vacillato sotto il peso degli attacchi speculativi, alimentati da incognite legate all'esito del *referendum* relativo all'adesione al Trattato di Maastricht, quello che ha introdotto a livello europeo, sovraordinato, il «divieto di disavanzi pubblici eccessivi» e di cui si dirà appresso. Il *referendum* si stava svolgendo nell'area comunitaria in molti Paesi, il più importante e più riluttante ad adottarlo dei quali era la Francia, oltre che a causa della politica di alti tassi perseguita dalla banca centrale tedesca. Il 4 settembre, dopo una drammatica apertura del mercato dei cambi, la Banca d'Italia era costretta ad adottare una decisione drastica: il tasso di sconto passava in un sol colpo al 15 per

cento. Era l'ultima spiaggia, dopo aver perso circa la metà delle riserve auree in una sola notte, per arginare lo strapotere del marco. La lira aveva infatti raggiunto il limite massimo di deprezzamento rispetto alla valuta tedesca consentito dagli accordi di cambio vigenti. Nel pomeriggio, sempre Amato convocò una conferenza stampa e esordì così: «E ora che Dio ci assista. È venuto il momento di capire che non ci possiamo più affidare allo stellone, che dobbiamo lavorare sodo. Siamo costretti a pagare più degli altri, perché abbiamo un'inflazione più alta, un disavanzo pubblico più alto, un'evasione fiscale più alta e imprese più indebitate di altre, a fronte di servizi più inefficienti di altri». Ebbe la capacità di ammettere non solo il danno ma anche la beffa, rappresentata dall'altissimo costo dei servizi pubblici, paragonabile a quello dei Paesi scandinavi, la cui qualità era però paragonabile a quella di un Paese «in via di sviluppo».

La svalutazione della lira proseguì, i buoni ordinari del Tesoro rimasero invenduti. I mercati non credevano alla serietà della classe politica né, in definitiva, all'affidabilità delle misure prospettate. I mercati non votano, ma acquistano o vendono liberamente, tutti i giorni, quasi partecipassero ad un voto di fiducia permanente.

Fu così che si giunse, in autunno, alla proposizione della manovra finanziaria. Manovra ancora impressa nei ricordi di quegli italiani, non tutti gli italiani, che la dovettero sostenere e sopportare. Il gettito complessivo fu pari a 93.000 miliardi di lire, equivalente al 5,8 per cento del PIL, così distribuiti: 42.500 miliardi di nuove entrate, 43.500 di minori spese, 7.000 miliardi di dismissioni. In quella maximanovra vi era di tutto, dal blocco delle pensioni di anzianità e dei contratti pubblici per tutto il 1993, al ripristino delle aliquote IRPEF del 1989 per i redditi superiori a 30 milioni di lire annui; dall'imposta sui beni di lusso alla nuova imposta dello 0,75 per cento sul patrimonio netto delle società di persone e di capitali, al con-

gelamento dello scatto di contingenza di novembre per i pensionati; poi un immancabile condono, nessuna assistenza farmaceutica, specialistica e generica a chi aveva un reddito annuo superiore a 40 milioni di lire, abolizione del recupero del drenaggio fiscale, *minimum tax* per i lavoratori autonomi. Nel frattempo la lira si era «autosospesa» dal sistema monetario europeo.

Proprio i radicali, la forza politica che in modo solitario e costante tanto aveva fatto per scongiurare il pericolo, per evitare che la scusa della redistribuzione della ricchezza nazionale celasse l'intento di consentire ad alcuni di arricchirsi ignobilmente, lasciando nei guai sempre le stesse categorie di persone, quelle che a parole si affermava di voler difendere, non esitarono a partecipare al salvataggio del Paese con il proprio voto determinante e determinato.

Quella manovra rappresentò solo il minimo indispensabile per restituire fiducia ai mercati, perché i grandi squilibri dei fondamenti dell'economia italiana generavano un urgente bisogno di misure correttive.

Giulio Tremonti commentò positivamente la manovra, perché - disse - «è ordinata più al consolidamento che al risanamento della finanza pubblica. La pressione fiscale non sale, restando sostanzialmente invariata rispetto al 1991. Semplicemente, le forme di tassazione straordinaria attivate e terminate l'anno scorso sono sostituite da nuove forme tecniche di tassazione».

Se l'attuale Ministro avesse dimostrato un'attenzione maggiore, allora come oggi, verso il risanamento dei conti pubblici, probabilmente potrebbe governare la finanza pubblica in modo più sereno ed efficace. E proporre oggi manovre diverse da quelle realizzate, ormai venti anni fa, da Giuliano Amato.

Amato alla fine resse, per quell'anno, all'attacco delle segreterie dei partiti, ma non le riforme strutturali contenute nella manovra: sanità, previdenza, pubblico impiego e

finanza locale, riforme che sono ancora da realizzarsi, almeno le prime tre.

L'Italia non si infranse sugli scogli ma Amato non riuscì a condurla in un porto sicuro, come aveva promesso agli italiani.

Il divieto di disavanzi pubblici eccessivi e il suo influsso positivo sulla finanza pubblica.

Come detto, anche se non approfondito, molte altre sono state le modifiche legislative apportate nel campo della contabilità dello Stato successivamente alla riforma del 1988: nel 1997, 1999, 2002, sino all'ultima, nel 2009, di cui si dirà appresso.

Ciò è imputabile alla svolta apparentemente virtuosa per la finanza pubblica italiana, dovuta, come sempre, al vincolo esterno, comunitario.

La crisi mondiale finanziaria e valutaria del 1992 fu coeva alle decisioni assunte con il Trattato di Maastricht, che ha posto precisi divieti di disavanzi pubblici eccessivi per il raggiungimento di un obiettivo: la partecipazione alla moneta unica europea sin dalla sua fase iniziale.

Rispetto ai bilanci statali, le disposizioni comunitarie sono vincolanti e prevedono una forma di coordinamento rappresentata dal divieto di disavanzi eccessivi. Secondo le disposizioni contenute nell'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex articolo 104 del Trattato che istituisce la Comunità europea), come integrate dal protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, uno Stato membro presenta un disavanzo eccessivo: *a)* se presenta un rapporto *deficit*/PIL superiore al 3 per cento; *b)* se presenta un rapporto debito/PIL superiore al 60 per cento. Il Trattato prospetta, peraltro, alcune deroghe. In particolare, non si ha disavanzo eccessivo, per quanto concerne il rapporto *deficit*/PIL, se si registri una diminuzione significativa e costante e tale rapporto abbia raggiunto un livello prossimo al

valore di riferimento. Riguardo al rapporto debito pubblico/PIL, un valore superiore al 60 per cento non rappresenta un disavanzo eccessivo purché tale rapporto si riduca in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento «con ritmo adeguato». L'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea configura una complessa procedura volta ad accertare l'esistenza di un disavanzo eccessivo e ad irrogare le eventuali sanzioni. Di tale procedura non è opportuno parlare in questa sede, basti soltanto dire che la decisione rimane politica e il superamento dei parametri quantitativi non implica necessariamente la sanzione.

Le disposizioni contenute nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito alla procedura di sorveglianza multilaterale e alla procedura sui disavanzi eccessivi sono state specificate e integrate dal Patto di stabilità e crescita. Infatti, in previsione dell'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, i Governi degli Stati membri hanno concordato di rendere più rigorose e stringenti le disposizioni del Trattato relative al coordinamento delle politiche economiche. Il Patto deriva dalla valutazione politica di alcuni Stati, in particolare la Germania, circa la necessità di imporre, come obiettivo di medio termine, una situazione di bilancio in pareggio, rafforzando le misure di coordinamento e sorveglianza e istituendo, per i disavanzi eccessivi, un meccanismo sanzionatorio di carattere semiautomatico.

Il Patto di stabilità e crescita è costituito, nella sua originaria formulazione dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, che ha sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo, e dai regolamenti (CE) n. 1466/97 e n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, con i quali sono state definite le modalità di attuazione, rispettivamente, della procedura di

sorveglianza multilaterale e della procedura sui disavanzi eccessivi.

Fin dalla nascita, il Patto di stabilità e crescita è stato oggetto di ampie discussioni, relative, in particolare, alla giustificazione dei parametri di cui impone il rispetto e alle limitazioni che ne derivano nell'utilizzo della politica di bilancio a fini di sostegno della crescita e dell'occupazione. Tale dibattito si è intensificato in relazione alla fase di accentuato rallentamento della crescita economica, che si è registrata a partire dal 2001 e che, per quanto riguarda l'Europa, si è prolungata oltre le previsioni.

Il rallentamento della crescita, infatti, ha determinato la contrapposizione, anche istituzionale, tra diversi governi degli Stati membri, che intendevano adottare politiche economiche espansive capaci di contrastare l'andamento sfavorevole del ciclo, e la Commissione (sostenuta dalle prese di posizione della Banca centrale europea), che per lungo tempo ha richiesto una puntuale applicazione delle regole del Patto.

L'applicazione del Patto è stata resa più difficoltosa dal fatto che a partire dal 2002 hanno registrato un *deficit* superiore alla soglia del 3 per cento del PIL i due principali Paesi dell'area euro, vale a dire Germania e Francia. Questa situazione ha portato ad un contrasto tra il Consiglio, da un lato, e la Commissione, dall'altro, che ha visto anche l'intervento della Corte di giustizia delle Comunità europee.

L'intervento della Corte ha chiarito la ripartizione di competenze tra Consiglio e Commissione, ma non ha sciolto il nodo politico relativo alle difficoltà di applicazione del Patto in una congiuntura economica sfavorevole.

Il dibattito sulla riforma è dunque proseguito, facendosi più serrato, e ha portato nel marzo 2005 all'approvazione da parte del Consiglio europeo di una relazione del Consiglio ECOFIN intitolata «Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita», che «aggiorna e completa» la risoluzione del

Consiglio europeo di Amsterdam del giugno 1997.

La relazione, oltre a riaffermare la validità dei valori di riferimento del 3 per cento per il rapporto tra disavanzo e PIL e del 60 per cento per il rapporto tra debito pubblico e PIL, prospetta una serie di interventi volti al rafforzamento della razionalità economica delle norme di bilancio, al potenziamento dei meccanismi preventivi previsti dal Patto di stabilità e crescita e al miglioramento dell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

Viene in particolare rivista la stretta imposizione di una situazione di bilancio in pareggio come obiettivo di medio termine, ammettendosi la possibilità di obiettivi differenziati che tengano conto della peculiarità della situazione di ciascuno Stato membro.

Si è di conseguenza proceduto all'approvazione di due regolamenti (regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005), che hanno modificato i precedenti regolamenti sulla sorveglianza multilaterale e sulla procedura di disavanzo eccessivo.

Quindi originariamente, oltre al tendenziale pareggio di bilancio, le norme comunitarie pongono limiti all'indebitamento annuale e complessivo, rispettivamente non superiore al 3 per cento e al 60 per cento calcolati in base al PIL. Dal 1997 però, con la sottoscrizione del Patto di stabilità e crescita, i criteri di valutazione sono stati resi più stringenti, e ancor di più nel 2005, per le cause sopra descritte, divenendo preminente la regola del tendenziale pareggio di bilancio su tutte le altre.

È in questo contesto che la LF si trasforma, non più strumento di espansione della spesa pubblica e aggiramento sostanziale, anche se non più formale, del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, bensì come strumento per l'adempimento degli obblighi europei.

Se nel 1978 doveva determinare i saldi ma era libera nel contenuto e senza vincoli di

materia, con la riforma del 1988 il contenuto si definisce e diviene la fissazione delle quantificazioni delle esigenze derivanti dalle nuove leggi di spesa e la definizione dell'incremento della stessa rispetto all'anno precedente. Naturalmente la virtù fu subito elusa ricorrendo massicciamente ai cosiddetti provvedimenti collegati, disegni di legge autonomi ma connessi alla manovra di bilancio, sia per gli aspetti funzionali che per la contestualità dell'esame parlamentare. È nei collegati che si cercherà di concentrare la politica dei «tagli», per realizzare i necessari risparmi di spesa. Ma la politica fiscale avrà sempre un grande limite: una notevole attenzione ai saldi di bilancio, ma nessuna attenzione per le finalità della spesa pubblica, né per il modo con cui veniva effettuata, essendo necessario non solo il controllo del formale rispetto della legge ma il controllo della capacità di spendere in modo efficiente, di fornire servizi efficaci al costo più vantaggioso, più economico. Mutare dal settore privato a quello pubblico norme che sovrintendono ad entrate e spese potrebbe apparire logico e necessario. Quindi il tema fu per lungo tempo ignorato.

In Italia le problematiche e le discussioni sulle attività amministrative non hanno avuto alcuna ospitalità per lungo tempo. È però soltanto all'inizio degli anni novanta che il legislatore inizia a ricavare dalle migliori esperienze europee norme che mirano a introdurre principi che regolino l'azione amministrativa su criteri di efficienza, efficacia, economicità e pubblicità.

La distinzione tra indirizzo politico e gestione è così entrata nella nostra cultura giuridica, e deve essere articolata in documenti, per la gestione e il controllo, che consentano di apprezzare questa distinzione. Poco si è però fatto realmente per valutare in termini effettivi le modalità di comportamento della macchina amministrativa, per valutare se si è raggiunto l'obiettivo di ottimizzazione del rapporto tra mezzi e fini.

Tornando più specificamente alla procedura della manovra economica, le novelle sopra ricordate portarono cambiamenti. Nel 1997 venne riformata la struttura del bilancio dello Stato e nel 1999 vennero ulteriormente variati i confini della LF.

Con la prima iniziativa si volle tentare di rendere più conoscibile il bilancio dello Stato, accorpandone le partizioni interne. Si passò da 6.000 capitoli a poche centinaia di unità previsionali di base per limitare il voto parlamentare nella speranza, fallita, di aumentarne la comprensibilità. Si è solo resa più elastica la gestione interna operata dalla pubblica amministrazione. Per il contribuente nulla è cambiato in fatto di trasparenza, in compenso i Ministeri hanno potuto alzare barricate per tutelare i fondi loro assegnati. La spesa storica ha continuato ad essere il criterio di assegnazione dei fondi, con la conseguenza che una spesa immutabile tende per natura all'espansione e non al ridimensionamento.

Nel 1999, invece, il legislatore tornò ad ampliare l'ambito della LF.

Si ripeté per l'ennesima volta l'illusione che la forma avesse in sé la virtù senza alcun altro bisogno.

Il più ampio contenuto era sempre sostenuto da ragioni di riduzione della spesa o di incremento delle entrate. Solo le misure a sostegno dello sviluppo economico, le spese per investimenti, potevano essere previste. Questo fu l'ulteriore grimaldello che consentì di spacciare per misure di sostegno all'economia quelle che invece erano vere e proprie erogazioni, interventi microsettoriali, localistici. Interventi vietati dalla legge ma utilizzati con generosità una volta raggiunto l'obiettivo della partecipazione, sin dal primo momento, alla moneta unica. Si ritornò alla LF caratterizzata da un contenuto che definire eterogeneo è ben poco.

Nel 1999 si è finalmente eliminato il collegamento tra bilancio e LF, non potendosi più utilizzare, per la copertura di spese, le disponibilità di bilancio, cioè quelle già iscritte

in bilancio ma eccedenti rispetto alla necessità della gestione. La pratica di gonfiare all'inizio, nel bilancio, le coperture di spesa, non poteva più essere utilizzata.

Le Commissioni bilancio della Camera e del Senato, a differenza del passato, hanno iniziato un controllo più efficace sulla finanza pubblica, favorite in ciò anche dalla modifica dei regolamenti parlamentari del 1998. I pareri espressi da queste Commissioni sulla copertura delle leggi di spesa sono sempre più spesso stati contrari.

Si è avuto così un piccolo miglioramento nella capacità programmatica della spesa pubblica.

L'obiettivo del risanamento è stato poi ribadito in sede europea con il Patto di stabilità europeo, che ha rivoluzionato le regole di copertura della LF imponendo la valutazione degli effetti delle spese e delle minori entrate non più solamente con riferimento alla competenza e alla cassa del bilancio dello Stato, ma valutando gli effetti anche sull'andamento dei conti del settore pubblico in genere.

Oggi quindi, accanto alla valutazione dell'impatto della manovra sul saldo netto da finanziare, è necessario giustificare la copertura anche con riferimento al suo impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. Vi è una valutazione degli effetti delle misure che si intende adottare sul livello del ricorso al debito e sullo *stock* del debito pubblico, in considerazione del fatto che, prima o poi, anche l'Italia dovrà portare il livello del debito pubblico al di sotto del 60 per cento in relazione al PIL a causa della sua permanente centralità anche tra gli obiettivi del Patto di stabilità. Oggi, almeno dal punto di vista della giustificazione contabile, è più difficile espandere ulteriormente la spesa.

È evidente come la vera spinta al miglioramento sia imputabile all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, nel dicembre 1991. Esso, ponendo il limite del 3 per cento del *deficit* annuale rispetto al PIL, ha costituito un'importante regola esterna al pro-

cesso politico con il quale questo deve responsabilmente confrontarsi. A partire dal 1994 si è assistito ad una progressiva riduzione del rapporto tra *deficit* e PIL, sino a giungere, per qualche periodo, al di sotto del limite del 3 per cento. È stato soprattutto il rispetto del vincolo del 3 per cento che ha consentito, nel maggio del 1998, l'ammissione dell'Italia all'Unione monetaria europea. Uno dei fattori che hanno influito su questo miglioramento dei conti è stato proprio il cambiamento delle regole dovuto al Trattato di Maastricht, che ha consentito di aumentare il grado di efficienza e di efficacia delle procedure di bilancio con un netto miglioramento del rendimento della politica di bilancio, pur essendo innegabile che, a partire dagli anni 2000, la ricorrente attenzione quasi esclusiva a non peggiorare la situazione, unita all'endemica e cronica incapacità di riforme strutturali, ha nuovamente fatto stagnare la crescita economica. Tale ristagno, unitamente a crisi di origine internazionale, ha reso nuovamente pericolanti i conti pubblici domestici, anche perché i considerevoli risparmi sui tassi d'interesse per i titoli del debito pubblico sono stati utilizzati per ampliare ulteriormente la spesa corrente, ignorando quella per investimenti (l'Italia non investe più da oltre venti anni sia nel settore pubblico che in quello privato) e ancor più una politica di avanzi primari necessaria a ridurre lo *stock* del debito accumulato.

La spesa pubblica negli anni della cosiddetta seconda Repubblica.

Ancorché quanto descritto possa far supporre che la maggior parte del debito sia figlio della prima Repubblica, è invece nella cosiddetta seconda Repubblica che esso esplode quantitativamente.

Il rapporto percentuale tra debito e PIL, esistente durante il ricordato Governo Amato, è quasi identico a quello attuale.

Analizzando l'accumulo di *stock* di debito da parte dei vari Governi repubblicani si possono fare scoperte interessanti. Considerando il totale del debito dal 1946 al 1992, rivalutato in euro, il debito complessivo risulta pari a 795 miliardi di euro, mentre il debito attuale è pari a 1.931 miliardi di euro. La media giornaliera prodotta nella prima Repubblica è stata pari a 47,5 milioni di euro al giorno, mentre quella imputabile al periodo compreso tra il 1992 e il 1994, quello che ha visto la nascita di due «Governi di transizione», il primo Governo Amato e quello guidato da Ciampi, ha portato la media a 285 milioni di euro al giorno, il che ha favorito un accumulo di debito pubblico ulteriore che eleva il debito totale a 994 miliardi di euro. La seconda Repubblica, connotata da una costante propaganda *bipartisan* in favore della necessità di seri programmi di risanamento della finanza pubblica, riesce subito a fare peggio. Nei 252 giorni del primo Governo Berlusconi si giunge al primato assoluto nella storia dei Governi italiani, con un accumulo di debito quotidiano pari a 330 milioni di euro. Segue il Governo Dini, che registra un indebitamento giornaliero pari a 207 milioni di euro. Si arriva, quindi, al primo Governo Prodi, che aumenta il debito pubblico soltanto (per così dire) di 96 milioni di euro al giorno; i successivi due esecutivi guidati da Massimo D'Alema si attestano sui 76 milioni di euro al giorno, registrando il *record* del «debito pubblico quotidiano» più basso nel periodo in esame. Complice il famigerato ciclo elettorale di spesa, il secondo Governo Amato (alla fine della XIII legislatura) aumenta la spesa a 124 milioni di euro al giorno. Il secondo Governo Berlusconi mantiene stabile la media del Governo Amato, attestandosi su una spesa quotidiana pari a 124 milioni di euro al giorno. Il breve secondo Governo Prodi (anni 2006-2008) riabbassa l'asticella della spesa ad un importo di 97 milioni di euro quotidiani, per giungere all'ultimo governo Berlusconi il quale, sino al 30 giugno di que-

st'anno, ha accumulato un debito giornaliero pari a 218 milioni di euro.

Sono dati importanti che ci permettono di considerare come i Governi di centro-destra siano stati assai più «allegri» in fatto di spesa pubblica rispetto ai Governi di centro-sinistra, i quali, conti alla mano, si sono dimostrati meno proclivi all'indebitamento.

Dall'analisi dei dati economici fondamentali italiani negli anni di governo del centro-sinistra (1996-2001 e 2006-2008) emerge come in quelle due stagioni i conti pubblici siano stati tenuti meno peggio di quanto non sia accaduto sotto i Governi guidati dal centro-destra: in quegli anni il rapporto debito/PIL è lievemente migliorato, il disavanzo statale è stato più contenuto, l'evasione fiscale è stata combattuta, in modo forse infelice e inefficace, ma almeno lo si è tentato. Molto probabilmente ciò ha influito negativamente sui risultati elettorali, ma neanche i Governi di centro-sinistra hanno realizzato le serie di costanti avanzi primari che sarebbero state necessarie, insieme con le politiche strutturali richieste per la crescita economica del Paese, unica soluzione possibile per rendere la situazione meno drammatica dell'attuale.

Una situazione che ci vede sommersi dai debiti, senza riforme realizzate, con un compito immane che attende i futuri governanti e governati perché il debito complessivo, storico, ha raggiunto la cifra prodigiosa di 1.931 miliardi di euro.

L'ultima riforma: la legge n. 196 del 2009.

Come si è visto, le procedure di bilancio sono state progressivamente distaccate dalla relativa disciplina costituzionale.

La gestione e i contenuti delle decisioni di finanza pubblica sono state, negli anni, oggetto dei diversi tentativi di correzione descritti, senza trovare soluzioni soddisfacenti.

Su una situazione già storicamente difficile si sono innestati, negli ultimi anni, al-

cuni elementi che hanno contribuito a complicare ulteriormente il quadro e che possono essere tendenzialmente classificati come «esterni» e «interni». Dei primi si è già detto. Essi sono, a grandi linee, le conseguenze della globalizzazione e – soprattutto, per quanto qui interessa – l’adesione all’Unione monetaria europea, con i relativi vincoli, il cui rispetto è basato su un complesso di procedure che si sviluppa tra i Governi nazionali, il Consiglio dell’Unione europea e la Commissione europea e nel cui ambito un ruolo primario è attribuito agli Esecutivi. I secondi sono invece riconducibili alla recente evoluzione delle procedure di bilancio.

Si può affermare che, nel nostro ordinamento, l’assenza di interventi organici di riequilibrio sulla disciplina della contabilità pubblica, surrogati dalla stratificazione di interventi legislativi correttivi e dall’utilizzo di prassi criticabili, hanno comportato effetti in materia *lato sensu* economica capaci di produrre conseguenze potenzialmente devastanti, immediatamente visibili su almeno due piani fondamentali.

In primo luogo, con riferimento alla qualità dei «prodotti legislativi»: per limitarsi all’ultimo decennio, le leggi finanziarie, nonostante diversi tentativi di razionalizzazione, costituiscono veri e propri mostri giuridici, composti di centinaia (quando non di oltre un migliaio) di commi. Un’analisi dei provvedimenti approvati a partire dal 2000 è stata autorevolmente definita nel modo seguente: «il testo della legge finanziaria (e del decreto-legge collegato alla manovra) è un testo praticamente illeggibile, la cui consultazione si rinvia spesso e volentieri al momento in cui si rende disponibile il preziosissimo supplemento ordinario della *Gazzetta Ufficiale* che contiene il testo promulgato corredato (quando consista in maxiarticoli) di rubriche per ogni singolo comma, nonché di note finali con la legislazione modificata citata». Alle leggi finanziarie si sono poi sovrapposti, spesso senza nemmeno tentarne un coordinamento, sia i vari decreti-legge «cor-

rettivi», «anti-crisi», «mille-proroghe» eccetera, sia i cosiddetti provvedimenti collegati, categoria sfuggente le cui uniche caratteristiche individuabili consistono in una generica menzione nell’atto di indirizzo con cui le Camere approvano il DPEF (ora documento di economia e finanza – DEF) e nel fatto che il Governo (cui spetta l’iniziativa legislativa) all’atto della presentazione li identifichi come tali. Il risultato è che il nostro sistema normativo finisce con l’acquisire un attributo di opacità e di instabilità che mina il principio della certezza del diritto. L’esempio più clamoroso è costituito dalla tecnica di redazione della LF annuale con la novellazione; quest’ultima, operando spesso su testi a loro volta già oggetto di novellazione e mediante la tecnica dei rinvii, rende ardua la comprensione dell’intera manovra finanziaria anche agli stessi parlamentari che devono approvarla in Parlamento.

In secondo luogo, e di conseguenza, con riferimento alla controllabilità delle decisioni economico-finanziarie, un problema di trasparenza e responsabilità (*accountability*), elementi essenziali per una politica economica efficiente ed efficace; nel linguaggio giuridico, un problema di vera e propria legalità, anche costituzionale. L’elemento minimo su cui sembrano convergere tutte le letture è la necessità che l’organo rappresentativo autorizzi l’esecutivo – con la legge di bilancio e con le singole leggi di spesa – a reperire e utilizzare fondi per la realizzazione delle politiche pubbliche; e la logica, prima ancora del diritto, imporrebbe che tale autorizzazione avvenisse sulla base di conoscenze, informazioni e verifiche *ex post* dei risultati raggiunti.

Così non è. Al contrario, «sul piano generale (...) l’esperienza ha evidenziato gravi disfunzioni nella definizione delle manovre di finanza pubblica, con particolare evidenza per il ruolo della legge finanziaria», le cui cause possono essere riassunte per grandi linee in tre filoni fondamentali. In primo luogo, almeno fino al 2008, la straordinaria

ampiezza del testo originario del disegno di legge, «non coerente, per ampie parti, rispetto al contenuto proprio della legge finanziaria»: una sorta di vizio genetico per un provvedimento che avrebbe dovuto essere caratterizzato proprio dal rigore nei contenuti. Il secondo elemento di disfunzionalità risiedeva nel cosiddetto «assalto alla diligenza» da parte dei parlamentari: durante l'iter, il testo veniva sottoposto alla richiesta di migliaia di emendamenti modificativi e aggiuntivi, per governare i quali i limiti previsti dai regolamenti delle Camere hanno dimostrato di non essere efficaci. E qui si innescava il principale corto circuito della sessione: l'elevatissimo numero di emendamenti, rendendo «di fatto impossibile l'approfondimento dei singoli contenuti della legge finanziaria in Parlamento rispetto alle proposte di modifica», costringeva all'apertura della «negoiazione» che a sua volta, determinando inevitabili ritardi nei tempi di esame, forniva al Governo la giustificazione per la presentazione di maxiemendamenti interamente sostitutivi, su cui porre la fiducia. In terzo e ultimo luogo, l'annoso problema del contenuto proprio della LF e dei limiti al potere di emendamento è stato esasperato dalla prassi (relativamente recente) di anticipare o affiancare la manovra con uno o più decreti-legge «di contenuto ampio ed eterogeneo (...), nel quale sono contenute numerose disposizioni generatrici di entrate, nonché disposizioni di spesa che non sono compatibili con il contenuto proprio della finanziaria, anch'essi ripetutamente approvati a seguito della questione di fiducia».

Alle difficoltà che molti altri Stati, non solo europei, hanno dovuto affrontare nella gestione dei bilanci pubblici, il sistema italiano ha insomma risposto in modo «tradizionalmente emergenziale», con una gestione delle procedure legata alle urgenze e perciò affidata all'Esecutivo; in questa logica, i passaggi parlamentari hanno spesso rappresentato un adempimento formalmente necessario, da svolgere il più velocemente possibile,

generando una potestà di fatto esclusiva dell'Esecutivo che non ha legittimazione costituzionale e che deve trovarla perché il sistema possa funzionare, evitando gli espedienti descritti, poiché essi si sono rivelati per ciò che sono: soluzioni improvvisate che hanno peggiorato il problema.

Il Parlamento italiano ha quindi deciso di occuparsi nuovamente delle procedure di bilancio nel corso dell'attuale legislatura, con la legge 31 dicembre 2009, n. 196; testo estremamente ambizioso, articolato lungo quattro direttrici fondamentali: coordinamento della finanza pubblica; armonizzazione dei sistemi contabili; riforma degli strumenti di governo dei conti pubblici; ridefinizione del sistema dei controlli.

Obiettivo dichiarato, la ristrutturazione dell'intero impianto delle relazioni tra le Camere e il Governo in materia finanziaria, «lasciando al Parlamento prevalenti competenze di controllo ed indirizzo, e riservando all'Esecutivo tanto la potestà decisionale in materia di spesa pubblica quanto le connesse responsabilità sia politiche sia a livello di pubbliche amministrazioni». Dall'analisi dei lavori preparatori della legge n. 196 del 2009 e delle vicende economiche successive alla sua approvazione è possibile cogliere alcuni spunti.

Due profili, strettamente legati, della nuova disciplina: il cosiddetto patrimonio informativo di cui il Parlamento può disporre nell'esame dei documenti economico-finanziari e la nuova scansione (*timing*) della sessione di bilancio.

Il provvedimento nasce da un'iniziativa parlamentare, a sua volta frutto di lunga gestazione; la maggior parte degli interventi ha preso le mosse dalla constatazione dell'ineadeguatezza delle prassi affermatesi nelle ultime sessioni di bilancio, nonché dalla necessità di potenziare i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, purtroppo senza riuscirvi.

Contenuto della riforma.

Per ciò che riguarda il contenuto, la nuova legge di riforma della contabilità sin dal titolo non fa più esclusivo riferimento alla contabilità statale, bensì all'insieme delle contabilità e finanze pubbliche. Il bilancio statale, infatti, non compendia più tutti gli interventi finanziari finalizzati a sostenere le azioni dei pubblici poteri, ma soltanto una parte, condizionato dalla presenza di poteri sovraordinati (Unione europea) e di livelli di governo sub-statali (enti territoriali, università, enti assistenziali, eccetera). Si è venuto nel tempo configurando, così, un sistema di bilanci pubblici strettamente collegati l'uno all'altro, nel quale risulta, però, spesso arduo conoscere i flussi finanziari che effettivamente vanno da un ente all'altro.

Per conseguire i suddetti obiettivi, uno dei principi fondamentali sanciti dalla riforma è quello dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e a tal fine è stata conferita una delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili delle diverse amministrazioni pubbliche.

La legge di riforma detta anche misure per rafforzare la trasparenza delle decisioni pubbliche di spesa, con particolare riferimento al controllo del Parlamento sull'operato del Governo, con la partecipazione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica, che è chiamato a produrre e diffondere informazioni affidabili, imparziali, trasparenti, accessibili e pertinenti, e l'accessibilità delle banche di dati per l'esercizio del controllo parlamentare.

La riforma della contabilità pubblica ha tentato di incidere anche sul sistema dei controlli e sulla valutazione e analisi della spesa pubblica. A tal fine è stata istituita una banca dati unitaria dell'amministrazione pubblica, insediata presso il Ministero dell'economia e delle finanze e accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche. In tale archivio confluiranno tutti i dati concernenti i bilanci di

previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge di riforma. Si spera che, grazie a questa banca dati, la Ragioneria dello Stato potrà operare il consolidamento di tutte le operazioni delle pubbliche amministrazioni, valutare la coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi di finanza pubblica, monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno. Sarà possibile redigere una relazione quadrimestrale sul conto consolidato di cassa delle pubbliche amministrazioni, con lo scopo, tra l'altro, di avere precisa notizia in merito alla consistenza dei residui, alla loro provenienza e al loro ritmo di smaltimento.

Tutti nuovi sono la disciplina del ciclo e gli strumenti della programmazione e di bilancio. Uno degli strumenti più importanti nella titolarità del Parlamento per esercitare il controllo politico sul Governo è, infatti, il potere di approvare il bilancio di previsione dello Stato. Tale questione è così essenziale per i rapporti fra Esecutivo e Parlamento da essere disciplinata direttamente dalla Costituzione, la quale all'articolo 81 espressamente prevede che siano le Camere ad approvare ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo (ossia il documento che dà conto *ex post* della gestione effettuata) e che il Governo possa attuare l'esercizio provvisorio del bilancio, in caso di mancata approvazione del bilancio, soltanto per periodi complessivamente non superiori a quattro mesi e comunque previa autorizzazione per legge.

La conoscibilità e l'affidabilità dei dati in base ai quali tanti organismi hanno tentato negli anni di prevedere gli effetti delle manovre finanziarie, non sono mai state raggiunte. Prova ne sia che le stime delle dinamiche economiche prodotte dalla Tesoreria centrale dello Stato hanno considerato dati

che sono cambiati nel tempo, eterogenei tra loro e in ultima analisi non sottoponibili ad alcun controllo circa l'esattezza o l'affidabilità delle previsioni fornite e su cui sono state redatte le manovre economiche nel corso degli anni.

L'approvazione del bilancio - è stato ripetuto sino alla noia - non è un atto isolato ma si colloca in un contesto di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica che si articola in diversi strumenti, la cui approvazione segue scadenze temporali che attualmente - anche a seguito delle modificazioni apportate dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, in conseguenza delle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri - sono così definite:

- la Relazione generale sulla situazione economica del paese, che il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare ogni anno alle Camere entro il mese di aprile. Si tratta di un documento che ha la funzione di aggiornare le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e i due anni successivi, alla luce del consuntivo e della manovra approvata nell'anno precedente;

- il Documento di economia e finanza (DEF), che deve essere presentato alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Tale documento ha sostituito il Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo. Esso pertanto descrive l'evoluzione economico-finanziaria internazionale e le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche per l'Italia e definisce l'articolazione della manovra finanziaria necessaria per il conseguimento degli obiettivi programmatici indicati nello stesso DEF almeno per un triennio;

- il disegno di legge di stabilità, che è presentato alle Camere entro il 15 ottobre

di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa. La legge di stabilità ha preso il posto della LF. Essa rappresenta lo strumento legislativo annuale attraverso il quale è possibile apportare all'ordinamento legislativo le modifiche necessarie per realizzare gli obiettivi della manovra annuale di bilancio, incidendo in senso modificativo su quelli che sarebbero i risultati finanziari dell'esercizio a legislazione invariata. In particolare, la legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi di programmazione. Le norme introdotte dalla legge di stabilità sono, quindi, soltanto quelle tese a realizzare effetti finanziari, con esclusione di norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, o di interventi di natura localistica o microsettoriale. Qualora introduca, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, oppure riduzioni di entrata o nuove finalizzazioni da iscrivere nel fondo speciale di parte corrente, deve farlo pur sempre nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente, oppure utilizzando gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico (ossia del risultato differenziale fra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie e il totale delle spese correnti), purché risulti assicurato un valore positivo di tale risparmio. In ogni caso gli incrementi di spesa non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese correnti e in conto capitale incompatibili con gli obiettivi programmatici definiti nel DEF;

- il disegno di legge del bilancio dello Stato, che è presentato alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno. La legge disciplina sia la struttura del bilancio di previsione

che il procedimento di formazione dello stesso;

- il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno. L'assestamento del bilancio si rende necessario in quanto l'ammontare dei residui attivi e passivi derivanti dall'esercizio precedente è soltanto presunto al momento dell'approvazione del bilancio di previsione, e può subire variazioni che risultano soltanto al momento della presentazione del rendiconto consuntivo (che avviene, appunto, entro il mese di giugno);

- i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, che devono essere presentati alle Camere entro il mese di gennaio. I provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica erano stati introdotti nell'ordinamento italiano nel 1988, in occasione della riforma della legge del 1978 che regolava la contabilità pubblica. La loro introduzione mirava a far confluire in essi quelle disposizioni che la legge n. 362 del 1998 aveva ritenuto estranee al contenuto eventuale della legge finanziaria. I provvedimenti collegati devono, adesso, essere indicati nel DEF, recano disposizioni omogenee per materia e concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dallo stesso DEF. Possono contenere, a tal fine, interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia, che, come sopra evidenziato, non possono, invece, far parte del contenuto della legge di stabilità;

- l'aggiornamento del Programma di stabilità, che va presentato al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile e, comunque, nei termini e con le modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita. Il Programma di stabilità si pone l'obiettivo dell'attuazione interna del Patto di stabilità e sviluppo concordato in sede europea, che è finalizzato all'attuazione della moneta unica e all'omogeneizzazione delle politiche economiche dei Paesi parteci-

panti all'euro. Il programma interno mira, appunto, a definire gli interventi sulla finanza pubblica e le politiche economiche che devono essere adottate per realizzare tale obiettivo.

Perché le pubbliche amministrazioni possano riscuotere le entrate e disporre le spese non è sufficiente che vi sia stata per legge l'approvazione del bilancio preventivo. È altresì necessario che sussista una legislazione sostanziale che introduca e regoli il prelievo tributario e disciplini l'attività amministrativa che costituisce fonte di spesa. Proprio con riferimento a tale legislazione, l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione stabilisce che la stessa, qualora importi nuove o maggiori spese, deve anche indicare i mezzi per farvi fronte (cosiddetto obbligo di copertura delle leggi di spesa). A tal fine, la legge n. 196 del 2009, recependo istanze già affermatesi negli anni precedenti, volte ad evitare l'elusione del disposto costituzionale, ha previsto che:

- i disegni di legge del Governo, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti d'iniziativa governativa siano corredati di una relazione tecnica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, che dia anche conto dei dati utilizzati e dei criteri seguiti per la quantificazione. Anche i disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati di una relazione tecnica analoga;

- per le leggi recanti autorizzazioni di spesa, questa rappresenta il limite massimo di spesa per cui, una volta accertato in via amministrativa l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti, le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale di accertamento;

- le leggi che contengono, invece, previsioni di spesa, devono contenere una speci-

fica clausola di salvaguardia, che deve essere effettiva e automatica e indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, da attuare nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi, al fine della copertura finanziaria;

- in ogni caso, spetta al Ministro dell'economia e delle finanze il compito, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, di assumere tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

La gestione del bilancio pubblico diventa, nelle intenzioni del legislatore della riforma, un'attività permanente che accompagna i lavori parlamentari e del Governo per tutto l'anno. Coesistente al ciclo della manovra finanziaria è una costante attività di analisi, di valutazione della spesa e soprattutto di controllo. A tal fine, la legge di riforma delega il Governo ad emanare decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile, ossia di quel controllo prevalentemente successivo che non attiene all'efficacia dei singoli atti o provvedimenti di spesa, ma alla gestione nel suo complesso.

La delega mira anche al potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Il Governo viene anche delegato al riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, alla loro semplificazione

e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

Le modifiche apportate dalla legge n. 196 del 2009 hanno consolidato il processo e la struttura del bilancio, che rimane articolata in missioni e programmi ai sensi degli articoli 21 e 25. Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione continua quindi ad essere formato sulla base del criterio della legislazione vigente con riferimento al contenuto di ciascun programma, ponendo in evidenza le spese non rimodulabili e le spese rimodulabili. In proposito l'articolo 10, comma 15, del decreto-legge n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, ha introdotto una norma di interpretazione dell'articolo 21, comma 6, sulla base della quale si procederà ad una revisione della classificazione dei capitoli di spesa rimodulabili e non rimodulabili.

Critiche alla riforma del 2009.

Coerentemente con quanto diffusamente descritto, siamo convinti che neanche la riforma del 2009 abbia prodotto la necessaria unitarietà della manovra di bilancio in un unico documento, chiaro e leggibile, facilmente verificabile nell'impostazione e negli effetti. Da ciò discende un'ulteriore lacuna, poiché non è avvertita l'importanza di concentrare il procedimento e la sessione di bilancio in un unico periodo temporale, invece di distribuire la decisione nell'arco dell'intero anno, come ripropone anche la riforma del 2009, incurante delle precedenti esperienze. Neppure si individua un chiaro rimedio, un ostacolo - diremmo - al ricorso sistematico e strutturale alle spese «facili» in *deficit*. Non viene data soluzione ai due problemi che da sempre ci affliggono. Infatti, la ripartizione della manovra in numerosis-

simi documenti rimane inalterata, rendendo di fatto impossibile una visione unitaria della situazione della finanza pubblica.

Rimane in vigore la ripartizione del bilancio in missioni e programmi, sicuramente da preferire alle migliaia di capitoli di spesa in cui era precedentemente organizzato il bilancio, ma con uno svantaggio rappresentato dal fatto che da un eccesso di centellinamento delle informazioni si è passati ad aggregati troppo grandi ed eterogenei per poter comprendere realmente le dinamiche della spesa pubblica.

Nulla impedisce ai Ministri di effettuare travasi arbitrari tra le diverse tipologie di spesa, purché effettuati all'interno dello stesso programma. V'è inoltre una sorta di potere assoluto del Ministro dell'economia e delle finanze, che di fatto diviene un «superministro» slegato dall'azione unitaria del Governo garantita, a Costituzione vigente, dal Presidente del Consiglio dei ministri. Egli può bloccare qualsiasi iniziativa di spesa, di qualunque Ministero, anche di quelli che si mantengono nel limite delle risorse assegnate, con un potere che provocatoriamente può essere definito «arbitrario» nel caso in cui le allocazioni di spesa servano ad una battaglia politica interna all'esecutivo piuttosto che alla cura della cosa pubblica.

Permane la tecnica di redazione del bilancio per cassa, che quindi non considera quanto stabilito in Parlamento, perché successivamente la spesa effettiva è quella consentita da quanto il Ministro dell'economia lascia in cassa.

Non è stata risolta l'antica difficoltà che si incontra nel comporre gli aggregati, difficoltà derivante dal fatto che i vecchi aggregati ragionieristici (trasferimenti, funzionamento eccetera) hanno ceduto il passo a missioni e programmi, cioè ad aggregati eterogenei.

Grave appare la scomparsa del nomenclatore cronologico, cioè dell'indice che consente al ricercatore di individuare quale

legge copre una determinata spesa e quante spese copre una determinata legge.

In definitiva la riforma non ha risolto il problema principale in vista del quale è stata adottata: la difficoltà del Parlamento di controllare le spese del Governo, al di là dei poteri apparentemente assegnati dalla legge. Si tratta di una carenza che ha natura anche tecnico-scientifica, non solo politica, poiché le amministrazioni sussidiarie ai decisori politici incaricate di fornire loro elementi di conoscenza attuale e attendibili previsioni future, non sempre sono riuscite nell'impresa. Questo è uno dei motivi per i quali proponiamo, nell'articolato, l'istituzione di un organismo specializzato nel costante monitoraggio delle finanze pubbliche.

Non è chiaro quale possa essere il contenuto effettivo delle linee-guida, tenuto conto che la legge di contabilità non fornisce indicazioni sui contenuti e il termine è piuttosto vago.

Una nota positiva riguarda il fatto che avremo una contabilità uniformata tra Stato, province, regioni e comuni, come sempre ottenuta grazie al vincolo esterno, poiché ce lo ha imposto l'Unione europea.

Sarebbe invece condivisibile l'idea che il Governo presenti una manovra economica all'insegna del motto «prendere o lasciare» e che la legge di stabilità sia inemendabile. Ma il Parlamento, in cambio, deve poter controllare la spesa sino all'ultimo euro, avere la possibilità di creare aggregati montando e rimontando le poste di bilancio in modo da comprendere la politica effettiva che il Governo ha svolto o ha intenzione di svolgere. Il Parlamento deve poter tornare alle funzioni originarie, quelle che ne hanno determinato successo, forza e ascesa, preoccupandosi di controllare le spese del sovrano, non certo di aumentarle.

Sarebbe stato opportuno mantenere l'impostazione del bilancio, come andrebbe reintrodotta il bilancio di competenza, al fine di dare certezza all'azione politica; analogamente dovrebbe essere data maggiore cer-

tezza al sistema delle leggi di copertura. Il Parlamento deve avere informazioni effettive e dovrebbe poter analizzare qualsiasi decreto di variazione, qualsiasi contratto della pubblica amministrazione, anche decentrata. La legge attuale, invece, non lo consente.

In definitiva la riforma non ha intaccato il punto critico dell'attuale struttura della decisione di bilancio in Italia. Sottostanti ai programmi, unità di voto parlamentare, si trovano numerose autorizzazioni legislative, anche pluriennali. La nuova legge di contabilità non innova il rapporto tra fattore legislativo e discrezionalità amministrativa nella fase di gestione del bilancio. Tenuto conto che l'autorizzazione legislativa è un'espressione di volontà del Parlamento, si consente l'esercizio di una flessibilità amministrativa solo relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno.

In tal modo, risulta fortemente ridotta la portata innovativa della riorganizzazione del bilancio per programmi, riproponendosi una gestione irrigidita dalla minutezza della legislazione di spesa. Alla luce del significato dell'unità di voto, il principio di specificazione implicherebbe una flessibilità amministrativa da esercitare nell'ambito di uno stesso programma di spesa, ovvero - in linea di principio - stanziamenti corrispondenti ad un'autorizzazione legislativa dovrebbero poter essere dirottati su un'altra, ad esempio, le risorse destinate all'autostrada Salerno-Reggio Calabria indirizzate invece al passante di Mestre.

Ciò introdurrebbe un *vulnus* probabilmente irreparabile all'equilibrio istituzionale tra poteri, in quanto la stessa struttura del bilancio consentirebbe di disattendere la volontà espressa dall'organo rappresentativo. È perciò necessario riflettere sulla coerenza tra struttura del bilancio e formule autorizzative di spesa.

L'importanza dell'informazione nella dialettica tra esecutivo e legislativo nel processo di bilancio nella cosiddetta seconda Repubblica: analisi e proposte.

I sistemi centralizzati, quale quello che si è andato di fatto formando nell'ultimo ventennio, prevedono un'ampia discrezionalità dell'Esecutivo e, quindi, possono impedire la stabilizzazione di meccanismi di responsabilità nella gestione finanziaria pubblica. Rendono le finanze pubbliche vulnerabili alla corruzione e alla *capture* e tendono a innestare elementi autoritari anche in contesti democratici, se non ben limitati da un idoneo e attuale sistema di *checks and balances*.

Alla luce di tali considerazioni il ruolo del Parlamento è stato riconsiderato nel più ampio contesto di rafforzamento dell'organizzazione delle politiche fiscali e di consolidamento delle finanze pubbliche, quale soggetto in grado di svolgere una funzione chiave nei meccanismi di verifica della gestione attraverso la propria identità di istituzione eletta e rappresentativa, costituzionalmente dotata di funzioni di controllo nei confronti dell'Esecutivo. Parlamenti efficaci e responsabili possono aiutare a mitigare il rischio di un'eccessiva discrezionalità dell'Esecutivo.

Analogo ruolo viene riconosciuto al Parlamento nelle *OECD Guidelines for Budget Transparency* (OECD, 2001), nelle quali il suo coinvolgimento viene considerato essenziale per avere un buon sistema di decisione di bilancio.

Alcune analisi sostengono che, per disegnare riforme sostenibili e che producano un effetto duraturo, occorre tenere presente la logica politica della decisione di bilancio («*the politics of the budget*»). Ciò significa individuare gli attori del processo, identificare i loro interessi e gli incentivi, decifrare le istituzioni formali e informali che guidano il loro intervento; e questo vale soprattutto per il Parlamento, uno dei soggetti principali.

I processi di bilancio rimangono governati da istituzioni formali (i poteri legali del Parlamento, le procedure di approvazione del bilancio) e da processi informali (l'adeguatezza della capacità istituzionale in termini di risorse interne, gli incentivi politici e individuali in capo ai rappresentanti eletti); influenze significative derivano in particolare dall'equilibrio delle forze nell'ambito dei partiti, dal livello della competizione politica, dalla natura del sistema politico e dalla specificità delle regole elettorali, che imputano ai sistemi elettorali maggioritari una maggiore capacità di far diminuire la spesa pubblica rispetto ai sistemi proporzionali, che invece tendono a farla aumentare.

Alcuni eventi hanno profondamente cambiato, negli ultimi decenni, natura e indirizzo del sistema politico-istituzionale italiano, con il risultato che anche le istituzioni di bilancio ne risultano modificate; il ruolo del Parlamento nella decisione finanziaria esce nel suo complesso indebolito, pur in assenza di esplicite riforme che gerarchizzano e centralizzano il processo di bilancio. Forse memore di antichi fasti, il Parlamento sembra reticente a riconoscere tale cambiamento e ad affrontarlo con la ricerca di un diverso equilibrio istituzionale.

La costituzione dell'Unione europea e l'adesione alla moneta unica, di cui si è già detto, se hanno imposto all'Italia una maggiore attenzione al rispetto dei saldi di bilancio, hanno però prodotto anche la conseguenza di togliere centralità ai Parlamenti per quanto attiene alle decisioni di finanza pubblica.

Altro fattore importante di cambiamento è rappresentato dalla devoluzione fiscale e dal decentramento di funzioni. I due processi hanno simultaneamente spinto competenze e responsabilità verso altri soggetti, lasciando un Parlamento tendenzialmente inerziale rispetto all'Esecutivo.

Con riferimento al primo aspetto, l'Italia - come gli altri Paesi che partecipano alla moneta unica europea - è soggetta a regole fi-

scali che impongono limiti al disavanzo e al debito, la cui applicazione si fonda sul principio della *peer pressure*, sulla trasparenza delle informazioni e su processi sanzionatori.

Il rispetto delle regole europee è basato su un complesso di procedure che si sviluppa tra i Governi nazionali, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. In tale ambito un ruolo primario è oggi attribuito agli Esecutivi, mentre i Parlamenti nazionali stentano a trovarvi una collocazione. Negli ultimi anni, le stesse istituzioni europee hanno percepito il potenziale squilibrio che tale disegno istituzionale poteva produrre nella gestione domestica della politica fiscale e hanno sollecitato la promozione della padronanza delle regole europee da parte di tutti i soggetti coinvolti nella decisione e gestione del bilancio pubblico nazionale e, in particolare, dei Parlamenti. I Governi sono sollecitati a trasmettere il programma di stabilità al proprio Parlamento o promuovere la discussione delle opinioni del Consiglio. Si tratta ovviamente di un coinvolgimento difficile da comporre, che va al cuore del ruolo del Parlamento nel definire le linee della politica fiscale.

La struttura della legge di contabilità riformata nel 1988 - sotto questo aspetto nelle grandi linee confermata dalla recente riforma - dà un ruolo importante all'esame parlamentare sugli obiettivi di medio termine. Seppur basato su dati programmatici proposti dal Governo, è il voto sulla risoluzione parlamentare che determina l'effetto di vincolo preliminare sul Governo per la costruzione della manovra relativa all'esercizio successivo.

Con la progressiva strutturazione delle regole europee, lo stesso ruolo del documento di programmazione è stato messo in discussione, a volte trattato come un duplicato dell'aggiornamento del Programma di stabilità. Sempre più frequentemente si è sentito affermare, magari sottovoce, che i saldi sono imposti dalle regole europee e quindi avere un

documento di programmazione esaminato dal Parlamento è inutile, poiché non vi è nulla da decidere. Posizione che non tiene conto dello stretto legame tra regole europee e procedure di programmazione interna, la cui esistenza ed efficacia viene considerata un elemento di successo per il rispetto degli obiettivi stabiliti a livello sopranazionale.

Il secondo aspetto che ha profondamente modificato le istituzioni di bilancio è rappresentato dal percorso di devoluzione fiscale, iniziato con il trasferimento di competenze amministrative degli anni Novanta, sostenuto dalla riforma costituzionale del 2001, in corso di attuazione con la legge delega n. 42 del 2009.

Il contesto istituzionale che si è creato vede un ampio numero di funzioni trasferite alle regioni, rimanendo a livello centrale la competenza su una limitata lista di materie e poteri di definizione dei principi fondamentali nelle materie attribuite alla competenza concorrente (nell'ambito dei quali si muoverà l'autonomia della potestà legislativa regionale). Di conseguenza, l'autorità legislativa diretta del Parlamento risulta oggi ridotta in numerose materie, ancorché presente nella definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti (ma è un intervento da farsi non troppo frequentemente, in termini molto generali). Il Parlamento è escluso dalle attività di coordinamento (ancora tutte da definire) che sembrano svolgersi principalmente nel rapporto tra gli Esecutivi dei vari livelli di governo (Conferenze).

Pendenti sono le proposte di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto italiano, che peraltro sembrerebbero più concentrate sulla ripartizione formale dei poteri tra le due Camere, che non sull'identificazione di un ruolo delle assemblee elettive coerente con un sistema di governo maggiormente decentrato.

Un'altra delle tendenze principali che ha caratterizzato gli ultimi decenni in Italia prefigura uno spostamento di fatto dell'equilibrio istituzionale tra esecutivo e legislativo,

a favore del primo, avvenuto a parità di contesto costituzionale. L'Italia ha un sistema istituzionale che - per ragioni storiche - si fonda su un ruolo importante del Parlamento. Numerosi sono stati i dibattiti sulle possibili modifiche della seconda parte della Costituzione (quella che regola i rapporti tra poteri), con proposte anche volte a rafforzare l'esecutivo. Ma nessuna di queste è mai arrivata ad uno stadio vicino all'approvazione.

Vi sono stati, a partire dai primi anni Novanta, ripetuti cambiamenti nelle leggi elettorali. Muovendo da un contesto politico caratterizzato da notevole instabilità degli esecutivi, però in un ambito di sostanziale continuità politica, prodotta dall'assenza di alternanza, le modifiche al sistema elettorale (partite dai risultati di un *referendum* abrogativo) hanno consentito la formazione di un sistema bipolare, contrassegnato tuttavia da una notevole frammentazione. A partire dal 1992, ogni tornata elettorale ha determinato l'alternanza della maggioranza di governo. Successivi interventi, confermando il bipolarismo, hanno condotto ad una riduzione del numero dei partiti, con una persistenza della frammentazione all'interno delle coalizioni-partiti.

L'assetto non sembra ancora definito. Di tanto in tanto emergono proposte di ulteriori cambiamenti, ma la direzione non è chiara. Da una parte si invoca la trasformazione del bipolarismo in bipartitismo, a volte si auspica un'inversione di tendenza verso sistemi elettorali che non formino a definire le alleanze prima delle consultazioni.

Alcuni commentatori vedono nell'evoluzione del sistema partitico in connessione con la legge elettorale (un sistema più bipolare, ma ancora frammentato) una delle cause del cambiamento nell'equilibrio dei poteri tra Governo e Parlamento.

Il cambiamento emerge di fatto e due sono gli indicatori: l'uso dei decreti-legge e il ricorso al voto di fiducia. La consuetudine a valersi di decreti-legge risale a molto prima dell'evoluzione istituzionale descritta. Para-

dossalmente, l'intervento della Corte costituzionale, che nel 1996 ne escludeva la reiterabilità, anche con l'obiettivo di ricondurre lo strumento del decreto-legge entro i limiti costituzionali ad esso assegnati, ha innescato un cambiamento che rende, oggi, i decreti-legge un potente strumento dell'esecutivo. Utilizzando istituti già presenti nei regolamenti parlamentari, infatti, l'esecutivo e la sua maggioranza riescono a garantire la conversione nei sessanta giorni previsti dalla Costituzione. Di fatto, dati i ristretti limiti di tempo a disposizione, sui decreti-legge si svolge oggi una sola lettura effettiva, nella Camera che per prima inizia l'esame; la seconda lettura conferma in genere il testo prodotto dalla prima, in rari casi apporta modifiche. Visto che si tratta di norme già entrate in vigore, la soppressione o modifiche importanti delle disposizioni contenute nel testo iniziale avvengono solo eccezionalmente.

Tali cambiamenti sono dimostrati da indicatori eloquenti quali la percentuale delle nuove autorizzazioni di spesa riferibili a decreti-legge sul totale di quelle approvate durante l'anno, che ormai da vari anni indica un'entità ormai prossima al 100 per cento. Nel 2008 non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, mentre i decreti-legge rappresentavano il 99,9 per cento dei nuovi oneri. I relativi valori per i primi otto mesi del 2009 evidenziano un 99,9 per cento di iniziativa governativa e nell'ambito di questa un peso dei decreti-legge intorno al 90 per cento.

Il voto di fiducia è uno strumento caratteristico dei sistemi parlamentari e rappresenta l'emblema del rapporto tra esecutivo e legislativo. Il Governo, quando pone la questione di fiducia, chiede un voto positivo alla propria maggioranza; se il voto risulta negativo, il Governo è tenuto alle dimissioni. Nell'uso invalso negli anni recenti, il voto di fiducia non costituisce più un evento eccezionale, ma viene richiesto per accelerare l'approvazione di provvedimenti all'esame del Parlamento; poiché la Costituzione prescrive che

le leggi siano votate articolo per articolo, la questione di fiducia viene in genere posta sul testo già all'esame del Parlamento, accorpato in un articolo unico. Per questo si parla di maxiemendamento, perché di solito è formulato come un emendamento interamente sostitutivo del testo in esame. La richiesta di voto di fiducia produce importanti effetti procedurali, giustificati dall'eccezionalità dello strumento, travolgendo, nelle regole parlamentari, la normale procedura legislativa.

A partire dal 2002, il numero dei voti di fiducia è aumentato in modo significativo. Spesso le Presidenze chiedono che la fiducia venga posta sul testo approvato dalla Commissione, in cui in molti casi vengono incorporate ulteriori istanze della maggioranza, ma è indubitabile che la facoltà del Governo di scegliere l'oggetto del voto di fiducia costituisce un filtro molto potente al potere parlamentare di emendamento.

I due strumenti poi interagiscono, limitando i tempi di esame e bloccando il testo da approvare.

È da sottolineare che il ricorso a decreti-legge e voto di fiducia è stato comune a tutte le maggioranze, indipendentemente dalla loro caratterizzazione politica. In realtà, sembra riflettere una scelta che mira a superare la frammentazione del sistema partitico; è uno sviluppo che ha poco a che fare con il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma sembra riguardare piuttosto il Governo e la propria maggioranza, quindi il rapporto tra Governo e Parlamento.

Le tendenze dell'evoluzione dei rapporti tra Governo e Parlamento descritte sopra si riflettono con grande evidenza nelle importanti trasformazioni che hanno interessato procedure e contenuto della decisione finanziaria. I due fenomeni descritti, il ricorso allo strumento del decreto-legge e al voto di fiducia, si sono manifestati in modo macroscopico anche nell'ambito della decisione di bilancio, in cui, a partire dal 2002, sulla legge finanziaria è sempre stato chiesto il

voto di fiducia di almeno un ramo del Parlamento, ovvero (o contemporaneamente) una parte consistente della manovra correttiva di finanza pubblica è stata adottata mediante decreto-legge, sul quale poi è stata posta la questione di fiducia.

Se le conseguenze del ricorso al decreto-legge sui tempi dell'esame parlamentare appaiono abbastanza ovvie, più sottili sono i risvolti procedurali nel caso del ricorso alla fiducia. L'effetto diretto dell'esclusione della possibilità di discutere emendamenti alternativi rispetto al testo proposto dal Governo nasconde altre, forse più delicate conseguenze. Come visto sopra, la richiesta di voto di fiducia implica, infatti, nella prassi applicativa tradizionale dei regolamenti parlamentari, il travolgimento delle normali procedure di approvazione delle leggi, giustificato dall'eccezionalità del ricorso stesso alla fiducia. In particolare, l'apposizione della questione di fiducia su un testo esclude, per definizione, il normale *iter* di esame, che comprende una serie di pareri, tra cui quello «filtro» della Commissione bilancio, volto a verificare la correttezza della copertura finanziaria. L'approvazione di leggi finanziarie e decreti-legge finanziariamente rilevanti mediante voto di fiducia implica, dunque, la sospensione fattuale di tale esercizio di verifica, con ovvie conseguenze in termini di trasparenza e tutela della disciplina fiscale.

La problematicità di tale conseguenza è stata avvertita abbastanza prontamente, tanto da dare vita a una procedura innovativa, non espressamente codificata dai regolamenti parlamentari, che consente di recuperare indirettamente un ruolo di verifica della copertura finanziaria da parte della Commissione bilancio, pur in presenza di un voto di fiducia. Tale procedura, introdotta al Senato a partire dalla sessione di bilancio 2005, prevede che il testo su cui viene posta la fiducia venga deferito alla Commissione bilancio perché essa effettui un vaglio sul rispetto delle regole di copertura finanziaria. Non è un vero e proprio parere, con le conseguenze

procedurali vincolanti caratteristiche dei pareri formulati dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, ma piuttosto una sorta di informativa resa al Presidente del Senato. Tale procedura può dar luogo all'eliminazione dal testo di parti non in linea con le regole contabili poste a tutela della neutralità finanziaria.

Si tratta, come è ovvio, di una soluzione pragmatica di compromesso, volta a recuperare la *ratio* di procedure parlamentari, che altrimenti verrebbero travolte da un ricorso patologico (in quanto non più eccezionale, ma ordinario e sistematico) al voto di fiducia.

Il vaglio della Commissione bilancio si è poi ulteriormente esteso a valutare un altro aspetto di rilievo per le tematiche qui trattate, e cioè il contenuto del testo soggetto a fiducia, portando a individuare ed espungere (come è avvenuto anche nell'ultima sessione di bilancio 2010) parti dell'emendamento corrispondenti a temi non precedentemente affrontati dalla Commissione stessa nell'esame della legge di stabilità. Un filtro quindi tendente a limitare il contenuto del testo sottoposto a fiducia, che – in base alle norme procedurali della sessione – non può contenere parti normative nuove rispetto ad emendamenti già esaminati dalla Commissione.

Questo aspetto contenutistico introduce un altro elemento problematico nel rapporto tra Parlamento e Governo nella decisione finanziaria.

L'utilizzo di strumenti come la fiducia e il decreto-legge viene presentato anche come un rimedio per fronteggiare il sovraccarico decisionale che ha afflitto la LF fin dalla sua introduzione, alla fine degli anni Settanta: la certezza dei tempi di approvazione ha sempre rappresentato uno stimolo irresistibile ad utilizzare tale veicolo per introdurre le materie normative più disparate, a dispetto dei vincoli contenutistici introdotti a più riprese (prima con la riforma del 1988, poi con quella del 1999). Tali vincoli sono risultati nell'esperienza applicativa in-

trinsecamente viziati, in quanto legati a valutazioni di carattere qualitativo sulle singole disposizioni ammesse o vietate. È sufficiente pensare alla difficoltà concettuale di definire il carattere ordinamentale, o di isolare gli interventi finalizzati al sostegno o al rilancio dell'economia, oppure quelli a carattere localistico o microsettoriale. In ogni caso, l'esperienza dimostra l'inattendibilità di qualunque classificazione o tassonomia non legata a una precisa valutazione quantitativa degli effetti finanziari associati alla disposizione.

L'effetto è stato ovviamente quello di perpetuare provvedimenti finanziari dal contenuto debordante e ingestibile, da cui è derivato il desiderio, quasi ossessivo, di ridurre il carico decisionale della sessione di bilancio. La scelta di alleggerire la sessione ha portato nel 2008 all'adozione della manovra anticipata all'estate e triennializzata (mediante il decreto-legge n. 112 del 2008) e all'esclusione delle misure per lo sviluppo dal contenuto della LF. Aspetto confermato dalla successiva riforma della legge di contabilità, la quale esclude dal contenuto della legge di stabilità le misure espansive non derivanti dalle tabelle o dalla modulazione dei parametri tributari. Ciò implica che le misure di spesa, anche quelle autorizzatorie di nuovi stanziamenti, devono trovare collocazione in altri strumenti, presumibilmente i provvedimenti collegati.

Una chiave di lettura maliziosa della scelta di anticipare gran parte della manovra di bilancio a luglio la ricondurrebbe a un'intenzione precisa di ripartire su più piani la componente di negoziazione nell'ambito dell'esecutivo sui temi finanziari, dislocando opportunamente trattative che - se caricate tutte al 15 ottobre, data ultima di presentazione dei documenti di bilancio - diventerebbero insostenibili per un Ministro dell'economia e delle finanze, pressato dalle richieste, simultanee e comparative, di Ministri di spesa spesso incapaci di esporsi su una rigorosa e nitida gerarchizzazione delle priorità, in un contesto di debolezza tecnica della program-

mazione delle esigenze finanziarie. Aspetto particolarmente pericoloso in un sistema politico che si presenta frammentato e, con la minaccia di spostarsi in Parlamento, preme sulla decisione con la forza del condizionamento.

Tale soluzione non apparirebbe in linea, però, con le caratteristiche tipiche della decisione annuale di finanza pubblica, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di definire - in una sede unitaria - le entrate e le spese che verranno gestite nel corso dell'esercizio, nella prospettiva del loro equilibrio, della coerenza della loro allocazione, dell'efficacia operativa della loro autorizzazione. Il dibattito che ha condotto alla riforma ha consegnato un modello snello di legge di stabilità, ma non sembra aver esperito un'adeguata riflessione sull'opportunità di allontanare alcuni contenuti dalla sessione. Non si è valutato se vi erano vincoli o controindicazioni ad espungere semplicemente una parte della decisione, quella di aumento o riallocazione degli stanziamenti di spesa; aspetto che in tutti i Paesi aderenti all'OCSE fa parte, di diritto, della decisione annuale di bilancio, la cui «compattezza» rappresenta anzi la garanzia di una corretta gerarchizzazione delle priorità, elemento cruciale per rendere credibile la politica fiscale.

Tale scelta apre, invece, la strada all'intensificazione di un fenomeno la cui portata si è già manifestata e, cioè, la frammentazione della decisione legislativa di spesa e la sua esplosione in una serie di provvedimenti con l'intento, anche dichiarato, di ricomporre, a parità di saldo, il quadro di finanza pubblica, intervenendo su singole voci di entrata e di spesa, spesso contestualmente all'esame del disegno di legge di bilancio e finanziaria o a pochi giorni dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il nuovo contenuto della legge di stabilità rende, quindi, ancora più evidente ed esaspera quella frammentazione della decisione di spesa che indubbiamente risultava presente già nella riforma del 1988, sostenuta

da specifici strumenti contabili (i cosiddetti fondi speciali, noti in gergo anche come fondi globali), mega-fondi «indistinti» iscritti in bilancio, da utilizzare in corso d'anno per fornire copertura a nuovi provvedimenti di spesa. Mediante l'uso di tali fondi, la decisione di spesa veniva rinviata ad un momento successivo e allontanata dalla sessione. Strumenti contabili che - non a caso - hanno suscitato sempre diffidenza e commenti critici da parte degli organismi internazionali, che ne hanno sottolineato la scarsa trasparenza ai fini della scelta allocativa e il debole raccordo con la sessione annuale di finanza pubblica.

Lo strumento dei fondi speciali, che costituisce il fondamento del modello di copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno, è stato, di fatto, da alcuni anni ridimensionato (nel senso che la loro consistenza finanziaria è sempre più ridotta), ma non per una scelta di migliore razionalità e nitidezza allocativa. Nella sostanza, infatti, essi sono stati sostituiti da ulteriori fondi che assolvono alla stessa funzione, ma in modo ancora meno trasparente. Fondi nati a tale scopo o piegati all'esigenza di servire da involucri su cui dirottare (e da cui attingere) risorse provenienti da (e destinate alla copertura di) misure di spesa o di entrata, scollegate tra di loro e prive di raccordo con la decisione annuale di finanza pubblica. Le priorità politiche dell'Esecutivo e della sua maggioranza non sono quindi individuabili nel momento della decisione annuale di bilancio, ma emergeranno solo *ex post*, per chi ha la pazienza di leggere i documenti di consuntivo, come somma di una sequenza di singoli interventi.

L'uso e l'abuso dei fondi di appoggio (può apparire eloquentemente comico che uno di essi sia noto in gergo come «fondo-lavatrice», per l'uso disinvolto che se ne fa anche rispetto alle più elementari regole contabili), garantisce, da un punto di vista formale, la puntuale osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, consentendo

di ripartire lungo tutto il corso dell'anno una serie di misure aggiuntive.

La frammentazione della decisione finanziaria interferisce, però, con numerosi principi sottostanti ad un equilibrato sistema di *budgeting*. Impedisce l'innestarsi del circolo virtuoso della responsabilità dirigenziale, che può operare solo in presenza di un risultato da ottenere con determinate risorse assegnate, inficiando, così, quella «fedeltà» di esecuzione del bilancio rispetto a quello approvato, che secondo un'ampia letteratura costituisce un fattore cruciale di successo delle politiche di contenimento del disavanzo e del debito. Esecuzione disciplinata che indubbiamente non può non essere compromessa da una continua ricomposizione di entrate e spese indotta da un susseguirsi di provvedimenti che sembrano ispirati da una logica emergenziale e da una spinta centrifuga rispetto agli equilibri di bilancio definiti con la manovra annuale di finanza pubblica; con l'ulteriore effetto di bloccare il circuito della responsabilità politica, in base al quale - al fine di fornire agli operatori economici il quadro nitido e credibile degli obiettivi strategici - il decisore rinuncia a una parte della propria discrezionalità, per garantire nel tempo il quadro giuridico di riferimento.

Il tentativo di alleggerire la decisione annuale di bilancio non sembra aver tenuto conto, inoltre, del fatto che contenuti legislativi debordanti sono anche connessi con persistenti fattori patologici della qualità legislativa nel nostro Paese. Lo spostamento dentro o fuori della sessione ha lasciato, quindi, irrisolti tutta una serie di nodi attinenti ai criteri tecnici di produzione legislativa: il risultato è stato semplicemente quello di prefigurare una moltiplicazione di leggi *omnibus*, nelle quali si riversa una mole di misure di carattere minuto, disposizioni ordinamentali, autorizzazioni di spesa indifferibili e urgenti, che necessitano, a causa della natura emergenziale, di veicoli preferenziali per completare il loro *iter*, come la LF prima e i decreti-legge o il voto di fiducia ora. Esse sovente -

proprio a causa di tale natura – non sono ben ponderate, hanno bisogno di successive correzioni, da adottare magari con ulteriori decreti-legge per imporne l’approvazione tempestiva, dando vita a un circuito vizioso esemplificato splendidamente dai cosiddetti decreti-legge mille-proroghe.

L’alleggerimento del contenuto della LF, presentato agli osservatori e all’opinione pubblica come una razionalizzazione del metodo di decisione finanziaria, sembra prefigurare il ricorso a una politica di bilancio dalle «mani libere», che si vorrebbe non costretta da regole fiscali e procedurali, più di quanto non sia reso necessario dall’appartenenza del nostro Paese all’Unione monetaria europea (quindi dall’ottenere un saldo in linea con quanto concordato) e purché sia assicurato il formale rispetto *ex ante* della regola contabile della copertura finanziaria; libera di assecondare le esigenze che si manifestino nel corso dell’anno. Modello che – dietro la libertà della scelta politica – nasconde anche la preferenza per schemi decisionali flessibili, resi necessari da una debole capacità di programmazione delle esigenze finanziarie, un’incertezza patologica del quadro delle risorse disponibili, legata a sua volta a limitate capacità di previsione sul lato delle entrate e di controllo dei flussi di spesa.

Qual è il riflesso di tutto ciò sull’attività del Parlamento? Il Parlamento – compreso nei propri poteri, nel tempo a disposizione per l’esame dei provvedimenti, nella possibilità di intervenire con modifiche autonome – sembra indulgere frequentemente alle peggiori prassi (*worst practices*) note alla letteratura sulla scelta pubblica: interventi micro-settoriali o confinati all’orizzonte di limitate *constituencies*, *pork barrel*, *logrolling* e così via. L’ingente mole di emendamenti presentati potrebbe ingannare e restituire l’immagine di una fervida operosità delle Camere. In realtà, gli emendamenti parlamentari sono spesso espressione di impulsi del Governo, nella misura in cui vi è bisogno di correggere quanto inserito in precedenza;

inoltre, l’utilizzo sistematico della fiducia per l’approvazione dei provvedimenti denota che nell’ambito della decisione finanziaria il ruolo parlamentare è comunque filtrato e intermediato da una valutazione di compatibilità saldamente ancorata nell’Esecutivo.

La vicenda dell’*iter* parlamentare della LF 2010 conferma tale assunto. Nel passaggio in seconda lettura alla Camera è cambiata completamente la composizione della manovra, a parità di saldo, sulla base delle proposte governative. Il raddoppio dell’entità della manovra lorda, finanziato dagli introiti accertati del cosiddetto scudo fiscale (misura adottata in un provvedimento precedente ed estraneo alla sessione di bilancio), rappresenta l’attuazione di un orientamento già preannunciato dal Governo, la stessa ripartizione delle nuove risorse disponibili tra le diverse finalizzazioni riflette priorità allocative decise dal Governo ed è addirittura affidata al Governo stesso in sede di riparto di un ennesimo fondo.

Un profilo peculiare dell’attività parlamentare nel campo della finanza pubblica è dato oggi dalla forte prevalenza dell’attività consultiva della Commissione bilancio, finalizzata a esprimere pareri sui disegni di legge di spesa. Un’attività svolta praticamente su tutti i provvedimenti all’esame del Parlamento (al di fuori della sessione) e la cui *ratio* discende dall’articolo 81, quarto comma, della Costituzione («Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte»). L’attuazione della disposizione costituzionale ha portato ad un sistema di procedure, su cui si innesta il ciclo della quantificazione. Ogni disegno di legge presentato dal Governo deve essere accompagnato dalla relazione tecnica e individuare la copertura finanziaria corrispondente agli oneri; dal lato parlamentare, sono attivate procedure che – sulla base della verifica tecnica della quantificazione e della relativa copertura finanziaria – sfociano in pareri resi dalla medesima Commissione bilancio, muniti di particolari conseguenze procedu-

rali, qualora sia accertato il mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. La procedura di verifica di copertura e di espressione di parere viene replicata per ciascun emendamento presentato ai disegni di legge.

L'evoluzione registrata negli ultimi anni evidenzia che - al di fuori della sessione di bilancio - l'attività consultiva assorbe in via prevalente, se non totalitaria, i lavori della Commissione bilancio, che risultano ingolfati dall'esame puntuale e minuto di numerosissime modifiche ai disegni di legge, dalla portata spesso minima e comunque in mancanza di un reale supporto informativo circa le variabili rilevanti per un'accurata valutazione degli effetti di entrata o di spesa, dato che la predisposizione di una relazione tecnica è formalmente richiesta solo per i testi di provenienza governativa. Nel 2009, le sedute della Commissione bilancio della Camera sono state 161, di cui non dedicate all'attività consultiva sono state solo 37, comprensive però dell'esame del bilancio e della LF, dell'assestamento del bilancio e del rendiconto. Inoltre, 45 volte si è riunita la sotto-commissione pareri, che svolge per definizione esclusivamente attività consultiva.

L'esame parlamentare dei disegni di legge (conversione dei decreti-legge inclusa) è connotato dall'applicazione meccanica di tali procedure, associata all'aumento dei provvedimenti esaminati al di fuori della sessione di bilancio e alla tendenza all'iperinflazione degli emendamenti, la stragrande maggioranza dei quali destinata a non essere mai approvata. L'esame di un decreto-legge, di un provvedimento collegato o comunque di un disegno di legge in materia economica implica di solito la necessità di esaminare vari tomi contenenti centinaia di emendamenti. Invece, di fronte a complesse normative introdotte dal disegno di legge principale, le stesse Commissioni sono chiamate ad esprimersi in tempi comparativamente brevi.

Il rilievo dedicato a questo tipo di attività, che certamente non appare svolta in modo efficiente, trova forse una spiegazione nel

potere che il giudizio «salomonico» attribuisce alla Commissione sulla sorte di ciascun emendamento. Ruolo che può avere anche una certa rilevanza politica, nel tentativo (solitamente inutile) dell'opposizione di turno di creare difficoltà sui testi di provenienza governativa, cui risponde la maggioranza con voti compatti; e nell'ulteriore aspirazione dell'opposizione di far arrivare al dibattito i propri emendamenti, destinati inevitabilmente ad essere respinti. Proprio la forte interazione con tutto ciò che avviene in Parlamento sul piano politico, basata su tale potere simile al «veto» concesso dal regolamento, colloca la Commissione bilancio tra le Commissioni più «potenti», nel seppur magro quadro parlamentare.

Stupisce, però, il fatto che un'analisi così capillare e minuziosa non stimoli parallelamente i parlamentari ad approfondimenti degli andamenti aggregati ed *ex post* degli stessi comparti di spesa o di entrata su cui vanno ad incidere disegni di legge ed emendamenti esaminati *ex ante*, aspetto che verosimilmente potrebbe acquisire ben più ampia rilevanza politica.

Risale senza dubbio a lontane radici l'impostazione in base alla quale il fulcro dell'attività parlamentare in materia di bilancio è imperniato sui formali poteri autorizzatori, espressione dell'autorità del potere legislativo in quanto atti a porre un limite giuridico alla successiva gestione finanziaria affidata all'esecutivo. Questo tipo di attenzione focalizzata sul momento *ex ante* della decisione si ritrova, oggi, anche nel modo in cui il Parlamento affronta la valutazione della compatibilità finanziaria delle nuove decisioni di spesa, proiettata su una logica prevalentemente formale, indifferente nei confronti della successiva attuazione e quindi incapace di basarsi su criteri diversi da quelli contabili. Sia la normativa di contabilità, sia le norme regolamentari interne spingono infatti a costruire procedure in cui l'attenzione per gli aspetti finanziari associati ai singoli dise-

gni di legge è prevalentemente concentrata su una visione *ex ante* e al margine.

L'evoluzione storica descritta configura, in Italia, un contesto che dovrebbe spingere il Parlamento ad acquisire un più moderno (o forse più antico?) concetto di *power of the purse*. Il suo contributo nelle materie finanziarie non sembrerebbe in linea con quello che i Parlamenti hanno oggi il dovere di fare, cioè di assicurare che le misure di entrata e di spesa autorizzate annualmente siano fiscalmente sostenibili, corrispondano alle esigenze dei cittadini nell'ambito delle risorse disponibili (come riconosciute dalle priorità politiche espresse dalla maggioranza in carica) e che tali risorse siano usate propriamente ed efficientemente.

Gli studi sul ruolo del Parlamento si concentrano sulle prime fasi del processo di bilancio, in particolare sull'approvazione. Minore attenzione viene data al contributo che potrebbe dare il Parlamento alle fasi successive e in particolare al controllo dell'esecuzione, allo scrutinio sulla riallocazione del bilancio e alla verifica dei risultati. Come sottolinea l'analisi comparata, gli emendamenti non sono l'unico modo per misurare l'ampiezza dell'influenza del Parlamento sulla decisione di bilancio.

Nei Paesi democratici, le Costituzioni prevedono che il Parlamento possa svolgere funzioni di supervisione sull'Esecutivo, aspetto che deriva dall'origine storica delle Camere rappresentative, nate per controllare il sovrano nella gestione delle risorse prelevate alla collettività. In alcuni Paesi, anche di antichissima democrazia, il ruolo di controllo si è sviluppato in modo particolare, aspetto testimoniato dalla *Public Account Committee* del Regno Unito, che esercita le proprie funzioni dal 1866. In alcuni casi, lo svanire di un ruolo diretto di modifica del bilancio si è accompagnato all'emergere di un fortissimo potere di indirizzo, mediato dal controllo dell'esecuzione del bilancio e dei risultati ottenuti.

Una delle principali debolezze del Parlamento italiano in campo finanziario è rappresentata dal troppo limitato svolgimento di attività di controllo della gestione delle risorse pubbliche; aspetto che implica il monitoraggio in corso d'anno e una valutazione dei risultati di consuntivo. In senso più ampio, non è sufficientemente sviluppata l'azione di controllo del Parlamento sull'Esecutivo, intendendo con tale termine un principio esteso di supervisione, che può essere sviluppato *ex ante* o *ex post*, sugli aggregati e sulle grandi scelte di politica finanziaria, come sul dettaglio di attuazione del singolo programma. L'azione di controllo non è mutuamente esclusiva di un potere di emendamento, ma implica una prospettiva diversa, di più lungo periodo.

Nel sistema italiano sono presenti numerose procedure e strumenti per l'esercizio dell'attività di monitoraggio e controllo sull'attività dell'esecutivo. I regolamenti parlamentari prevedono una serie di procedimenti conoscitivi e ispettivi, che comprendono indagini conoscitive, audizioni, interrogazioni, interpellanze, Commissioni d'inchiesta. Vi sono poi specifiche procedure di indirizzo politico nei confronti del Governo, come la mozione, la risoluzione (in Assemblea e in Commissione), gli ordini del giorno. Si tratta di un apparato potenzialmente formidabile, molto utilizzato, ma che potrebbe essere ulteriormente sviluppato per rendere maggiormente efficace la capacità di controllo del Parlamento.

L'esame dei conti consuntivi, previsto appositamente dalla norma costituzionale, risulta nella realizzazione concreta particolarmente debole. La procedura di approvazione del rendiconto, svolta in forma congiunta a quella dell'assestamento, segue i medesimi criteri stabiliti per l'esame del bilancio, con alcune limitate differenze. Esso deve essere presentato entro il 30 giugno al Parlamento, dopo la parificazione della Corte dei conti, ed è esaminato dalla Commissione bilancio in sede referente; le Commissioni di merito

sono chiamate a formulare un parere. Successivamente il rendiconto viene votato dall'Assemblea. L'esame del rendiconto riceve nel complesso poca attenzione, di solito nascosto dall'altro gigante inutile, l'assestamento del bilancio. Migliaia di pagine che, nel 2009 per il rendiconto 2008, sono state esaminate dalla Commissione bilancio in sole quattro sedute, di cui tre dedicate anche all'assestamento, che ne ha assorbito la maggior parte del tempo. In genere, le Commissioni di merito hanno dedicato all'esame congiunto di assestamento e rendiconto una sola riunione, un limitato numero ha concluso l'esame in due sedute. Da notare che si trattava mediamente di sedute relativamente brevi.

Per affrontare questa oggettiva carenza di capacità di controllo, si sono avuti anche tentativi di istituire organismi analoghi al *Public Account Committee*, anche se l'esperienza internazionale dimostra che sottocomitati della Commissione bilancio o la Commissione stessa sono in condizione di creare un soddisfacente contesto istituzionale per lavorare efficacemente sull'*oversight*.

Se il Parlamento scegliesse un diverso approccio, lo spostamento di attenzione implicito nel cambiamento sarebbe imponente. Significherebbe ridurre (anche se - verosimilmente - non abbandonare) l'attività emendativa nell'ambito del procedimento legislativo, per spostarsi al controllo, al dibattito e all'indirizzo dell'azione politica. La capacità di guidare un dibattito - se concreta - limiterebbe la necessità di (o il rimpianto verso) un'attività emendativa diretta. Il potere di bilancio deriverebbe dalla capacità di influenzare le scelte politiche, identificare le priorità, garantire che l'allocazione effettiva riflessa nei documenti di bilancio rispetti queste priorità.

La diversa funzione parlamentare si dovrebbe sostenere attraverso un ampliamento e cambiamento di prospettiva, fondandosi su un deciso superamento della visione di

marginale e acquisendo una prospettiva da un lato aggregata, dall'altro di settore.

L'analisi aggregata dovrebbe consentire di meglio comprendere gli effetti delle decisioni nell'ambito degli obiettivi dell'azione pubblica. Questa dovrebbe essere propria della Commissione bilancio e, attraverso la visione d'insieme, dovrebbe portare ad una maggiore consapevolezza dell'importanza della scelta allocativa e della sua coerenza nel tempo, evidenziando che, in un contesto di risorse scarse, la copertura non è un dettaglio tecnico, ma è lo specchio del cambiamento delle priorità politiche, di un intervento che sale nella gerarchia di tali priorità, rispetto ad altri interventi, che per necessità specularmente scendono.

L'analisi di settore è necessaria in quanto l'attività di supervisione richiede di entrare nello specifico dell'attuazione delle scelte politiche, anche se non necessariamente a livello delle singole leggi intervenute a regolare un settore o un programma. Un diverso ruolo parlamentare presuppone, altresì, il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle Commissioni di merito, oggi considerate (al pari dei Ministri di settore) finanziariamente irresponsabili e incapaci di seguire modelli diversi. È vero che le Commissioni di settore rispondono ad incentivi diversi dalla Commissione bilancio, ma l'assenza di un tentativo di responsabilizzazione finanziaria, che promuova a tutti i livelli una valutazione dei risultati in presenza di risorse scarse, rischia di compromettere qualsiasi tentativo di modificare la prospettiva del Parlamento in materia di bilancio.

Le due prospettive - di previsione aggregata e di consuntivo - si unirebbero, in modo tale che la conoscenza di ciò che è avvenuto ed è stato realizzato costituisca base e indirizzo per gli interventi futuri. L'ottica di consuntivo consentirebbe una più spietata valutazione delle innovazioni di settore e in generale dell'intera politica settoriale; si forzerebbero gli Esecutivi a riflettere maggior-

mente sulla sistematicità delle proposte di intervento.

Non sono chiari i presupposti concreti affinché un Parlamento si incammini verso una partecipazione «virtuosa» alla gestione finanziaria pubblica. Sono, a volte, evidenziate alcune condizioni di contorno necessarie (ma non sufficienti) affinché tale transizione possa svilupparsi. La letteratura comparata evidenzia in particolare l'esistenza di un *commitment* politico (cioè di incentivi adeguati che operano sui rappresentanti eletti) e la disponibilità di informazioni affidabili e tempestive.

Entrambi questi aspetti, in Italia, richiedono ulteriori approfondimenti.

Il problema dell'informazione è, oggi, una questione viva. Il sistema sembra bloccato; viene realizzato un lento, seppur progressivo miglioramento nella qualità e organicità della documentazione disponibile solo per alcuni ambiti obbligati (di solito legati ai quadri informativi richiesti dalle regole sovranazionali, ad esempio il raccordo tra fabbisogno e indebitamento); per altri aspetti, altrettanto importanti, non sembra esservi innovazione qualitativa. I dati trasmessi al Parlamento sono spesso incoerenti e non affidabili. Il quesito da porre è se dati coerenti siano disponibili per l'Esecutivo; a volte sembra d'essere di fronte ad un divario informativo che potrebbe inficiare la stessa attività del Governo.

Si è strutturato un circuito negativo: dal Parlamento viene richiesta un'informazione, ritenuta politicamente utile, che spesso non è disponibile e a volte non è affidabile. Poiché la domanda di informazioni non viene riproposta (la politica non perde tempo...), non vi è pressione al miglioramento qualitativo. Se - per caso - una domanda di informazioni venisse ripresentata, si ripartirebbe dal punto iniziale. In linea generale, si continua a scrivere nelle leggi che il Governo deve trasmettere relazioni al Parlamento per avere una migliore informazione, ma non si lavora sulla qualità dell'informazione esistente.

L'autorevolezza politica che deriva dai dibattiti è ritenuta poco concreta, i «discorsi» aiutano poco nei collegi elettorali. La letteratura comparata ha inoltre evidenziato che un clima politico *highly partisan* - come potrebbe essere qualificato il quadro in Italia oggi - non aiuta lo sviluppo di una forte capacità di *oversight* parlamentare; quando il Governo non è disponibile a ricevere critiche è molto difficile muovere verso un diverso ruolo del legislativo, soprattutto nei sistemi parlamentari.

Può affiorare, inoltre, una certa renitenza ad affidare un ruolo di rilievo a posizioni tecniche indipendenti (necessarie per sviluppare un'azione di *oversight*) in quanto percepite come fattore di indebolimento dell'autorità politica. Questa è invece la scelta fatta con la presente proposta di modifica costituzionale, rendendo centrale la qualità dei dati e dell'informazione, che diviene la caratteristica essenziale del nuovo organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio di stabilità, che si propone di istituire.

Il tema della qualità dell'informazione a supporto della decisione di finanza pubblica, negli ultimi anni, ha destato anche all'estero una certa attenzione. Come evidenziato in apertura, la letteratura sulla centralizzazione della decisione in capo all'Esecutivo sottolinea il rischio del monopolio sull'informazione di finanza pubblica, proponendo di conseguenza analisi sull'utilità dei *fiscal councils*. Tale letteratura non vede nel Parlamento e nella sua funzione di controllo un efficace contrappeso al monopolio dell'Esecutivo sull'informazione. Inoltre, la creazione di organismi di monitoraggio autorevoli e «indipendenti» aiuterebbe i decisori politici a sviluppare scelte sostenibili per uscire dalla grave crisi economica.

L'ampia mole di considerazioni svolte induce a proporre un punto di svolta, poiché il Parlamento è pressato tra un ruolo subalterno, di sostanziale conferma di decisioni prese dall'Esecutivo, e la necessità di recuperare lo storico *power of the purse*, che carat-

terizza l'origine e le funzioni dei Parlamenti democratici.

L'esperienza degli ultimi anni mostra un progressivo deterioramento dell'attivismo che ha caratterizzato in passato il Parlamento italiano, confermando - seppur in assenza di esplicite riforme istituzionali - schemi che emergono da parte della letteratura specializzata e che privilegiano l'accentramento del potere decisionale in materia finanziaria in capo all'Esecutivo e, in particolare, nelle mani del Ministro dell'economia e delle finanze. La ricerca di un nuovo ruolo per il Parlamento italiano nell'ambito del bilancio si inserirebbe, peraltro, in una corrente di pensiero internazionale che individua nel potere legislativo il soggetto istituzionale adatto a temperare gli effetti negativi che la discrezionalità dell'Esecutivo può introdurre nei sistemi democratici. Discrezionalità che, quando eccessiva, può contribuire appunto a generare una ridotta *accountability*, aumentare il rischio di *capture* da parte di gruppi di interesse e creare un contesto di monopolio dell'informazione. I legislativi, in quanto controparte istituzionale dell'esecutivo, possono svolgere un'efficace funzione di *check and balance* solo, però, se disponibili ad assumere un ruolo responsabile, in linea con gli obiettivi di disciplina fiscale e attento alla coerenza delle scelte allocative in un contesto di risorse scarse.

Per tali motivi, il nuovo compito del Parlamento italiano non può prefigurarsi come mera ripresa di un potere emendativo fluviatile e incondizionato, ma dovrebbe - ispirandosi all'esperienza internazionale - adottare i modelli di procedura di esame del bilancio che hanno consentito ad altri Parlamenti di recuperare posizioni di rilievo, anche attraverso regole analoghe a quelle contenute nella presente proposta di modifica costituzionale. Si tratterebbe, in particolare, di innestare procedure di tipo discendente (*top-down*) nella preparazione del bilancio nell'ambito dell'esecutivo, estendendole anche alla fase della sua approvazione, in tal

modo consentendo una divisione di ruoli tra Commissioni bilancio e Commissioni di settore che replichi il modello della dialettica tra Ministro dell'economia e delle finanze e Ministri di settore.

Tale ricerca deve, inoltre, prendere coscienza del fatto che il potere emendativo non è l'unico modo per misurare il potere di un Parlamento; incisive funzioni di controllo delle politiche pubbliche possono aprire spazi di forte indirizzo, soprattutto nell'individuazione delle priorità e nella verifica che tali priorità vengano rispettate durante l'esecuzione del bilancio. Anche per tale aspetto, possono essere individuate innovazioni nell'architettura delle procedure, che potrebbero promuovere un'evoluzione dell'attività del Parlamento in tal senso. I temi cruciali da affrontare in tale ambito sono però altri e, in particolare, sono quelli del coinvolgimento del personale politico - cioè della disponibilità dei rappresentanti eletti ad «imparare un nuovo lavoro» - e del rafforzamento del quadro informativo disponibile. Tema, quest'ultimo, che, in realtà, ha basi più ampie, riconducibili ai dibattiti sull'inadeguata qualità dell'informazione disponibile e della paralisi che sembra caratterizzare le strutture tecniche preposte (del legislativo, dell'esecutivo, di tutti gli altri soggetti coinvolti nel circuito istituzionale). Un miglioramento significativo su questo punto sembra poter venire solo dalla diffusione di una consapevolezza, in ambito parlamentare, che sono necessarie istituzioni tecniche, terze rispetto all'Esecutivo, che spezzino il monopolio informativo che caratterizza il Paese. È necessario che si giunga ad una scelta precisa e consapevole in tal senso sviluppata dall'organo legislativo. Si ribadisce che è anche per questo motivo che proponiamo l'istituzione del Consiglio di stabilità. È naturale che soprattutto l'Italia deve aggredire il tema dell'informazione. È necessaria la creazione dell'organo proposto, sul modello dei *fiscal council*, per affrontare la questione del monopolio informativo dell'Esecutivo e

del miglioramento qualitativo dell'informazione disponibile. Questo può avvenire solo qualora il destinatario finale di tale informazione, il Parlamento, mostri una disponibilità ad assumere un diverso ruolo nei confronti dell'Esecutivo, si accoli l'oneroso compito di interloquire con il monopolista, la sua controparte istituzionale, iniziando a valutare la qualità dell'informazione che riceve, richiedendo integrazioni, verificando l'affidabilità e la coerenza dei documenti.

Sostenibilità del debito e necessità di un nuovo paradigma di politica di bilancio.

Occorre ora ricordare che l'andamento del debito in rapporto al PIL nel tempo dipende da almeno due fattori: dall'evoluzione del saldo primario e dal rapporto tra il tasso d'interesse reale (tasso d'interesse al netto dell'inflazione) e tasso di crescita del PIL reale. Per ciò che concerne il saldo primario, va ricordato che esso è definito come la differenza tra spesa pubblica (senza considerare il servizio del debito, cioè gli interessi) ed entrate fiscali e, pertanto, se la spesa pubblica eccede le entrate fiscali, allora si avrà un disavanzo primario, mentre nel caso opposto si avrà un avanzo primario.

Se il disavanzo primario aumenta, allora possono esistere problemi di crescita e di sostenibilità del debito contratto dallo Stato. In tal caso, solo se il volume del debito non è troppo alto e il sistema economico cresce a un ritmo superiore al tasso d'interesse reale, allora il Paese può essere in grado di creare risorse sufficienti a ripagare gli interessi sul debito, senza che si verifichi alcuna esplosione.

La contemporanea presenza di un disavanzo primario e di un tasso d'interesse reale maggiore del tasso di crescita del PIL comporta che l'economia del Paese non è in grado di creare le risorse necessarie per ripagare neanche i soli interessi sul debito che lo Stato ha contratto: il debito è destinato a

esplodere e, pertanto, non è sostenibile. Si tratta della situazione creatasi in Italia alla fine degli anni Ottanta.

In seguito alla politica di risanamento intrapresa a partire dal 1992, l'Italia è entrata nella terza ipotesi di scuola, più complessa e interessante, e cioè la contemporanea presenza di un avanzo primario e di un tasso d'interesse reale superiore al tasso di crescita dell'economia. In questo caso lo Stato ha un'unica possibile soluzione al problema della sostenibilità, che consiste nell'attuare rigorose politiche finanziarie e fiscali restrittive, che generino consistenti avanzi primari, sufficienti a invertire la dinamica esplosiva del debito pubblico.

È stata questa la soluzione adottata dal Governo italiano: in presenza di un elevato tasso d'interesse sui titoli del debito pubblico italiano, che veniva richiesto dai mercati finanziari internazionali a causa di un elevato rischio di insolvibilità dell'Italia, sono state attuate rigorose politiche di risanamento della finanza pubblica volte a generare consistenti avanzi primari e a guadagnare la fiducia dei mercati, determinando così una riduzione del «rischio-Paese» e, quindi, del tasso d'interesse chiesto dagli investitori finanziari internazionali sui titoli del debito pubblico italiano. Per uscire completamente dal tunnel occorrerebbe che il tasso d'interesse risultasse inferiore al tasso di crescita della nostra economia: allora sarebbe scongiurato il rischio di esplosione del debito e si aprirebbero spazi per una possibile riduzione della pressione fiscale nel nostro Paese.

La necessità di realizzare consistenti avanzi primari e di diminuire l'incidenza dei tassi d'interesse sul PIL pone l'esigenza di conciliare il rigore nei conti pubblici con le ragioni della crescita economica. Per questo non è più possibile perseguire l'obiettivo del risanamento secondo schemi di politica del bilancio analoghi a quelli praticati negli anni che precedettero l'ingresso in Europa, i quali videro un significativo innalzamento della pressione tributaria nel Paese e una so-

stanziale invarianza del rapporto tra spesa pubblica al netto degli interessi e PIL.

Occorre una politica di risanamento che si sposti progressivamente dal lato delle entrate al lato delle spese. Per compiere questo passaggio cruciale occorre non solo un mutamento di percezione dei cittadini nei rapporti con la spesa pubblica, ma anche un profondo cambiamento delle regole.

In questo contesto, l'azione politica dei radicali in Parlamento negli anni Ottanta è da considerare non meno avanguardistica e meritoria delle grandi battaglie sui diritti civili. Questo smentisce clamorosamente il luogo comune dei radicali storici come estranei ai temi dell'economia, a meno di non intendere l'economia come la politica del «parlamentarismo di spesa».

L'inadeguatezza degli attuali vincoli alla legge di stabilità rispetto alle necessità della politica del bilancio è sostanzialmente identica a quella denunciata negli anni Ottanta rispetto alla LF.

Le procedure di bilancio, attualmente in vigore, risentono di un grande limite, sintetizzabile come segue: «Grande attenzione alla dinamica dei saldi. Un occhio distratto a come e perché si spende». L'importante è che il livello dei saldi sia compatibile con il quadro macroeconomico, per il resto manca un controllo diffuso sulla gestione della spesa pubblica che coinvolga la pubblica opinione attraverso gli organi che la rappresentano. Non è un caso che i termini del dibattito pubblico si articolino intorno all'individuazione dei settori oggetto di «tagli» o «stangate», raramente sui settori oggetto di controlli di qualità della spesa.

Emblematica al riguardo è la storia di una disposizione modificata con la riforma del 1988: il comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 stabiliva che «le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole (...) determinate nel docu-

mento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento». La finalità della norma era quella di vincolare la composizione del bilancio dello Stato tra entrate e spese e la definizione dello stesso saldo netto da finanziare. Nella prassi questo vincolo non è mai stato applicato in modo pieno. L'oggetto del vincolo, invece che nei tassi di crescita di spese ed entrate, è stato individuato direttamente e limitatamente nel saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato indicato nel DPEF. Si svuotava in tal modo la disposizione della sua finalità di vincolare non solo il saldo ma anche il livello delle spese e delle entrate. In poche parole, l'interpretazione corrispondente alla prassi parlamentare è stata divergente dal senso letterale della disposizione e ha finito per aprire la possibilità di pervenire a livelli più elevati di spese correnti e di entrate. Tradotto in termini politici: il parlamentarismo di spesa prevale sul rispetto della lettera della legge.

Ne consegue che il vero cardine della struttura dei vincoli alla LF (ora alla legge di stabilità) è la tenuta dell'obiettivo sul disavanzo. Si deve infatti constatare che, dopo l'approvazione della legge n. 362 del 1988, gli effetti della sessione di bilancio sui saldi appaiono considerevolmente diversi da quanto avveniva in precedenza. Prima della riforma del 1988 le modifiche decise nella sessione di bilancio tendevano ad ampliare in misura molto rilevante il saldo netto da finanziare proposto dal Governo (anche di quasi il 50 per cento); dopo la riforma le modifiche subite dal saldo sono di entità modesta e, a volte, di saldo negativo.

L'attenzione posta sul saldo, a prescindere dai livelli di spesa e di entrate, ha reso possibile un'attività emendativa del Parlamento con effetti sostanzialmente neutrali sul saldo, ma di regola accrescitivi della spesa e, quindi, delle entrate.

Rivoluzionare i bilanci per modernizzare la pubblica amministrazione e qualificare la spesa pubblica.

Bisogna rivoluzionare gli attuali strumenti della finanza pubblica prendendo esempio dalla Francia e dalla Gran Bretagna, dove all'importanza del ruolo del Parlamento non corrisponde un'incapacità delle istituzioni di governo di perseguire politiche di bilancio ispirate a criteri di rigore contabile. A Londra il metodo è quello dello *spending review*. In entrambi i casi l'azione amministrativa è analizzata con la lente d'ingrandimento della congruità finanziaria in relazione ai risultati conseguiti.

Lo Stato italiano, al contrario, somiglia a un'impresa nella quale la proprietà non conosce i risultati della gestione, la dirigenza è liberata da ogni responsabilità, le banche non hanno parametri di riferimento per l'erogazione del credito.

La mancanza di trasparenza del bilancio aumenta la confusione e soprattutto riduce gli incentivi dei politici a comportamenti fiscalmente responsabili: la scarsa leggibilità dei documenti di bilancio aumenta la confusione dell'elettorato abbassando il livello di controllo dell'opinione pubblica e aumentando per i politici le possibilità di agire strategicamente e usare i disavanzi fiscali e le spese in eccesso per ottenere obiettivi opportunistici.

Inoltre, poiché la legge di bilancio può unicamente riflettere la legislazione esistente, la manovra fiscale deve essere condotta attraverso la legge di stabilità e i provvedimenti collegati. Questo accentua i problemi procedurali creando ulteriore confusione sugli aspetti sostanziali della manovra fiscale. Sarebbe molto più efficiente consentire al Governo di operare in modo unitario piuttosto che secondo il percorso frammentario e complicato (descritto sino alla noia) che incentiva sia il Governo che il Parlamento a

operare manovre poco trasparenti sul bilancio.

Oggi il processo di bilancio manca di strumenti capaci di fornire un'adeguata informazione sugli andamenti tendenziali dell'economia e del bilancio e di offrire informazioni che consentano di apprezzare e valutare gli effetti di politiche alternative. Ne consegue che oggi il Parlamento vota i valori obiettivo per il saldo netto da finanziare, ma non ha alcuna conoscenza dei mezzi per conseguirli. Il Parlamento dunque non è in grado né di rendersi conto della realistica dei saldi di bilancio, né di valutare le alternative possibili con i relativi costi e benefici. In breve: la conseguenza dell'attuale struttura formale dei documenti e delle procedure di bilancio è quella di incentivare pratiche di contabilità creativa e di esacerbare dissolute pratiche fiscali.

Occorre inoltre sottolineare che i saldi possono rimanere invariati pur in presenza di politiche di bilancio assai differenti sul piano degli effetti sull'economia reale. A parità di saldi, non c'è più la vecchia tecnica (fuori dall'Europa, fuori dalla moneta unica, fuori dai vincoli di Maastricht) di stravolgere la politica economica aumentando il *deficit*, ma resta la possibilità di stravolgerla intervenendo su entrate e spese e modificando quindi l'effetto della politica economica sull'economia. Se si tagliano gli investimenti, si aumenta la spesa corrente e la pressione tributaria e il saldo può venire rispettato, ma si modifica radicalmente non solo la politica economica, ma soprattutto l'effetto del bilancio sull'economia reale.

La conclusione sugli attuali strumenti e procedure di bilancio è che sono così contraddetti tre fondamentali principi che dovrebbero presiedere ai meccanismi di formazione e gestione del bilancio pubblico:

1) il principio di responsabilità dell'Esecutivo: rendere pienamente responsabile l'Esecutivo delle scelte in materia di politica fiscale per sottoporsi al giudizio degli elettori

senza giustificare gli eventuali effetti negativi della sua azione con l'esistenza di vincoli posti dal legislatore;

2) il principio di efficienza istituzionale: ridurre i tempi dedicati dal Parlamento a discutere gli emendamenti presentati dall'opposizione e non di rado dalla stessa maggioranza di Governo, che normalmente impegnano le due Camere per almeno un quadri-mestre nella sessione di bilancio;

3) il principio di rendicontazione democratica (*accountability*): evidenziare e pubblicizzare in modo più appropriato gli obiettivi e gli effetti dell'azione svolta.

Vediamo quali potrebbero essere in via molto generale alcuni importanti principi ispiratori di un complessivo riassetto dei meccanismi di trasmissione della politica di bilancio e di gestione della finanza pubblica.

Come si è visto, la frammentarietà dell'attuale percorso della manovra annuale di politica di bilancio nasce con l'introduzione progressiva di una serie di strumenti volti a consentire ciò che l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione non consente. La LF (attualmente la legge di stabilità) viene introdotta per consentire una razionalizzazione delle azioni di modifica della legislazione vigente che comportino nuovi tributi o nuove spese, in occasione della discussione sul documento di bilancio, che deve limitarsi ad una ricognizione contabile delle entrate e delle spese. Successivamente, dato il carattere *omnibus* che la LF assunse nei primi anni di vigenza, essa venne ristretta nei contenuti e vennero introdotti nuovi strumenti come il DPEF, oggi sostituito dal DEF, e i provvedimenti collegati, anch'essi, dopo la recente riforma, indicati nel DEF.

È nostra convinzione che occorra rimuovere il principio del bilancio come legge formale, abrogando il terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, in tal modo consentendo al Governo di disporre di un solo documento di bilancio che possa contenere tutti gli elementi di manovra fiscale che ritiene

necessari al perseguimento dei suoi obiettivi: il Governo deve essere in grado di proporre in modo unitario tutte le misure che un'azione economica richiede. Di conseguenza gli attuali tanti documenti di bilancio dovrebbero essere fusi in un unico documento, che il Parlamento avrebbe modo di discutere e approvare, in tempi adeguati, in un'unica sessione di bilancio.

Occorre introdurre uno strumento che consenta di prefigurare l'articolazione in più strumenti normativi della manovra, con un'indicazione dei contenuti di settore, in modo da permettere un dibattito più puntuale sugli obiettivi programmatici per grandi comparti. Tale strumento dovrebbe fornire informazioni dettagliate e affidabili sugli andamenti tendenziali dell'economia e del bilancio e sugli obiettivi da conseguire, illustrando le possibili politiche alternative con relativi costi e benefici.

Tale strumento dovrebbe essere reso più dettagliato e impegnativo per quanto riguarda i saldi, i disegni di legge che compongono la strategia di politica economica del Governo e anche la composizione della manovra dal lato delle entrate e da quello delle spese. Seguendo questa linea, nel DEF potrebbero trovare posto anche obiettivi vincolanti per tipologia di entrate e per grandi comparti di spesa: livello complessivo della pressione fiscale, finanziamento delle funzioni-obiettivo affidate ai Ministeri, trasferimenti agli enti locali, alle regioni e agli enti previdenziali.

In questo modo, tra l'altro, si contrasterebbe la tendenza a concentrare l'attenzione del Parlamento e del Paese esclusivamente «sull'ultimo euro» di incremento della spesa, recuperando una visione d'insieme sulla strategia allocativa del complesso delle risorse disponibili, favorendo così il determinarsi delle condizioni indispensabili per giungere progressivamente ad una decisione di bilancio che abbia la sua principale premessa nella puntuale valutazione dei risultati realizzati attraverso la politica economica e le

scelte allocative delle risorse pubbliche negli anni precedenti.

Il bilancio dovrebbe contenere i conti di tutto il settore pubblico allargato, cosa che oggi non accade. Ad esempio oggi, dopo la privatizzazione di molti enti, lo Stato rimane comunque azionista unico (come nei casi delle società che gestiscono le ferrovie e il servizio postale), con la conseguenza che i conti di enti pur privatizzati rilevano nella determinazione della potenziale esposizione debitoria dello Stato. Ne consegue che il documento di bilancio da sottoporre al voto del Parlamento dovrebbe contenere i conti di tutti i settori e comparti che incidono sulla spesa pubblica comprese le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie locali, l'INPS, gli ex enti di gestione delle partecipazioni statali. Dovrebbe contenere l'intera pubblica amministrazione.

Occorre incidere sulla struttura del bilancio ripensando i criteri di riparto e le finalizzazioni delle aggregazioni di spesa. Una classificazione del bilancio per funzioni consentirebbe (diversamente da quella attuale per centri di costo) di disporre di una chiara visione del funzionamento della macchina pubblica e di agevolare una compiuta analisi costi-benefici relativamente all'efficacia della spesa destinata ai diversi settori. La riclassificazione per funzioni consentirebbe di realizzare una moderna ristrutturazione dell'amministrazione basata sul principio di responsabilizzazione anche finanziaria dei dirigenti e di costante monitoraggio dell'efficienza e della efficacia dell'azione pubblica.

Infine, è nostra convinzione che occorra modificare l'articolo 81 della Costituzione immettendo precisi vincoli costituzionali nei meccanismi di creazione e di finanziamento della spesa pubblica, che sia necessario costituzionalizzare, ancorché in modo elastico, un limite costituzionale alla spesa, con un bilancio strutturale da prevedersi e chiudersi normalmente in pareggio, salvi tutti i casi di eccezionalità e urgenza in cui il *deficit* è l'u-

nico modo per porre riparo a danni altrimenti peggiori.

Il presente disegno di legge costituzionale ha l'ambizione di rispondere con una duplice soluzione alla medesima esigenza di risanamento delle finanze pubbliche: quella di razionalizzare i processi decisionali che sovrintendono alle scelte finanziarie e la volontà di porre anche vincoli quantitativi agli atti di finanza pubblica.

A tal fine è istituito un nuovo organo di rilevanza costituzionale, il Consiglio di stabilità, necessario per supplire ad una delle grandi mancanze storiche del nostro ordinamento: quella di un centro di imputazione del monitoraggio e controllo costante, nel corso della sua evoluzione, della dinamica dei bilanci pubblici, fornito di mezzi adeguati e personale altamente specializzato nella materia e specificamente dedicato a ciò. Sulla scorta delle migliori esperienze si è concepito questo nuovo organo a cui demandare il monitoraggio, che costantemente renda conoscibili i propri lavori a tutti i cittadini e non ai soli esperti. In questo modo si garantisce la controllabilità effettiva, perché costante e concreta, su quanto fatto in tema di spesa dal potere esecutivo e legislativo. Strumento ben più efficace, consistente e democratico rispetto ad un'astratta pretesa di partecipazione generale e costante, una «democrazia partecipata», che neanche in tempi di *internet 2.0* è ancora compiutamente realizzabile, se non in qualche vallata svizzera. È necessario poi che le violazioni del principio della copertura delle spese siano giustiziabili innanzi al giudice delle leggi: la Corte costituzionale. Infatti, i tanti abusi che hanno vulnerato la corretta interpretazione e applicazione dell'articolo 81 della Costituzione sono dipesi anche dalla mancanza di un giudice che valutasse, nei casi dubbi o manifesti, la costituzionalità, anche in questo delicatissimo settore della vita associata, delle tante leggi che hanno sistematicamente violato la disposizione costituzionale.

Noi crediamo che questo sia il vero ed enorme costo della politica: il costo rappresentato dall'insostenibile peso del debito pubblico, accumulato senza soluzione di continuità, che grava sulla nostra attuale ed effettiva possibilità di scelta.

Perché è necessaria ma non sufficiente la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio.

Il Patto Euro Plus, siglato nel marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo europei, contiene un impegno degli Stati membri ad adottare regole fiscali nazionali coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti. A partire dal 1992, anno di introduzione dei celebri limiti del 3 e del 60 per cento previsti dal Trattato di Maastricht, la cornice fiscale europea si è evoluta e arricchita per riflettere le specificità dell'esperienza di applicazione. Oggi la sorveglianza multilaterale prevede che ciascuno Stato membro persegua un obiettivo di medio termine, che per l'Italia è rappresentato dal pareggio del saldo di bilancio. Vincoli ancora più stringenti (sull'evoluzione della spesa e sul debito) sono attesi con il completamento dell'ulteriore ciclo di revisione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche (cosiddetta nuova *governance* economica europea).

La Germania ha già introdotto, nel 2009, una regola fiscale costituzionale che indica, sia per il livello federale sia per i *Länder*, l'obbligo di equilibrio tra entrate e spese. In Francia è in discussione un disegno di legge costituzionale che recepisce alcuni elementi della struttura economica europea, così come in Spagna. Anche in Italia l'allineamento delle regole interne a quelle europee è oggetto di discussione.

Molteplici e complesse sono le questioni che si pongono per la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, sia nella valutazione delle concrete modalità di inserimento del

principio nella Carta costituzionale, sia con riferimento alle modifiche richieste nell'area della legislazione contabile e dei regolamenti parlamentari, che dovrebbero accompagnare il percorso di riforma.

L'inserimento del principio del bilancio in pareggio nella Costituzione attraverso una formulazione coerente con la Carta vigente richiede di affrontare alcune questioni preliminari, sistemiche. È necessario utilizzare una formulazione che introduca nella Costituzione l'universo delle amministrazioni pubbliche.

Il termine «pareggio di bilancio» è intuitivo, ma nasconde riflessi tecnici piuttosto complessi e non facilmente traducibili nel linguaggio costituzionale. La platea degli enti coinvolti, la definizione del saldo di riferimento, i criteri economici e contabili di calcolo, la natura *ex ante* o l'esplicitazione di un vincolo *ex post*.

Esempio da tenere a mente è l'esperienza applicativa del quarto comma dell'articolo 81, discusso inizialmente dai costituenti come strumento per l'avvicinamento al pareggio di bilancio. Va però sottolineata la stretta connessione che un vincolo del genere avrebbe oggi con il quadro di regole europee, legame che limiterebbe, in un gioco di specchi tra livello interno e sovranazionale, la possibilità di spostarsi su ambiti interpretativi non coerenti con i principi di politiche fiscali sane.

L'opportunità di una formulazione costituzionale deve comportare naturalmente il cambiamento di comportamenti e modalità di gestione delle risorse pubbliche. Impegno che emerge con la modifica costituzionale, ma che diventa credibile quando tale modifica sia accompagnata, come auspichiamo, da: 1) una revisione della legge di contabilità e dei regolamenti parlamentari; 2) una rinnovata cura del monitoraggio della finanza pubblica; 3) una maggiore attenzione all'esecuzione e ai risultati di bilancio; 4) un visibile cambiamento nelle modalità di produzione delle leggi.

Nell'attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di contabilità italiana ha privilegiato un sistema fortemente orientato al rispetto *ex ante* di alcune procedure di formazione e decisione di bilancio. Limitato interesse si è avuto sulla gestione e rendicontazione del bilancio e sulla corrispondenza del risultato finale con quanto atteso in via di previsione.

L'orientamento *ex ante* è uno dei limiti più rilevanti dell'apparato di regole interne che - seppur possente nel disegno - ha prodotto, come visto, risultati abbastanza modesti in termini di disciplina fiscale. L'innesto delle regole europee ha premuto, nell'ultimo decennio, per modificare tale prospettiva *ex ante*, necessaria per invertire in modo deciso l'orientamento formalistico del sistema.

La costituzionalizzazione della regola fiscale di pareggio diventa un'occasione per il recupero di un deciso orientamento *ex post*. Cambiamento di prospettiva che pone questioni complesse, apparentemente lontane dal livello costituzionale che definisce i principi fondativi della Repubblica, e invece incardinate nel dettaglio dell'attuazione dei bilanci, incorporate in elementi a volte insospettabili, quali l'accuratezza delle previsioni o gli strumenti di un tempestivo monitoraggio; fattori questi strutturalmente dipendenti dalla rapidità del decisore di reagire ad una modifica esogena delle priorità e, quindi, dal reale coinvolgimento di tutti gli attori (Ministri di spesa, Parlamento, autonomie territoriali) nell'obiettivo di disciplina fiscale.

La normativa europea poggia le proprie regole fiscali sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, cioè sul saldo del conto economico calcolato secondo i criteri della contabilità nazionale, corretto per alcune poste, per il ciclo e per le misure *una tantum*, riferito ad un aggregato che comprende tutti gli enti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un parametro di natura economico-statistica, la cui trasposizione nel linguaggio della Costitu-

zione non è agevole. La Costituzione vigente si riferisce, infatti, al bilancio dello Stato, che è un documento giuridico-contabile, nonché a leggi (sempre un concetto giuridico) che importano nuove o maggiori spese. La proposta in esame tiene quindi conto della normativa sovranazionale, estendendo l'ambito di applicazione delle regole all'intero settore delle amministrazioni pubbliche.

Nella formulazione della proposta di modifica, il vincolo opera su un aggregato di enti, lasciando la possibilità di definire forme di compensazione tali da garantire il pareggio per le amministrazioni pubbliche. Occorre, infatti, rammentare che le regole europee richiedono un equilibrio a livello di amministrazioni pubbliche, ma che l'esistenza di un pareggio di tale aggregato può ben riflettere una situazione di squilibrio tra settori o all'interno di un comparto.

La seconda questione riguarda il saldo di riferimento da adottare. Un parametro economico-statistico, quale quello delle regole europee, non si presta ad essere richiamato in modo diretto nel testo costituzionale. Inoltre, l'indebitamento netto misura solo una parte dei fenomeni di gestione delle risorse pubbliche; non a caso le regole europee fanno riferimento anche a limiti sul debito. Una formulazione che richiami solo l'indebitamento netto rischierebbe di incentivare operazioni «sotto la linea», cioè che incidono sul debito, senza essere registrate sull'indebitamento netto. Né sembrerebbe una soluzione quella di inserire più parametri in Costituzione (per esempio indebitamento netto e saldo di cassa), poiché si rischierebbe di pregiudicare quell'idea di semplicità e intuitività richiesta alle regole fiscali, che rende incisivo il messaggio di responsabilità finanziaria, soprattutto se incardinato in ambito costituzionale.

Il riferimento costituzionale alla correzione ciclica richiede il rapido consolidamento dell'attività di strutture tecniche in grado di fornire, su basi condivise, gli elementi necessari a procedere alla depurazione dal ciclo. La Germania - la cui nuova Costi-

tuzione presenta una formulazione generale che richiama la possibilità di tenere conto del ciclo nell'attuazione del vincolo di equilibrio tra entrate e spese - ha una consuetudine di condivisione degli aspetti tecnici molto superiore a quella italiana. Pericoloso, da un punto di vista istituzionale, sarebbe un sistema che prefiguri un mancato rispetto della norma costituzionale, con la previsione di un conflitto di fronte alla Corte costituzionale, a causa di divergenze su una metodologia di calcolo econometrico. Inoltre, l'attuazione di tali procedure al livello dei singoli enti porrebbe problemi pratici di un certo rilievo. Con la presente proposta si adottano formulazioni che recepiscono i principi fondamentali delle regole europee come il principio del pareggio, la correzione ciclica, la prospettiva *ex post*, le sanzioni.

Le procedure domestiche per la decisione di finanza pubblica già incorporano un processo di definizione degli obiettivi programmatici che, dall'indebitamento netto strutturale delle amministrazioni pubbliche, definisce il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e i vincoli di patto di stabilità interno per le amministrazioni locali. Percorso che, anche dopo la riforma della legge di contabilità (legge n. 196 del 2009), rimane tuttavia misterioso, incorporando elementi (ad esempio la gestione di tesoreria; le continue modifiche al patto di stabilità interno) che riducono la trasparente comprensione della trasmissione dagli obiettivi macroeconomici a quelli gestionali.

Come detto, il vincolo costituzionale di pareggio del bilancio opera sul conto economico della pubblica amministrazione forzando altresì a impostare un tragitto di monitoraggio e consuntivo, piuttosto che partire dall'attività gestionale effettiva per verificare il raggiungimento degli obiettivi aggregati.

Nel disegno di legge costituzionale che presentiamo, si differenzia nettamente il ruolo del Governo e del Parlamento nella decisione di bilancio e si riconoscono i vincoli di coordinamento economico-finanziario che

derivano dalla partecipazione all'Unione europea, introducendo il principio dell'ordinarietà del pareggio strutturale di bilancio. L'introduzione costituzionale del principio del pareggio suggerisce una riflessione sull'equilibrio che oggi si è materializzato tra i commi terzo e quarto dell'articolo 81; la natura solo formale della legge di bilancio (terzo comma) è stata una delle argomentazioni per cui andamenti tendenziali che evidenziassero un peggioramento del saldo non richiedevano giuridicamente interventi di ripristino dell'equilibrio, obbligo invece implicito nel principio di copertura delle leggi, richiamato dal quarto comma. L'introduzione della regola del pareggio fa risultare obsoleto tale approccio interpretativo.

Si è valutato necessario superare tale impostazione pur tutelando l'esigenza di tipicità che garantisca una stabilità e specializzazione dello strumento di decisione della politica di bilancio.

Rimane la validità del principio di copertura da conservare nell'approvazione delle leggi con effetti finanziari, ma che è rafforzato nella sua proiezione anche *ex post*, nella visione di insieme di una tendenza del settore di spesa.

La regola del pareggio si pone il problema della funzione di stabilizzazione macroeconomica, che anche nella regolamentazione europea rimane sullo sfondo delle regole fiscali. La letteratura economica sottolinea spesso come le regole fiscali introducano elementi di rigidità nella conduzione della politica di bilancio, situazione in alcuni periodi non auspicabile. Non è un caso che nel 2005 la riforma del Patto di stabilità e crescita (introduzione degli obiettivi di medio termine e della correzione ciclica del saldo) sia stata completata proprio per consentire, nei periodi «cattivi» (*bad times*), l'operare di stabilizzatori automatici (e, se necessario, l'adozione di misure discrezionali tali da far fronte al mutato contesto economico), senza rischiare di «superare» l'asti-

cella del fatidico 3 per cento richiamato dai Trattati.

Ecco perché è opportuno che, anche a livello domestico, la regola costituzionale preveda margini di flessibilità nell'applicazione del vincolo di pareggio.

Con riferimento alla politica anticiclica, il dibattito sulla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ha significative connessioni con quello relativo all'emissione di titoli di debito dell'Unione europea (i cosiddetti *eurobond*), da più parti presentati come strumento necessario per consentire sia la stabilizzazione del debito consolidato dei Paesi europei, sia lo sviluppo delle grandi reti infrastrutturali. Non sfuggirà come le due iniziative - viste congiuntamente - prefigurino una decisa accelerazione verso la costituzione di una «federazione europea», nell'ambito della quale la funzione di stabilizzazione macroeconomica della politica fiscale (rappresentata dalla capacità di ricorrere all'indebitamento) si sposterebbe al livello sovranazionale, mentre gli Stati membri si impegnerebbero all'equilibrio di bilancio, rinunciando in tal modo a svolgere in proprio questa funzione. Situazione analoga a quella degli Stati Uniti, che sposterebbe l'attenzione verso l'adeguatezza delle istituzioni europee (Consiglio, Commissione e Parlamento) a svolgere tale nuova funzione. Accanto alla modifica alla Carta costituzionale è necessario avviare un processo di revisione della legislazione contabile, dei regolamenti parlamentari, nonché di alcuni aspetti del quadro istituzionale domestico.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio infatti emblematica di un impegno del Governo e del Paese nel suo complesso nel senso del rigore finanziario; esplicitazione che è in grado di produrre effetti (non da ultimo la riduzione del differenziale di tasso d'interesse rispetto ai titoli tedeschi, segno di una rafforzata credibilità di controllo dei conti pubblici), solo se accompagnata dal cambiamento delle specifiche modalità di gestione delle risorse pubbliche.

Il percorso di revisione costituzionale può diventare così un'occasione per orientare l'intera gestione della finanza pubblica ai principi di disciplina fiscale sollecitati dalle istituzioni europee, coinvolgendo tutti i soggetti istituzionali - Governo e Parlamento, Stato centrale e autonomie territoriali - nella difesa di quei principi comuni di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, che oggi appaiono minacciati dall'accumulazione di un elevato volume di debito.

Illustrazione del contenuto del disegno di legge costituzionale.

Illustriamo ora brevemente i contenuti del presente disegno di legge costituzionale. Come abbiamo visto, l'evoluzione delle procedure di bilancio a partire dalla fine degli anni settanta può essere vista come una lunga serie di differenti meccanismi istituzionali di violazione o sostanziale svuotamento dei due fondamentali principi contenuti nell'articolo 81 della Costituzione: la natura formale della legge di bilancio e la necessaria copertura delle leggi di spesa. Entrambi questi principi sono stati del tutto superati dalla Costituzione materiale. Come abbiamo già considerato, in parte ciò è avvenuto per effetto delle descritte dinamiche politiche di consociazione sul terreno della spesa pubblica da parte del regime dei partiti. Ma è da ritenere che un'oggettiva inadeguatezza del vigente disposto costituzionale abbia in parte lasciato campo libero all'irresponsabilità fiscale della politica. In particolare, il principio della copertura delle leggi di spesa lascia all'interprete ampi margini d'intervento circa la determinazione della natura dei mezzi di copertura consentiti e il principio della natura formale della legge di bilancio lascia i responsabili della politica di spesa (componente fondamentale della politica economica) privi di strumenti adeguati per consentire il governo del settore pubblico

in modo coerente rispetto ai legittimi indirizzi di politica economica.

Sulla scorta di queste considerazioni abbiamo messo a punto un articolato che si compone di due differenti ordini di principi:

a) interventi volti a chiarire o rafforzare alcuni dei principi già sanciti nel vigente disposto costituzionale;

b) interventi volti a innovare il disposto costituzionale. Sul piano del significato politico, da un lato, la riforma si propone di rendere più chiari e stringenti i vincoli entro i quali può muoversi l'iniziativa parlamentare sul terreno della spesa e di fornire ai responsabili delle politiche di bilancio il supporto conoscitivo indispensabile per esercitare responsabilmente le scelte politiche circa la destinazione delle risorse pubbliche e la sostenibilità delle politiche adottate. Dall'altro, il testo contiene alcuni meccanismi volti a garantire sia una maggiore trasparenza delle scelte e delle responsabilità politiche sul terreno della spesa, sia l'effettiva applicazione dei principi costituzionali in tema di bilancio pubblico.

Qui di seguito sono espressi i sette principi su cui si fonda la nostra proposta di legge costituzionale per la disciplina e il controllo della finanza pubblica.

1) Si costituzionalizza il principio del pareggio strutturale di bilancio come condizione ordinaria. Nessun Governo ha diritto di ipotecare le scelte di politica economica e fiscale dei Governi futuri. Le generazioni e i Governi a venire devono essere quanto più possibile liberi di compiere le proprie scelte senza essere condizionati da quelle dei Governi che li hanno preceduti. Perciò nessun debito dev'essere posto a carico di chi non è in grado di decidere se accollarselo o meno.

2) Il Governo è il *dominus* del processo di bilancio. In questa logica, il bilancio preventivo e gli eventuali atti di assestamento del bilancio sono presentati dal Governo,

che in essi traduce la sua linea di politica economica. Il Parlamento non può modificare le coordinate (cioè i saldi di bilancio) entro le quali il Governo intende muoversi, fermo restando il potere del Parlamento di rigettare il progetto di bilancio. In questo caso, però, si creerebbero i presupposti per le fisiologiche dinamiche politiche che dovrebbero indurre alle dimissioni l'Esecutivo, pur in mancanza di un obbligo costituzionale specifico, poiché, in quanto *dominus* della manovra economico-finanziaria su cui deve fondare la possibilità concreta della propria azione di governo, in caso di reiezione di essa dovrebbe trarne le logiche conseguenze. Grande importanza è data anche alla verifica *ex post* del bilancio, al fine di riequilibrare i conti pubblici non appena emergano dal bilancio consuntivo spese effettivamente sostenute superiori alle previsioni di spesa contenute nel bilancio preventivo approvato l'anno precedente.

3) La legge di bilancio diviene legge sostanziale, potendo prevedere nuove o ulteriori spese. In tal modo, la legge di bilancio diviene il vero luogo delle decisioni di politica fiscale che riguardano, per un verso, l'entrata e il prelievo fiscale e, per l'altro, la spesa e le sue destinazioni, senza necessità di far luogo a molteplici succedanei come la legge di stabilità e i vari provvedimenti collegati. Ciò presuppone una modifica della legislazione ordinaria che concentri in un unico periodo temporale la manovra finanziaria e di bilancio.

4) Si prevede la possibilità di ricorrere al *deficit spending* in presenza di due condizioni:

a) qualora sussista una delle circostanze di grave necessità specificate nell'articolo 81, terzo comma;

b) purché sia data priorità agli stanziamenti in conto capitale rispetto a quelli di parte corrente. L'eventuale *deficit* di oggi deve essere prioritariamente destinato ad avere una contropartita nel maggior benessere di domani.

5) Si introduce un limite massimo all'indebitamento, stabilito in un rapporto tra *deficit* e PIL non superiore al 3 per cento. Questa disposizione è conforme ai vincoli previsti dalla disciplina dell'Unione europea. Il ricorso al disavanzo di bilancio è consentito con votazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nel caso di calamità naturali o in seguito a situazioni eccezionali di emergenza che fuoriescono dalle possibilità di controllo dello Stato e che compromettono gravemente la sua capacità finanziaria, ovvero nel caso di cicli economici sfavorevoli. Il Parlamento, qualora si presentino situazioni di gravità tale da rendere insufficiente anche il ricorso alla misura precedente, può stabilire altresì, con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, di fare fronte all'emergenza con indebitamento eccedente il limite del 3 per cento rispetto al PIL, da stabilire in base alle esigenze. In entrambi i casi deve essere previsto un piano di rientro dal *deficit* così generato.

6) Si prevede l'istituzione del Consiglio di stabilità, che ha lo scopo di vigilare, sorvegliare e analizzare le dinamiche di finanza pubblica e di tenere sotto costante controllo le politiche di bilancio. Fine specifico è quello di garantire la conoscenza delle dinamiche di bilancio e della loro trasparenza, rimuovendo il vero e proprio monopolio informativo che è esercitato in quest'ambito dal Governo. La sua introduzione concorrerà a rendere più strutturate le negoziazioni tra lo Stato, le regioni e gli enti locali e svolgerà un ruolo nella negoziazione di programmi di risanamento e di trasferimenti a favore di regioni o enti locali in difficoltà finanzia-

ria. Si tratta di un organo che procede ad un controllo di merito, relativo alla buona gestione, e non ad una verifica meramente formale delle scelte di politica di bilancio. Si tratterà quindi di un controllo complementare a quello attualmente svolto dalla Corte dei conti, che opera solo controlli successivi e limitatamente alla legittimità, non potendo incidere sull'efficacia, sull'efficienza e sull'economicità delle spese in corso d'opera. Il Consiglio di stabilità ha un doppio onere di pubblicità: sia di informazione periodica al Parlamento, sia mediante la pubblicazione degli esiti dell'attività di vigilanza e controllo dei conti pubblici nel proprio sito *internet*.

7) Si introduce un rimedio giurisdizionale contro la violazione del principio di copertura finanziaria delle leggi di spesa, prevedendo la possibilità di un ricorso in via principale alla Corte costituzionale. Per garantire l'effettiva copertura finanziaria delle leggi di spesa, occorre consentire il più rapido accesso alla verifica di eventuali violazioni da parte di un organismo giurisdizionale. Naturalmente l'accesso al giudizio della Corte costituzionale deve essere selettivo e il potere di promuoverlo può essere attribuito soltanto a soggetti che possano vantare una legittimazione qualificata rispetto alle leggi di spesa approvate dal Parlamento: un quinto dei componenti di ciascuna Camera, in quanto espressione di una minoranza parlamentare significativa, e la Corte dei conti, organo già deputato dall'ordinamento al controllo della finanza pubblica, che viene così dotata di uno strumento necessario per renderne più efficace l'operato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 81. - Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo, al fine di garantire la corretta disciplina di bilancio e attuare i principi previsti dall'ordinamento dell'Unione europea relativamente al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico. I saldi complessivi di bilancio sono definiti dal Governo e non possono essere oggetto di modifiche parlamentari.

I bilanci dello Stato, degli enti di cui all'articolo 114 e di tutti gli altri enti compresi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si conformano, ordinariamente, al principio del pareggio strutturale di bilancio, da rispettare anche a consuntivo.

Eccezioni al principio ordinario del pareggio di bilancio possono essere introdotte, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, per fare fronte a calamità naturali o a situazioni economiche e sociali straordinarie, comunque privilegiando le esigenze di intervento in conto capitale. La legge indica altresì il limite massimo dell'indebitamento, che non può superare il 3 per cento in rapporto al prodotto interno lordo nominale, nonché il relativo piano di rientro, da completare entro i tre anni successivi. In caso di situazioni economiche e sociali straordinarie di particolare emergenza, con legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, possono essere disposte deroghe al limite di cui al periodo precedente.

Con la legge di approvazione del bilancio si possono stabilire nuovi o maggiori tributi e spese, indicando i mezzi con cui fare fronte alle spese per tutta la loro durata.

I bilanci dello Stato, degli enti di cui all'articolo 114 e di tutti gli altri enti compresi nell'ambito delle amministrazioni pubbliche sono redatti in modo da garantirne la trasparenza e la conoscibilità nei riguardi dell'opinione pubblica in relazione alla natura, all'entità e alla destinazione delle entrate e delle spese annuali, pluriennali e permanenti, anche al fine di garantire il raggiungimento e il mantenimento della corretta disciplina di bilancio.

La legge di contabilità disciplina le modalità per la verifica del rispetto della regola a consuntivo e gli eventuali meccanismi sanzionatori in caso di violazione del principio.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi».

2. Dopo l'articolo 81 della Costituzione sono inseriti i seguenti:

«Art. 81-*bis*. - Le leggi che comportino nuove o maggiori spese ovvero minori entrate devono indicare i mezzi per farvi fronte nell'intero periodo della loro applicazione. Tali mezzi non possono ordinariamente consistere in entrate provenienti da indebitamento. È in ogni caso vietata l'utilizzazione degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti.

Entro trenta giorni dalla data di pubblicazione delle leggi, un quinto dei componenti di ciascuna Camera o la Corte dei conti possono ricorrere alla Corte costituzionale e sollevare la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

Art. 81-*ter*. - È istituito il Consiglio di stabilità per prevenire la formazione di disavanzi di bilancio e per assicurare la costante

vigilanza sull'equilibrio dei conti pubblici e sulla stabilità della finanza pubblica.

La legge regola la composizione, i criteri di nomina e di finanziamento del Consiglio di stabilità, al fine di garantirne l'indipendenza, l'imparzialità e la qualità delle analisi svolte.

Al Consiglio di stabilità sono attribuiti i seguenti compiti:

a) la sorveglianza e il controllo costanti degli andamenti di bilancio;

b) la supervisione sulla gestione dei bilanci pubblici;

c) la verifica del mantenimento degli equilibri finanziari e del rispetto ordinario del principio del pareggio di bilancio;

d) la determinazione dei principi regolatori per l'elaborazione e l'attuazione di programmi di risanamento intesi a prevenire emergenze di bilancio, nonché l'individuazione delle condizioni e delle procedure per l'accertamento di un'imminente emergenza di bilancio;

e) la supervisione sulle modalità di accertamento dell'effettiva esistenza di fatti eccezionali, in grado di causare un'emergenza di bilancio;

f) la supervisione e la vigilanza sui programmi di ricorso straordinario a disavanzi di bilancio;

g) la supervisione e la vigilanza sulla rimodulazione delle poste di bilancio per il rientro dal disavanzo pubblico;

h) la funzione di informazione periodica nei riguardi delle Camere circa gli esiti della propria attività e circa le condizioni della finanza e della contabilità pubblica.

Le decisioni e gli esiti della vigilanza svolta dal Consiglio di stabilità, insieme con la documentazione allegata alle decisioni, sono pubblicati ogni tre mesi nel sito *internet* dello stesso Consiglio».

