

## Pareggio di bilancio

### Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica

Serena Sileoni

In questi mesi il tema del pareggio di bilancio è rimbalzato da Bruxelles ai Parlamenti nazionali, fino ad essere inserito nell'agenda politica e nel dibattito della pubblica opinione.

Il presente *paper* analizza i motivi per i quali le regole della Costituzione italiana non sono riuscite a tenere sotto controllo i conti pubblici e offre alcune considerazioni, alla luce delle proposte in discussione, su come riparare alla laconicità e alla debolezza della Costituzione su questo punto.

In una prima parte, si ripercorre l'origine dell'art. 81 Cost. – che rappresenta l'anima delle regole costituzionali in materia di finanza pubblica – il dibattito in Assemblea costituente e i motivi per cui le posizioni più rigorose emerse in quella sede non hanno avuto fortuna.

Nella seconda parte, si esaminano le modifiche costituzionali dei tre Stati europei – Germania, Spagna e Francia – che, al momento, hanno recepito le indicazioni dell'Unione europea relativa alla disciplina dei vincoli di stabilità finanziaria.

Nella terza parte, dopo aver valutato l'opportunità o meno di introdurre il vincolo di pareggio nella Costituzione italiana, si analizzano alcune spunti necessari a rendere credibile e rigorosa la riforma, alla luce sia dell'esperienza repubblicana che dei suggerimenti forniti dal diritto comparato. Infine, si individua nella proposta di iniziativa del senatore Nicola Rossi quella che, tra le altre sottoposte all'esame della Camera e del Senato, meglio risponde all'esigenza di rigore, credibilità e flessibilità.

#### 1. L'origine dell'art. 81 della Costituzione

Nei lavori dell'Assemblea costituente, il bilancio pubblico fu affrontato dalla II sottocommissione (ordinamento costituzionale dello Stato), nell'ambito della discussione relativa all'iniziativa legislativa. Ciò dimostrerebbe che il costituente avesse sì consapevolezza dell'importanza della questione, ma non avesse forse chiaro quanto essa sarebbe stata cruciale per la sopravvivenza e dello Stato e del benessere della comunità che vi appartiene.

Non ci fu, difatti, una discussione dedicata ai vincoli della finanza pubblica carica di quell'enfasi che venne concessa ad altre parti fondamentali della Costituzione, ancorché le questioni attinenti alla fiscalità siano il fulcro e la genesi, in fin dei conti, dello Stato moderno.

*Serena Sileoni è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

Non a caso, la Costituzione economica si è nel tempo rivelata, sotto molti punti di vista, carente e laconica: non ha previsto le garanzie necessarie ad evitare uno sproporzionato disavanzo che oggi grava sulle casse dello Stato e sugli italiani; è rimasta silente riguardo alla copertura integrale delle spese senza ricorso all'indebitamento o all'inflazione o al rapporto tra valore nominale e valore reale della moneta.

Così, anche la discussione relativa al più importante tra gli articoli dedicati alla finanza pubblica – l'art. 81 – si è inserita nel contesto di una discussione dedicata ad un altro argomento, quello – si diceva – sull'iniziativa legislativa. Il problema principalmente sentito in Assemblea era quello di ovviare ai rischi dell'iniziativa parlamentare di spesa. La maggior parte delle discussioni fu concentrata dunque sull'eventualità di sottrarre ai parlamentari il potere di iniziativa comportante nuovi o maggiori spese o di consentirle solo alla "Camera bassa" (non si era consapevoli ancora che "la base regionale" su cui doveva comporsi il Senato non avrebbe inciso sul sistema bicamerale perfetto). L'intenzione, pur pregevole, era quella di richiamare l'attenzione sulla responsabilità governativa di mantenere il controllo della spesa e il tendenziale pareggio di bilancio.

Una origine così sommessata sembra dunque anticipare la debolezza di questo articolo nel garantire la tenuta e la stabilità dei conti pubblici. Come noto, l'obbligo previsto dall'articolo in questione di prevedere la copertura di spesa per ogni legge è stato infatti interpretato, in definitiva, come un obbligo formale, incapace di conferire alcun limite sostanziale di spesa, potendo essa essere sempre ripagata dal ricorso al debito. Sebbene un'autorevole opinione riconducesse a tale disposizione un obbligo di pareggio (Einaudi), tuttavia essa restò minoritaria, mentre l'articolo è stato letto come prescrizione del divieto che le leggi di spesa, prive di copertura, alterassero gli equilibri di entrate e uscite stabiliti dal bilancio.

Fu Mortati, per primo, a formulare la disposizione secondo cui le proposte che comportassero spesa dovessero indicare le fonti di entrata sufficienti a coprirle (seduta del 3/9/1946). Einaudi accolse tale proposta in subordine all'idea di non poter negare ai deputati l'iniziativa legislativa di spesa (seduta del 24/10/1946). Vanoni si dimostrò il più attento, forse anche più di Einaudi, alla questione della tenuta dei conti e alle garanzie contro un eccesso di spesa. Fu il solo a menzionare espressamente il pareggio di bilancio, sottolineando l'opportunità che nella Costituzione fosse sancito l'obbligo di copertura finanziaria «come garanzia della tendenza al pareggio di bilancio» e affermando che «non sussista difficoltà per la pratica attuazione del principio che non si debbano fare spese che per il momento la finanza nazionale non può sopportare. Ed è bene che, anche dal punto di vista giuridico, il principio sia presente sempre alla mente di coloro che propongono delle spese nuove: il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari». La formula dell'81, comma 4 venne dunque concordata da Vanoni e Mortati e appoggiata da Einaudi.

Rispetto alla questione di evitare un abuso di spesa derivante dall'iniziativa parlamentare, restava comunque nell'ombra la preoccupazione di garantire l'equilibrio del bilancio in corso di esercizio.

In Assemblea, l'onorevole De Vita propose nella seduta del 17 ottobre 1947 un emendamento sostitutivo dell'intero articolo approvato in commissione, in cui, tra le altre novità, si chiedeva l'approvazione a maggioranza dei 2/3 del bilancio, compresi gli eventuali emendamenti sia in ordine alla spesa che ai mezzi destinati a coprirle. Proponeva inoltre che il bilancio fosse unico e comprensivo anche dei vari enti autonomi. Il quorum rafforzato venne proposto per sfuggire alla tirannia della maggioranza par-

lamentare, evitando che le decisioni di governo e Parlamento andassero contro «una più o meno grande parte della nazione, ciò che equivale ad un sovraccarico tributario di questa parte». De Vita collegava inoltre l'esigenza della maggioranza qualificata alla necessità di bilanciare i rischi connessi al principio di progressività e, consapevole delle obiezioni di ostruzionismo che gli sarebbero state rivolte, replicò che «gli ostruzionismi sono l'arma della disperazione». Ruini, nell'esprimere in qualità di presidente della commissione per la Costituzione il proprio parere sull'emendamento, non toccò in un primo momento la questione della maggioranza qualificata, limitandosi ad esprimere parere negativo su altri punti. Prima della votazione, alla domanda di Terracini a De Vita se volesse mantenere l'emendamento, questi rispose di essere «fermamente convinto che il principio della unanimità relativa per l'approvazione del bilancio e delle leggi di imposta sarà una grande conquista della moderna democrazia», ma esso venne respinto, poiché la maggioranza dell'Assemblea pensava, con Ruini che esso avrebbe reso impossibile l'approvazione del bilancio e, nel caso in cui fosse stato approvato, avrebbe arrestato «la vita dello Stato».

Di quel dibattito, oggi resta l'accorto sospetto di Einaudi e Vanoni che l'articolato non sarebbe stato in grado di garantire la stabilità e la salute dei conti pubblici. La formulazione dell'art. 81 consentì infatti ben presto una interpretazione da un lato formalistica, dall'altro debole nel richiedere non il pareggio di bilancio, quanto una stabilità a cui tendere anche tramite l'indebitamento pubblico: già nel 1966, nella prima sentenza che affrontava il problema, la Corte costituzionale optava per l'interpretazione "morbida" dell'art. 81, grazie alla quale il quarto comma dell'art. 81 non ha un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai limiti che «il legislatore ordinario è tenuto a osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa» (sent. 1/1966). I governi, con l'avallo della Corte costituzionale, hanno quindi avuto gioco facile nell'espandere la spesa pubblica senza vincoli effettivi di bilancio, nella "propaganda" che la realizzazione dei diritti sociali e l'adempimento degli obblighi propri di un sistema welfarista, a cui l'Italia aderisce, non siano connessi – ma anzi siano in contraddizione – con l'equilibrio economico-finanziario. Si è in questo modo rinviata al domani la banale considerazione che la spesa sociale non può essere illimitata, se non si vogliono far ricadere sulle generazioni future i debiti contratti da quelle passate.

## 2. Il pareggio di bilancio nell'agenda degli Stati europei

Quel domani è diventato il nostro presente, su cui, a causa di quel rigore mancato, grava un debito pubblico pari a 1.893.250.280.814 euro, pari a più di 30.000 euro di debito che ogni neonato si accolla al primo vagito (fonte Istituto Bruno Leoni, aggiornata al 22 novembre 2011).

Se questo è lo *stock* di debito pubblico sulle spalle degli italiani, il problema del contenimento della spesa pubblica non è soltanto italiano, ma per certi versi è endemico alle politiche economiche e sociali degli Stati contemporanei, tanto che la questione del pareggio di bilancio è urgentemente stata iscritta nell'agenda dei governi europei.

I principi di rigore finanziario (la crescita equilibrata e la stabilità; il divieto di disavanzo superiore al 3% del PIL; il divieto di indebitamento eccessivo; il principio di produttività della spesa pubblica, il principio antinflazionistico; il rispetto del patto di stabilità e crescita) introdotti dall'Unione europea hanno tentato di imporre già negli anni passati il progressivo risanamento dei conti pubblici e il controllo dell'equilibrio finanziario, tuttavia i Trattati in vigore e i regolamenti relativi al Patto di stabilità e crescita non

hanno imposto espressamente l'obbligo per gli Stati membri di modificare i loro ordinamenti nel senso di assicurare il rispetto dei parametri europei relativi al deficit e al debito, individuati alla fine degli anni Novanta per garantire la stabilità dell'Unione economica e monetaria.

Solo a seguito dell'attuale crisi economica e finanziaria, le istituzioni europee hanno invitato gli Stati membri ad assicurare che «i bilanci nazionali rispecchino gli obiettivi del quadro di coordinamento delle politiche di bilancio dell'Unione economica e monetaria».<sup>1</sup>

Complice dunque l'andamento dell'economia e l'allarme lanciato dalle istituzioni comunitarie, alcuni Stati si sono già allineati agli impegni, di natura esclusivamente politica e non giuridica, del Patto Europlus (marzo 2011), nel punto in cui chiede agli Stati della zona euro di «recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)».

Prima tra tutti, prima anche dell'agenda europea, la Germania ha modificato la propria Legge fondamentale introducendo delle regole molto dettagliate che impegnano al pareggio di bilancio sia la federazione che i *Länder*.

Con la prima riforma del federalismo varata nel 2006, si modificava il comma quinto dell'art. 109, prevedendo una responsabilità congiunta della Federazione e dei *Länder* per il rispetto del patto di stabilità e crescita, ripartendo gli oneri per le eventuali violazioni nella misura del 65% a carico della federazione e del restante 35% a carico dei *Länder*, a sua volta ripartito in via solidale e in rapporto alla popolazione nella misura del 35%, e nella misura del restante 65% a carico del *Land* inadempiente. Con la seconda riforma del federalismo datata 2009 e approvata con largo consenso del Parlamento, le regole di pareggio si fanno ben più dettagliate. È dalla costituzionalizzazione tedesca del pareggio di bilancio che apprendiamo dunque come coniugare vincoli effettivi e espressi alla spesa (pareggio senza ricorso al prestito, superamento della golden rule, previsione di un conto di controllo, maggioranze qualificate, etc.) a strumenti di flessibilità (possibilità di ricorso all'indebitamento entro lo 0,35% del PIL, ma solo per la federazione, deroghe in caso di calamità naturali o di situazioni eccezionali di emergenza o per andamento congiunturale).

In tempi rapidissimi, la Spagna ha approvato la legge di revisione costituzionale sulla stabilità finanziaria, presentata dai gruppi parlamenti socialista e popolare il 26 agosto e promulgata il 27 settembre.

Prima della riforma, solo a livello legislativo era stabilito il principio della stabilità dei conti (con *real decreto legislativo* sulla legge di bilancio n. 2/2007 per il settore pubblico, e con legge organica n. 5/2001 per le Comunità autonome). Ora, la nuova formulazione dell'art. 135 Cost. costituzionalizza, più che il pareggio di bilancio, il principio della stabilità di bilancio, i cui parametri di riferimento sono rinviati a una legge organica da approvare entro il giugno 2012, alla quale è demandata la fissazione del deficit strutturale massimo consentito allo Stato e alle Comunità autonome. I limiti per l'emissione del debito vengono agganciati al Trattato sull'Unione europea, e si rinvia alla legge organica anche per la disciplina dei meccanismi di garanzia. Le deroghe sono

<sup>1</sup> COM(2010) 524 definitivo, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro*, 29 settembre 2010

consentite in caso di catastrofi naturali, recessione economica, emergenza straordinaria da dichiararsi a maggioranza assoluta della Camera.

Rispetto al rigore impresso dalla riforma tedesca, quella spagnola sembra molto più blanda, se non altro perché l'obiettivo che si prefigge è la stabilità, piuttosto che il vincolo di pareggio, e lo strumento a cui affida il raggiungimento di tale obiettivo è la legge, per quanto organica (ovverosia, interposta tra la legge ordinaria e la Costituzione).

Anche in Francia, come in Germania, i principi di responsabilità fiscale sono stati inseriti con una doppia riforma. Dapprima, con la legge costituzionale n. 2008-724, l'art. 34 Cost. è stato modificato nel senso di sancire l'obiettivo di equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche, delegando a una nuova categoria di fonti legislative, le leggi di programmazione, gli orientamenti pluriennali delle finanze pubbliche. In seguito, nel gennaio 2010, su impulso del Presidente della Repubblica viene costituito un gruppo di lavoro che, nel mese di giugno, pubblicherà un rapporto sulla regola costituzionale dell'equilibrio delle finanze pubbliche (*rapport Camdessus*, 21 giugno 2010), il quale sarà la base della riforma in corso di approvazione. Il 13 luglio, infatti, viene approvato in terza lettura dall'Assemblea nazionale il testo che attende ora, secondo le regole in materia di revisione costituzionale, l'approvazione del Parlamento in seduta comune a maggioranza dei due terzi o l'indizione di un referendum confermativo.

Il testo modifica nuovamente l'art. 34, creando una nuova categoria di fonti del diritto, le leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche, che saranno interposte tra le leggi organiche e quelle ordinarie, incluse le *lois de finances* e le *lois de financement de la sécurité sociale*. Tali leggi sostituiranno le leggi di programmazione e dovranno determinare, di triennio in triennio, lo sforzo da imporre per raggiungere l'equilibrio dei conti, coerentemente con gli impegni assunti verso l'Unione europea.

Il legislatore costituzionale francese interviene dunque sul sistema delle fonti per garantire la stabilità dei conti pubblici, obbligando, a pena di incostituzionalità, le *lois de finances* e le *lois de financement de la sécurité sociale* al rispetto delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche, la cui disciplina di approvazione è deferita a una legge organica. Sulla coerenza di questo sistema piramidale di fonti vigila, con una serie di giudizi preventivi, il *Conseil constitutionnel*.

### **3. Il pareggio di bilancio nella Costituzione italiana: questioni preliminari perché non sia un'occasione sprecata**

Sono ormai svariate le proposte di pareggio di bilancio presentate in Parlamento negli ultimi mesi e la Camera dei deputati ha già all'ordine del giorno la discussione di alcuni progetti, così come redatti nel testo unificato dalle commissioni Affari costituzionali e Bilancio e tesoro. Dal disegno di legge di iniziativa governativa alle proposte provenienti da tutti i gruppi parlamentari, c'è sul tavolo delle commissioni permanenti una vasta gamma di scelta circa le regole con cui declinare, nella nostra Costituzione, un principio che fino a poco tempo fa era completamente assente dal dibattito politico.

Dalla lettura delle singole proposte, emerge in primo luogo che la mera enunciazione del pareggio di bilancio vuol dire ben poco. Decidere a quale bilancio ci si riferisce, stabilire l'arco temporale entro cui pretendere il pareggio, prevedere i meccanismi di flessibilità e *enforcement*, ragionare in termini formali di saldo o piuttosto introdurre limiti di spesa o di entrata), sono variabili essenziali per dare al principio del pareggio una valenza ora più simbolica ora più coercitiva.

Non ci soffermiamo ad analizzare le singole proposte, né quella governativa né quelle parlamentari, su cui sono state già spese autorevoli opinioni. Piuttosto, tenendo conto

delle proposte avanzate, vorremmo mettere in luce alcune questioni su cui è essenziale ragionare, prima di varare qualsiasi riforma.

Preliminare ad ogni riflessione è capire se davvero abbiamo bisogno di costituzionalizzare il vincolo di pareggio o se esso sia un principio inutile, o peggio ancora dannoso, per una sana finanza pubblica.

Che non sia dannoso, ma che al contrario ad essere dannosa sia l'assenza di un limite alla spesa pubblica in rapporto alle entrate, è l'evidenza dei fatti a dimostrarlo. Se i governi non avessero potuto spendere oltre i limiti di ciò che ricevevano, se non avessero potuto fare ricorso illimitato all'indebitamento per tacitare i dissensi, non saremmo ora drammaticamente preoccupati circa l'insolvenza dello Stato, la abnormità del livello di debito, i modi con cui scongiurare che una situazione simile non si ripeta nel futuro.

Che sia un principio utile, invece, è questione che merita un pensiero più approfondito. Basta la regola costituzionale a rendere virtuose le scelte dei governanti? La storia non ci ha talora insegnato che le Costituzioni possono piegarsi e plasmarsi alle esigenze di chi governa, prima ancora che ai bisogni di chi è governato? L'art. 81 della nostra Costituzione, subito prestato a un'interpretazione debole, non è proprio la dimostrazione di ciò?

In effetti, come detto, introdurre meramente il vincolo del pareggio sarebbe quasi come dare nulla più che un'esortazione al legislatore, di poco differente, in fin dei conti, da quello che prevede l'attuale art. 81. Non a caso, nessuna delle proposte pendenti in Parlamento contiene esclusivamente il riconoscimento del principio. Ad esso debbono accostarsi necessariamente ulteriori disposizioni che lo rendano effettivo e resistente rispetto a qualsiasi interpretazione o prassi troppo generosa nei confronti delle scelte di spesa pubblica.

Se così concepita, l'introduzione del pareggio di bilancio non solo avrebbe il senso di imbrigliare le politiche di spesa, ma sarebbe anche l'occasione per dare loro credibilità: «Il primo [passo da intraprendere al fine di avvicinarsi ad una autentica riforma fiscale] è quello di riconoscere esplicitamente che una efficace norma costituzionale è necessaria a prescindere dal suo specifico contenuto, entro certi limiti. Il bilancio pubblico non può essere lasciato alla deriva nel mare della politica di una democrazia. In esso vanno incorporati vincoli che impongano dall'esterno forma e coerenza sulle specifiche decisioni in materia di ammontare e distribuzione che si concretano in un bilancio annuale. Tanto i rappresentanti eletti, che devono rispondere ai propri elettori, la burocrazia statale e gli elettori stessi necessitano di una sorta di regola esterna e "superiore" che li metta in condizione di opporsi alla persistente richiesta di un flusso di benefici derivanti dalla spesa pubblica, da una parte, e di livelli di tassazione più bassi, dall'altra».<sup>2</sup>

Costituzionalizzare il vincolo di pareggio darebbe quindi il segnale alla popolazione, agli Stati e agli operatori stranieri e all'Unione europea di un maggior rigore, d'ora innanzi, nella tenuta dei conti pubblici, deve accompagnarsi ad una legge di attuazione

2 "The first [step to be taken in moving toward genuinely effective fiscal reform] is that of recognizing explicitly that a meaningful constitutional norm is required, independently of just what this norm might be within rather broad limits. Budgets cannot be left adrift in the sea of democratic politics. They must be constructed with constraints that impose external form and coherence on the particular decisions about size and distribution which an annual budget reflects. The elected politicians, who must be responsive to their constituents, the governmental bureaucracy as well as the electorate, need something by way of an external and "superior" rule that will allow them to forestall the persistent demands for an increased flow of public-spending benefits along with reduced levels of taxation." (Buchanan, Wagner, "The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments", in *Public Choice* 90: 117-38, 1977)



che, come previsto nel disegno di legge governativo, sia rinforzata rispetto alle altre leggi (o, volendo, sia di rango costituzionale). Si tratta di due livelli prescrittivi differenti e entrambi indispensabili, che è necessario calibrare bene evitando che in Costituzione resti una mera dichiarazione di principio, alla mercé della maggioranza politica di turno, ma evitando anche che l'intera disciplina sia affidata alla legge, per quanto rinforzata. Da questo punto di vista, il disegno di legge presentato dal governo suona debole, poiché prevedendo che «l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni siano assicurati in base ai principi e ai criteri stabiliti con legge approvata a maggioranza dei due terzi», rinvia l'introduzione del pareggio a un momento indeterminato (e sappiamo bene quanti anni possano passare!) e a una fonte, la legge, che non sembra avere il rango appropriato per ricevere e definire, anche da un punto di vista simbolico, l'enunciazione di un principio così forte. Principio su cui – in fin dei conti – si giocherà un cambiamento della forma di Stato, o, se si vuole, un perfezionamento della forma di Stato sociale, depurata dal peccato originale degli sprechi, delle inefficienze e dell'assistenzialismo.

Pertanto, se mutuare da esperienze comparate (Francia e Spagna) l'utilizzo di una norma che possa divenire interposta tra la Costituzione e la legge ordinaria è un buon compromesso tra il piano dei principi e quello delle regole, occorre che la Costituzione sia più rigida nel definire i principi di rigore dei conti pubblici, e vada oltre persino alle regole introdotte dalla riforma tedesca.

Difatti, prescrivere soltanto che le uscite siano pari alle entrate, senza ricorso all'indebitamento, non è un vincolo sufficiente a garantire la responsabilità fiscale delle pubbliche amministrazioni, né nei confronti della popolazione attuale né nei confronti delle generazioni future.

Perché tale responsabilità sia espressione di scelte di spesa credibili, essa deve accompagnarsi almeno a tre misure.

La prima misura consiste nella fissazione di un tetto di spesa, che obblighi i governanti a razionalizzare e ottimizzare l'allocatione delle risorse disponibili. Vi è chi ha parlato anche di un tetto alla pressione fiscale, che rappresenta pur sempre un criterio sostanziale che supera il vincolo formalistico espresso dal saldo. Tuttavia, è preferibile spostare il tetto dal lato della spesa, anche per una questione simbolica di palesare, agli occhi dei governanti e dei governati, il fatto che i primi non possono spendere oltre un certo limite, come avviene in ogni sana gestione domestica.

Una simile misura sconta le numerose critiche di chi teme che, conseguentemente, lo Stato non possa più garantire i livelli essenziali concernenti i diritti, in particolare i diritti sociali. A ben vedere, però, entrambi i principi (pareggio e garanzia dei livelli essenziali) godono del medesimo rango costituzionale e andranno necessariamente calibrati e equilibrati, senza che l'uno possa essere sacrificato sull'altare dell'altro. Anzi, l'introduzione del pareggio avrebbe l'effetto di obbligare a una maggiore virtù nella spesa pubblica e nell'allocatione delle risorse: non potendo tagliare oltre il livello essenziale ciò che i governi destinano per il soddisfacimento dei diritti sociali, essi saranno obbligati a tagliare nelle spese inutili, negli sprechi e nelle diseconomie. Esso potrebbe in sostanza raddrizzare gli obiettivi di spesa pubblica, se vale anche per l'Italia ciò che Buchanan, ancora una volta, scriveva per gli Stati Uniti: «Il debito pubblico creato dai pubblici poteri negli Stati Uniti in un regime di disavanzi di bilancio crescenti e a quanto pare permanenti ha finanziato il consumo (da parte della popolazione o delle autorità), piuttosto che gli investimenti. Le classiche regole di prudenza fiscale sono state violate due volte: non solo il governo non ha rispettato l'impegno di compensare ogni aumento di spesa o riduzione di imposte con tagli (o aumenti) equi-

valenti (“pay as you go”), ma non è neppure riuscito ad utilizzare in modo produttivo i fondi presi in prestito».<sup>3</sup>

Ciò non toglie che si debba discutere circa l’inserimento di alcune clausole, previste in tutte le proposte avanzate e nelle riforme straniere a cui si è fatto cenno, che evitino un eccessivo irrigidimento delle regole di bilancio (situazioni di emergenza e/o eccezionali, flessibilizzazione dipendente all’andamento ciclico, piani di ammortamento, misure di compensazione per gli enti locali, etc.) e che indirizzino un corretto utilizzo delle risorse (uso del miglioramento del risparmio pubblico, destinazione delle entrate straordinarie, etc.).

La seconda misura consiste nella dettagliata proceduralizzazione del ricorso alle deroghe, da rinviare alla apposita legge rinforzata, al fine di evitarne l’abuso. Queste ipotesi sono evidentemente le più delicate, dal punto di vista della tenuta del principio rispetto alla volontà politica. Per questo, più che cercare di definirle puntualmente a monte, è necessario prevedere bene, nella legge di contabilità, le procedure e le maggioranze necessarie ad evitare che vengano abusate e che rientri dalla finestra quella «imprudenza delle autorità pubbliche nell’indebitarsi e nello spendere»<sup>4</sup> che si cerca di far uscire dalla porta. In particolare, la questione della fase avversa del ciclo economico è una questione politica, su cui possono costituire pezzi d’appoggio parametri riconosciuti (come gli indici Istat). In questo caso, più che proceduralizzare l’accertamento della fase avversa, è forse opportuno fissare un tetto di sfioramento e le modalità per riassorbirlo.

La terza misura riguarda la previsione di meccanismi efficaci di *enforcement*. È necessario introdurre dei sistemi di controllo che consentano la verifica del rispetto da parte del governo e del parlamento del vincolo di pareggio. A tal proposito, si potrebbe riprendere il requisito, proposto dalla commissione per le riforme istituzionali della IX Legislatura (cd. Commissione Bozzi), di una maggioranza qualificata per l’approvazione delle leggi rinviate dal Presidente della Repubblica per manifesta violazione dell’art. 81 (si pensi che fino alla presidenza Cossiga su 23 rinvii, 21 sono stati motivati ex art. 81 Cost.); si potrebbero prevedere un controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti aventi forza di legge, un ricorso diretto e preventivo alla Corte costituzionale della medesima Corte, come già in parte in esame alle Commissioni riunite I Affari Costituzionali e V Bilancio della Camera, un rafforzamento dei controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, previsti dalla finanziaria del 2006.

Ci sarebbero ancora altre questioni su cui soffermarsi. Tra queste, il problema della responsabilità fiscale degli enti territoriali, su cui pende ancora l’incerta evoluzione del federalismo fiscale; e il superamento della *golden rule*, da molti osteggiato per costituire un freno allo sviluppo economico e infrastrutturale del paese, ma che in fin dei conti è inevitabile per evitare sia che il divieto di indebitamento venga aggirato da una diversa qualificazione della spesa, sia, specularmente, che alcune spese che compaiono nella parte corrente siano sacrificate pur essendo essenziali alla crescita (si pensi che le voci istruzione e ricerca compaiono, nel bilancio dello Stato, nel conto corrente, mentre sono quelle che più riflettono l’investimento sul futuro e sui giovani).

3 “The public debt incurred by the U.S. government during the regime of ever increasing, and apparently permanent, budgetary deficits has financed public or government consumption rather than public or government investment. The classical rules for fiscal prudence have been doubly violated. Not only has government failed to ‘pay as it goes’; government has also failed to utilize productively the funds that have been borrowed” (*Public Debt and Capital Formation, in Taxation and the Deficit Economy: Fiscal Policy and Capital Formation in the United States*, a cura di Dwight Lee, 177–194. San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy, 1986)

4 F.A. von Hayek *et al.*, replica alla lettera inviata da J.M. Keynes *et al.*, *Times*, 18 ottobre 1932



Resta comunque saldo, a nostro avviso, il convincimento che l'attuale situazione economica debba rappresentare l'occasione ultima e preziosa per fare ordine e pulizia nei conti pubblici, consegnare ai cittadini istituzioni che siano davvero responsabili di come spendono i soldi dei contribuenti, rendere sostenibili gli obiettivi dello Stato in un arco temporale superiore a quello elettorale.

Ciò si traduce, prima di tutto, nella regola costituzionale di un vincolo di pareggio rigoroso, per quanto flessibile, e accompagnato da un limite sostanziale alla spesa, che rigetti nel passato gli errori di un impiego irresponsabile delle risorse del paese e dei contribuenti.

Persuade dunque, alla luce delle considerazioni appena esposte, la proposta presentata al Senato da Nicola Rossi (AS2871) e confluita nella proposta di iniziativa di Antonio Martino alla Camera (AC4607) recante *Modifiche degli articoli 23, 81, 117 e 119 della Costituzione in tema di responsabilità fiscale*.

In primo luogo, tale progetto, introducendo all'art. 23 il principio di equità intergenerazionale nelle materie economico-finanziarie, richiama l'attenzione sulla sostenibilità della spesa pubblica come diritto delle generazioni future. In replica a quanti pensano, infatti, che il rigore nella tenuta dei conti pubblici voglia dire una minore garanzia di prestazioni sociali, il principio di equità fra le generazioni svela che il precetto della solidarietà – di cui quelle prestazioni sono il prodotto e che la Costituzione solennemente impone – deve caratterizzare non solo i rapporti della presente generazione, ma anche quelli fra questa e le future.

In secondo luogo, tale proposta è l'unica che affianca il pareggio di bilancio ad un obbligo sostanziale di contenimento della spesa delle amministrazioni pubbliche, stabilendo che essa non possa superare il 45% del prodotto interno lordo. Come già detto, la combinazione di questi due vincoli (pareggio formale e limite alla spesa) è la sola formula che possa seriamente impegnare i governi alla razionalizzazione dell'impiego delle risorse pubbliche.

Infine, la proposta sposta l'attenzione dalla definizione delle fattispecie che consentono un bilancio in deroga alla previsione delle procedure attraverso le quali, a prescindere dal motivo, si renda necessario il ricorso all'indebitamento (approvazione a maggioranza dei due terzi della legge di bilancio e previsione del piano di ammortamento), oppure si debba riparare alla violazione del principio di pareggio (compensazione nel triennio successivo) o al superamento del tetto di spesa (approvazione a maggioranza dei due terzi della legge di bilancio che comporti una spesa superiore al 45%, con regole ulteriori a seconda che la spesa sia coperta con ricorso all'indebitamento o con incremento delle entrate totali). Solo in questo modo, trasferendo la regola sul rigore delle procedure, e non sulla determinazione delle ipotesi che consentono il ricorso alla deroga, si può essere al riparo da interpretazioni troppo estensive, quando non da veri e propri abusi.

## IBL Focus

### CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.