



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori SACCONI e QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 MARZO 2014

Modifiche all’articolo 81 della Costituzione per rafforzare l’equilibrio dei bilanci pubblici e contrastare l’aumento della spesa pubblica

ONOREVOLI SENATORI. – Il pareggio del bilancio pubblico è entrato prepotentemente nel nostro ordinamento con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012. Il tema, che si è posto con grande forza in seguito alla grave crisi che ha investito la finanza pubblica di alcuni Paesi europei, rappresenta una delle questioni fondamentali dei moderni ordinamenti democratici.

Da questo punto di vista il tema della costituzionalizzazione del pareggio del bilancio non può essere ridotto a questione di natura meramente contabile-finanziaria. Esso coinvolge la concezione stessa della democrazia, perché investe uno dei pilastri dell'intero edificio istituzionale. Attraverso la Costituzione fiscale, infatti, vengono fissate le regole fondamentali entro le quali si svilupperanno le successive attività economiche e finanziarie degli apparati pubblici. In altre parole, con la Costituzione fiscale si definiscono compiutamente le relazioni fra libertà ed autorità, fra diritti individuali, diritti sociali e doveri fiscali che rappresentano il cuore dei sistemi politici.

E la Costituzione fiscale, nel disciplinare tale relazione, opera anche un'*actio finium regundorum* tra gli attori istituzionali, ed in particolare fra il Parlamento ed il Governo.

La stessa origine del parlamentarismo, e quindi delle moderne democrazie costituzionali, è intimamente legata all'emersione di forme di controllo sull'esercizio da parte del Sovrano dei poteri di spesa e delle connesse potestà impositive. Sul punto basti pensare alle riflessioni di Walter Bagehot a proposito della «funzione finanziaria» del Parlamento o al famoso *slogan* dei coloni nord-americani «*No taxation, without representation*».

Il dibattito sull'equilibrio del bilancio ha accompagnato sin dai suoi albori lo sviluppo della moderna economia politica. Dalla scuola classica, sviluppatasi nel Regno Unito attorno al XVIII secolo, con la sua idea di Stato «minimale», alle riflessioni di David Ricardo sul principio d'indifferenza tra il finanziamento della spesa corrente con la tassazione oppure con il ricorso all'indebitamento basata sull'assunto delle aspettative perfettamente razionali dei cittadini. Dalla teoria generale di Keynes che ha rappresentato l'architrave teorica per le politiche di *deficit spending* della seconda metà del XX secolo, sino alla teoria neoclassica, di cui fu capofila la scuola di Chicago, che nega con decisione l'impianto delle teorie keynesiane del *deficit spending* e ripropone le idee classiche relative all'equilibrio del bilancio, e da ultimo alla scuola austriaca, facente capo al *Nobel* Von Hayek, la quale affermò, tra le altre cose, che i *deficit* pubblici generano inflazione.

Prima ancora che su ragioni di carattere economico, il principio dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio pubblico è un principio di senso comune. Il senso comune è qui inteso come la traduzione pratica di quell'ordine morale che si è sviluppato nel corso della Storia man mano che l'uomo è riuscito a superare il proprio istinto di animale tribale, sviluppando quel senso di solidarietà verso i propri simili derivante dalla sua appartenenza ad una medesima comunità. La prudenza fiscale degli Stati è stata per secoli una regola che, prima ancora che su ragioni di carattere economico, si fondava sulla natura morale delle comunità umane. L'imperativo di non dissipare il «capitale nazionale», l'impegno a non pregiudicare

care il futuro dei discendenti della propria comunità hanno rappresentato per secoli un elemento costitutivo della morale civica. Non è del resto un caso, se per secoli i bilanci dello Stato sono stati in equilibrio, senza che nessuno avvertisse il bisogno di fissare norme imperative che vincolassero la discrezionalità di bilancio.

Naturalmente nel corso della Storia si sono verificate numerose fasi nelle quali le finanze pubbliche hanno registrato disavanzi anche ampi. Ma si è trattato di casi collegati ad eventi di carattere straordinario, che avevano reso impossibile il rispetto della regola aurea del pareggio, ovvero derivanti dalla cattiva gestione dei governanti, i quali erano di tale esito ritenuti responsabili. In ogni caso, il disavanzo di bilancio era nel comune sentire considerato un disvalore morale o comunque, anche quando necessitato, un evento negativo.

Da un certo punto di vista, il vincolo costituzionale introdotto nel 2012 al saldo di bilancio rappresenta un «ritorno al passato». Nelle intenzioni dei nostri Padri costituenti l'articolo 81 avrebbe dovuto assicurare la naturale tendenza al pareggio di bilancio.

Così del resto si espressero testualmente sia Ezio Vanoni, firmatario dell'emendamento che sarebbe poi diventato norma costituzionale, sia Luigi Einaudi.

Ben sappiamo come la storia si sia incaricata di smentire le previsioni di Einaudi e Vanoni. Nonostante un vincolo costituzionale rigoroso (ed originale nel panorama costituzionale comparato), in oltre sessant'anni di applicazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, siamo riusciti ad accumulare un debito pubblico enorme e che rappresenta oggi il principale problema del Paese.

Ma se l'articolo 81 storicamente ha fallito ciò deriva forse da alcuni suoi limiti tecnici, ma soprattutto da fattori politici.

A partire dalla metà degli anni '50, la maggioranza parlamentare si mostra sempre meno coesa e coerente ed il Governo sempre

meno in grado di esercitare quella funzione di comitato direttivo della maggioranza.

Il Governo, da «comitato direttivo della maggioranza» che era, diventa – in questa fase – il «comitato esecutivo del Parlamento». A partire da allora, il Governo ha perso quella capacità di guida forte delle decisioni di finanza pubblica e si è dovuto impegnare in una faticosissima azione di inseguimento del Parlamento concentrato sull'approvazione di decisioni legislative di spesa. Un processo che raggiunge il suo acme tra gli anni settanta e ottanta dove il fenomeno delle leggi finanziarie *omnibus* traduce in modo plastico la situazione di sostanziale ingovernabilità della finanza pubblica che ha caratterizzato il nostro Paese. Naturalmente da allora molta acqua è corsa sotto i ponti.

Oggi il quadro è profondamente cambiato. La curvatura maggioritaria che assume il sistema a partire dalle elezioni del 1994 determina una modifica negli equilibri istituzionali fra Governo e Parlamento che appare più evidente proprio nelle decisioni di finanza pubblica. Modifica che viene naturalmente esaltata dall'ingresso nell'ordinamento di forti vincoli alla discrezionalità della politica di bilancio dello Stato, definiti prima con l'adesione all'Unione monetaria europea, e poi recepiti nel testo della Carta fondamentale con il nuovo articolo 81.

Ma se è vero che siamo di fronte ad un vero e proprio cambio del paradigma del sistema, dobbiamo riconoscere che tale novità non è stata accompagnata da una contemporanea coerente revisione delle regole che lo governano.

L'introduzione in Costituzione del pareggio di bilancio ha importanti conseguenze sull'equilibrio fra Governo e Parlamento. L'assetto costituzionale originario in Costituzione era concentrato sul pareggio delle decisioni incrementali di spesa ed era viceversa indifferente al saldo complessivo del bilancio.

La costituzionalizzazione del vincolo di bilancio determina, evidentemente, un ribaltamento della prospettiva. Il passaggio dal vincolo di ciascuna decisione incrementale di spesa al vincolo sul saldo complessivo del bilancio riporta al centro della discussione il problema dei poteri del Governo in materia di legislazione di spesa.

Occorre domandarsi in che modo è possibile che il pareggio del saldo di bilancio, una volta introdotto in Costituzione, possa poi essere concretamente rispettato.

Se, infatti, fino a ieri una legge di spesa, che determini oneri finanziari superiori ai mezzi di copertura apprestati, faceva sorgere un problema di legittimità limitato alla stessa legge, oggi - affermato il vincolo del pareggio del bilancio - l'eventuale inidoneità della copertura finanziaria di una legge di spesa determinerebbe l'illegittimità dell'intero bilancio dello Stato.

Per queste ragioni, appare indispensabile, in un regime di finanza pubblica vincolato al pareggio, affidare all'Esecutivo il compito di valutare la compatibilità delle iniziative di spesa con il quadro di finanza pubblica e con il rispetto dell'equilibrio contabile.

Una valutazione del genere postula una visione di insieme degli andamenti finanziari e una conoscenza adeguata degli apparati amministrativi e, pertanto, non può certo essere affidata alla dinamica delle libere determinazioni parlamentari.

Il Parlamento è organo istituzionale collegiale, la formazione della cui volontà dipende da una pluralità di fattori che possono mutare significativamente in relazione ai diversi oggetti di deliberazione.

Come da tempo segnalato dagli economisti della scuola di *Public Choice*, le deliberazioni di spesa adottate dal collegi rappresentativi particolarmente complessi, quali ovviamente sono i Parlamenti, possono sovente non riflettere fedelmente le preferenze degli elettori. Infatti, il semplice scambio reciproco di appoggi da parte di gruppi di minoranza alle rispettive proposte (il cosiddetto

logrolling) rende possibile l'approvazione di proposte che in sé considerate non avrebbero incontrato l'appoggio della maggioranza.

Ma, se in assenza di un vincolo di bilancio, la potenziale incoerenza del procedimento parlamentare di decisione di spesa si traduce normalmente in una lievitazione della spesa ad un livello superiore a quello preferito dalla maggioranza degli elettori, in presenza di un (più o meno) rigido vincolo di bilancio rischia di rendere impossibile il concreto rispetto del vincolo.

Del resto, il riconoscimento di un indiscriminato potere di spesa in capo al Parlamento finisce per alterare il corretto rapporto fra Governo e Parlamento.

Storicamente i Parlamenti nascono esattamente con l'obiettivo di controllare, in rappresentanza dei cittadini contribuenti, l'attività di tassazione (e quindi di spesa) degli Esecutivi.

Nell'esperienza italiana del secondo dopoguerra si è verificato un sostanziale ribaltamento del rapporto.

Abbiamo assistito per lunghi tratti ad un Governo costretto ad una continua azione di contenimento delle iniziative di spesa dei parlamentari e quindi incapace di perseguire una propria efficace strategia di politica economica e di bilancio.

In questa prospettiva, per superare le predette criticità, il presente disegno di legge costituzionale intende completare l'impianto del nuovo articolo 81 della Costituzione, aggiungendovi due nuovi commi il cui combinato disposto è volto, come recita il titolo del disegno di legge, a rafforzare l'equilibrio dei bilanci pubblici e a contrastare l'aumento della spesa pubblica.

In primo luogo, dopo il terzo comma dell'articolo 81, è aggiunto un nuovo comma che introduce, sulla scorta di quanto previsto in altri ordinamenti, il potere di veto del Governo sulle iniziative parlamentari di spesa; a tal fine, si prevede, segnatamente, che le Camere non possano, senza il consenso del Governo, approvare leggi che comportino

nuove o maggiori spese a carico dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Il riconoscimento al Governo di un potere di veto sulle iniziative parlamentari di spesa, oltre a contribuire a superare le predette criticità che nonostante i molteplici vincoli legislativi e regolamentari introdotti negli ultimi anni rendono ancora troppo spesso incoerente il sistema delle decisioni di bilancio, avrebbe anche altri virtuosi effetti indiretti sul sistema. Una riforma del genere consentirebbe, infatti, anche di rilanciare il ruolo del Parlamento nel settore del controllo sulla finanza pubblica. Nonostante i tentativi di rianimazione succedutesi negli ultimi anni (basti pensare da ultimo alla riclassificazione del bilancio per missioni e per programmi), il controllo parlamentare sulla finanza pubblica è rimasto la cenerentola del nostro sistema istituzionale. Le Commissioni bilancio, le Commissioni di settore delle due Camere dedicano, infatti, pochissimo tempo e nessuna energia all'attività di controllo sulla quantità e sulla qualità della spesa e più, in generale, all'attività di valutazione delle politiche pubbliche. Ma ciò rappresenta il venir meno di una delle funzioni fondamentali della rappresentanza parlamentare. E quest'assenza, paradossalmente, finisce per indebolire lo stesso Governo, che potrebbe controllare assai meglio l'attività degli apparati amministrativi sotto la sua direzione, se avesse un efficace stimolo parlamentare.

Sotto altro profilo, il presente disegno di legge intende contrastare il rischio che l'introduzione del vincolo del pareggio di bilancio possa tradursi in un aumento della pressione fiscale laddove il Governo, di fronte alla difficoltà di ridurre le spese, si trovi indotto a incrementare le entrate.

A questo fine, in passato è stato proposto di introdurre in Costituzione un tetto massimo alla pressione fiscale. Ma tale soluzione, oltre che incerta sul piano tecnico (non esistono parametri scientifici in grado di definire un livello ottimale di pressione

fiscale), appare debole sul piano politico-costituzionale (il livello di pressione fiscale rappresenta il cuore delle proposte di politica economica che si confrontano sul piano del consenso elettorale) e controindicato sul piano operativo (la fissazione del tetto ad un livello elevato potrebbe paradossalmente diventare un incentivo all'aumento della pressione fiscale).

Il problema deve essere dunque affrontato attraverso meccanismi in grado di elevare il profilo della trasparenza e della responsabilità democratica della decisione parlamentare sul bilancio, agendo in particolare sul versante dell'introduzione di limiti alla crescita della spesa complessiva delle pubbliche amministrazioni; limiti che risulterebbero peraltro perfettamente in linea con quanto previsto dalle nuove regole europee del Patto di stabilità e crescita, che accanto ai tradizionali vincoli sul debito e il *deficit*, hanno previsto una nuova regola sulla spesa.

In questa direzione, il disegno di legge in oggetto introduce un ulteriore comma aggiuntivo all'articolo 81 della Costituzione, finalizzato proprio a prevedere un meccanismo che ponga un limite al livello della spesa pubblica, in base al quale le Camere, in sede di decisione di programmazione economico-finanziaria, sono tenute a stabilire il livello massimo della spesa delle pubbliche amministrazioni al quale dovranno conformarsi sia la legge di bilancio, sia le leggi di spesa approvate successivamente, fatte salve le spese necessarie a far fronte ad eventi eccezionali. Con questa disposizione il Parlamento sarebbe chiamato ogni anno a fissare, in anticipo rispetto all'approvazione della complessiva manovra di bilancio, il livello massimo della spesa dell'intero aggregato della pubblica amministrazione, che dovrà essere rispettato nel triennio della programmazione.

Tale determinazione, suscettibile naturalmente di aggiornamenti in ciascun anno, oltre ad avere grande rilievo politico, avrebbe anche l'effetto di vincolare giuridicamente i

successivi interventi legislativi, sia la legge di bilancio che le leggi di spesa adottate in corso di esercizio, salve naturalmente le decisioni di spesa rese necessarie per far fronte ad eventi eccezionali; questi ultimi verrebbero a coincidere con gli eventi al verificarsi dei quali ai sensi del secondo comma del nuovo articolo 81 della Costituzione è consentito il ricorso all'indebitamento, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti (secondo quanto specificato dalla legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio per eventi eccezionali si intendono i periodi di grave recessione economica relativi anche dell'area dell'euro o all'intera Unione europea e gli eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie, nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese).

In proposito, va notato che l'introduzione di una tale previsione costituzionale risulterebbe in linea e perfettamente coerente con quanto da ultimo disposto dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 e dalla successiva legge «rinforzata» n. 243 del 2012 attuativa dei nuovi articoli 81 e 97 della Costituzione, che proprio al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, ha introdotto una specifica regola sulla spesa, stabilendo il principio generale in base al quale il tasso annuo programmato di crescita della spesa delle amministrazioni pubbliche non possa essere superiore a quello derivante dalle regole europee.

Tale previsione richiama, come accennato, uno dei principi alla base della nuova *governance* economica europea, ossia il concetto di una politica di bilancio prudente basata su una regola di evoluzione della spesa - da valutare rispetto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale del Paese - la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine. Allo scopo di assicurare il rispetto del vincolo alla crescita della spesa, la predetta legge rinforzata di contabilità dispone che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio debbano indicare, per il triennio di riferimento, il livello della spesa medesima, il cui monitoraggio è affidato al Ministro dell'economia e delle finanze, ed inoltre prevede che qualora, a seguito di tale monitoraggio, sia stimato il superamento di tale livello, il Governo sia tenuto a trasmettere una relazione alle Camere, che evidenzi le eventuali misure correttive da adottare al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici.

Le disposizioni che qui si propongono, in quanto di rango costituzionale, non farebbero che perfezionare e rendere più stringente il predetto vincolo alla crescita della spesa, e contribuirebbero in tal modo ad evitare che in futuro gli sforzi per il risanamento finanziario e la riduzione della pressione fiscale siano vanificati da una moltitudine di «assalti alla diligenza», così come si è ancora una volta verificato nel corso dell'esame dell'ultimo disegno di legge di stabilità.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifiche all'articolo 81
della Costituzione)*

1. All'articolo 81 della Costituzione, dopo il terzo comma sono inseriti i seguenti:

«Le Camere non possono, senza il consenso del Governo, approvare leggi che comportano nuove o maggiori spese a carico dei bilanci delle pubbliche amministrazioni.

Le Camere, in sede di decisione di programmazione economico-finanziaria, stabiliscono il livello massimo della spesa delle pubbliche amministrazioni al quale dovranno conformarsi sia la legge di bilancio, sia le leggi di spesa approvate successivamente, salvo che per le spese necessarie a far fronte ad eventi eccezionali».

