

Un esempio di costituzionalismo economico *ante litteram*: l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana

Giuseppe Vegas*

Senato della Repubblica, Roma

1. - Introduzione

L'articolo 81 della nostra Carta fondamentale rappresenta un *unicum* nella parte seconda della Costituzione. Unisce in sé la presenza di una norma sulle regole, o sulle procedure, e di una norma di contenuto. Nella prima parte della Costituzione è più facile imbattersi in norme di contenuto, che rappresentano la costituzionalizzazione di giudizi di valore: il principio di uguaglianza e l'obbligo dello Stato di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono la piena realizzazione ne sono il migliore esempio. Ma la seconda parte contempla esclusivamente regole procedurali: come si formano il parlamento e il governo, che potere ha il presidente della repubblica, e via discorrendo.

Invece l'articolo 81 è diverso. In esso, è vero, è presente una parte procedurale — i primi tre commi — ma è contenuta anche una parte di indirizzo, il quarto comma. Esso ha lo scopo di garantire la costituzionalità e, di converso, l'incostituzionalità nel caso in cui il principio non sia adempiuto, solo alle future leggi che

* <giuseppe.vegas@senato.it>

ne rispettino i precetti, che contengano cioè un'adeguata copertura finanziaria delle spese o delle minori entrate previste nel testo medesimo. Le norme della Costituzione che disciplinano il procedimento legislativo si limitano, invece, a precisare i meccanismi di formazione delle leggi, ma non si occupano del fatto che la legge in sé sia buona o cattiva, che migliori le condizioni di vita dei cittadini, oppure no. Invece la regola sulla copertura finanziaria ha lo scopo precipuo di scongiurare i rischi di una finanza allegra. Ciò perché, a seguito di un condivisibile giudizio di valore, la norma voluta da Einaudi divide le leggi di spesa in buone e cattive. Quelle buone finanziano spese per cui esistono le risorse. Quelle cattive spendono a debito. Queste ultime non sono conformi alla Costituzione, le prime sì. In fondo, la *ratio* della norma è semplice: poiché un'ordinata gestione della cosa pubblica necessita in primo luogo della solidità delle finanze statali, è opportuno che esse rimangano tali e, di conseguenza, che siano sanzionati i comportamenti che non corrispondono al fine che la norma si propone. Si tende pertanto, e in questo senso il quarto comma rappresenta forse il primo esempio di costituzionalismo economico *ante litteram* — prima cioè che la dottrina approfondisse la questione e ne indicasse la via come rimedio all'elefantiasi degli Stati moderni — a fissare una regola che non contenga esclusivamente come oggetto il comportamento dei pubblici poteri, ma anche il contenuto, la direzione che dovrà avere quel comportamento. Nella sostanza, il principio non ha altro scopo se non quello di rendere più difficile la spesa pubblica. E quindi, per via indiretta, di porsi l'obiettivo di evitare l'espansione della mano pubblica, e dunque la crescita del rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno lordo. Ciò non significa che non si tratti di un principio in sé adattabile ai mutamenti di sensibilità della società, con particolare riferimento alla progressiva espansione della qualità e quantità dei servizi pubblici in funzione del livello del reddito nazionale. Significa tuttavia che la crescita della latitudine degli interventi pubblici è subordinata al mantenimento di un sistema economico che conservi caratteristiche di dinamicità tali da poter assicurare un crescente utilizzo di risorse a fini pubblici. Ma, perché ciò possa avvenire, è necessario che l'economia non risulti sta-

talizzata di fatto, ancorché in modo strisciante, e che quindi ai privati sia lasciato un livello adeguato di risorse per far fronte ai loro bisogni. Infatti se scopo della norma è quello di limitare la spesa, il suo corollario è quello di contenere la tassazione: se non servono a finanziare la spesa pubblica, le tasse sono inutili, e quindi possono essere risparmiate al contribuente. Si tratta in sostanza dell'applicazione dell'altra faccia del principio di sussidiarietà. Si origina così un circuito virtuoso — meno spesa, meno tasse, più sviluppo economico, — e si garantisce la permanenza di un solido sistema di economia di mercato. Se questa è la *ratio* dell'art. 81, quarto comma, occorre domandarsi come questo principio, che rappresenta un *unicum* nei sistemi internazionali delle democrazie occidentali, sia stato concretamente applicato nei primi sessant'anni di vita della repubblica.

Per procedere, è opportuno scandire idealmente la vita repubblicana, con riferimento alle questioni di finanza pubblica, in tre periodi, che vedono un diverso tipo di attuazione della norma citata. Il primo periodo parte dalla fase del centrismo e va fino a quello della solidarietà nazionale (1978), quello successivo fino al Trattato di Maastricht del 1992 e il terzo fino ai giorni nostri.

2. - Il centrismo

Nel periodo del centrismo il precetto del quarto comma rimase sostanzialmente inapplicato. Nello spirito einaudiano “i mezzi con cui far fronte” alle nuove leggi di spesa sarebbero dovuti corrispondere in via principale allo strumento fiscale, in modo da rendere evidente per i contribuenti il *trade-off* tra il nuovo servizio pubblico finanziato e il sacrificio che veniva loro richiesto per trovare le risorse necessarie, applicando per tal via in concreto il principio del “beneficio”, tanto caro alla scienza delle finanze italiana. Un simile meccanismo trasparente non si conciliava tuttavia con la prassi, allora imperante, di utilizzare gli strumenti che i meccanismi di illusione finanziaria offrivano ai governanti. Il crescente allargamento dei servizi pubblici e la massiccia azione di redistribuzione del reddito operate in quegli an-

ni, sostenute dagli effetti benefici di una crescita economica tumultuosa, consentivano ai governi di non richiedere troppi sacrifici ai contribuenti e di spostare in avanti nel tempo — attraverso il facile strumento del debito pubblico — il momento in cui i cittadini avrebbero dovuto corrispondere l'esatto prezzo dei servizi ottenuti da chi era venuto prima di loro. Ecco che il gioco si delinea nei suoi contorni essenziali. La legge di spesa quantifica un onere (non sempre, in verità, in misura esatta: basti ricordare la nota legge di prepensionamento degli *ex* combattenti, la n. 336 del 1972, che stimava un onere di circa 500 miliardi di lire e che a regime venne a costarne svariate migliaia) e, per coprirlo, o utilizza gli stanziamenti già previsti per tutte le altre spese del bilancio dello Stato, oppure, più semplicemente, si limita ad incrementare in misura corrispondente il ricorso al mercato, cioè il debito pubblico. Se si considera poi il fatto che la copertura era limitata al primo anno di esercizio, il gioco è ancora più smaccato: normalmente nel primo anno la spesa è di molto inferiore rispetto a quella totale o a quella a regime. Se si deve costruire un'opera pubblica, nel primo anno si arriva sì e no a vedere il progetto, se si assumono dei pubblici dipendenti, nel primo anno si pagano solo gli stipendi iniziali, ma poi gli emolumenti crescono. Il circuito dell'incremento della spesa pubblica finisce dunque per trovare giustificazione tutto all'interno del bilancio. In ciò contravvenendo al terzo comma del medesimo art. 81, laddove si precisa che con il bilancio non si possono finanziare nuove spese né modificare le entrate e si afferma il principio secondo il quale il bilancio è una legge formale — cioè approvata dal parlamento con il rito che caratterizza le leggi — ma non riveste caratteristiche di legge sostanziale, di una legge cioè che ha la stessa forza delle fonti normative a lei equiordinate e che può modificare l'ordinamento giuridico. Ma se il bilancio è legge formale, ne discende che sarebbe *contra legem* dotare i capitoli di spesa di risorse superiori alle necessità stimabili al momento dell'approvazione del bilancio stesso — dato che nessuna legge autorizza a spendere di più — e, corrispondentemente, finanziare una spesa senza incrementare gli stanziamenti di bilancio. L'effetto della prassi di caricare sul bilancio la spesa nuova, non originariamente

prevista nel bilancio stesso, si risolveva nell'incremento automatico del livello della spesa iscritta a bilancio nell'esercizio successivo. Ma dato che, per definizione, la legge di bilancio non necessita di copertura finanziaria — perché, come si è visto, è legge formale — il bilancio dell'anno successivo reca maggiori spese non coperte, che comunque devono trovare una fonte di finanziamento. Dato inoltre che, sempre con il bilancio, non si possono ridurre altre spese o incrementare le entrate tributarie, si compie una semplice operazione aritmetica: si incrementano le entrate attraverso l'accensione di prestiti, in modo da riportare in pareggio entrate complessive e spese complessive. Il risultato è che tutta la nuova spesa va a debito e il bilancio diventa lo strumento per eludere, in un colpo solo, il terzo e quarto comma dell'art. 81. In sostanza, per tal via cade il principio della contestualità tra spesa e copertura finanziaria e l'onere dell'aggiustamento viene scaricato sul futuro. Si tratta di un sistema che poteva reggere, finanziariamente e politicamente, solo fino a quando il livello di spesa pubblica, e corrispondentemente di tassazione, restava contenuto rispetto al PIL e gli oneri per il servizio del debito rappresentavano una frazione modesta rispetto al complesso della spesa pubblica, sia a causa della limitata quantità del debito accumulato, sia con riferimento a un livello di tassi di interesse ragionevolmente non elevato. Si tratta in sostanza di un gioco che non può durare a lungo.

3. - La solidarietà nazionale

Il problema scoppia quando la crisi economica si fa sentire e la crisi sociale si trasforma in crisi politica. Gli anni successivi al 1968 vedono il tentativo della classe politica di sedare con il ricorso massiccio alla spesa pubblica quello che allora era visto come il possibile principio di una fase rivoluzionaria. Alla protesta di quanti erano stati tenuti ai margini della ripartizione dei frutti dello sviluppo economico si risponde con innovazioni istituzionali (lo Statuto dei lavoratori è del 1970), ma soprattutto allargando i cordoni della borsa. La crescita imponente della spesa so-

ciale, che si innesta sulla crisi petrolifera del 1973, innesca il detonatore dell'inflazione a due cifre. Il fenomeno inflattivo si ripercuote meccanicamente sui tassi di interesse dei titoli del debito pubblico: quello che fino ad allora rappresentava un problema tutto sommato modesto, l'onere del servizio del debito, si trasforma in breve nel principale problema della finanza pubblica. Quello di come far fronte ad una spesa che andava crescendo in modo esponenziale e che sottraeva ingenti risorse al finanziamento delle altre spese pubbliche, rendendo necessario finanziarle in disavanzo, con la conseguenza che tale meccanismo provocava a sua volta l'aumento della massa del debito che, ancora una volta si rifletteva in un ulteriore incremento della spesa per il pagamento degli interessi. La situazione divenne ben presto insostenibile. Il colpo finale lo diedero gli episodi di terrorismo, che culminarono nel rapimento Moro. Le forze di centro si resero conto di non poter più essere in grado di governare da sole e si aprì la stagione della solidarietà nazionale.

I nuovi arrivati, la sinistra, erano portatori tuttavia di un approccio diverso, quello proceduralista. Secondo tale criterio, l'attenzione principale va posta sul metodo — sulle procedure, appunto, quando si tratta di decisioni istituzionali — in base all'argomentazione che un corretto approccio metodologico è di per sé idoneo a garantire il conseguimento dell'obiettivo. Ecco dunque che nasce la legge n. 468 del 1978, destinata a costituire nel futuro l'ossatura della legislazione in materia di contabilità pubblica, con lo scopo principale di definire una serie di regole procedurali relative al procedimento legislativo e a quello amministrativo nel campo della finanza pubblica. Il rispetto di quelle regole sarebbe stato di per sé sufficiente a garantire l'ottenimento dell'obiettivo del risanamento finanziario, che veniva in qualche modo assunto come obiettivo immanente ed immutabile della politica finanziaria e, nelle intenzioni del legislatore del 1978, sottratto alla disponibilità delle scelte politiche del governo di turno.

La legge n. 468 si reggeva su due pilastri fondamentali: l'istituzione della legge finanziaria e l'attribuzione al parlamento del primato della decisione. Si è già visto come la legge di bilancio fosse ormai diventata una sorta di "cavallo di Troia", mediante il

quale si eludeva automaticamente il principio della copertura finanziaria delle leggi. Per porvi rimedio si potevano seguire due strade: o quella di conferire valore di legge sostanziale al bilancio — obbligando così la legge di bilancio a coprire le spese nuove o maggiori rispetto a quelle dell'esercizio precedente — oppure, ed è questa la strada scelta dal legislatore, lasciare immutata la caratteristica di legge formale del bilancio, ma affiancare a quest'ultimo una legge annuale, da approvarsi contestualmente, con caratteristiche di legge sostanziale e con la funzione di regolamentare — e ovviamente coprire — l'area di variazione della spesa e dell'entrata rispetto all'esercizio precedente. Restava naturalmente una zona grigia, quella delle spese discrezionali e di quelle il cui andamento era determinato dal fattore legislativo, come è il caso degli stipendi dei pubblici dipendenti, il cui onere continuava a poter essere direttamente variato in sede di bilancio, senza necessità di copertura: zona grigia di cospicue dimensioni, ma ragionevole sotto un profilo giuridico. La finanziaria, dunque, in sostanza operava la saldatura tra legislazione di spesa (categoria alla quale anch'essa appartiene per la parte direttamente modificativa della spesa pubblica) e bilancio e aveva inoltre lo scopo di rendere evidente al parlamento e all'opinione pubblica il tasso annuale di incremento della spesa, garantendone al contempo la sana copertura, in modo, da una parte, da applicare il quarto comma dell'art. 81 e, dall'altra, di far salvo il principio del beneficio.

La buona intenzione era tuttavia messa a rischio da un peccato originale. Nata nell'epoca dell'imperante dottrina della "centralità del parlamento", la finanziaria affidava la decisione finale, soprattutto sul delicato tema della sua copertura — oltre che in quello della copertura delle leggi di spesa — al parlamento, e in principal luogo alle commissioni bilancio di Camera e Senato. Ciò comportava l'esclusione della competenza delle competenze in materia in capo al governo. La stessa esistenza di un nuovo strumento legislativo che consentiva al parlamento di "salire sull'*omnibus*" per depositarvi emendamenti ed istanze di ogni genere, sicuro che esse sarebbero giunte alla destinazione finale in tempi molto più rapidi rispetto a quelli consentiti dall'ordi-

nario *iter* parlamentare, si era ben presto trasformata in una vera e propria corsa generalizzata all'emendamento, ovviamente di spesa. Si originava così una pressione alla quale nessun governo era in grado di resistere. Ben presto la finanziaria da strumento di contenimento della spesa divenne veicolo per la sua crescita incontrollata. Infatti, proprio a causa dell'applicazione alla finanziaria del principio di prevalenza del parlamento, la finalità del nuovo strumento finì per esserne stravolta. Il governo ha l'iniziativa legislativa esclusiva per la presentazione dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, ma non può porre veti ad emendamenti parlamentari di spesa. Quindi spesso si vede costretto a subire modifiche approvate dal parlamento, anche quando non le condivide. Tra l'altro si tratta di una facile strada adottata da molti ministri, che, non riuscendo ad affermare le proprie ragioni nella sede del consiglio dei ministri, fanno transitare modifiche tramite parlamentari amici. Il risultato finale è che il governo, che pure è il responsabile, interno e internazionale, della gestione delle finanze pubbliche, si trova a dover rispondere di decisioni che a volte non sono sue, e che anzi osteggia. Ed esso, pur formalmente responsabile, si sottrae alla responsabilità politica riferendo le variazioni approvate alle scelte del parlamento. La conseguenza è che manca l'imputazione soggettiva del principio di responsabilità, in mancanza del quale ogni soggetto che partecipa alla procedura cerca di attribuirsi i meriti presso l'elettorato di una determinata spesa e di scaricare sugli altri il demerito per il cattivo andamento delle finanze pubbliche. Si instaura così un meccanismo che tende a premiare i comportamenti peggiori e ad autoalimentare l'indiscriminata crescita della spesa.

Non a caso, pur disciplinando la legge del 1978 la struttura della finanziaria e tipizzando le fattispecie di copertura delle nuove maggiori spese, la prassi parlamentare prevalente nel primo quindicennio di applicazione della nuova legge di contabilità è stata quella di mantenere una sorta di rispetto formale dei dettami della legge stessa — votare in parlamento prima il bilancio, poi la finanziaria, trovando le necessarie compensazioni all'interno dei suoi articoli e delle sue tabelle — ma di svuotarne

la portata sostanziale, facendo ricorso a due espedienti. Quello dei fondi negativi e quello della votazione residuale del livello del saldo netto. Con il primo espediente, in realtà meno rilevante sotto il profilo finanziario, si consentiva di iscrivere in finanziaria nuove spese, subordinandone l'attuazione all'approvazione di entrate in misura corrispondente. Lo stanziamento destinato alla spesa era appostato come algebricamente negativo, facendovi corrispondere l'entrata, con il segno positivo. Tuttavia, per trasformare il segno negativo e dar corso alla spesa, non era necessaria la realizzazione effettiva dell'entrata, ma bastava la sua approvazione legislativa. Si iniziava dunque a spendere anche senza aver incassato un soldo. Quello invece della votazione residuale del saldo netto da finanziare è stato il vero grimaldello che ha fatto saltare il sistema. Il gioco era semplice. Anziché determinare *ab origine* quale sarebbe stato il livello del saldo — che rappresenta il disavanzo di competenza e corrisponde, in linea di massima, all'incremento del ricorso al mercato, e quindi all'accensione di nuovo debito pubblico — con riferimento alla situazione di finanza pubblica e all'andamento dei tassi di interesse, e quindi farne oggetto della più importante valutazione politica e della prima fondamentale decisione e, conseguentemente, votazione parlamentare della finanziaria — in modo da fissare una volta per tutte il livello massimo dell'intervento pubblico, consentendo eventuali modifiche solo all'interno dei tetti prestabiliti — si faceva ricorso all'espediente di votare prima tutte le altre parti del testo e gli emendamenti, dopo di che si calcolava l'onere complessivo e, se tale onere era superiore, come regolarmente avveniva, alla spesa originariamente stimata, si innalzava semplicemente il livello del saldo e di conseguenza il ricorso al finanziamento in disavanzo. Si trattava di un mero artificio contabile, anche in questo caso destinato a non durare nel tempo a causa dei suoi deleteri effetti sull'andamento della finanza pubblica. Occorrerà arrivare alla crisi finanziaria e valutaria del 1992 e al Trattato di Maastricht, che impose precisi parametri di finanza pubblica per poter partecipare alla moneta unica europea a partire dalla sua fase iniziale, per riscontrare un'inversione di tendenza.

4. - La crisi politica ed economica

A partire dal 1992 la legge finanziaria subisce una sorta di eterogenesi dei fini. Utilizzata, come abbiamo visto, nel suo primo periodo di applicazione come strumento di espansione della spesa e di aggiramento sostanziale, anche se non più formale, del quarto comma dell'art. 81, si trasforma in meccanismo indispensabile attraverso cui opera il risanamento della finanza pubblica in vista dell'adempimento degli impegni europei. Le conseguenze si fanno sentire sia sulla struttura e sulla portata della finanziaria, sia sul diverso approccio in tema di copertura e di quantificazione degli oneri della nuova legislazione di spesa.

Circa la questione della struttura della finanziaria, si è assistito ad una sorta di "pendolo", con riferimento alle sue dimensioni — alla latitudine contenutistica — e all'ambito del cosiddetto "contenuto proprio". Partita nel 1978 con un contenuto obbligatorio (la determinazione dei saldi) a cui era accostato un contenuto libero che, come detto, aveva ben presto assunto dimensioni eccessive e non aveva limiti di materia, a seguito della riforma della legge di contabilità del 1988, essa viene circoscritta quanto al contenuto, riducendola in sostanza alle indicazioni dei saldi e alle tabelle che quantificano le risorse destinate al finanziamento delle nuove leggi di spesa da approvarsi in corso d'anno e alla dotazione finanziaria incrementale rispetto all'esercizio precedente delle leggi di spesa, corrente e in conto capitale, già vigenti e che non avessero carattere obbligatorio o discrezionale (in quest'ultimo caso, come si è visto, alla variazione provvede direttamente la legge di bilancio). Per consentire tuttavia di manovrare la legislazione in materia di spesa e di entrata viene escogitato lo strumento delle leggi collegate. Si tratta di uno o più disegni di legge formalmente autonomi, anche se rigidamente connessi alla manovra di bilancio, sia sotto il profilo funzionale, sia sotto quello della contestualità dell'esame parlamentare. Dopo il 1992 i "collegati" si trasformano, da veicolo di regolamentazione degli interventi in particolari comparti della spesa pubblica, in strumenti di contenimento della spesa e di realizzazione di riforme dei meccanismi e delle regole che presiedono alla sua erogazione, basti

pensare alla materia previdenziale. Il collegato viene assumendo una funzione di risparmio — i famigerati “tagli” — ovvero di incremento delle entrate: gli effetti complessivi sono quantificati nella finanziaria e sono funzionali al raggiungimento degli obiettivi quantitativi di miglioramento dei saldi perseguiti con la finanziaria stessa. Si trattava di un meccanismo ragionevole, che tra l'altro consentiva l'intervento legislativo da parte delle commissioni parlamentari competenti nelle singole materie e lasciava alle commissioni bilancio dei due rami del parlamento la sintesi finanziaria complessiva. Tuttavia, l'aver frammentato la decisione non raramente ha provocato l'effetto di indebolire la manovra, anche in base alla considerazione del fatto che le commissioni di merito hanno spesso un approccio più incline alla spesa di quanto non abbiano le commissioni bilancio. Ciò senza trascurare il fatto che la frammentazione dell'unità logica della manovra in una pluralità di strumenti legislativi non ne semplificava l'iter parlamentare. L'approvazione di una molteplicità di testi di legge, anziché di uno solo, pregiudicava inoltre la chiarezza complessiva del sistema.

Vale in proposito la pena di ricordare che gli ondeggiamenti del legislatore circa lo strumentario della manovra non si limitarono alla novella del 1998, ma proseguirono nel 1997 e nel 1999. Nel 1997 venne riformata la struttura del bilancio dello Stato e nel 1999 vennero ulteriormente variati i confini della finanziaria.

Con la riforma del 1997 si perseguì l'obiettivo di rendere maggiormente conoscibile il bilancio dello Stato, semplicemente accorpandone le suddivisioni interne: si passò da circa 6.000 capitoli a qualche centinaia di unità previsionali di base, in modo da limitare solo a queste i voti e, auspicabilmente, anche gli emendamenti parlamentari. Il meccanico accorpamento che è stato per tal via operato non ha tuttavia consentito di rendere maggiormente intelligibili le singole voci di bilancio. La suddivisione interna è rimasta la medesima, mentre la riduzione del numero delle appostazioni di spesa ha consentito sostanzialmente solo una maggiore elasticità di gestione interna da parte dell'amministrazione. Il fatto poi che il governo dell'epoca rifiutasse di modificare lo schema costruttivo del bilancio, che si sarebbe potuto va-

riare abbandonando il sistema riferito alla responsabilità amministrativa ed ai centri di spesa, per adottarne uno nuovo retto sulla individuazione dei costi della macchina pubblica con riferimento alle funzioni esercitate, anche allorquando fossero gestite da diversi rami dell'amministrazione, non ha giovato a rendere più chiaro al contribuente quale sia l'effettivo costo delle singole missioni della spesa pubblica, ad esempio l'istruzione o della sicurezza, ma solo a costituire ben protetti recinti nell'ambito di ogni ministero, rafforzando in sostanza un approccio amministrativo ottocentesco, che di fatto, malgrado la proclamata intenzione di costruire il bilancio sul principio del cosiddetto *zero base budgeting*, ha finito per rendere imm modificabile la spesa quantificata in bilancio. Con la conseguenza che una spesa imm modificabile tende naturalmente ad espandersi e mai a contrarsi.

Inoltre, aver rinunciato, in quell'occasione, ad ampliare la latitudine del bilancio fino a ricomprendervi, in un approccio non dissimile da quello dei bilanci consolidati dei grandi gruppi societari privati, il complesso dei saldi del settore pubblico — pur con le ovvie difficoltà di collegamento soprattutto discendenti dalle discipline di autonomia, anche costituzionale, attribuita ad alcuni enti pubblici, si pensi soprattutto alle regioni e agli enti locali — ha comportato la conseguenza di indirizzare la politica di bilancio ad un settore troppo circoscritto della spesa pubblica (i ministeri intermediano circa il 50 per cento della spesa complessiva della P.A.), rendendo inoltre i dati di bilancio non immediatamente comparabili, anche in termini di obiettivi, con quelli richiesti dalla contabilità utilizzata a fine della valutazione degli adempimenti al Patto di stabilità europeo (SEC/95).

Nel 1999 il legislatore ritenne che fosse ora di riconsiderare la riforma di un decennio prima e di ritornare ad una più estesa latitudine del contenuto proprio della finanziaria. La finanziaria tornò così ad avere un corpo ampio — basti considerare le materie trattate ed il numero degli articoli — anche se furono poste alcune cautele, che, nello spirito del tempo, avrebbero dovuto provocare la conseguenza di dare alla finanziaria stessa un contenuto virtuoso, sostanzialmente incentrato nell'obiettivo del miglioramento dei saldi. Anche allora prevalse l'illusione che la regola pro-

cedurale avrebbe portato direttamente alla virtù contabile. Si decise dunque che la finanziaria sarebbe potuta tornare ad avere un contenuto ampio, purché caratterizzato da misure di contenimento della spesa o di incremento dell'entrata. L'unica eccezione ammessa era quella delle misure di sviluppo dell'economia, in virtù delle ricadute benefiche che esse avrebbero avuto sulla crescita e, conseguentemente, sulla finanza pubblica. Che si trattasse di un approccio astratto, si rivelò ben presto. Rimase il contenuto ampio, ma le misure virtuose non restarono sole: ad esse si aggiunsero disposizioni di spesa spacciate per interventi di sviluppo nonchè erogazioni varie, frammentarie e scoordinate — i cosiddetti interventi localistici o microsettoriali — che, sebbene espressamente vietate dalla legge di contabilità, non trovarono un argine sufficientemente forte per poterle fermare. In sostanza, pur rimasto sostanzialmente immutato l'obiettivo del risanamento delle finanze pubbliche, prima per partecipare alla moneta unica e poi per adempiere ai precetti del Patto di stabilità europeo, che impone in prospettiva il raggiungimento del pareggio di bilancio, una volta assicurata la presenza dell'Italia nel gruppo di testa dei partecipanti all'euro, si è andato gradualmente ampliando il contenuto spurio della finanziaria, sino a divenire in qualche caso preponderante, almeno dal punto di vista del *corpus* normativo, e provocando la conseguenza di un'eccessiva eterogeneità contenutistica. Lo strumento ha finito così per perdere di conoscibilità e di funzionalità. Non a caso, negli ultimi tempi è stata riaperta la questione circa la validità dello strumento stesso e l'opportunità di modificarlo o, semplicemente, di sopprimerlo.

Sorte per certi versi analoga ha subito nello stesso periodo l'attuazione del quarto comma dell'art. 81, con riferimento al sistema delle coperture della nuova legislazione di spesa. Sotto due profili: quello delle fattispecie di copertura e quello della quantificazione dei relativi oneri. Notevoli progressi sono stati compiuti in quest'ultimo campo. In questo settore si è assistito a un continuo affinamento della prassi, sia ad opera della maggior accuratezza nella redazione delle relazioni tecniche, che accompagnano obbligatoriamente i disegni di legge governativi, redatte dai singoli ministeri e dei successivi controlli che su di esse svolge la Ra-

gioneria generale dello Stato, mediante un procedimento tipizzato — anche attraverso manuali applicativi codificati — che si conclude nella cosiddetta “bollinatura” da parte del Ragioniere Generale dello Stato, sia grazie ai controlli più accurati, anche sotto questo profilo, che operano le commissioni bilancio di Camera e Senato, in ciò adiuvate dai Servizi bilancio dei due rami del parlamento, in sede di parere sulla copertura dei provvedimenti legislativi. A questo fine sono state di non poco giovamento le relazioni trimestrali della Corte dei conti sulla copertura della legislazione di spesa. Anche in questo caso la legislazione contabile ha conseguito il fine, virtuoso, di rendere più difficile la traduzione in legge di proposte che quantificano una spesa da coprire in misura inferiore rispetto alle reali necessità, e che quindi sarebbero potenzialmente rischiose per la tenuta dei saldi di finanza pubblica.

Quanto alla questione delle fattispecie di copertura, si è assistito ad un apprezzabile restringimento del loro campo di utilizzo. Sotto due aspetti: quello della maggiore rispondenza dei testi di legge alle fattispecie tipizzate dalla legge di contabilità e quello dell'ulteriore restringimento delle fattispecie stesse ad opera della legislazione contabile. Su quest'ultimo punto è intervenuta la riforma del 1999, che ha provveduto ad eliminare il collegamento che era rimasto tra finanziaria e bilancio, espungendo, tra le ipotesi di copertura, quella che ammetteva l'utilizzo di disponibilità di bilancio. La possibilità di coprire una legge di spesa facendo il corso a somme già iscritte a bilancio, ma eccedenti rispetto alla necessità della gestione, si traduceva infatti nella prassi o di gonfiare *ab initio* alcuni capitoli di bilancio, in modo da preconstituire la futura copertura — contravvenendo così ai principi della formalità e della veridicità della legge di bilancio — ovvero di far comunque gravare la nuova spesa sul bilancio, provocando per tal via un “buco” nascosto, che si sarebbe riverberato nei saldi degli esercizi successivi. Quanto alla maggiore aderenza tra legislazione di spesa e fattispecie di copertura tipizzate, essa è dipesa sostanzialmente dal più efficace filtro di controllo operato dalle commissioni parlamentari per il bilancio, non disgiunto dalle modifiche dei Regolamenti parlamentari, che hanno da-

to, gradualmente nel tempo, più incisivo rilievo alle pronunce di quelle commissioni, sia per quanto riguarda gli effetti dei pareri espressi sulla copertura finanziaria dei disegni di legge — prevedendo in alcuni casi la improcedibilità totale o parziale da parte delle rispettive assemblee legislative di articoli ed emendamenti sui quali fosse stato espresso un parere contrario — sia con riferimento alle procedure per la pronuncia di conformità alla legislazione contabile del testo della legge finanziaria da parte dei Presidenti di assemblea. Malgrado il fatto che potrebbe sembrare il contrario, il soggetto che ha subito le maggiori limitazioni da questa più rigorosa prassi è stato il governo che, nonostante la perdurante mitologia circa gli effetti deleteri dell'attività emendativa e legislativa microsettoriale del parlamento, ha sempre fatto la parte del leone — oltre il 95 per cento della spesa è stata disposta sulla base di iniziative legislative governative, o non osteggiate da questo — nelle decisioni di spesa pubblica.

Si è trattato dunque di una prassi applicativa che, consentendo una maggior aderenza ai principi contenuti nella legge di contabilità, ha permesso una migliore programmazione della spesa pubblica ed un'azione sinergica rispetto al perseguimento degli obiettivi di risanamento, sotto questo profilo avvalorando la tesi della virtuosità dei comportamenti in quanto applicativi di norme procedurali di carattere non neutrale. Tuttavia, cedimenti al principio si sono iniziati a constatare nella fase più vicina a noi. Si tratta, invero, di cedimenti che sono stati bilanciati dalla necessità di operare un più stretto coordinamento tra legislazione di spesa e obiettivi di finanza pubblica, come determinati dal Patto di stabilità europeo, che ha rivoluzionato le regole di copertura — ancorché limitatamente a quella della legge finanziaria — 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 anche valutandone gli effetti sull'andamento dei conti del settore pubblico. Ne è derivata la costruzione di una sorta di "tavolo a tre gambe" nel quale, accanto alla valutazione dell'impatto della manovra sul saldo netto da finanziare (competenza di bilancio), è stato necessario giustificare la copertura anche con riferimento al suo impatto sul fabbisogno

(variazione dell'indebitamento di cassa del settore pubblico) e sull'indebitamento netto (variazione della competenza riferita al settore pubblico). In tal modo si è introdotta la valutazione degli effetti delle misure che si intendono adottare sul livello del ricorso al mercato e sullo *stock* del debito pubblico (l'obiettivo della riduzione del debito pubblico al di sotto del 60 per cento del Pil rimane uno degli obiettivi fondamentali del Patto di stabilità). Ne è conseguentemente derivata una maggiore difficoltà, se non altro sotto il profilo della giustificazione contabile, ad espandere la spesa.

A tale maggior rigore ha fatto fronte, nei periodi di maggiore difficoltà, soprattutto a seguito degli effetti sulla finanza pubblica di un ciclo economico sfavorevole, una qualche forzatura delle regole preesistenti in tema di copertura. Questa prassi si è prevalentemente palesata nei casi in cui, per evitare di deprimere ulteriormente l'economia, si è fatto ricorso a misure *one off*. Tali misure hanno fornito un sollievo alla dinamica del Pil, ma il loro provento è stato utilizzato, *praeter legem*, per finanziare il complesso della spesa pubblica. Tuttavia, tenendo conto che in quegli anni il saldo primario — cioè il complesso della spesa corrente al netto degli interessi meno le entrate correnti — non è mai stato negativo, tale prassi ha consentito di finanziare gli investimenti, cosa che ai sensi della legge di contabilità può avvenire anche in disavanzo. Pertanto, sotto un profilo contabile non si pone un problema di corrispondenza tra utilizzo di proventi *una tantum* e legittimità della spesa. Si potrebbe semmai porre un problema circa l'opportunità di operare diminuzioni patrimoniali (è il caso delle alienazioni immobiliari di patrimonio pubblico) solo se si dimostrasse che manca una contemporanea ricostituzione degli *asset* di capitale o delle dotazioni infrastrutturali. Cosa che non è riscontrabile negli ultimi anni, nei quali si è assistito, al contrario, ad un incremento della spesa per investimenti in infrastrutture. Qualche perplessità crea invece la prassi, sempre dell'ultimo periodo, e necessitata dalla ristrutturazione del complesso dell'apparato amministrativo del paese — soprattutto come conseguenza della riforma dell'amministrazione mediante l'accorpamento dei ministeri — di approvare leggi di delega in questo cam-

po senza prevedere *ab initio* la copertura finanziaria degli emanandi decreti delegati e rinviando a questi ultimi per la quantificazione e il reperimento delle relative risorse. Si tratta di un metodo, certamente ragionevole, ma che rischia di prestarsi ad applicazioni elusive, soprattutto dei filtri di controllo parlamentari.

Si è dovuto inoltre far fronte ai non infrequenti casi di “sfondamento” dei tetti di spesa a consuntivo, rispetto ai limiti quantitativi prefissati. La differenza tra spesa stimata e spesa verificata *a posteriori* ha non di rado dato luogo a più o meno gravi scostamenti tra previsioni e consuntivi, con ovvi riflessi sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

5. - I giorni nostri

Per cercare di ovviare a questo inconveniente, nel 2002 è stata introdotta una modifica alla legge di contabilità — il cosiddetto decreto “taglia-spese” — con la quale si mirava a rendere imm modificabile la corrispondenza tra quantificazione della spesa come individuata nella clausola di copertura della relativa legge e spesa effettiva a consuntivo. In sostanza, il meccanismo previsto dal decreto consiste nella definizione di un “tetto” alla spesa — nei limiti della clausola di copertura — che non può essere superato nel corso della gestione, anche grazie al fatto che lo stanziamento della relativa u.p.b. non può eccedere la spesa nei termini quantificati, comportando la conseguenza che la spesa eccedente risulta automaticamente bloccata. Nel caso in cui in corso di gestione si verificasse la necessità di incrementare la spesa, occorre quantificare l’aumento e coprirlo nella legge finanziaria dell’anno successivo (elenco delle “eccedenze di spesa”): in tal modo l’aumento di spesa non potrà restare nascosto nel bilancio, ma troverà autonoma copertura, anche se differita. Non piena corrispondenza al principio vi è invece nel caso delle spese obbligatorie, come è quello degli stipendi dei pubblici dipendenti. In tale ipotesi non si procede ad una riduzione automatica della spesa, ma si instaura una procedura finalizzata ad obbligare il governo a quantificare il fenomeno e a farsi carico della relativa copertu-

ra finanziaria. Il rimedio, in questo che è il caso più rischioso per le finanze pubbliche, è troppo debole.

Al termine di questo breve *excursus*, si può notare come il tentativo di realizzare una sorta di forma di costituzionalismo economico da parte del legislatore costituente del 1948 abbia trovato, negli anni e in conseguenza delle mutevoli condizioni di finanza pubblica e dei trattati europei, una applicazione, nella prassi e nella legislazione contabile, orientata principalmente a proceduralizzare la questione, nell'assunto che una serie di procedure "a ostacoli" avrebbe indotto governo e parlamento ad adottare comportamenti virtuosi. Nei fatti, le esigenze reali sono spesso riuscite, col tempo, ad aggirare le procedure, anche se molto spesso nelle prime fasi applicative non ne hanno avuto la forza. In sostanza, la strada della virtù attraverso la via procedurale spesso non porta lontano. Anche perché le leggi ordinarie, anche se di contabilità, non hanno la stessa forza del testo costituzionale: possono essere facilmente eluse e non sono soggette al controllo, neutrale rispetto al potere politico del parlamento, della Corte costituzionale. Meglio allora sarebbe intervenire direttamente sul testo della Costituzione, ad esempio sancendo espressamente il principio del pareggio di bilancio.