

La nuova regola costituzionale del pareggio di bilancio

Effetti su rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali: il caso italiano

(di Antonio Brancasi)

(stesura provvisoria)

Con legge costituzionale n. 1 di quest'anno sono state modificate le poche disposizioni della Costituzione del 48' concernenti la finanza pubblica. La riforma è ancora *in itinere* perché la pregressa disciplina è tuttora vigente e l'applicazione delle nuove regole è rinviata all'esercizio finanziario 2014. Nel frattempo è prevista, dalla stessa riforma, l'emanazione, entro il 28 febbraio 2013, di una legge ordinaria destinata a specificare ed integrare, mediante disposizioni approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, le nuove regole costituzionali.

L'intento è, evidentemente, di disporre di una sorta di legge rinforzata in modo da consentire alle sue disposizioni di imporsi e di vincolare le altre leggi. Vi è però da chiedersi se, a questo fine, sia sufficiente, specialmente nella prospettiva di un sistema politico bipolare, differenziare questa legge dalle altre soltanto per la maggioranza assoluta con cui va approvata (sul punto l'esperienza spagnola, delle leggi organiche, può essere di grande utilità).

Per trattare delle nuove regole non è possibile prescindere dall'originaria disciplina costituzionale, perché soltanto muovendo da essa, ed illustrandone i tratti essenziali, si è in grado di cogliere appieno la portata della riforma. Preliminarmente è però indispensabile ricordare, per i colleghi spagnoli e brasiliani, alcune caratteristiche dei bilanci dei nostri enti pubblici che la disciplina costituzionale, sia quella originaria del 48' che la nuova, si limita a presupporre.

I bilanci degli enti pubblici sono approvati dall'organo assembleare con riserva della relativa iniziativa a favore dell'organo di governo. Nel caso di enti forniti di potestà legislativa l'approvazione avviene con legge. Nel caso dello Stato la legge deve essere approvata dall'Assemblea (esclusione dell'approvazione in Commissione, esclusione della approvazione mediante decreto legge o decreto legislativo). La problematica del bilancio appare quindi molto rilevante per la forma di governo.

Il bilancio degli enti pubblici (per lo meno di quelli sottoposti al regime della contabilità pubblica) è di tipo preventivo e serve a legittimare l'attività di spesa, mentre relativamente alle entrate svolge una funzione esclusivamente previsionale, salvo per quel particolare tipo di entrate fornite dalle operazioni di indebitamento. Tutte le spese e tutte le entrate che si pensa di effettuare e realizzare devono essere iscritte in bilancio; relativamente poi alle spese, proprio per la sua funzione legittimante, il bilancio non serve soltanto a fornire conoscenze ma si atteggia a strumento di governo.

Nonostante il bilancio debba contenere la previsione di tutte le entrate e di tutte le spese, esso non è l'unico strumento con cui viene decisa la politica finanziaria dell'ente: non lo è per le entrate perché queste sono oggetto di una semplice previsione da parte del bilancio e devono quindi trovare altrove la loro disciplina; non lo è neppure per le spese perché queste possono essere disciplinate anche dalle altre leggi (basti pensare alle leggi che, dando attuazione alle norme costituzionali a carattere programmatico sui diritti sociali, riconoscono il diritto ad ottenere prestazioni finanziarie da parte dell'amministrazione). Da tutto ciò consegue il problema del rapporto tra il bilancio e le altre leggi (o gli altri atti di disciplina dell'attività finanziaria): problema accentuato nel caso delle spese (una normale legge può rendere doverosa la spesa che però, per poter essere effettuata, deve essere iscritta in bilancio).

La precedente (e tuttora vigente) disciplina costituzionale era (ed è) rivolta a risolvere proprio questo problema del rapporto tra i due tipi di atti. Ed infatti è prevista una doppia limitazione alla legge di bilancio: quella di non poter consentire spese per attività che l'amministrazione non sia già

legittimata a svolgere e quella di non poter disattendere, neppure con le disposizioni della sua parte normativa, quanto stabilito dalle altre leggi. A ciò si aggiunge la parallela limitazione delle altre leggi che, in quanto e nella misura in cui vincolino il bilancio a stanziare determinate spese, sono tenute ad indicare la copertura finanziaria delle medesime (ad indicare i mezzi con cui fare ad esse fronte): la circostanza poi che la principale metodologia di copertura sia costituita dalle risorse iscritte in bilancio conferma che anche questo istituto riguarda il rapporto tra il bilancio e le normali leggi.

Merita rilevare che all'obbligo della copertura finanziaria non è sottoposto il bilancio nonostante si tratti proprio dell'atto che determina l'entità di molte spese. In particolare è con il bilancio: che viene deciso l'importo delle spese che le altre leggi si limitino a consentire; che viene calcolato l'andamento inerziale delle spese precedentemente decise prima del bilancio (basti pensare agli interessi del debito pubblico che, se a tasso variabile, sono destinati a subire fluttuazioni anche molto rilevanti).

Da ciò la conseguenza che l'obbligo della copertura finanziaria non ha affatto il senso di prescrivere una determinata politica di finanza pubblica (quale, usando una terminologia atecnica, potrebbe essere il pareggio). Questo obbligo opera soltanto al margine (cioè sulle decisioni che aggiungono spesa a quella prodotta dalle decisioni prese nel passato); esso serve soltanto a conformare il processo decisionale relativo alle scelte prese fuori del bilancio in modo da renderlo consapevole delle relative conseguenze finanziarie (significativa, al riguardo, la problematica del c.d. ciclo delle quantificazioni).

D'altra parte, ulteriore conferma che la Costituzione mediante l'obbligo della copertura non intende prescrivere determinate politiche finanziarie la si ricava dal fatto che nessuna limitazione è posta al tipo di risorse utilizzabili a tal fine. Ed infatti un tempo (fino alle riforme degli anni 70') le singole leggi per indicare la copertura autorizzavano spesso operazioni di indebitamento. Successivamente (a seguito di tali riforme) ciò è stato escluso, in quanto l'autorizzazione a contrarre le operazioni di indebitamento è stata riservata al bilancio: ma anche in questo scenario l'obbligo della copertura ha continuato a non esercitare alcun impatto sulle politiche finanziarie (semmai è stata accentuata la sua funzione di regolare i rapporti delle normali leggi con il bilancio), in quanto le singole leggi, trovando generalmente in bilancio la loro copertura mediante la riduzione di altre spese ivi iscritte o attraverso l'impiego di fondi di accantonamento appositamente stanziati (fondi speciali), hanno utilizzato indirettamente le risorse fornite dalle operazioni di indebitamento.

E' pur vero che negli anni vi è stata, e si è progressivamente accentuata, la tendenza a forzare verso altre direzioni il sistema fin qui descritto.

In primo luogo vi è stata la tendenza a superare le limitazioni al bilancio: l'idea di fondo è stata di ritenere controproducente non disporre, in occasione della approvazione del bilancio (quando, mediante la previsione di tutte le entrate e di tutte le spese, si ha percezione delle grandezze complessive), della possibilità di intervenire sulla legislazione vigente in modo da correggerne le disposizioni in funzione dell'equilibrio desiderato.

La legge finanziaria (legge che accompagna, in tutto il procedimento, la legge di bilancio, che è approvata contestualmente a questa e che viene assimilata, come regime, alle normali leggi) è stata l'artificio per rimuovere sia le due limitazioni prescritte al bilancio in ordine alle spese (la necessità di una loro doppia legittimazione ed il divieto di disattendere quanto stabilito dalle altre leggi) sia la necessità di una completa disciplina delle entrate da parte delle altre leggi.

Infine, con la legge 2009 n. 196, è stato addirittura rimosso il divieto posto al bilancio di disattendere quanto stabilito dalle c.d. leggi di spesa.

Una seconda tendenza è stata nel senso di far svolgere una differente funzione all'obbligo della copertura finanziaria.

Infatti, molte decisioni, un tempo prese con il bilancio, sono state riservate alla legge finanziaria e questa è stata sottoposta (seppure secondo regole particolari) all'obbligo della copertura: anche in questo caso, però, la copertura ha operato al margine e non ha toccato la dinamica inerziale delle

grandezze complessive, per cui la diversa funzione svolta dalla copertura non è stata comunque di prescrivere una determinata politica di finanza pubblica, quanto piuttosto di frapporre un generico freno all'espansione della spesa.

Recentemente la Corte costituzionale (sent. 2012 n. 70) ha risolto un problema di attendibilità delle previsioni di bilancio estendendo ad esse l'obbligo della copertura finanziaria. In questo modo la prescrizione costituzionale viene, in effetti, a svolgere la funzione di prescrivere determinate politiche finanziarie (e, a condizione di escludere l'indebitamento come mezzo di copertura, addirittura di prescrivere il pareggio) e l'obbligo della copertura non serve più a conformare i processi decisionali in modo da renderli consapevoli delle loro conseguenze finanziarie. Infatti per ottenere un esito del genere non vi sarebbe bisogno di sottoporre alla copertura anche il bilancio, le cui decisioni, essendo prese avendo presente e giustapponendo l'ammontare complessivo delle spese a quello delle entrate, sono intrinsecamente consapevoli delle loro implicazioni finanziarie. Ma si tratta di storia recente che appartiene già alla fase della modifica costituzionale, perché la sentenza in questione è di appena un mese anteriore alla definitiva approvazione di tale modifica e il giudice costituzionale sembra aver voluto adeguarvisi pedissequamente prima del tempo

Per gli enti diversi dallo Stato la situazione è completamente diversa. Le cose fin qui dette valgono anche per essi con le varianti dipendenti dalla disponibilità o meno della potestà legislativa. In aggiunta a tutto ciò sono prescritti limiti al loro indebitamento: limiti quantitativi fissati con leggi ordinarie che dispongono della forza di imporsi agli enti; limiti relativi all'impiego in soli investimenti delle risorse fornite dall'indebitamento (stabiliti prima con leggi ordinarie e, a seguito modifica titolo V, con norma costituzionale); limiti quantitativi fissati annualmente con leggi ordinarie che dispongono della forza di imporsi agli enti (Patto di stabilità interna).

Quello fin qui descritto è il sistema che la recente modifica costituzionale intende trasformare. Modifica che è stata presentata come doveroso adeguamento agli impegni presi nei confronti di alcuni Stati dell'Unione mediante il trattato *Fiscal Compact*. Per quanto interessa in questa sede, le regole che gli Stati contraenti si sono impegnati a rispettare sono di due tipi.

In primo luogo vi sono le regole sostanziali relative, rispettivamente, alla posizione di bilancio della pubblica amministrazione ed all'entità del debito pubblico.

La posizione di bilancio da rispettare è quella dell'obiettivo di medio periodo indicato per ciascuno degli Stati dal Patto di stabilità e crescita, che comunque non può presentare un disavanzo strutturale superiore allo 0,5% del PIL (o all'1% nel caso di Stati con un rapporto debito/Pil significativamente inferiore al 60%). Merita poi ricordare che il saldo a cui riferire il limite massimo del disavanzo è l'indebitamento netto alla stregua di quanto previsto dal protocollo sui disavanzi eccessivi.

L'entità del debito pubblico deve essere inferiore al 60% del PIL e, nel caso superi tale importo, esso deve essere ridotto ad un ritmo medio di 1/20 l'anno.

In secondo luogo gli Stati contraenti si sono impegnati a recepire la regola sulla posizione di bilancio nei loro ordinamenti nazionali (testualmente è detto: "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionali – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio") e ad introdurre meccanismi automatici di correzione in presenza di deviazioni significative. Addirittura è previsto che la Commissione europea predisponga una relazione sulla osservanza di questi impegni e che, qualora da essa risultino non rispettati, uno o più Stati contraenti possono adire la Corte di giustizia.

Il sistema presenta rilevanti implicazioni istituzionali perché l'intervento della Corte di giustizia riguarda non l'osservanza delle regole sostanziali, che continuano ad avere un rilievo eminentemente politico, quanto piuttosto il recepimento di tali regole (o meglio di quella relativa alla posizione di bilancio) negli ordinamenti nazionali; ciò nonostante le regole sostanziali subiscono comunque un processo di giurisdizionalizzazione mediante il loro recepimento negli ordinamenti nazionali. In altri termini ciò che ha un rilievo politico per l'Unione presenta invece

rilievo giuridico all'interno degli ordinamenti nazionali; cosicché i margini di negoziazione per aggiustare o correggere in via interpretativa i vincoli europei (come del resto è ripetutamente avvenuto) vengono limitati dalla necessità di rispettare le regole nazionali.

Il senso della nuova disciplina costituzionale è di spostare l'attenzione dal problema del rapporto tra il bilancio e le normali leggi a quello della prescrizione di politiche finanziarie restrittive. Circa il tipo di politiche restrittive, a parte una generica affermazione di principio (riferita a tutte le pubbliche amministrazioni) che prescrive l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, la disciplina prevista per lo Stato è diversa rispetto a quella prescritta a Regioni ed EE.LL.

Relativamente allo Stato, viene prescritto, come regola generale, il pareggio dell'indebitamento netto che è il saldo che non tiene conto delle operazioni meramente finanziarie: ciò significa che sono possibili operazioni di indebitamento per rinnovare i titoli del debito pubblico in scadenza. Si tenga, inoltre, presente che la regola è più rigorosa di quanto prescritto dal *Fiscal compact*, che ammette un disavanzo dell'indebitamento netto non superiore allo 0,5% del PIL.

Il saldo indebitamento netto, di cui tener conto, è quello strutturale calcolato al netto delle entrate e spese dovute agli effetti del ciclo economico: un ciclo economico negativo comporta riduzione delle entrate ed aumento delle spese per effetto degli automatismi che regolano gli ammortizzatori sociali, di queste variazioni non si tiene conto nel calcolare il saldo strutturale, per cui la parte di disavanzo dovuta ad esse è possibile coprirla con operazioni di indebitamento. Questa regola consente, quindi, di neutralizzare gli effetti del ciclo ma non permette certo di effettuare politiche keynesiane.

Queste limitazioni possono essere superate in presenza di eventi eccezionali, quali le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali. La disciplina di questa deroga è rinviata alla legge da adottare a maggioranza assoluta delle Camere entro febbraio 2013, la quale deve prevedere che la deroga sia autorizzata a maggioranza assoluta delle Camere: vi è così coincidenza tra la maggioranza necessaria a disciplinare la deroga e quella richiesta alla decisione di utilizzarla.

Non vi sono, poi, limitazioni all'entità di indebitamento che in tali ipotesi le Camere possono autorizzare, per cui è semmai sfruttando questa deroga che potrebbero essere intraprese politiche economiche di stampo keynesiano. Così come nessun vincolo è stabilito in ordine alle modalità di impiego delle risorse fornite dall'indebitamento.

Quanto all'obiettivo della riduzione del debito pubblico complessivo, nessuna prescrizione è stabilita dalle nuove norme costituzionali: infatti la regola generale del pareggio del saldo indebitamento netto impedisce semplicemente di aumentare il debito complessivo ma non comporta una riduzione del medesimo. D'altra parte, la circostanza che il saldo in questione sia quello strutturale consente in realtà di aumentare il debito pubblico complessivo, ma una eventualità del genere è destinata ad essere compensata dalla necessità di produrre un avanzo nell'indebitamento netto (da destinare alla riduzione del debito pubblico) in presenza di un ciclo economico positivo. Uno stabile aumento del debito pubblico potrebbe semmai conseguire dalla utilizzazione della deroga prevista per fronteggiare gli eventi eccezionali.

I vincoli relativi all'indebitamento netto dovrebbero quanto meno ostacolare l'incremento del debito complessivo e, in uno scenario del genere, il rientro del debito complessivo nel limite del 60% del PIL sarebbe riposto nell'aumento del PIL. In questo modo viene, però, sostanzialmente riproposta la vecchia terapia di riduzione del debito complessivo; terapia che ha cessato di funzionare nel momento in cui il PIL invece di crescere ha cominciato a diminuire.

Infatti, un tempo la riduzione del debito era riposta nelle due condizioni relative, rispettivamente, ai tassi di interesse, che dovevano essere pari o inferiori alla crescita del PIL (in modo da pagare con l'incremento delle entrate gli interessi del debito pubblico), ed al saldo di bilancio, che doveva presentare un avanzo primario (in modo che l'eccedenza delle entrate sulle

spese, al netto del rimborso prestiti e degli interessi, consentisse di ridurre di pari importo la massa complessiva di debito producendo così una riduzione anche degli interessi e conseguentemente un maggior avanzo primario e via di seguito, con una progressione geometrica, fino alla riduzione del debito entro il parametro del 60% del PIL). Adesso, con i vincoli all'indebitamento netto, la riduzione del debito complessivo continua ad essere riposta nella crescita del PIL, perché nella migliore delle ipotesi questi vincoli possono congelare l'entità complessiva del debito cosicché la riduzione del rapporto debito/PIL viene a dipendere appunto dall'incremento del PIL. Vi è quindi da chiedersi se questa terapia riesca veramente a cogliere nel segno perché, se i problemi derivano dalla mancanza di crescita, a poco serve contare sulla crescita e stabilire vincoli all'indebitamento netto che non tengono in alcun conto dell'apporto che le risorse fornite dal debito pubblico potrebbe dare alla crescita

Comunque, si è già detto che il *Fiscal Compact* prescrive agli Stati con un debito superiore al 60% del PIL di ridurlo ad un ritmo medio di 1/20 l'anno: le nuove norme costituzionali nulla dicono al riguardo. Ciò lo si può anche capire perché il *Fiscal Compact* impegna gli Stati contraenti a recepire nei loro ordinamenti nazionali soltanto le regole sull'indebitamento netto e non quelle relative al debito complessivo. Tuttavia la recente legge costituzionale stabilisce che tra i contenuti della legge da approvare entro febbraio 2013 a maggioranza assoluta vi debba essere anche la previsione "di regole sulla spesa" rivolte a consentire, oltre alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, anche "la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica": merita segnalare il forte condizionamento posto da una norma del genere che concepisce le politiche di risanamento soltanto in termini di manovre sulle spese, quasi che analoghi risultati non sia possibile conseguirli operando sul versante delle entrate e di quelle fiscali in particolare.

In ordine agli strumenti per garantire l'osservanza di queste regole, il *Fiscal Compact* fornisce una qualche indicazione soltanto per i vincoli relativi all'indebitamento netto, allorché prescrive agli Stati di introdurre meccanismi automatici di correzione in presenza di deviazioni significative rispetto a tali vincoli. La recente legge costituzionale si fa carico di ciò in maniera soltanto indiretta, demandando alla legge da approvare entro febbraio 2013 il compito di stabilire il limite massimo degli scostamenti "al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione". Così descritto, il contenuto che la legge in questione dovrà avere sul punto non sembra corrisponda appieno a quanto richiesto dal *Fiscal Compact*, poiché mancherebbe la preventiva individuazione delle misure correttive e queste, dovendo essere oggetto di apposito intervento, sembrerebbero dover essere stabilite di volta in volta invece che operare in maniera automatica.

In realtà, nel nostro ordinamento nazionale misure correttive automatiche sono già previste anche se per l'ipotesi, completamente diversa, in cui una legge, nell'indicare la copertura finanziaria, abbia quantificato la spesa in misura minore di quella necessaria a soddisfare i diritti che essa abbia fatto sorgere ad ottenere prestazioni finanziarie da parte dell'amministrazione: è, infatti, stabilito (legge 2009 n. 196) che le leggi con un contenuto del genere devono prevedere una clausola di salvaguardia per l'ipotesi in cui la spesa prevista sia inferiore a quella necessaria (clausola che può consistere nell'automatica riduzione di altre spese), con la precisazione che, in mancanza di tale clausola, la legge in questione cessa di avere efficacia nel momento in cui la spesa erogata raggiunge quella preventivata. La norma si presterebbe a molte considerazioni sulle quali possiamo semmai tornare in sede di discussione

La solita legge da approvare entro febbraio 2013 deve inoltre disciplinare un sistema di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica che consenta verifiche sia preventive che consuntive non soltanto delle relative grandezze, ma anche delle cause degli eventuali scostamenti. Inoltre la stessa legge deve istituire presso le Camere un organismo indipendente per l'analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e per valutare l'osservanza delle regole di bilancio.

In questo modo si intende risolvere il problema della conoscenza e certificazione dei dati e delle grandezze finanziarie; problema che certamente merita attenzione, perché le nuove regole si prestano, a livello applicativo, ad essere particolarmente opinabili (basti pensare alla incidenza che

la qualificazione del ciclo economico, come positivo o negativo, finisce per avere sui vincoli da rispettare); problema che però non è l'unico perché poi si tratta di capire cosa succede se viene riscontrata la violazione delle nuove regole. A questo fine l'attuale strumentario è abbastanza inadeguato.

Come è noto l'ultima parola la può dire la Corte costituzionale e, siccome si tratta di questioni particolarmente tecniche, nel farlo è inevitabile si basi sui documenti prodotti da organi tecnici, per cui, a questo fine, l'istituzione dell'organismo indipendente può in effetti servire). Inoltre, nel caso dello Stato la violazione di queste regole potrebbe essere portata dinanzi alla Corte costituzionale soltanto in via incidentale, ma una eventualità del genere, per quanto non impossibile (basti ricordare la sentenza 1966 n.1 della Corte costituzionale), è certamente molto difficile ed improbabile. Da ciò la legittimazione della Corte conti a sollevare queste questioni in sede di controllo sugli atti: ma anche questa soluzione si è dimostrata insufficiente a seguito sia della riduzione dei controlli della Corte dei conti sugli atti, sia della posizione della Corte costituzionale che ha escluso analoga legittimazione della Corte dei conti in sede di controlli sull'attività (quelli oggi prevalenti)

In ogni caso, l'intervento della Corte costituzionale è inadeguato perché successivo, mentre le regole di finanza pubblica richiedono che la loro inosservanza non tanto sia sanzionata quanto piuttosto sia impedita: da qui la necessità di interventi preventivi. Attualmente l'unico intervento preventivo, oltre a quelli puramente interni alle Camere, è svolto dal Presidente della Repubblica con il suo potere di rinvio alle Camere

Sul versante delle Regioni e degli EE.LL, bisogna ricordare che la Costituzione è già stata modificata nel 2001 nel senso di un forte ampliamento della autonomia di tali enti

Comunque è lo Stato che, in determinate materie, può fare le leggi e che, in altre, può stabilire i principi a cui le leggi regionali devono attenersi (e tra queste materie vi è quella del coordinamento della finanza pubblica sulla cui base annualmente lo Stato stabilisce, mediante il Patto di stabilità interna, le limitazioni alla politica finanziaria degli enti), mentre nelle restanti materie sono soltanto le Regioni a disporre della potestà legislativa. Rimane però allo Stato la competenza esclusiva a determinare, indipendentemente dalle materie interessate, i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti (anche da Regioni ed EELL) su tutto il territorio nazionale.

Relativamente ai profili finanziari, che interessano in questa sede, la modifica del 2001 ha introdotto un nuovo sistema di finanziamento delle Regioni e degli EE.LL, che sta ricevendo attuazione soltanto in questi ultimi anni e con un iter particolarmente complesso perché incentrato sul laborioso calcolo del costo standard delle funzioni di tali enti. Sistema caratterizzato dal riconoscimento di potestà impositiva e dalla attribuzione di entrate proprie, in luogo dei trasferimenti da cui era precedentemente caratterizzata la finanza di tali enti. Quanto infine alla possibilità che questi enti hanno di ricorrere all'indebitamento, già si è detto

La recente riforma costituzionale ha modificato questo sistema introducendo un ulteriore limite alla capacità degli enti di indebitarsi: lo possono fare, oltre che per finanziare esclusivamente spese di investimento, "a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". Insomma ad enti che si indebitano devono corrispondere, per pari importo, enti che presentano un avanzo di bilancio

Più in generale, la trasformazione in senso autonomistico che sta avendo la finanza pubblica risulta abbastanza disallineata con i vincoli europei e, a fronte di ciò, la riforma costituzionale rischia di accentuare questa mancanza di coerenza. Infatti i vincoli europei riguardano l'intero comparto della Amministrazione pubblica (come definito dal sistema statistico europeo SEC 95). Inoltre questi vincoli sono espressi in termini di saldi strutturali in modo da ammettere saldi negativi (con possibilità quindi di indebitarsi) in misura pari agli effetti del ciclo sfavorevole in termini di maggiori spese e minori entrate; così come sono richiesti saldi attivi (quindi bilanci in avanzo) in misura pari agli effetti del ciclo favorevole: non a caso le limitazioni alla posizione del

bilancio dello Stato sono costruite dalla riforma costituzionale in questi termini. A fronte di ciò, la posizione di bilancio di Regioni ed EE.LL resta invece costruita in termini completamente diversi.

L'indebitamento non è concepito per supplire agli effetti del ciclo cosicché all'aumento del costo degli ammortizzatori sociali gli enti non possono supplire con l'indebitamento. Si spiega così la previsione secondo cui la legge da approvare entro febbraio 2013 deve stabilire le modalità con cui lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi degli eventi eccezionali, concorre al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni che Regioni ed EE.LL devono rendere alla popolazione. Ma questo concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali non può che avvenire mediante trasferimenti finanziari, con la conseguenza di alterare l'impianto complessivo della finanza regionale e locale, che è invece caratterizzato dalle entrate proprie di tali enti. Su questo stesso versante, minori problemi pone invece l'ipotesi opposta (dell'aumento delle entrate generato dal ciclo favorevole): in questo caso, infatti, i vincoli europei impongono di congelare queste risorse aggiuntive nell'avanzo (o meglio di destinarle all'ammortamento del debito pubblico) e lo Stato è in grado di assicurare il rispetto di questo vincolo mediante l'esercizio della potestà di coordinamento della finanza pubblica.

Inoltre, mentre il rispetto dei vincoli europei può avvenire mediante compensazioni interne al comparto Amministrazione pubblica (come avvenuto in questi anni per merito del Patto di stabilità interna), ciò non è possibile per assicurare il rispetto dei vincoli posti dalla riforma costituzionale, che riguardano singolarmente ciascun ente: può quindi accadere che lo Stato, su cui grava l'ingente onere del debito pubblico, si trovi in condizione di aver bisogno di maggiori risorse e non possa aumentare la pressione fiscale, per le conseguenze che ne deriverebbero. Una ipotesi del genere è contemplata dalla riforma allorchè prevede che la legge da approvare entro febbraio 2013 deve disciplinare le modalità con cui Regioni ed EE.LL devono concorrere alla sostenibilità complessiva del debito pubblico. E' difficile immaginare che questo concorso possa avvenire senza alterare il sistema complessivo di finanza regionale e locale. Infatti, se viene spostata allo Stato la titolarità di alcuni cespiti delle Regioni o degli EE.LL, si ha come conseguenza che il criterio del costo delle funzioni di tali enti, con cui la loro finanza deve essere costruita, viene sostituito dal criterio del costo delle funzioni che sono restate allo Stato. Viceversa, se viene imposto agli enti di riversare allo Stato parte delle loro risorse, si avrebbe una sorta di trasferimenti finanziari invertiti, dalla periferia al centro, che la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto non consentiti.

La conclusione da è che la recente riforma costituzionale rimette in discussione l'impianto complessivo del sistema di finanziamento di Regioni ed EE.LL, quale delineato nel 2001, e che l'attuale contesto renda ormai inevitabile ripensare integralmente quel sistema

Ultima questione riguarda ciò che resta della disciplina dei rapporti tra il bilancio e le altre leggi una volta che le regole costituzionali hanno spostato l'attenzione verso la prescrizione di politiche finanziarie restrittive.

Viene rimossa la norma costituzionale che limita la legge di bilancio nei due sensi che si è detto, ma, nel contempo è però previsto che la legge da approvare entro febbraio 2013 deve disciplinare il contenuto della legge di bilancio: il discorso rimane così aperto.

Mi sembra che, a questo punto, si dispone dei dati per rispondere agli interrogativi proposti dal sottotitolo di questa relazione: gli effetti della riforma costituzionale sui rapporti Parlamento-Governo e sugli indirizzi delle politiche sociali.

Quanto alla prima questione, la riforma non ha un impatto diretto, è invece il quadro europeo che comporta un inevitabile rafforzamento della posizione del Governo a danno della centralità del Parlamento. I meccanismi di questo rafforzamento si ritrovano nella nuova *governance europea* che ha introdotto il coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri: l'adeguamento delle procedure di bilancio al semestre europeo conferma il ruolo marginale del Parlamento, visto che questo è messo in grado di dire la sua soltanto su atti già attuativi degli indirizzi del Consiglio europeo. La riforma costituzionale, di cui abbiamo fin qui parlato, fornisce

semmai ulteriore riprova di questo rafforzamento, per il modo in cui si è arrivati alla sua approvazione

Quanto all'impatto sulle politiche sociali, la circostanza che i vincoli siano espressi in termini di saldi strutturali consente di fronteggiare il maggior costo degli ammortizzatori sociali dovuto all'andamento negativo del ciclo economico. Ciò non esclude però effetti negativi su tali politiche: primo perché lo stato sociale non consiste soltanto negli ammortizzatori sociali; secondo perché, anche se così fosse, la maggiore spesa fronteggiabile con l'indebitamento sarebbe comunque quella relativa al livello dello stato sociale in atto e resterebbe invece fuori quella dovuta all'ampliamento delle protezioni sociali o al loro aumentato costo per fattori diversi dalla congiuntura economica. D'altra parte, se è vero che non è buona cosa indebitarsi per effettuare spese correnti e se è vero che le prestazioni sociali comportano spesa corrente, bisogna anche dire che lo stato sociale ha bisogno anche di investimenti e che comunque i limiti posti all'indebitamento non tengono conto delle modalità di impiego delle relative risorse e, in particolare, del fatto che siano destinate a finanziare investimenti (in modo da liberare risorse impiegabili in prestazioni sociali).

Rimane logicamente il problema della riduzione del debito pubblico complessivo, nel senso che le misure che dovranno essere stabilite dalla legge da approvare entro febbraio 2013 (in modo vi sia una riduzione di 1/20 all'anno) potrebbero in effetti incidere sull'attuale livello dello stato sociale.

Agosto 2012