

**Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della  
Costituzione\***  
di Giuseppe Di Gaspare

SOMMARIO 1. La gestione del bilancio e l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica nella Costituzione della Repubblica. - 1.1. Il modello macroeconomico della Costituzione - 1.2. Spesa pubblica: legge di bilancio e obbligo del pareggio.- 1.3. La competizione informata sull'impiego delle risorse pubbliche. - 1.4. Il circolo virtuoso dell'ottimizzazione della spesa pubblica. - 2. Uno sguardo retrospettivo: crisi della *governance* istituzionale e deresponsabilizzazione dei centri di spesa. - 2.1. La violazione del divieto costituzionale del finanziamento del bilancio con ricorso all'indebitamento (1966-1972). - 2.2. Dinamiche della spesa e deresponsabilizzazione finanziaria. - 2.3. L'accentramento finanziario e la competizione dissipativa nella spesa pubblica. - 3. Effetti collaterali permanenti sulla mentalità politica. - 3.1. Deresponsabilizzazione e crisi dei sistemi decisionali istituzionali. - 3.2 Meccanismi deresponsabilizzanti, decadimento ed occultamento della decisione politica di spesa. - 4. La Legge finanziaria e l'incostituzionale abrogazione dell'art 81: la scomparsa della certezza del diritto in materia finanziaria. - 5. Il patto di stabilità interna e la mancata ricostruzione dei vincoli macroeconomici previsti dal trattato di Maastricht. - 6. Qualche conclusione: reintrodurre l'art. 81 e ristabilire l'obbligo del vincolo del tetto di spesa.

**1. La gestione del bilancio e l'equilibrio macroeconomico della finanza pubblica nella  
Costituzione della Repubblica**

*1.1. Il modello macroeconomico della Costituzione*

La definizione teorica di un quadro di compatibilità e di limitazioni generali delle politiche pubbliche è al fondo delle formule giuridiche delle costituzioni democratico liberale. Ed in effetti la tutela dei diritti economici non dipende (solo) dall'intensità e dal grado diretto di protezione loro accordato, quanto soprattutto, dalla esistenza di norme costituzionalmente non derogabili con legge ordinaria e non disponibili dal Governo che assicurino l'accesso al mercato e tutelino il valore economico dei diritti proprietari (immobiliari e mobiliari), impedendo che esso possa esser inciso in misura eccessiva dal prelievo fiscale o che possa essere eroso per effetto dell'inflazione monetaria dovuta ad eccesso di emissione di moneta o conseguente al finanziamento della spesa con l'indebitamento pubblico.

La Costituzione del 1948, ad una lettura esclusivamente formale e che prescindendo dalla stratificazione della successiva giurisprudenza costituzionale sembra presentare questi caratteri di stabilità economico-finanziaria ed a questo fine prevede un trittico di misure macro-economiche –

---

\* Testo delle Conclusioni della tavola rotonda del Convegno "*Le procedure finanziarie in un sistema multilivello*", svoltosi a Roma il 27 maggio 2004, pubblicate in (a cura di) Di Gaspare G., Lupo N., Atti del Convegno, Giuffrè, Milano, 2005.

qualificazione riscontrabile nella più recente giurisprudenza della stessa Corte Costituzionale – volte a contenere:

- l'imposizione fiscale (art. 53)
- la spesa pubblica e il suo finanziamento (art. 81)
- l'erosione del risparmio privato (art. 47).

Il complesso di queste tutele verrebbe così a configurare un sistema di garanzie tipico della costituzione democratico liberale che subordina anche la realizzazione delle politiche sociali al rispetto dell'equilibrio macro economico finanziario dello Stato ( *amplius* GDG, diritto dell'economia e dinamiche istituzionali, 2003, p.97ss).

Un equilibrio venuto meno nella seconda metà degli anni 60 – il punto di cesura può essere indicato nella sentenza n. 1 del 1966 della Corte Costituzionale ed ora reintrodotta per effetto dell'adesione ai trattati istitutivi della UE a partire dal trattato di Maastricht al nuovo trattato di Roma al cui rispetto tutti gli stati membri sono tenuti anche dopo e forse in particolare dopo l'entrata in funzione dell'euro e dell'UEM.

### *1.2. Spesa pubblica: legge di bilancio e obbligo di pareggio*

Secondo la lettura che qui si ripropone la Costituzione riproduce il classico istituto del controllo parlamentare sul bilancio tramite l'approvazione formale della relativa legge. In questa (minoritaria) impostazione l'art. 81 prevede un controllo parlamentare strutturato in modo tale da vietare il finanziamento della spesa pubblica con il ricorso all'indebitamento.

Ricostruita nella sua dimensione complessiva, la gestione del bilancio viene a definire un meccanismo di allocazione ottimale delle risorse pubbliche che vale la pena riproporre all'attenzione in quanto appare tuttora suscettibile di utili indicazioni per l'attualità istituzionale anche per il nuovo quadro di federalismo fiscale .

Il meccanismo di approvazione della legge di bilancio e delle singole leggi di spesa e di controllo sulla sua gestione costituisce un sistema di pesi e contrappesi in equilibrio. È, infatti, congegnato in modo tale da ottenere, al contempo, il rispetto del suddetto divieto e l'allocazione ottimale delle risorse pubbliche disponibili. I due aspetti sono strettamente legati, nel senso che il primo – il vincolo all'indebitamento ed il connesso "tetto" alla spesa pubblica- innesca il circolo virtuoso per la migliore allocazione delle risorse. E' utile, pertanto, ripercorrere sinteticamente lo schema procedurale delineato nella Costituzione perché le limitazioni alla spesa e all'indebitamento si inscrivono in un circuito informativo e decisionale in grado di assicurare l'allocazione efficiente delle risorse disponibili in un contraddittorio parlamentare sulle alternative di impiego possibili.

All'atto della presentazione dei bilanci Il Governo presenta per l'approvazione alle Camere, anche il rendiconto consuntivo. L'art. 81, 1° comma, in effetti, prescrive che *Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo*. Oltre che del rendiconto consuntivo, che è un documento contabile macro finanziario, le Camere dispongono dei referti e dei risultati dei controlli effettuati dalla Corte dei conti, organo preposto al controllo della spesa pubblica, che riferisce annualmente alla Camere il risultato del *controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato* in base all'art. 100, 2° comma della Costituzione. Le Camere, dunque, al momento di approvare i bilanci pubblici hanno un'informazione – il rendiconto consuntivo - da parte del Governo e un riscontro in funzione di controllo da parte della magistratura contabile. Un ente di controllo indipendente, secondo il neologismo corrente, nella sostanza un organo pubblico di

“*audit*” che consente alle Camere di esprimere una valutazione politica ed economica sull’andamento della spesa pubblica sia in termini generali che settoriali.

L’approvazione della legge di bilancio comporta, secondo il modello classico delle costituzioni liberali, l’autorizzazione alla spesa. Nel caso che non sia possibile l’approvazione alla scadenza normale di fine anno, pur nel rispetto del principio della annualità, la Costituzione detta le regole anche per *l’esercizio provvisorio*, che per quanto eccezionale, costituisce migliore alternativa, agli occhi del Costituente, ad un’eventuale affrettata e non ponderata approvazione per l’urgenza e la necessità di evitare la paralisi dell’amministrazione per il blocco dei flussi finanziari.

L’art. 81, 2° comma prevede pertanto che *l’esercizio provvisorio*, comunque una deroga di carattere eccezionale, *non può essere concesso se non per legge* e solo in ragione dei tempi tecnici necessari alla discussione del bilancio, dunque brevi anche se reiterabili, comunque *per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi*. Anche per il nostro costituente la legge di approvazione del bilancio, secondo la concezione classico liberale, è una legge formale non sostanziale.

Essa non può pertanto innovare la legislazione vigente di spesa e a tal fine l’art. 81, 3° comma stabilisce espressamente *che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*. Questo divieto conferisce rango costituzionale ad una fondamentale regola di buona gestione e di trasparenza dei bilanci pubblici. Si evita, in questo modo, che con l’approvazione del bilancio si decidano nuove entrate e nuove spese senza esplicitare il nesso tra loro intercorrente, senza cioè collegare funzionalmente l’aumento delle entrate ad una destinazione specifica di spesa. Si vuole, quindi, che le decisioni di reperire nuove entrate e di effettuare nuove spese vengano assunte in modo puntuale con una definizione precisa dei costi e dei benefici attesi, evitando che approvazioni di nuove spese e/o entrate contestuali al bilancio si confondano nel grande libro del bilancio pubblico vanificando il momento essenziale del confronto politico parlamentare sull’utilità e la destinazione della spesa.

Tanto per rendere più chiaro il concetto, nella struttura dell’art. 81, il divieto di *stabilire nuove entrate e nuove spese* si lega strettamente alla successiva previsione dell’art. 81, 4° comma che sancisce la responsabilizzazione finanziaria del Parlamento per cui *ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*. E’ necessario che le spese pubbliche siano coperte con entrate reali (*i “mezzi”*); non è consentito pertanto il ricorso all’indebitamento per le nuove spese ed è necessario che i mezzi disponibili siano realmente in grado di *farvi fronte*. Alla luce di questa norma il bilancio dello Stato deve essere in pareggio sostanziale. In altri termini, costituendo l’indebitamento una spesa, non è possibile logicamente e giuridicamente ritenere che possa essere annoverato anche tra *i mezzi* e che si possa fare fronte alle spese con altre spese, seppure strutturate in modo tale da spalmarne il costo su più annualità di bilancio. I tributi sono in realtà i mezzi propri di finanziamento del bilancio come si evince chiaramente dal dettato della Costituzione che li collega strettamente, imponendo (art. 81, 3 comma) che *con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*. Sarebbe veramente paradossale ritenere che tale divieto, circoscritto esclusivamente ai tributi, lasciasse libero il Parlamento poi di autorizzare il Governo ad indebitarsi e non considerasse, invece, anche l’indebitamento vietato dal suddetto divieto di stabilire nuove spese.

E’ evidente che il pareggio reale del bilancio non esclude la possibilità che, con legge apposita, si autorizzi il Tesoro a contrarre debiti, sempre però nel rispetto dell’art. 81, 4 comma che prevede che *ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*. Tali mezzi, ovviamente, non possono essere costituiti dallo stesso indebitamento, che si autorizza a contrarre, ma devono essere rappresentati da entrate reali (nuovi tributi o vendita di beni pubblici) con i quali si ritiene di fare fronte all’indebitamento per l’effettiva durata.

Questo meccanismo decisionale, non solo evita che i diritti economici dei cittadini siano lesi da un'avventata politica d'indebitamento, ma consente di assicurare una allocazione ottimale delle risorse evidentemente scarse, a fronte di una potenziale pluralità di impegni di spesa.

### *1.3. La competizione informata sull'impiego delle risorse pubbliche*

La procedura di approvazione del bilancio e delle singole leggi di spesa, congiuntamente ai referti della Corte dei conti sul controllo della gestione finanziaria del bilancio e degli enti (pubblici e privati) cui lo Stato contribuisce in via ordinaria dallo stesso, provocano una competizione politica informata per l'impiego delle risorse disponibili. Nello specifico, se la proposta o il disegno di legge che comporta nuove spese deve necessariamente indicare le risorse per farvi fronte, è necessario che chi lo propone abbia il consenso politico parlamentare, sia sulla destinazione delle spese, sia sulle modalità reali cui farvi fronte. Esclusa la copertura della nuova spesa mediante indebitamento - con il quale i costi verrebbero scaricati sul futuro - la proposta di legge di spesa deve necessariamente scegliere tra le entrate reali, che possono consistere in nuovi tributi, o in un aumento delle aliquote della tassazione vigente, oppure in entrate patrimoniali (cessione di beni pubblici).

Si determina così forzatamente un confronto sull'utilità sociale della spesa a fronte, in ultima analisi, dei costi che andrebbero a gravare direttamente o indirettamente su tutti i cittadini o, comunque, su alcune categorie di contribuenti. È necessaria, pertanto, una valutazione comparativa di convenienza politica tra i benefici derivanti dalla spesa e l'onere di chi è chiamato a concorrere alla sua realizzazione.

### *1.4. Il circolo virtuoso dell'ottimizzazione della spesa pubblica*

Questa analisi costi/benefici ha potenzialmente uno spettro più ampio che determina, appunto, il circuito virtuoso della allocazione delle risorse.

C'è un altro sistema, oltre al prelievo fiscale, per reperire *i mezzi* finanziari costituito dalla riduzione o soppressione di capitoli di spesa già iscritti in bilancio con destinazione delle risorse così liberate a copertura di nuove spese. Per decidere lo spostamento delle risorse ad altri impegni è necessario, però, monitorare il bilancio e la gestione finanziaria dei ministeri e degli enti con finanziamenti a carico dello Stato. E' qui che entra in gioco il controllo contabile, anche di legittimità sugli atti del Governo comportanti spese, e sulla gestione finanziaria: i documenti contabili, i bilanci dei singoli ministeri, i rendiconti consuntivi e soprattutto il controllo della Corte dei Conti che con i referti sulla gestione finanziaria *anche degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria* (art. 100, 2 comma) mette le Camere, ed i singoli deputati, in condizione di verificare l'andamento, anche puntuale, della spesa, e di acquisire ulteriori dati, con gli strumenti d'informativa a disposizione dei singoli parlamentari (interrogazioni), fino alla costituzione di apposite commissioni di inchiesta (art. 82,1 comma). La competizione sull'impiego delle risorse, fisiologicamente innestata dalla ricerca di maggior consenso politico del singolo parlamentare o gruppo politico, ha però un effetto generale positivo sulla allocazione delle risorse. La ricerca di fonti di finanziamento per le nuove proposte di spesa con una specie di "caccia grossa" ai capitoli di spesa sovradimensionati o non più attuali, avrebbe realizzato, di fatto, un generale controllo sull'efficienza ed efficacia della spesa pubblica.

Si tratta di un meccanismo virtuoso di allocazione delle risorse finanziarie. Sebbene il singolo attore non sia necessariamente mosso dalla ricerca dell'interesse generale, assumendo, anzi, che sia

“l'egoismo politico e partitico” la motivazione del comportamento parlamentare, si innesca, comunque, una competizione che obbliga a confrontarsi sulle migliori alternative possibili.

In questo contesto competitivo, l'interesse generale, quantomeno quello condivisibile dal più ampio numero dei cittadini, tende a prevalere in quanto suscettibile di aggregare il maggiore consenso parlamentare. Le proposte di modifica delle destinazioni di spesa, infatti, avranno maggiore probabilità di successo quanto più generale risulta l'interesse perseguito o, comunque, migliore l'impiego delle risorse rispetto a quello attuale in bilancio.

In un meccanismo decisionale così congegnato, dunque, il consenso tende ad aggregarsi secondo una scala gerarchica di interessi che privilegia le priorità e le scelte ritenute di interesse generale.

La competizione induce, inoltre, un effetto di trasparenza: il contraddittorio spinge a spiegare, motivare, a convincere ed informare la pubblica opinione di modo che la trasparenza dei lavori parlamentari, il dibattito, l'approvazione finale delle legge in assemblea rendono difficile che proposte di spesa non apertamente giustificabili possano essere approvate, nell'indifferenza generale, con “leggine ad hoc” o trovino a lungo dimenticato conforto e copertura nelle pieghe dei bilanci pubblici.

In definitiva, il meccanismo di approvazione del bilancio e delle leggi di spesa ideato dal Costituente che si è ricercato di costruire appare idoneo a mettere in moto un gioco competitivo a somma positiva di tipo virtuoso, in grado, nell'intenzione originaria, di tutelare il contribuente e il risparmio privato favorendo al contempo la migliore allocazione delle risorse pubbliche (cfr. GDG, op, ult. cit.,103)

## **2. Uno sguardo retrospettivo: crisi della *governance* istituzionale e deresponsabilizzazione dei centri di spesa**

### *2.1. La violazione del divieto costituzionale del finanziamento del bilancio con ricorso all'indebitamento (1966-1972)*

Non è questa la sede per ricostruire i passaggi che negli anni 60 hanno indotto il progressivo allentamento dallo schema di equilibrio macro-finanziario delineato dal Costituente, Basti ricordare come su un già precario e compromesso equilibrio della finanza pubblica, che preme ormai verso la rottura del principio del pareggio di bilancio con entrate reali e del divieto del ricorso all'indebitamento, si abbatte- “come una liberazione” dal vincolo estero - agli inizi degli anni sessanta - la crisi del sistema monetario internazionale stabilito a Bretton Woods, con l'abbandono, da parte degli Stati Uniti, del rapporto fisso di conversione tra dollaro ed oro.

La crisi del dollaro e la fluttuazione del mercato monetario che ne consegue, unita ad uno stabile innalzamento dei prezzi del petrolio, provoca una recessione dell'economia mondiale, destinata a dare il tono a tutto il decennio successivo che si apre e si chiude, appunto, con due shock petroliferi.

La fluttuazione del mercato dei cambi e il forte deprezzamento della lira, per effetto cumulato del deficit commerciale e della inflazione conseguente alla crescita della base monetaria, non sembrano in grado di fare fronte alle esigenze di finanziamento della spesa pubblica, data anche la necessità di attenuare l'immediato impatto dell'inflazione sulla svalutazione monetaria e di attuare un minimo di coordinamento delle politiche monetarie tra gli Stati membri della CE per ridurre l'impatto delle fluttuazioni monetarie sugli scambi all'interno della Comunità.

Nel periodo 1970-75 il debito pubblico crescerà di oltre il 200%. Alla fine del 1975 i debiti contratti dal Tesoro verso la Banca d'Italia sono pari al 37% dell'intero debito pubblico, con conseguente proporzionale incremento dell'emissione di base monetaria che fa schizzare il tasso di inflazione mediamente intorno al 15% annuo.

In questo quadro, il ricorso all'indebitamento sul mercato finanziario finisce per apparire un passaggio obbligato per contenere l'emissione monetaria e il tasso di inflazione.

Il canale alternativo a quello monetario è costituito dalla emissione di Buoni Ordinari del Tesoro collocati, tramite l'intermediazione bancaria, al pubblico dei risparmiatori.

Finanziando il crescente fabbisogno con l'emissione di titoli del debito pubblico si realizzano immediate disponibilità di cassa la cui restituzione è differita nel tempo, con minore impatto sulla circolazione monetaria e sul tasso di inflazione e con più contenuti effetti sulla svalutazione della lira.

Tale soluzione è stata resa possibile con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 – 1996, con la quale si ammetteva "la possibilità di ricorrere nei confronti della copertura di spese future all'emissione di prestiti e via enumerando...". Utilizzata quasi di soppiatto e con carattere di eccezionalità, si stabilizza a partire dal 1972. Sarà poi impiegata su larga scala, con una legislazione di spesa che affida la copertura all'emissione ed al collocamento dei titoli di debito pubblico da parte del Tesoro, con la formula, destinata a divenire di rito, di chiusura della legge: "Il ministro del Tesoro è autorizzato apportare al bilancio le variazioni occorrenti per il finanziamento della presente legge".

La denuncia della incostituzionalità della procedura di copertura per violazione del principio del pareggio di bilancio con entrate reali (art. 81 Cost.) contenuta ancora nella relazione della Corte dei Conti del 1972 rimarrà senza seguito (GDG, ritorno alla prima repubblica, il progetto, n. 63/64,1991).

Si legittima così di fatto la prassi della copertura della spesa, anche il ricorso all'indebitamento del Tesoro

Viene dunque abbattuto quello che era stato definito "il baluardo rigoroso ed efficace voluto dal legislatore costituente allo scopo di impedire che si facciano maggiori spese alla leggera senza avere prima provveduto alle relative entrate" (Einaudi – Lo scrittoio del presidente, Torino, 1956. p. 205).

Aperta la crepa a partire dal 1972 la falla è destinata ad ampliarsi rapidamente. Il finanziamento della spesa sarà, nel decennio successivo, gestito con una specie di politica "dei due forni", alternando emissione di base monetaria e emissione di titoli del debito pubblico collocati al pubblico dei risparmiatori.

In questo modo, l'incremento del debito pubblico con emissione di titoli presenta un tasso di crescita relativamente contenuto nel periodo 1970 –1980(rispetto al decennio successivo). Esso è però accompagnato da un tasso di inflazione annuo che raramente scende al di sotto del 15%, con gli oneri del debito sopportati ancora in buona parte dall'indebitamento verso la Banca d'Italia e quindi con l'emissione di base monetaria.

Alla fine degli anni 70 il debito pubblico assorbiva circa il 70% del credito totale interno.

Dopo il 1980, con il cosiddetto divorzio tra Tesoro e Banca di Italia, resterà aperto il solo canale del debito pubblico collocato direttamente dal Tesoro, destinato per tutto il decennio a immobilizzare, per il finanziamento dell'equilibrio complessivo del sistema, il risparmio della nazione.

## *2.2. Dinamiche della spesa e deresponsabilizzazione finanziaria*

L'abbandono del principio del pareggio sostanziale tra entrate e spese di bilancio dello Stato si accompagna alla nascita della finanza trasferita e alla definitiva deresponsabilizzazione fiscale dei Comuni e delle neonate Regioni per le quali, anzi, si può dire che la deresponsabilizzazione fiscale sia congenita. Ed, in effetti, il disegno di legge sull'autonomia finanziaria delle Regioni, previsto dalla legge del 1968, istitutiva dell'ordinamento regionale, che avrebbe dovuto attribuire alle stesse entrate proprie, responsabilizzandole in ordine alla spesa, sempre formalmente riproposto ad ogni inizio di legislatura dal Governo, non inizia mai l'iter parlamentare di approvazione.

E' è per altro verso il caso di ricordare come la riforma fiscale, D.P.R. n.633 - 1972, con l'introduzione dell'IRPEF e dell'IVA, completa il quadro, eliminando la potestà impositiva delle autonomie locali. La riforma ha essenzialmente lo scopo di adeguare il nostro sistema fiscale al modello comunitario, riordinando il sistema tributario. Essa, però, porta al contempo a conclusione il processo di accentramento finanziario, con la soppressione delle principali imposte comunali e l'accentramento della politica fiscale e delle entrate in mano allo Stato. La nuova legislazione fiscale del 1972, dunque, non fa altro che tirare le somme del progressivo degrado della finanza locale, che ormai appare di scarso rilievo di fronte alla generale statizzazione della finanza pubblica.

La mutazione della finanza locale e della neonata finanza regionale in finanza di trasferimento segna, perciò, il venire meno del vincolo del principio del pareggio del bilancio, anche a livello locale ed esonera Comuni e Regioni da qualsiasi concorso nel reperimento delle risorse finanziarie che impiegano. Si apre, così, la via ad una dinamica fuori controllo di crescita della spesa pubblica.

Il bilancio dello Stato viene ad essere completamente snaturato, trasformandosi essenzialmente in uno strumento di trasferimento di risorse finanziarie il cui effettivo impiego viene deciso in altre sedi istituzionali le quali, però, non sono tenute a preoccuparsi del reperimento delle risorse.

Si è vanificato conseguentemente e definitivamente il funzionamento di quel meccanismo di confronto competitivo sulla allocazione virtuosa delle risorse scarse realmente disponibili e di controllo sul loro impiego, architettato nell'art.81 della Costituzione.

La razionalizzazione del nuovo modello di finanza pubblica si avrà con l'introduzione della legge finanziaria e del bilancio pluriennale con la legge n. 468 del 1978. Si perviene, in questo modo, alla rimozione anche del vincolo di trasparenza delle decisioni di spesa che dovrebbero essere assunte con apposita legge. Il vincolo, correlato al divieto di approvare nuove entrate e spese con la legge di bilancio, viene rimosso con lo strumento della legge finanziaria. Si concretizza, così, quella tentazione autorevolmente denunciata a "girare l'art 81, osservandolo nell'apparenza e violandolo nella realtà" (Einaudi, cit., p. 270). Ed, in effetti, la legge finanziaria non è altro che una specie di legge allegata al bilancio – non prevista dalla Costituzione - con la quale si contravviene all'espresso divieto di stabilire cumulativamente nuove entrate e nuove spese, riunendole in un unico testo di legge, diverso ma che cammina in parallelo alla legge di bilancio. Con l'introduzione del bilancio pluriennale "si gira", inoltre, il vincolo dell'annualità del bilancio, condizionando le future annualità agli impegni certi di spesa a fronte di entrate non ancora prevedibili.

## *2.3. L'accentramento finanziario e la competizione dissipativa nella erogazione della spesa pubblica*

L'accentramento finanziario segna anche la fine della responsabilizzazione finanziaria di tutti gli altri enti pubblici che, per effetto della finanza derivata e dell'accentramento dell'imposizione

fiscale, sono esonerati da ogni responsabilità in ordine al reperimento delle risorse finanziarie che utilizzano.

Il ventennio successivo sarà, dunque, caratterizzato da una competizione incrementale alla crescita della spesa pubblica tra i centri di spesa.

I meccanismi adottati dal centro per il contenimento della spesa – il cosiddetto settore pubblico allargato, di cui si inizia a parlare a metà degli anni 70 – intervengono in modo necessariamente indiscriminato. Non sono in grado di tenere conto della qualità dell'impegno finanziario e dei risultati. Milano, evidentemente, solo a contenere l'impatto della richiesta con politiche di tagli generalizzate ai trasferimenti, ad esempio, il decreto legge n. 62 del 1977 sulla finanza locale. L'effetto di queste politiche è opposto alle intenzioni. Da un lato, il carattere indiscriminato obbliga a continue e ripetute deroghe per consentire lo svolgimento di servizi essenziali, d'altro lato, finiscono con il premiare i centri di erogazione di spesa più dissipativi di risorse. Ed, in effetti, più si chiede e più si spende più, in proporzione, si ottiene, dato che il trasferimento e il taglio è normalmente tarato- anche nell'ultima manovra finanziaria - sulla spesa storica. In questo modo chi ha più speso ha, pertanto, un'aspettativa più tutelata a vedersi riconoscere una quota proporzionalmente maggiore di chi ha operato in modo oculato. La stessa situazione di indebitamento dell'ente pubblico o dell'ente locale provoca, di per sé, uno stato di emergenza. In assenza di mezzi di copertura propri, il rischio di interruzione dei pubblici servizi ed uffici determina uno stato obiettivo di necessità e di urgenza che rafforza l'aspettativa al trasferimento da parte del Tesoro rispetto a situazioni meno drammatiche per effetto di gestioni finanziarie più oculate. Si è venuta innestando in questo modo progressivamente una competizione dissipativa tra i centri erogatori della spesa pubblica a livello centrale e soprattutto periferico. Dalle Regioni agli enti pubblici di settore, anche economici, per finire agli enti locali si assiste, nel corso del ventennio successivo, ad una specie di competizione sull'indebitamento, variamente contenuta ma vanamente contrastata da misure generali di blocco o di tagli ai trasferimenti (le misure di contenimento e poi, nella seconda metà degli anni 80. i cosiddetti piani di rientro della finanza pubblica, il tetto % di incremento della spesa e.. successive deroghe).

### **3. Effetti collaterali permanenti sulla mentalità politica**

#### *3.1. Deresponsabilizzazione e crisi dei sistemi decisionali istituzionali*

Se ripercorriamo la vicenda in una prospettiva storica dobbiamo ricordare come l'accresciuta pressione sulla finanza statale determini, nella seconda metà degli anni 60, un "ingorgo" della attività di produzione legislativa. Il Parlamento si è trovato al centro delle richieste di intervento che vanno dal finanziamento delle attività produttive e delle politiche sociali, alle programmazioni regionali e ai trasferimenti al settore pubblico allargato fino a misure puntuali emergenziali di protezione, ausilio e di regolazione. Questa generale torsione del Paese verso quello che allora fu chiamato lo "Stato finanziatore" preme su di un sistema già strutturalmente orientato alla centralità del legislatore e mette in crisi tempi e modi di approvazione delle leggi in Parlamento.

La soluzione allora adottata fu quella di trasformare, tramite la modifica dei regolamenti parlamentari del 1971, il procedimento eccezionale di approvazione della legge ad opera delle singole commissioni parlamentari previsto dall'art. 72 della Costituzione, nella procedura normale di formazione della legge.



Si tratta per la verità al contempo di un punto di arrivo, verso cui aveva teso di fatto già in precedenza la prassi parlamentare, e un punto di ritorno, verso il sistema parlamentare a base corporativa delle Camere durante il fascismo.

La scomposizione delle Camere in tante mini assemblee legislative, se, da un lato, ha parzialmente conseguito l'obiettivo della accelerazione, ha, d'altro lato, specializzato l'attività legislativa consentendo agli interessi settoriali di essere esaminati in un contesto avulso da una visione d'insieme, togliendo alle Camere la responsabilità e il dovere di approvare la legge all'interno di una complessiva valutazione dell'interesse generale. La specializzazione della legislazione incentiva la produzione di leggi di spesa, con rinvio alla copertura tramite l'indebitamento e si iscrive anch'essa, rafforzandola, nella generale tendenza alla deresponsabilizzazione finanziaria. La riforma dei regolamenti parlamentari del 1971, con il riconoscimento della potestà di approvazione delle leggi di spesa in commissione, senza il necessario passaggio finale in aula, sottrae alla Camera la determinazione finale sull'approvazione della legge e vanifica la possibilità di un controllo incrociato e competitivo sulle destinazioni di spesa. La razionalizzazione e l'accelerazione delle procedure di approvazione della spesa agevola la progressione di quel circolo vizioso della competizione dissipativa che può essere testimoniato dall'andamento della finanza trasferita nel decennio successivo.

Rimane, però, per così dire a fare da argine, sempre il limite strutturale del bicameralismo e della doppia approvazione alla Camera e al Senato che verrà risolto solo con la introduzione della legge finanziaria n. 468 del 1978. Detta legge, anche se apparentemente costituisce un miglioramento dei lavori parlamentari, rappresenta il punto di arrivo della destrutturazione dei vincoli costituzionali al bilancio, eliminando il principio della separazione tra l'approvazione del bilancio e il finanziamento delle singole leggi di spesa (*ogni altra legge..*) ed aggirando il principio delle annualità del bilancio con l'introduzione del bilancio pluriennale, che precostituisce la spesa futura rendendo indispensabile il ricorso all'indebitamento. La modifica della legge finanziaria attuata con la legge n.362 del 1988, razionalizza non intacca, nella sostanza, il meccanismo che rimane inalterato fino alla "stretta finanziaria" del 1992. Alla quale però farò seguito dopo le finanziarie del 1992 e del 1993 una fase di ingarbugliamento e di occultamento delle decisioni di spesa a suo tempo indicata (GDG, op. cit.,217) e che stabilmente pedura

### *3.2 Meccanismi deresponsabilizzanti, decadimento ed occultamento della decisione politica di spesa*

Ad ogni modo, il processo di specializzazione della attività legislativa e il suddetto quadro di deresponsabilizzazione finanziaria si potrebbe affermare che in una prospettiva storica abbia prodotto una modifica della originaria "mentalità sociale" dello Stato repubblicano per l'emergere (o il riemergere) e l'affermarsi di una mentalità politica orientata all'utile particolare e al breve periodo, volta a rispondere a contingenti esigenze di carattere settoriale. Il mutamento di mentalità che si coglie nella modifica del funzionamento delle assemblee elettive - il Parlamento sia i consigli comunali -, anche se questa modifica si realizza con modalità e per effetto di cause diverse. Nel Parlamento si assiste allo spostamento dell'attività legislativa nelle Commissioni parlamentari con la perdita di centralità dell'assemblea con la modifica dei regolamenti parlamentari del 1971. La procedura di approvazione delle leggi in commissione è, infatti, congegnata in modo tale da rimettere l'approvazione della legge all'aula se un quinto dei suoi componenti o un decimo dei deputati, lo richiama (art. 72 Cost.). Questo meccanismo, ideato dal Costituente per tenere sotto il controllo della Camera la procedura eccezionale della approvazione da parte delle Commissioni,

una volta che questa ultima diventa la procedura standard, opera nel senso inverso di rafforzare la posizione della Commissione purché tutti i membri della stessa siano d'accordo sulla votazione in commissione. La richiesta di rinvio da parte di un quinto dei componenti diviene così uno strumento di condizionamento dell'esercizio del potere legislativo da parte della commissione ed opera nel senso di indurre gli altri membri, anche se di maggioranza, a tenere conto delle posizioni della minoranza e a giungere all'approvazione concertando possibilmente il testo da approvare. In caso contrario, invece che rimessa ad un ristretto gruppo di deputati, l'approvazione della legge torna nella disponibilità di tutti i membri della Camera. A differenza della discussioni in Aula (art.64 Cost.) le sedute delle Commissioni non sono però di fatto pubbliche. Sono solo redatti dei resoconti pubblicati negli atti del Parlamento. La prassi poi di istituire al loro interno dei comitati ristretti, la cui attività non è riprodotta negli atti parlamentari, rende il lavoro delle Commissioni meno trasparente del dibattito che si svolge in aula.

L'assenza, che tuttora perdura, di una legge che regoli il cosiddetto lobbying parlamentare, l'attività di promozione degli interessi di gruppi economici e di categorie nei confronti dei deputati, espone maggiormente l'attività delle Commissioni e i suoi singoli deputati alle pressioni degli interessi di parte, senza che ci sia una contrapposta pressione a favore dell'interesse generale, che solo il confronto in aula potrebbe assicurare. Le commissioni si trovano così in mano un potere legislativo settoriale (ad esempio "lavori pubblici" "industria" "pubblica istruzione") e sono evidentemente fatte oggetto delle pressioni degli interessi di categorie le quali possono trovarsi d'accordo, partendo anche da diverse e potenzialmente contrapposte posizioni (ad esempio lavoratori e imprenditori di un determinato settore) a risolvere i loro conflitti scaricandoli sui maggiori oneri della finanza pubblica. L'accoglimento di richieste di categorie e di gruppi settoriali rafforza il ruolo dei deputati della Commissione nei relativi schieramenti e consente l'espressione di un consenso politico che si manifesta con il voto di preferenza nelle elezioni politiche che può arrivare a legare stabilmente rappresentanza politico parlamentare e interessi settoriali, senza che di queste relazioni debba essere dato conto sulla base di una legge che obblighi alla trasparenza dei rapporti di lobbying tramite i quali vengono sollecitati interventi di favore per determinate categorie e gruppi di pressione organizzati. La legislazione sul lobbying è oggi considerata fondamentale e la sua introduzione è, pertanto, fortemente sollecitata dagli organismi internazionali come l'OCSE e l'ONU per i Paesi in via di sviluppo.

Questa modifica della mentalità politica è però più ampia, non può essere circoscritta al funzionamento dei lavori parlamentari e non si riscontra solo a livello nazionale, anzi, essa germina piuttosto a livello locale e può essere ricondotta alla adozione e gestione dei piani regolatori generali da parte dei consigli comunali.

Solo la riforma urbanistica avrebbe tagliato alla radice il fenomeno speculativo, espropriando alle stesso prezzo tutte le aree da necessarie all'espansione urbanistica indipendentemente dalla loro destinazione finale di piano regolatore, permettendo di dare un indennizzo equo a tutti i proprietari. Abortita tale riforma ( Sullo 1964 ) la necessità di attribuire degli indici di edificazione diversificati alle aree di privati oggetto di intervento del P.R.G. mette inevitabilmente in mano ai consigli comunali un " pennellino d'oro". A seconda del suo tracciato, le aree private interessate possono perdere valore, se soggette ad esproprio per pubblica utilità per la realizzazione di infrastrutture o servizi, oppure sono variamente gratificate da indici di edificazione che possono accrescerne di molto il valore. I privati fortunati speculano sull'incremento di valore, i meno fortunati si trovano oggetto di vincoli o di potenziali espropriazioni. L'approvazione del piano regolatore costituisce dunque il momento topico. Gli interessi in gioco sono in genere decifrabili non essendo difficile riconnetterli alle proprietà delle aree interessate. E' difficile, in queste circostanze, andare avanti a

colpi di votazione di maggioranza in consiglio comunale senza rischiare denunce per interessi privati in atti d'ufficio che pure, va detto, non mancarono. Un coinvolgimento delle minoranze attenua i rischi ed introduce ad una sorta di fisiologica compensazione perequativa che consente agli interessi rappresentati di trovare un qualche equilibrio ma è un meccanismo che alla lunga si è consolidato come un sistema spartitorio di regime.

Queste modificazioni istituzionali e comportamentali investono le assemblee elettive del nostro Paese, i consigli comunali e le Camere, producendo effetti inintenzionali di lungo periodo destinati a manifestarsi con maggiore evidenza a partire dal decennio successivo. E' nei consigli comunali, infatti, che si forma la nuova classe politica e l'esperienza dei piani regolatori è al centro della vita politico amministrativa dei comuni italiani a partire dagli anni 60 e 70. La trasformazione del contesto istituzionale,

La trasformazione del contesto istituzionale, l'abbandono di un sistema di autonoma responsabilizzazione in ordine alla spesa e al reperimento delle risorse toglie al politico che ha di mira l'interesse generale la "agorà" della competizione pubblica. Eliminati gli argini all'incremento della spesa, modificate le regole della politica e della ricerca del consenso, muta stabilmente, di conseguenza, il comportamento politico, la mentalità e i meccanismi di selezione e formazione della stessa classe politica.

Sparisce il politico a vocazione generale e la politica come manifestazione attiva e passiva della cittadinanza e tende ad affermarsi una attività politica come specializzazione professionale. Siamo implicitamente consapevoli di questo passaggio quando denunciando l'assenza di figure di statisti come De Gasperi, Einaudi, Pella, Sturzo, Vanoni.

La ricerca del consenso personale, che il voto di preferenza incentiva sia nelle elezioni locali che nazionali, tende invece ad esprimere l'investitura politica in termini di rappresentanza di interessi settoriali e/o locali e a concentrare l'attenzione sul bacino elettorale e a personalizzare e fidelizzare le relazioni politiche in vista di vantaggi attesi. Il confondersi dei ruoli della maggioranza e delle minoranze, la perdita di vista degli interessi generali, la sommatoria degli interessi di categoria piuttosto che la loro selezione alla luce dell'interesse generale, l'uso delle risorse pubbliche in funzione collusiva di ammortizzatori sociali o redistributiva dei redditi sono oggi chiaramente decifrabili dietro le formule politiche dei nuovi equilibri che allora entrarono in uso dell'"arco costituzionale" del "compromesso storico", già all'epoca lucidamente ricondotte al modulo spartitorio: "Se da tutto questo si vuole trarre non una conclusione, ma quanto meno un'impressione e un'ipotesi sulla società italiana degli ultimi quindici anni, si può dire che in essa gli interessi esprimono domande appropriative e le loro rappresentanze politiche si limitano ad erogare, attraverso le sedi istituzionali, risposte esattamente simmetriche a tali domande, ciascuno spingendo per gli interessi che ritiene lo sostengano. Sotto questo profilo, il modulo spartitorio non è interno al blocco di potere democristiano, ma opera più largamente, coinvolge anche le altre parti sociali e politiche. Certo è diversa la misura delle diverse appropriazioni, ma colpisce il fatto che nessuno sembri avere posseduto una strategia meno immediata e diretta di quella che esse sottendono"(G. Amato, Economia, politica e istituzioni in Italia, Bologna, 1976).

#### **4. La Legge finanziaria e l'incostituzionale abrogazione dell'art. 81: la scomparsa della certezza del diritto in materia finanziaria.**

L'esteso ricorso alla normazione con forza legislativa, la consuetudine ormai stabilizzata della delega legislativa nelle materie di rilievo economico e sociale, il carattere instabile della norma soggetta a interventi in corso d'opera con decreti legge oppure decreti legislativi anche "correttivi ed integrativi" o di "proroga dei termini", le ulteriori deleghe al Governo per il coordinamento in

testi unici, con facoltà di apportare modifiche anche sostanziali, rendono poco agevole la individuazione della norma temporaneamente vigente. La presenza concorrente, a volte confliggente del legislatore regionale e dello Stato, l'uso, da ultimo generalizzato, della tecnica della novellazione legislativa di testi indirettamente modificati o integrati ad opera della legge di novellazione spesso accompagnata da una normativa transitoria che innova, rimanendo però confinata in un altro testo separato dal novellato, l'applicazione della norma, suscettibile di diversi termini di vigenza, ed eventualmente "cedevole", rendono la interpretazione della legge effettivamente applicabile una complessa ginnastica mentale. Per queste ragioni il nostro sistema normativo finisce con l'acquistare un attributo di opacità e di instabilità che mina il principio della certezza del diritto. L'esempio più clamoroso è costituito proprio dalla tecnica di redazione della legge finanziaria annuale con la novellazione che introduce modifiche alla legislazione di spesa e fiscale con interventi quasi indecifrabili quando rimandano a testi già oggetto di novellazione. La complessità dell'impalcatura normativa, che alla legge finanziaria rinvia agli atti legislativi collegati che la corredano nonché ai decreti legislativi, che a loro volta danno attuazione ai collegati, rende ardua la comprensione dell'intera manovra finanziaria anche agli stessi parlamentari che devono approvarla in Parlamento. La legge finanziaria non sembra peraltro avere disincentivato la tendenza all'approvazione di leggi puntuali di spesa. Si conferma, in effetti, l'orientamento alle leggi provvedimento "l'ultimo anno di legislatura (2001) ha fatto segnalare - anche se in misura ridotta rispetto al periodo 1998-1999 - fenomeni di ritorno a modalità di legiferare per microinterventi e per settori che si possono ascrivere a dinamiche tipiche della fine di legislatura". (Camera dei deputati, Osservatorio sulla legislazione, Rapporto sullo stato della legislazione, 2001).

## **5. Il patto di stabilità interna e la mancata ricostruzione dei vincoli macroeconomici previsti dal trattato di Maastricht**

Con il Patto di stabilità e di crescita (Amsterdam, 1997), gli Stati membri si sono impegnati a mantenere l'andamento complessivo della finanza pubblica (disavanzo e indebitamento complessivo) nei limiti fissati dal Trattato sull'Unione di Maastricht.

In Italia, l'obiettivo di rendere responsabili i centri di spesa è stato attuato seguendo sostanzialmente due metodi, che agiscono su piani diversi: mettendo a loro carico il reperimento (anche parziale) delle risorse che impiegano, riconoscendo loro autonoma capacità impositiva, ovvero mettendoli in diretta competizione per l'utilizzazione delle risorse entro un tetto di spesa predeterminato e rigido. Il primo metodo è stato impiegato nei confronti degli enti territoriali componenti l'ordinamento della Repubblica diversi dallo Stato (Regioni, ma anche Comuni e Province), riducendo i trasferimenti dal bilancio statale e sostituendoli con una compartecipazione al gettito delle principali imposte con possibilità di modulazione dell'aliquota di loro spettanza (IRPEF, ICI, IRAP) e riconoscendo alcuni tributi propri come la tassa di circolazione o la tassa sui rifiuti urbani. Il patto di stabilità interno, come corresponsabilizzazione finanziaria tra Stato e Regioni, ha trovato applicazione con la formula del federalismo amministrativo e fiscale a partire dalla legge finanziaria n.448 del 1998) ed è sostanzialmente riprodotto nella modifica del titolo V della Costituzione (legge costituzionale n.3 del 2001). È un sistema di responsabilizzazione istituzionale che dovrebbe consentire di tenere, sotto controllo quantitativo, la finanza regionale e locale, definendo un tetto concertato all'incremento. Il metodo non assicura, però, un efficace confronto e un contraddittorio sulla gestione del bilancio e sulla effettiva destinazione delle risorse. Rischia di tramutarsi in un'ennesima occasione mancata.

Si ripresenta, anche a questo livello, l'attualità di un meccanismo di tutela dell'efficienza della spesa come quello previsto nell'art 81 Cost. nella allocazione ottimale delle risorse in modo da consentire ai cittadini e alle imprese, incisi dall'aumento della pressione fiscale, non solo regionale ma anche comunale, di conoscere la effettiva correlazione del tributo con la spesa.

E' necessario perciò un tetto per ogni regione e il divieto di contabilità extrabilancio con esternalizzazioni di debiti o loro camuffamenti con contratti derivati.

Va detto che questo metodo ottimale di allocazione potrebbe essere ulteriormente sviluppato introducendo una effettiva competizione per le risorse tra i centri di spesa delle amministrazioni pubbliche e di erogazione dei servizi, anche al livello micro delle strutture pubbliche e amministrative erogatrici di spesa. A mio avviso ho già cercato di illustrare come esso sia stato in qualche modo e forse inavvertitamente abbozzato dal d. lgs. n.29 del 1993. Questa specie di contraddittorio sulle spese è stato comunque rimosso dalla novella dello stesso decreto per effetto della delega al Governo disposta dalla legge n. 59 del 1997.

Un passo indietro notevole e rispetto al quale non si intravedono segni di ripensamento.

Secondo me il meccanismo competitivo a livello micro economico di finanza pubblica, si dovrebbe basare sulla comparazione (*yard stick competition*) dei programmi di attività dei centri di costo con l'effetto di spostare progressivamente risorse dal "*back office*" (struttura di gestione burocratica) al "*front office*" (struttura di diretta erogazione delle prestazioni e dei servizi ai cittadini).

Il suo efficace funzionamento presuppone comunque l'induzione a cascata della responsabilizzazione il che chiama in causa l'esigenza di una integrale attuazione del disegno costituzionale sulla determinazione di "*sfere di competenza, attribuzioni e responsabilità proprie dei funzionari*" (art.97, comma 2, Cost.) e sulla loro responsabilità civile (art.28 Cost.) rimuovendo, in questo senso, i limiti della permanente deresponsabilizzazione amministrativa.

Insomma è necessario rendere li funzionari responsabili per gli illeciti verso i cittadini, obbligandoli a risarcire il danno (GDG miti e paradossi della riforma amministrativa ... in questa rivista telematica 2008).

## **6. Qualche conclusione: reintrodurre il rispetto dell'art. 81 e ristabilire l'obbligo del vincolo del tetto di spesa.**

La ricostruzione della disciplina costituzionale e delle sue vicende istituzionali, la ricognizione del nuovo contesto di vincoli comunitari alla gestione del bilancio di limiti all'indebitamento e la perdita della sovranità monetaria concorrono a definire un nuovo quadro di riferimento per le politiche di bilancio pubblico – non solo statale – ma anche delle regioni e degli altri enti pubblici che porta a riscoprire la necessità di coniugare gestione finanziaria e reperimento delle risorse impiegate con una effettiva razionalizzazione dei centri di spesa. E' questo un passaggio ineludibile per dare concreta attuazione al federalismo fiscale che comporta l'assunzione di responsabilità non solo in ordine alla spesa ma soprattutto in ordine al reperimento delle risorse che si impiegano per farvi fronte. Una responsabilità di tipo democratico che prevede dunque una imposizione fiscale multilivello e un controllo democratico non solo delle assemblee elettive ma anche la possibilità della sanzione elettorale. Oggi di fatto eliminato con l'abolizione del voto di preferenza.

La logica di base è il ritorno al contraddittorio nella decisione di spesa.

Diviene necessario pertanto motivare la spesa e giustificare l'impiego dei mezzi cui farvi fronte attraverso un contraddittorio e una aperta e trasparente competizione. Il metodo costituzionale, almeno nella accezione che qui si è cercato di ricostruire aderendo ad una lettura la più possibile

ancorata al testo, appare ispirato alla regola della giustificazione della spesa in concorrenza con altri possibili impieghi della stesse risorse in un contesto che induce ad una limitazione dell'aumento della spesa .

L'obbligo di pareggio sostanziale implica necessariamente un tetto alla spesa che a sua volta innesca una competizione trasparente se svolto non nel chiuso delle commissioni parlamentari. Il meccanismo competitivo indicato genera potenzialmente efficienza sia a livello macro, nella definizione per la gestione del bilancio dello stato e delle regioni , sia a livello micro nella definizione del riparto delle risorse tra le diverse strutture amministrative e centri di spesa interni ad ogni livello.

Una dinamica di funzionamento in "auto equilibrio" che fa affidamento sulla competizione piuttosto che sulle tecniche di gestione manageriali del bilancio come il PPBS o ZBS cui si ispirano i più recenti – non solo nazionali- sistemi di contabilità pubblica che finiscono per affidare agli stessi gestori – istituzionalmente propensi alla spesa - il compito di riformulare, verificare e comparare gli obiettivi di spesa. Si tratta in realtà di sistemi accentrati e quindi troppo complessi che operano in una incerta logica di lungo periodo (PPBS) o con verifiche eccessivamente generalizzate (ZBS) con l'obbligo teorico di (ogni anno) dover motivare nuovamente tutti i capitoli di spesa. Sistemi e procedure, in definitiva, che nella complessa e articolata pratica di programmazione della spesa pubblica, dalla presentazione del DPEF all'approvazione della legge di bilancio, hanno dimostrato– non solo la nostra ma anche la nostra esperienza - scarsa capacità di incidere sulla spesa storica in modo da liberare e riorientare risorse, lasciando invariata la prassi della generica riformulazione della spesa a partire dal consolidamento, in ogni fondo di spesa, dello stanziamento stabilito nell'anno precedente.

Se non si vuole correre il rischio di una amplificazione della deresponsabilizzazione dei centri della spesa pubblica, con ulteriore crescita del debito pubblico, la complessa attuazione del federalismo fiscale nei prossimi anni, con il riconoscimento alle Regioni di risorse finanziarie proprie come dal reiterato richiamo della stessa Corte costituzionale dovrebbe portarci a riconsiderare un sistema di responsabilizzazione multilivello della fiscalità locale e della finanza pubblica.