

IL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA COSTITUZIONE:  
UNA PROSPETTIVA ECONOMICA (bozza 25.10.2011)

di

Piero Giarda<sup>(\*)</sup>

Il risultato che si vuole ottenere con modifiche della Costituzione che rendano il pareggio di bilancio (l'equilibrio tra il totale delle entrate prelevate dal sistema economico e le spese pubbliche) riguarda, per gli obiettivi definiti a livello europeo, il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Per la costruzione di questo conto l'Istat elabora i dati risultanti dalla gestione dei bilanci di tutti gli enti del settore pubblico, costruisce i conti dei singoli comparti (stato, enti previdenziali, regioni, enti locali, ecc.) avendo la finalità di inserire il settore pubblico nel sistema di contabilità nazionale di computo del reddito nazionale lordo (RNL) o del prodotto interno lordo (PIL). Inoltre, Eurostat definisce le modalità di computo che rendono possibili i confronti internazionali all'interno delle procedure di verifica sui risultati delle politiche di bilancio dei paesi interessati. Tale conto rielabora anche pesantemente le entrate e le spese rilevate nei bilanci di una molteplicità di enti pubblici (più di 9000) organizzati su 4 o 5 livelli di governo. Si tratta di un conto che non discende direttamente dai conti consuntivi approvati dal parlamento, consigli regionali o consigli di enti locali.

Il conto consolidato della PA di consuntivo è poi predisposto in via praticamente definitiva ancora prima che stato, regioni e enti locali abbiano approvato i loro rendiconti consuntivi.

I bilanci approvati da parlamento e consigli di regioni e enti locali includono sia autorizzazioni ad assumere obbligazioni giuridiche che portano alla spesa, sia previsioni sull'insorgere di obblighi a pagare imposte da parte dei contribuenti. Le possibili modifiche della Costituzione si rivolgono ai documenti che hanno rilevanza politica per i loro organi deliberanti – quali il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli Enti previdenziali – nelle diverse versioni in cui questi si presentano nella tradizione della gestione di competenza e della gestione di cassa) o nella forma che andranno ad avere in qualche futura reinterpretazione delle rappresentazioni tradizionali dei bilanci pubblici. Riguardano quindi statistiche che non hanno connessioni dirette con le risultanze di cassa (pagamenti e riscossioni) di un singolo periodo dalle quali discende il ricorso ai mercati finanziari e nemmeno con le statistiche dirette ad inserire le pubbliche amministrazioni nella contabilità nazionale.

In termini generali è auspicabile che le riforme non cerchino di perseguire l'impossibile ed evitino di ricercare una trattazione troppo precisa e troppo concreta di questioni molto intricate; la traduzione delle nuove norme costituzionali, che riguardano un fatto molto concreto quale l'equilibrio tra entrate e spese pubbliche, in norme operative dovrà compiutamente affrontata da

---

<sup>(\*)</sup> professore di Scienza delle finanze nell'Università Cattolica di Milano. Questo testo esprime il punto di vista di un economista che ha scelto di illustrare (ai suoi studenti) le ragioni a favore di una modifica della Costituzione portandola ad esprimere un indirizzo o un vincolo costituzionale sul "pareggio di bilancio"; non considera, per ora, i disegni di legge di riforma della Costituzione già depositati in Parlamento e che sono all'attenzione delle Commissioni di merito.

successive leggi ordinarie, con i dettagli e le tecnicità necessarie. Si può capire che il governo – il soggetto oggi interessato alla modifica costituzionale per esigenze di credibilità e reputazione del paese – preferirebbe poter disporre al più presto di un testo compiuto, piuttosto che dovere poi ripercorrere in Parlamento una strada già parzialmente battuta e per di più senza la solennità di una riforma della Costituzione.

Nelle pagine che seguono, propongo:

- un po' di storia su come hanno operato, soprattutto negli anni dal 1951 al 1980 i vincoli posti dal terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione, anche a sostegno delle ragioni per l'adesione a ipotesi di modifica di tali disposizioni che abbiano un carattere "temperato";

- le qualificazioni che dovrebbero valere attorno alla nozione di "equilibrio tra entrate e spese" col suggerimento che le modifiche, in linea con lo "stile" della nostra Costituzione, dovrebbero limitarsi a prescrizioni di carattere generale, rinviando a leggi ordinarie la soluzione dei numerosi aspetti tecnici;

- un po' di teoria economica sulla distribuzione tra i diversi livelli di governo dei compiti pubblici in materia di politica anticiclica che, come espresso in testi fondamentali di finanza pubblica, tendono a concentrare sul bilancio dello stato le conseguenze più rilevanti del ciclo e sullo Stato il compito di disegnare interventi in funzione anti-ciclica;

- l'utilizzo delle proposizioni dell'articolo 117 terzo comma della Costituzione che assegna alle Regioni la competenza concorrente in tema di coordinamento della finanza pubblica, per affrontare il diversamente intrattabile problema se le spese d'investimento debbano o no essere considerate nella definizione del saldo di bilancio.

Per ciascuno dei tre temi vengono enunciate "proposizioni" che potranno forse essere considerate di qualche utilità da chi ha il compito e la responsabilità di votare le modifiche della Costituzione. Le proposizioni ignorano i vincoli europei sulla gestione della politica anti-ciclica.

## **1. L'attuale articolo 81, la sua inadeguatezza e il suo cattivo uso**

Molti economisti ritengono che una modifica della Costituzione non sia necessaria potendo governo e parlamento decidere liberamente sulla struttura della politica di bilancio; ritengono altresì che una modifica della Costituzione potrebbe non essere sufficiente a imporre vincoli effettivi sul comportamento di governo e parlamento; ritengono infine che potrebbe anche essere dannosa perché limita i poteri di governo e parlamento nella impostazione della politica di bilancio.

Il punto di partenza è quello di considerare la Costituzione attuale e valutare come hanno funzionato nel passato le regole in essa contenute in materia di bilanci pubblici. La Costituzione italiana regola il processo di bilancio nei due commi dell'articolo 81:

- il terzo comma che vincola la legge di bilancio alla mera previsione dei gettiti associati ai tributi esistenti e non consente che, nel bilancio di previsione, vengano stabilite nuove spese;

- il quarto comma per che impone a ogni legge che importi nuove o maggiori spese il vincolo della individuazione dei mezzi di copertura degli oneri finanziari previsti.

Queste norme erano probabilmente costruite nel presupposto che il sistema di finanza pubblica italiano, avendo lasciato alle proprie spalle i costi finanziari

della guerra, fosse oramai caratterizzato da una sorta di equilibrio naturale tra entrate e spese e che la legislazione successiva alla approvazione del bilancio non avrebbe dovuto "turbare" quell'equilibrio. Ai tempi della loro prima applicazione – l'inizio degli anni cinquanta – il bilancio dello Stato (l'unica amministrazione alla quale esse si applicavano) non era lontano dal pareggio: il bilancio 1951-52 presentava un deficit di competenza pari a poco più di 110 miliardi di lire rappresentando il 7,9% del totale delle spese e lo 0,9% del PIL. Le spese statali previste nella legge di bilancio ammontavano a circa l'11,2% del PIL.

La legge di bilancio del 1951 era relativamente semplice; per esempio il bilancio del Ministero delle finanze era definito da tre articoli di legge e da 29 capitoli. Trent'anni dopo, nel 1979, il numero degli articoli della legge per lo stesso Ministero aumenta a 12 e il numero dei capitoli a 137. Il saldo di bilancio è pari a 43,0 miliardi che corrispondono al 40,4% della spesa e al 13,2% del PIL.

Nel 1951 il bilancio dello Stato ha solo modestissime interrelazioni con i bilanci di comuni, province, enti previdenziali e enti mutualistici per la sanità mentre nel 1979 i trasferimenti finanziari agli enti esterni ammontano a 49.800 miliardi di lire pari al 46,7% della spesa prevista complessiva.

Nel 1951 la parte preponderante della spesa corrente originava da norme generali sull'ordinamento pubblico ed era classificata come "spese obbligatorie", nel 1979 una larghissima parte delle spese complessive (forse almeno il 60%) trova la propria origine in specifiche norme di legge approvate nel corso dei precedenti trent'anni.

Prima della entrata in vigore della legge n. 468 del 1978 che modificò le procedure di bilancio istituendo la legge finanziaria, il regime delle decisioni di bilancio, si sviluppò quindi con cambiamenti ed evoluzioni attorno ai due vincoli base del terzo e quarto comma, che riguardavano, da un lato, quali spese e per quali importi fossero veramente l'espressione di leggi esistenti al momento della approvazione del bilancio di previsione e, dall'altro, se il debito fosse un mezzo legittimo di copertura delle nuove e maggiori spese.

Sul secondo aspetto sono note le controverse interpretazioni che esso ha avuto nel tempo, gli interventi della Corte costituzionale, gli accorgimenti utilizzati congiuntamente da governi e parlamenti per mantenere una libertà di giudizio sui mezzi di finanziamento della spesa. Per un certo numero di anni venne esplicitamente ammesso che l'emissione di titoli del debito pubblico costituisse un legittimo mezzo di copertura e che quindi un bilancio di previsione in pareggio avrebbe potuto trasformarsi in un rendiconto consuntivo in disavanzo. Le nuove leggi di spesa finanziate con l'emissione di debito si trasformano, l'anno successivo, in leggi vigenti che concorrono a definire le spese del bilancio a legislazione vigente. Questa situazione – aumenti di spesa decisi dopo l'approvazione del bilancio di previsione finanziati con il ricorso al debito – si è in effetti verificata per almeno 15-20 anni della nostra storia.

Nella applicazione concreta è da rilevare che molte leggi di spesa sono state sì finanziate con l'aumento delle tasse o dei contributi sociali, ma la copertura effettiva offerta da questi aumenti è stata solo parziale. In qualche caso la copertura finanziaria è stata garantita solo per l'anno iniziale o per un periodo di tre anni, con interventi di natura straordinaria, non ripetibili. In altri casi, il costo effettivo dei provvedimenti di spesa è stato artatamente sottovalutato, con una varietà di tecniche. In altri ancora, il finanziamento è avvenuto ipotizzando improbabili aumenti endogeni del gettito tributario e contributivo.

Questa parte rappresenta però solo un aspetto della storia dello sviluppo della finanza pubblica italiana. Una parte altrettanto rilevante origina dai contenuti

propri della legge di bilancio che si trova ogni anno sia a recepire le conseguenze delle decisioni assunte con le leggi di spesa approvate nel corso dell'anno precedente, sia a finanziare gli effetti dell'aumento della domanda di servizi pubblici che si concretizzano nell'aumento del numero dei dipendenti pubblici e delle quantità di mezzi di produzione occorrenti per settori quali la scuola, la sanità, le strade, le infrastrutture, l'edilizia pubblica, i costi dell'urbanizzazione, gli interventi finanziari a favore degli enti locali e così via. Si aggiunga a questi l'aumento progressivo del costo del lavoro che si allinea alla dinamica delle retribuzioni del settore privato, l'aumento dei finanziamenti agli enti locali e regioni in relazione alla inadeguatezza dei loro tributi propri, l'aumento progressivo della spesa per interessi associata all'aumento dello stock di debito pubblico.

Ci sono però nel tempo gli sviluppi anomali delle leggi di bilancio che, con il passare degli anni, allargano progressivamente i confini della "legislazione vigente" e si trasformano, di fatto, in leggi che propongono autonomamente maggiori spese, nuove spese e copertura finanziaria per future nuove leggi di spesa. Per illustrare questa proposizione è utile mettere a confronto le leggi di bilancio dell'inizio del periodo che stiamo considerando (inizio anni Cinquanta) con quelle di fine periodo (fine anni Settanta).

Nel 1951 la legge di bilancio non contiene rideterminazioni di importi di spesa che la legge originaria stabiliva in cifra fissa. Al contrario nel 1979 la legge di bilancio, composta di 204 articoli, assegna finanziamenti a numerosi istituzioni ed enti per importi maggiori di quelli assegnati l'anno precedente e maggiori dell'importo contenuto nelle norme originarie che stabilivano il coinvolgimento dello stato nel finanziamento delle loro attività.

Nei bilanci 1978 e 1979 sono altresì presenti, soprattutto tra le spese in conto capitale, stanziamenti per iniziative che sono esse stesse definite nei testi di legge, configurando vere e proprie "nuove spese" per le quali non preesistono leggi di ordinamento.

Nel 1951 i fondi di riserva comunque denominati avevano importi minimi; nel 1979 la legge di bilancio stanziava fondi speciali da utilizzare come copertura per future leggi di spesa per un importo di 15.100 miliardi di lire pari al 14,2% del totale delle spese previste. Questi fondi speciali concorrono a formare il saldo di bilancio che è finanziato, per intero, con l'autorizzazione ad emettere titoli del debito pubblico.

Il cambiamento di natura della legge di bilancio occorso nel periodo dal 1949-50 fino al 1979 è stato, esso stesso, di grande rilievo e i suoi effetti si sono accompagnati a quelli derivanti dall'esplicito finanziamento a mezzo debito delle nuove leggi di spesa, dell'utilizzo di fonti di entrata di durata temporanea e della sottovalutazione del costo finanziario delle nuove leggi di spesa.

Quando, a partire dall'inizio degli anni Ottanta, la procedura di bilancio ha iniziato a divenire meno artificiale, il danno era fatto se, già nel 1979, più del 40 per cento del totale della spesa prevista era finanziato con il ricorso al debito.

In conclusione, la struttura attuale dell'articolo 81 non impedisce il perseguimento di politiche di governo del bilancio pubblico che siano strutturalmente orientate alla saggezza e alla prudenza, ma non contiene nessun precetto e nessuna indicazione che consenta di affermare che tali saggezza e prudenza siano state acquisite, una volta per tutte, dalle procedure di bilancio. La legge 468 e successive modificazioni hanno reso più esplicita e trasparente la valutazione politica su tutte le voci di spesa non assistite da una precedente definizione legislativa, ma alcuni dei guai che nel passato erano propri delle leggi

di spesa, delle manovre correttive e della legge di bilancio permangono, sia pure in forma attenuata, nell'ordinamento attuale<sup>1</sup>.

Da questo giudizio emerge che è forse preferibile spostare l'attenzione dai vincoli di procedura che caratterizzano l'attuale articolo 81, su vincoli che facciano riferimento a indicatori di risultato, quali il pareggio di bilancio o altro simile. I vincoli di procedura previsti dall'articolo 81 possono permanere nella nuova Costituzione, ma devono essere integrati da vincoli che governano i contenuti della politica di bilancio.

## **2. Perché un bilancio con equilibrio di entrate e spese.**

L'esperienza del passato suggerisce che sia preferibile, rispetto agli attuali terzo e quarto comma dell'articolo 81, una norma che indichi per l'Italia un orientamento favorevole a un qualche equilibrio di bilancio o esplicitamente al bilancio dello stato in pareggio, con una qualche estensione del concetto anche agli enti decentrati dotati di autonomia finanziaria.

Molti economisti, si è già richiamato, esprimono opinioni contrarie a questa ipotesi perché ritengono – senza ovviamente sostenere le orrende politiche di bilancio perseguite nel passato – che la libertà di gestire il bilancio pubblico in disavanzo, come strumento di sostegno della domanda aggregata nei periodi di difficoltà economica, sia una opzione di politica economica a cui non si può rinunciare nell'interesse delle politiche di stabilizzazione anti-ciclica. Ho personalmente simpatia con questa posizione, ma un ragionevole vincolo costituzionale sul tema dell'equilibrio di bilancio non necessariamente impedisce l'accesso e l'utilizzo dell'opzione.

C'è poi da considerare che molte norme costituzionali convivono con leggi che le interpretano con ampi gradi di libertà. Cito, a titolo di esempi, la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che...limitano di fatto l'uguaglianza dei cittadini (articolo 3 secondo comma), il diritto per i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi (articolo 34 terzo e quarto comma), l'attività economica privata e pubblica...indirizzata e coordinata a fini sociali (articolo 41 terzo comma), i diritti dello stato sulle eredità (articolo 42, quarto comma), il diritto dei lavoratori a collaborare...alla gestione delle aziende (articolo 46), il concorso alle spese in ragione della capacità contributiva e i criteri di progressività per il sistema tributario (articolo 53), il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore (articolo 54 secondo comma), i livelli essenziali delle prestazioni (la lettera m) del secondo comma dell'articolo 117). Sono evidenti a tutte situazioni di fatto che sembrano in palese contrasto con i testi costituzionali. Ma questo è il destino di norme costituzionali che non siano scritte in modo esplicito come strumenti di salvaguardia delle opzioni di vita dell'individuo. Un richiamo a una questione connessa all'equilibrio di bilancio, quella relativa alla progressività del sistema tributario: alcune leggi tributarie la ignorano, altre leggi e i comportamenti concreti la contraddicono. Ciò

---

<sup>1</sup> La dimostrazione della sostanziale irrilevanza dell'articolo 81 della Costituzione può essere illustrata dalla Figura 1 in appendice che mostra, per gli anni dal 1980 al 2010, l'andamento del saldo primario (la differenza tra entrate e spese al netto degli interessi) del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni e il contributo dei diversi comparti (stato, enti previdenziali, amministrazioni locali) alla formazione del saldo complessivo. Si rilevano le ampie fluttuazioni nel corso degli anni, la loro connessione con i diversi governi che si sono succeduti, nonché le palesi evidenti incongruità di un sistema multi-level con strutture finanziarie tutte sbilanciate.

non toglie che sia bello e utile che la nostra Costituzione proclami il principio della progressività.

Visto che la nostra Costituzione ha felicemente accompagnato una storia di finanza pubblica che più dissennata forse non avrebbe potuto essere, penso ci sia solo da guadagnare se prudenza e saggezza nella gestione dei bilanci pubblici trovino un loro esplicito riconoscimento nella nostra Costituzione attraverso una regola che richiami il pareggio di bilancio o l'equilibrio di entrate e spese. Poi, è naturalmente possibile che non serva a nulla se leggi e comportamenti troveranno il modo di allontanarsene nella vita pratica.

### **2.1 Qualificazioni alla regola di equilibrio.**

Una regola formale di pareggio tra entrate e spese pubbliche richiede sia l'approvazione di un bilancio in pareggio, sia l'aggiustamento istantaneo delle possibili perdite di gettito che si realizzassero nel corso della gestione attuato con riduzioni delle spese o aumenti discrezionali delle entrate. Un bilancio dello stato deliberato in pareggio non necessariamente genera un rendiconto con saldo zero anche se nel corso dell'anno sono state approvate leggi con contenuto finanziario in perfetto equilibrio.

Difficilmente però sarà possibile o utile effettuare con la necessaria rapidità, in corso d'anno, l'aggiustamento richiesto. E' ragionevole chiedere che governo e parlamento intervengano in corso d'anno per correggere l'emersione (anche solo potenziale) di una situazione di disavanzo? Diverse risposte per diverse circostanze.

Se il disavanzo origina dal fatto che il governo aveva adottato inizialmente scenari previsivi di crescita dell'economia, allora ancora la risposta sarebbe certamente affermativa. Con previsioni ottimistiche sulla crescita reale, sul tasso d'inflazione, sull'andamento dei tassi d'interesse, sulle uscite dal lavoro per pensionamento e così via, un bilancio di previsione a saldo zero si può facilmente trasformare in un conto consuntivo in disavanzo. La regola non dovrebbe trovare eccezioni e si dovrebbe dar corso a un intervento correttivo.

Se il disavanzo si forma a seguito di un aumento dei tassi dell'interesse o per effetto di una improvvisa accelerazione dell'inflazione, la risposta si orienta in senso positivo.

#### Il disavanzo di origine ciclica.

Se l'origine del disavanzo è data dalla caduta dell'attività produttiva per ragioni di ciclo economico, la risposta sarebbe negativa: la caduta del gettito tributario e l'aumento delle spese di sostegno ai redditi che si sviluppano in modo automatico al peggioramento dell'economia, attenuano la gravità di un downturn dell'economia e non devono essere contrastate.

*Quanto può durare la fase di squilibrio finanziario ? Cosa fare per l'anno successivo a quello in cui si materializza un disavanzo originato da "cattivi andamenti" dell'economia? Se la diagnosi della malaise dell'economia fosse la presenza di un avverso ciclo economico, un bilancio in disavanzo é legittimo (e forse doveroso).*

Come conseguenza si deve ipotizzare che il disavanzo debba rimanere nel tempo ed essere rimediato solo quando l'economia ha smesso di peggiorare o si avvia su una fase di ripresa ciclica. Negli anni di ripresa ciclica, il bilancio dovrebbe essere gestito in avanzo per rimediare ai disavanzi degli anni precedenti. La lunghezza del tempo del riequilibrio appartiene al mondo della politica di stabilizzazione anti-ciclica che la Costituzione non può regolare. Il pareggio di bilancio non può quindi che essere misurato su un arco di tempo di durata

pluriennale, per esempio di tre-cinque anni, e presuppone stime realistiche e continuamente adattate del tasso potenziale di crescita dell'economia nel medio (tre-cinque anni) e nel lungo periodo. Non facile, ma non impossibile.

*Il disavanzo come contrasto a un abbassamento del tasso di crescita dell'economia.* Questa domanda è molto complessa perché riguarda anche la situazione presente dell'economia italiana. L'Italia ha sperimentato una recessione nel 2008-09, ma è anche vero che il tasso di crescita dell'economia sembra essersi abbassato su livelli molto vicini allo zero (0,25 medio annuo negli ultimi dieci anni). La situazione di bassa crescita dell'economia italiana giustifica una politica di deficit di bilancio? E' difficile che l'economia italiana possa riportarsi su un cammino di crescita dell'1 o 1,5 per cento all'anno grazie a politiche di bilancio in disavanzo, attuate per esempio attraverso una riduzione permanente del prelievo tributario o un aumento della spesa per investimenti pubblici sui livelli di quattro anni fa.

Politiche dirette ad aumentare in modo permanente il tasso di crescita dell'economia attraverso interventi discrezionali sulla domanda pubblica difficilmente potrebbero essere scritte nella Costituzione.

Parentesi cicliche di disavanzo di bilancio, estese anche sul medio termine, possono ragionevolmente trovare spazio in una Costituzione ispirata alla regola dell'equilibrio tra entrate e spese; politiche di disavanzo finalizzate al sostegno della domanda pubblica o alla riduzione permanente delle imposte – che non è ovvio abbiano effetti duraturi sulla crescita dell'economia - sembrano escluse da una visione costituzionale del pareggio di bilancio.

#### Il disavanzo a fronte di eventi eccezionali.

L'esperienza mostra periodicamente si verificano eventi eccezionali che richiedono l'intervento pubblico a salvaguardia di territori o popolazioni colpiti da calamità naturali. Le fattispecie di eventi eccezionali sono numerose e non è ragionevole ipotizzare che essi siano (o possano essere) sempre coperti con aumenti del prelievo tributario. Il finanziamento in disavanzo è bene sia ammesso. Si può porre naturalmente la questione di come si identifichi il carattere di eccezionalità, ma il tema non è da trattare in questa sede.

#### **2.2. Disavanzi con o senza accumulazione di debito pubblico.**

I disavanzi degli anni difficili devono essere recuperati negli anni successivi o possono accumularsi nella crescita del debito pubblico? In termini generali non c'è nulla di irrimediabile nella crescita in valore assoluto dello stock di debito pubblico a condizione naturalmente che il PIL monetario cresca più rapidamente della crescita del debito. Questa opzione sembra essere certamente disponibile persino per l'Italia di oggi, pure diversa dalla città del sole e con prospettive non entusiasmanti di futura crescita reale. Nella prospettiva di una indicazione costituzionale, si aprono quindi diverse possibilità. La prima è quella di richiedere che i disavanzi delle fasi di recessione ciclica siano recuperati per intero dagli avanzi degli anni di ripresa ciclica. La seconda è quella di ipotizzare che l'aumento di debito pubblico connesso alla recessione non sia interamente recuperato da una riduzione di pari importo negli anni di ripresa ciclica consentendo quindi una qualche crescita del valore monetario del debito per effetto delle fasi di recessione ciclica che sia tale da comportare comunque una riduzione del rapporto tra stock di debito pubblico e reddito nazionale. Resterebbe in vita, nella seconda opzione, una proposizione sulla necessità che il bilancio dello stato presenti un *"equilibrio tra entrate e spese, con disavanzo ammesso nei*

*soli anni di crisi*". Si tratta di una proposizione generica su una regola di pareggio di bilancio che ammette come eccezione gli anni di recessione, compatibile con una politica di bilancio che decida, volta per volta, se compensare con avanzi negli anni di ripresa i disavanzi generati nei periodi di difficoltà economica. Si tratta di un comportamento che il nostro paese non ha mai tenuto nel passato, ma che deve essere obiettivo per il futuro.

### **2.3. Una proposizione sull'equilibrio per il bilancio dello stato.**

Nella logica di una riforma dell'articolo 81, le considerazioni finora svolte sono da applicare alla legge di bilancio (di previsione) dello Stato. Non riguardano, per ora, la necessità di realizzare specifici obiettivi di saldo sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni nella definizione Eurostat che è invece l'obiettivo rilevante per il governo della finanza pubblica nell'Europa dell'euro. Il conto consolidato delle AP rilevante per la verifica degli obiettivi di finanza pubblica (che riguarda più livelli di governo ed è computato sulla base di dati che non coincidono esattamente con quelli che sono alla base della formazione dei bilanci pubblici) è un conto consuntivo che naturalmente risente dell'andamento ciclico dell'economia e in particolare di andamenti diversi da quelli che erano stati ipotizzati nel momento di formazione delle previsioni. Per la riforma della Costituzione è preferibile trattare separatamente i diversi livelli di governo, in relazione ai loro diversi compiti, alle loro diverse responsabilità e alle diverse indicazioni che attualmente regolano i bilanci dello stato (il terzo e quarto comma dell'articolo 81) e i bilanci di regioni, province e comuni (all'articolo 119 sesto comma).

Per il bilancio dello stato, la proposizione che si può proporre come integrativa dell'attuale testo del comma terzo dell'articolo 81 recita:

*Proposizione 1. Il bilancio di previsione e il rendiconto consuntivo dello Stato assicurano l'equilibrio annuale tra entrate e spese. L'eventuale disavanzo associato all'andamento ciclico dell'economia o al verificarsi di eventi eccezionali è compensato dall'avanzo degli anni successivi.*

Questa proposizione si presenta sufficientemente elastica. Il bilancio di previsione dello stato deve, in via generale, essere approvato in pareggio, salve le due circostanze della crisi ciclica e degli eventi eccezionali.

Non consente che il parlamento approvi un bilancio in disavanzo, motivandolo solo con la previsione di una caduta dell'economia nell'anno successivo.

Consente che, quando una crisi si manifesta, vengano lasciati operare in corso d'anno gli stabilizzatori automatici e anche che vengano adottati provvedimenti diretti a sostenere l'economia nel rispetto del quarto comma dell'articolo 81. Consente quindi che il rendiconto consuntivo si chiuda in disavanzo anche se il bilancio di previsione era stato approvato in pareggio.

Consente che il bilancio di previsione venga approvato in disavanzo se la crisi che ha comportato un disavanzo nell'anno precedente, si estende nel tempo.

Esclude la possibilità che il rendiconto consuntivo possa chiudere in disavanzo come conseguenza di errori nella formulazione della legge di bilancio di previsione.

Esclude la possibilità di estendere indefinitamente le situazioni di disavanzo sia nel bilancio di previsione che nel conto consuntivo.

Rinvia alla legge ordinaria il compito di indicare il timing del rientro, anche differenziato, per il bilancio di competenza (accertamenti e impegni) e per il bilancio di cassa (riscossioni e pagamenti).

#### **2.4 Su quali variabili si misura l'equilibrio.**

L'equilibrio di bilancio (e la misura degli squilibri) si devono riferire alla gestione di competenza finanziaria (accertamenti - impegni), alla competenza economica (il principio dell'assorbimento di risorse produttive), alla gestione di cassa (riscossioni - pagamenti)? La risposta dipende un po' dalla tradizione, un po' dai vincoli europei, un po' dai gusti. In molti paesi sono presenti bilanci con diverse definizioni. La creazione di nuovo debito dipende (è pari) al disavanzo di cassa. Gli effetti sull'economia reale sono, in generale, funzione dei valori di entrata e di spesa computati sulla base del principio della competenza economica. Le consuetudini procedurali, politiche e finanziarie del nostro paese fanno riferimento a bilanci che definiscono, per la spesa, a autorizzazioni ad assumere obbligazioni giuridiche, il principio della competenza finanziaria. Le tradizioni italiane sono fortemente orientate al criterio della competenza finanziaria; negli ultimi decenni il parlamento, senza molto entusiasmo, approva anche voci di spesa e di entrata definite per i loro effetti di cassa.

Quali voci di entrata e di uscita devono essere considerate per valutare l'equilibrio e computare il saldo? Nelle versioni attuali dei bilanci pubblici, i saldi di bilancio sono fortemente influenzati - soprattutto a livello di enti decentrati - dalla presenza di voci di entrata e di uscita che non hanno rilievo per il calcolo del saldo perché afferiscono ai mezzi di finanziamento del disavanzo e ciò vale per la categoria di voci che vanno sotto il nome di concessione e riscossione di crediti. Poi c'è la questione delle acquisizioni e cessioni di attività patrimoniali, nelle due versioni delle attività-passività reali e delle attività-passività finanziarie, il cui ruolo svolge a volte una funzione importante nel computo del saldo.

#### **2.5 Il disavanzo a fronte di spese in conto capitale.**

Nella teoria tradizionale della finanza pubblica è stata spesso avanzata la proposizione secondo cui il ricorso al debito è legittimo per il finanziamento delle spese ad utilità ripetuta nel tempo, in particolare le spese in conto capitale e/o le spese per investimenti. La logica di questa proposizione viene dalle analogie con i criteri di decisione a livello aziendale che giustificano il finanziamento degli investimenti con mezzi di capitale (capitale proprio o debito) se ed in quanto la gestione corrente è in grado di assorbire l'ammortamento del capitale e la remunerazione del capitale investito al tasso corrente dei rendimenti di mercato. La Costituzione italiana ha, nelle sue modifiche recenti, fatto propria questa nozione al sesto comma dell'articolo 119 che prevede per gli enti dell'articolo 114 la possibilità di ricorso al debito per il finanziamento degli investimenti. L'origine privatistica di questa norma non giustifica tuttavia importi continuamente crescenti del debito se non a fronte di flussi di investimento lordo continuamente crescenti nel tempo a tassi di crescita elevati.

La spesa per investimenti del complesso delle pubbliche amministrazioni e anche di ogni suo comparto si presenta invece come una quota variabile della spesa complessiva e anche come una quota variabile del PIL. In termini macroeconomici una quota di investimenti pubblici che si esprime come una frazione costante del PIL nel corso del tempo non abbisogna di particolare tutela. Rimane la questione che l'attività d'investimento di singoli enti può essere discontinua nel

tempo e che il debito può essere utilizzato per compensare carenze temporanee di fondi.

### 3. Il governo del disavanzo in un sistema a più livelli di governo.

Come adattare la regola dell'equilibrio di bilancio con eccezioni (Proposizione 1) in un sistema politico con più livelli di governo? Secondo un principio fondamentale dell'economia, le politiche di stabilizzazione sono, in uno stato che fa propri i principi del federalismo fiscale, di competenza esclusiva del governo centrale. Questo principio è affermato per esempio nella *Theory of Public Finance* di Musgrave del 1959 dove trattando della ripartizione dei compiti tra centro e periferia in un sistema di "pure federalism" si afferma "I compiti di stabilizzazione.. must be performed largely at the central level... Il cuore di un sistema di federalismo fiscale sta nella proposizione che l'offerta di beni pubblici deve poter differire nei diversi stati in dipendenza delle preferenze dei cittadini, mentre gli obiettivi redistributivi e di controllo della domanda richiedono la responsabilità primaria a livello centrale" Nella frase in inglese, la proposizione principale è attenuata dall'uso dell'avverbio largely anziché dell'avverbio entirely. Una politica che non persegue l'equilibrio istantaneo del bilancio dello Stato e lascia operare gli stabilizzatori automatici configura la forma più rudimentale di politica di stabilizzazione e può essere integrata da politiche discrezionali che generino esse stesse un disavanzo.

In un sistema di *federalismo puro*, gli enti decentrati (o i governi periferici) non fanno politiche distributive, né politiche di stabilizzazione né si occupano di crescita economica; si limitano a governare l'offerta di beni pubblici di interesse locale o regionale adattandola al solo gettito raccolto dai propri contribuenti. In un siffatto sistema singoli comuni, province e regioni possono avere bilanci in disavanzo per il solo fatto di finanziare un progetto di investimento con il ricorso al debito il cui costo sarebbe coperto con aumenti delle tasse negli anni di durata del prestito. La concomitanza di tante decisioni di investimento individuali potrebbe generare un disavanzo per il sistema complessivo dei governi decentrati.

La riforma costituzionale deve quindi rendere i comportamenti individuali sulle scelte di indebitamento congrui con un risultato che, per l'insieme degli enti decentrati, deve prevedere il pareggio di bilancio. Per ottenere tale risultato occorre definire un qualche aggregato di enti decentrati, all'interno del quale i disavanzi dell'uno siano compensati dagli avanzi dell'altro. Il vincolo del pareggio risulta quindi applicato non al singolo ente ma a un qualche loro sotto-insieme, costituito, ad esempio, dal complesso dei comuni o delle province, o anche dall'insieme dei comuni e province di una singola regione.

In condizioni ordinate e normali di andamento dell'economia, per consentire a singoli comuni o province di finanziare gli investimenti anche in disavanzo e, allo stesso tempo, garantire il pareggio di bilancio per il sistema di finanza pubblica, si può scrivere:

*Proposizione 2. Il bilancio annuale degli enti di cui all'art. 114 della Costituzione è deliberato e gestito annualmente senza ricorso all'indebitamento, salvo il caso che i disavanzi di uno o più enti siano compensati dagli avanzi di altri enti operanti nello stesso territorio regionale.*

Ci sono invero una molteplicità di alternative su quale sia l'appropriato insieme di enti locali da considerare, in particolare se le Regioni, per la dimensione del loro bilancio debbano essere escluse dall'opzione di aggregazione e essere trattate esattamente come lo stato, con il vincolo di pareggio su un periodo di tempo più limitato di quello dello stato, per esempio soli tre anni.

#### **4. Ciclo economico e eventi eccezionali nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni, Province e Comuni.**

Veniamo ora alle ragioni che possono avere indotto Musgrave all'utilizzo dell'avverbio *largely* e alle loro conseguenze per la formulazione della Proposizione 2. Una prima ragione è che la perdita di entrate per effetto della recessione colpisce tutti gli enti che dispongono di entrate proprie e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali: l'effetto è tanto maggiore quanto maggiore è la quota di tali entrate nel finanziamento della spesa. Le perdite di gettito da recessione hanno sempre nel passato esercitato effetti negativi sulla spesa per investimenti degli enti decentrati: l'elasticità al reddito dei consumi pubblici essendo minore di quella degli investimenti pubblici, gli effetti delle recessioni si scaricano sugli investimenti. La sostituibilità tra investimenti e consumi pubblici potrebbe non essere sufficiente a sostenere i livelli di spesa per consumi pubblici ai livelli pre recessione. Secondo la Proposizione 2, la perequazione infra-regionale degli avanzi e disavanzi di comuni, province e regione in presenza di un calo delle entrate comuni province e regioni potrebbe essere particolarmente onerosa e complessa.

Una seconda, più forte ragione per l'utilizzo dell'avverbio si manifesta quando una parte delle spese degli enti decentrati è fissata dallo stato (o congiuntamente da stato e regioni) attraverso, come previsto nella nostra Costituzione attuale, l'istituto dei "livelli essenziali delle prestazioni" di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 oppure attraverso l'istituto confratello delle "funzioni fondamentali" di cui alla lettera p) dell'art. 117. Si è quindi in presenza di un sistema di federalismo fiscale spurio nel quale almeno il 70 per cento delle spese decentrate è governato congiuntamente da stato, regioni e enti locali. Per questa parte delle loro spese, Regioni e enti locali non sembra che abbiano il potere, in via autonoma, di adattare la spesa diretta a finanziare i "livelli essenziali delle prestazioni" o le "funzioni fondamentali svolte sulla base di costi standard definiti a livello nazionale" alle minori entrate generate da un cattivo andamento dell'economia.

Se la responsabilità della politica anticiclica e della gestione finanziaria delle conseguenze dell'andamento ciclico dell'economia è di competenza dello stato, il bilancio statale dovrebbe farsi carico di una parte significativa delle conseguenze che il ciclo economico negativo ha sulle entrate e sulle spese degli enti decentrati e, quindi, pareggiare con propri trasferimenti le perdite di gettito degli enti decentrati legate al cattivo andamento dell'economia che siano considerate dalle legge, come "acconti" nel finanziamento delle spese dirette ad attività tutelate espressamente dalla Costituzione vigente.

In questa tutela non è ovvio che le spese le spese dirette alle attività di Comuni e Province che rientrano nella definizioni di funzioni fondamentali per le quali si applicano i criteri dei costi standard che le leggi vigenti richiedono essere definiti a livello nazionale abbiano la stessa dignità delle sostenute dalle Regioni per la fornitura di servizi tutelati dalla lettera m) quali sanità, istruzione e assistenza. Propongo quindi una formulazione aperta sul tema, come segue:

*Proposizione 3. Lo stato adatta i trasferimenti per il finanziamento delle attività tutelate dall'articolo 117 secondo comma alla lettera m) [[e alla lettera p)]] alle spese coerenti con i livelli essenziali delle prestazioni [[e delle funzioni fondamentali]] annualmente definiti.*

Questa formulazione può fare sorgere la questione di come evitare comportamenti opportunistici da parte di stato e enti decentrati quando si sviluppano andamenti negativi dell'economia, ovvero (a) l'utilizzo strumentale da parte dello stato del ciclo negativo per indurre – con la politica dei trasferimenti – riduzioni nella spesa tutelata dalla costituzione e, (b) la santificazione delle pratiche connesse al *soft budget constraint* da parte degli enti decentrati? Questa domanda sembra però trovare già oggi nel Titolo V, come riformato nel 2001, i presidi contro questi comportamenti opportunistici.

Resta evidente che, per tutte le spese che non rientrano nella Proposizione 3, rimane a carico dei bilanci di regioni e comuni il vincolo del pareggio di bilancio. La perequazione nel tempo di avanzi e disavanzi di origine ciclica riguarderà quindi solo (o prevalentemente) il bilancio dello stato e non i bilanci degli enti periferici.

La Proposizione 3 metta a carico di Stato e Regioni il compito di decidere se e in quale misura i livelli essenziali delle prestazioni debbano eventualmente adattarsi all'andamento ciclico dell'economia.

## **5. Questioni aperte e conclusioni.**

Resterebbero da considerare alcune questioni aggiuntive rispetto alle tre proposizioni illustrate sopra.

La prima, già citata, se sottoporre il bilancio delle Regioni alle stesse regole proposte per il bilancio sullo stato, oppure se farle confluire nell'aggregato regionale su cui sono ammesse le compensazioni. Visto lo scarso peso che gli investimenti diretti hanno, per tradizione, nel bilancio delle Regioni, la prima ipotesi è forse da preferire.

La seconda, se all'elenco delle materie assegnate alla competenza esclusiva dello Stato nell'art. 117 secondo comma, sia da aggiungere una voce: zz) le politiche di stabilizzazione del ciclo economico. Questo tema, delle politiche di stabilizzazione, non è considerato in nessuna parte del testo della Costituzione. Forse la dimenticanza è da ricondursi al momento storico in cui la Costituzione venne scritta essendosi, per effetto della seconda guerra mondiale, persa la memoria della crisi del 1929-32 o per non avere i costituenti preso atto del contributo keynesiano allo sviluppo della teoria economica.

La terza, se sia da abrogare il comma sesto dell'art. 119, che prevede la possibilità per gli enti di cui all'articolo 114 della Costituzione di ricorrere al debito per finanziare gli investimenti. Nelle proposizioni di questo appunto, le ragioni del disavanzo sono solo di origine ciclica o per eventi eccezionali; prendendo atto che l'equilibrio annuale tra entrate e spese per gli enti di piccole dimensioni è di fatto impossibile, il disavanzo di singoli enti viene consentito se compensato dagli avanzi di enti della stessa regione.

Le tre proposizioni attorno alle quali è costruito questo intervento non costituiscono, ovviamente, proposte per un disegno di legge alternativo a quelli che sono all'attenzione della Camera dei Deputati. Hanno solo l'ambizione di

mettere in luce alcuni dei temi che rilevano nella definizione costituzionale del pareggio di bilancio.

La proposizione principale é quella che prevede la compensazione intertemporale degli avanzi e disavanzi sia per i contenuti della legge di bilancio che per il rendiconto consuntivo dello Stato le cui caratteristiche (tempi di rientro, intensità delle deviazioni ammesse, ecc.) sono lasciate a una legge ordinaria rafforzata.

La seconda proposizione prende atto che la proposizione precedente non può applicarsi individualmente a tutti gli enti che definiscono un sistema *multi level*, in particolare agli enti di minori dimensioni (comuni e province) legata al fatto che le spese d'investimento hanno carattere irregolare nel tempo. Essa prevede che siano definiti sotto-insieme di enti decentrati all'interno dei quali devono avvenire le compensazioni tra avanzi e disavanzi. Il sotto-insieme preferito è quello degli enti appartenenti al territorio regionale, in considerazione della competenza legislativa regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La terza proposizione nasce dalla constatazione che il sistema *multi-level* italiano non può essere definito come un sistema di federalismo fiscale puro, essendo regolato nella Costituzione da vincoli di uniformità nelle prestazioni da offrire ai propri cittadini. Per un sistema siffatto, sembra naturale che gli effetti del ciclo e la politica anti-ciclica devono concentrarsi principalmente, se non in via esclusiva, sul bilancio dello Stato, essendo questi il conduttore delle politiche macro-economiche. Da questa proposizione origina il concetto che lo Stato regola i trasferimenti agli enti decentrati che sono funzionali al principio della parità di prestazioni in funzione anti-ciclica, compensando una parte delle perdite di gettito dei tributi degli enti periferici (di origine ciclica) destinati alla stessa funzione.

Una considerazione conclusiva. Le tre proposizioni appaiono come molto più semplici e sintetiche delle proposizioni che compongono le proposte di modifica della Costituzione all'attenzione della Camera dei Deputati. Ho già richiamato in parte le ragioni per questa diversità. Ho il convincimento personale confortato dalla rilettura delle *Ricerche intorno alla natura dello stile* di Cesare Beccaria che una Costituzione dovrebbe contenere solo proposizioni principali che esprimono concetti semplici, che non si prestano a troppa attività speculativa e dovrebbe lasciare alla legge ordinaria le proposizioni accessorie che, non meno importanti delle prime, concorrono poi a definire i caratteri della vita concreta delle istituzioni. Già con la riforma del Titolo V del 2001 abbiamo sovrapposto alle proposizioni astratte e precettive del testo del 1948, proposizioni concrete orientate a risolvere problemi pratici, mischiando nella Costituzione le due categorie di proposizioni con conseguenze finali ancora imprevedibili.

Milano, 24 ottobre 2011  
Università Cattolica

## APPENDICE

### **Allegato 1:**

Entrate, spese e saldi della gestione di competenza ricavati dalle leggi di bilancio dello stato per gli anni dal 1951 al 1979 e dai bilanci di previsione a legislazione vigente per gli anni dal 1980 al 2010.

### **Grafico 1:**

Bilancio dello stato a legislazione vigente: Il rapporto tra Disavanzo e Spese e il rapporto tra Disavanzo e PIL dal 1951 al 2010

### **Grafico 2:**

Bilancio dello stato a legislazione vigente: Il rapporto tra Spese capitale e Spese totali.

### **Grafico 3:**

Bilancio dello stato a legislazione vigente: Il rapporto tra Fondi speciali e Spese totali.

### **Allegato 2:** manca

Idem come Allegato 1 per entrate, spese e saldi al netto degli accantonamenti per fondi speciali

### **Grafico 4:** manca

Idem come il grafico 2, con disavanzo e spese definiti al netto degli accantonamenti per fondi speciali.

### **Grafico 5:**

Saldo primario (entrate meno spese al netto degli interessi) dei conti della Pubblica amministrazione per gli anni dal 1980 al 2010 e concorso alla formazione del saldo consolidato dei diversi comparti istituzionali (Stato, Enti previdenziali, Amministrazioni locali, Amministrazioni comunali).

Allegato I: PREVISIONI DI COMPETENZA: LEGGE DI BILANCIO (finoal 1979-1980??); DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO MESE SETTEMBRE (dal 1981)

dati sono tutti in migliaia di miliardi di lire

Anno	origine	importi complessivi compresi i fondi speciali											quote			
		entrate				spese					saldi			saldo totale / spese	saldo totale / PIL	Spese capitale / Spese
		entrate tributarie	entrate extra tributar	altre	Totale	Spese correnti netto interess	Interessi	Totale spese corrent	Spese capitale	Totale spese	Totale spese netto interess	Saldo totale	Saldo primario			
1951	Legge di	1,1	0,2	0,1	1,3	0,9	0,1	1,0	0,4	1,4	1,3	-0,11	-0,02	-8,0%	-0,9%	28,3%
1952	Legge di	1,3	0,2	0,0	1,5	1,0	0,1	1,1	0,7	1,8	1,7	-0,34	-0,23	-18,4%	-2,5%	37,7%
1953	Legge di	1,5	0,2	0,0	1,7	1,2	0,1	1,3	0,8	2,1	2,0	-0,39	-0,26	-18,2%	-2,6%	37,7%
1954	Legge di	1,6	0,1	0,0	1,8	1,3	0,2	1,4	0,7	2,2	2,0	-0,34	-0,19	-15,8%	-2,1%	33,1%
1955	Legge di	1,9	0,1	0,0	2,1	1,4	0,2	1,6	0,8	2,4	2,2	-0,28	-0,12	-12,0%	-1,6%	32,1%
1956	Legge di	2,3	0,1	0,0	2,5	1,7	0,2	1,9	0,8	2,7	2,5	-0,26	-0,03	-9,6%	-1,4%	29,2%
1957	Legge di	2,5	0,1	0,0	2,7	1,8	0,2	2,0	0,9	2,9	2,7	-0,25	-0,02	-8,5%	-1,2%	30,6%
1958	Legge di	2,7	0,1	0,0	2,9	1,9	0,2	2,1	0,9	3,1	2,8	-0,17	0,05	-5,5%	-0,8%	30,2%
1959	Legge di	3,0	0,2	0,0	3,2	2,0	0,2	2,2	1,0	3,3	3,0	-0,09	0,14	-2,8%	-0,4%	32,1%
1960	Legge di	3,2	0,1	0,0	3,4	2,1	0,2	2,3	1,1	3,5	3,3	-0,08	0,14	-2,4%	-0,3%	32,7%
1961	Legge di	3,5	0,1	0,1	3,7	2,4	0,3	2,7	1,3	3,9	3,7	-0,23	0,02	-5,9%	-0,8%	31,7%
1962	Legge di	3,9	0,1	0,1	4,1	2,7	0,3	2,9	1,4	4,3	4,1	-0,22	0,04	-5,1%	-0,7%	32,2%
1963	Legge di	4,4	0,1	0,0	4,5	3,1	0,3	3,3	1,4	4,8	4,5	-0,24	0,02	-5,1%	-0,7%	30,4%
1964	Legge di	5,1	0,1	0,1	5,3	3,8	0,3	4,0	1,6	5,7	5,4	-0,34	-0,08	-5,9%	-0,8%	28,4%
1965	Legge di	6,3	0,3	0,1	6,6	5,5	0,3	5,7	1,3	7,1	6,8	-0,49	-0,23	-6,9%	-1,1%	19,0%
1966	Legge di	6,7	0,3	0,1	7,1	6,0	0,3	6,3	1,2	7,5	7,3	-0,43	-0,15	-5,7%	-0,9%	16,2%
1967	Legge di	7,3	0,4	0,1	7,8	7,0	0,3	7,2	1,3	8,5	8,3	-0,74	-0,47	-8,7%	-1,4%	15,2%
1968	Legge di	8,3	0,4	0,1	8,8	7,7	0,3	8,0	1,8	9,8	9,5	-1,02	-0,72	-10,4%	-1,8%	18,8%
1969	Legge di	9,2	0,5	0,1	9,7	8,6	0,3	8,9	1,8	10,7	10,4	-1,01	-0,70	-9,4%	-1,6%	17,1%
1970	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1971	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1972	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1973	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1974	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1975	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1976	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1977	Legge di bilancio				0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1978	Legge di	42,9	6,9	0,1	49,8	41,3	8,5	49,8	11,8	61,6	53,1	-11,80	-3,30	-19,1%	-4,3%	19,2%
1979	Legge di	46,8	16,8	0,1	63,6	74,6	12,7	87,3	19,4	106,7	94,0	-43,09	-30,37	-40,4%	-13,2%	18,2%
1980		62,1	15,3	0,1	77,5	98,5	15,6	114,1	22,6	136,7	121,1	-59,20	-43,60	-43,3%	-14,9%	16,5%
1981		89,4	19,2	0,2	108,8	119,0	21,3	140,3	37,5	177,8	156,5	-69,00	-47,70	-38,8%	-14,6%	21,1%

1982		116,2	29,6	0,1	145,9	130,7	33,4	164,1	44,9	209,0	175,6	-63,10	-29,70	-30,2%	-11,2%	21,5%
1983		141,7	36,5	0,2	178,4	159,7	43,8	203,5	50,8	254,3	210,5	-75,90	-32,10	-29,8%	-11,3%	20,0%
1984					0,0			0,0		0,0	0,0	0,00	0,00			
1985		166,6	45,0	0,3	211,9	231,4	66,1	297,5	59,8	357,3	291,2	-145,40	-79,30	-40,7%	-17,0%	16,7%
1986		188,5	50,3	0,3	239,1	263,6	71,0	334,6	68,3	402,9	331,9	-163,80	-92,80	-40,7%	-17,3%	17,0%
1987		203,7	56,3	0,3	260,3	287,7	71,3	359,0	79,2	438,2	366,9	-177,90	-106,60	-40,6%	-17,0%	18,1%
1988		248,7	58,3	0,5	307,5	333,7	79,2	412,9	83,9	496,8	417,6	-189,30	-110,10	-38,1%	-16,4%	16,9%
1989		278,0	57,9	0,1	336,0	314,6	91,7	406,3	77,5	483,8	392,1	-147,80	-56,10	-30,5%	-11,8%	16,0%
1990		324,9	67,1	0,1	392,1	334,2	111,5	445,7	77,6	523,3	411,8	-131,20	-19,70	-25,1%	-9,5%	14,8%
1991	RPP per	388,2	67,6	6,2	462,0	372,1	137,5	509,6	70,7	580,3	442,8	-118,26	19,24	-20,4%	-7,9%	12,2%
1992	RPP per	398,6	74,1	6,7	479,4	389,2	152,8	542,0	93,8	635,8	483,0	-156,40	-3,60	-24,6%	-10,1%	14,8%
1993	RPP per	441,0	75,7	0,7	517,4	424,4	187,1	611,5	99,0	710,5	523,4	-193,10	-6,00	-27,2%	-11,8%	13,9%
1994	RPP per	442,2	30,4		472,6	380,3	182,0	562,3	86,0	648,3	466,3	-175,70	6,30	-27,1%	-10,1%	13,3%
1995	RPP per	477,3	38,1	0,9	516,3	432,5	179,3	611,8	87,0	698,8	519,5	-182,50	-3,20	-26,1%	-9,8%	12,4%
1996	manca				0,0			0,0	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00			
1997	RPP per	526,7	32,8	1,1	560,6	414,7	194,5	609,2	79,0	688,2	493,7	-127,60	66,90	-18,5%	-6,2%	11,5%
1998	RPP per	546,6	33,7	1,3	581,6	429,0	181,7	610,7	67,5	678,2	496,5	-96,60	85,10	-14,2%	-4,5%	10,0%
1999	RPP per	587,6	25,0	1,4	614,0	434,9	157,0	591,9	75,3	667,2	510,2	-53,20	103,80	-8,0%	-2,4%	11,3%
2000	RPP per	591,9	45,9	1,5	639,3	475,4	149,1	624,5	80,1	704,6	555,5	-65,30	83,80	-9,3%	-2,8%	11,4%
2001	RPP per	649,9	41,9	4,4	696,2	493,9	152,5	646,4	90,7	737,1	584,6	-40,90	111,60	-5,5%	-1,7%	12,3%
2002	RPP per	649,1	44,1	1,3	694,5	525,9	148,2	674,1	95,5	769,6	621,4	-75,10	73,10	-9,8%	-3,0%	12,4%
2003	RPP per	658,7	42,4	1,0	702,1	556,5	152,2	708,7	96,3	805,0	652,8	-102,90	49,30	-12,8%	-4,0%	12,0%
2004	RPP per	643,0	40,8	3,7	687,5	573,4	149,9	723,3	82,6	805,9	656,0	-118,40	31,50	-14,7%	-4,4%	10,2%
2005	RPP per	674,0	45,0	3,7	722,7	611,8	140,8	752,6	86,4	839,0	698,2	-116,30	24,50	-13,9%	-4,2%	10,3%
2006	RPP per	681,9	50,5	3,6	736,0	624,5	138,5	763,0	79,7	842,7	704,2	-106,70	31,80	-12,7%	-3,7%	9,5%
2007	RPP per	767,9	48,5	3,6	820,0	629,8	143,5	773,3	54,2	827,5	684,0	-7,50	136,00	-0,9%	-0,3%	6,5%
2008	RPP per	827,6	55,4	4,3	887,3	664,6	152,3	816,9	87,3	904,2	751,9	-16,90	135,40	-1,9%	-0,6%	9,7%
2009	RPP per	839,8	56,0	2,6	898,4	715,3	157,5	872,8	90,3	963,1	805,6	-64,70	92,80	-6,7%	-2,2%	9,4%
2010	RPP per	789,2	54,3	2,3	845,8	726,5	153,7	880,2	83,9	964,1	810,4	-118,30	35,40	-12,3%	-4,0%	8,7%

GRAFICO N. 1

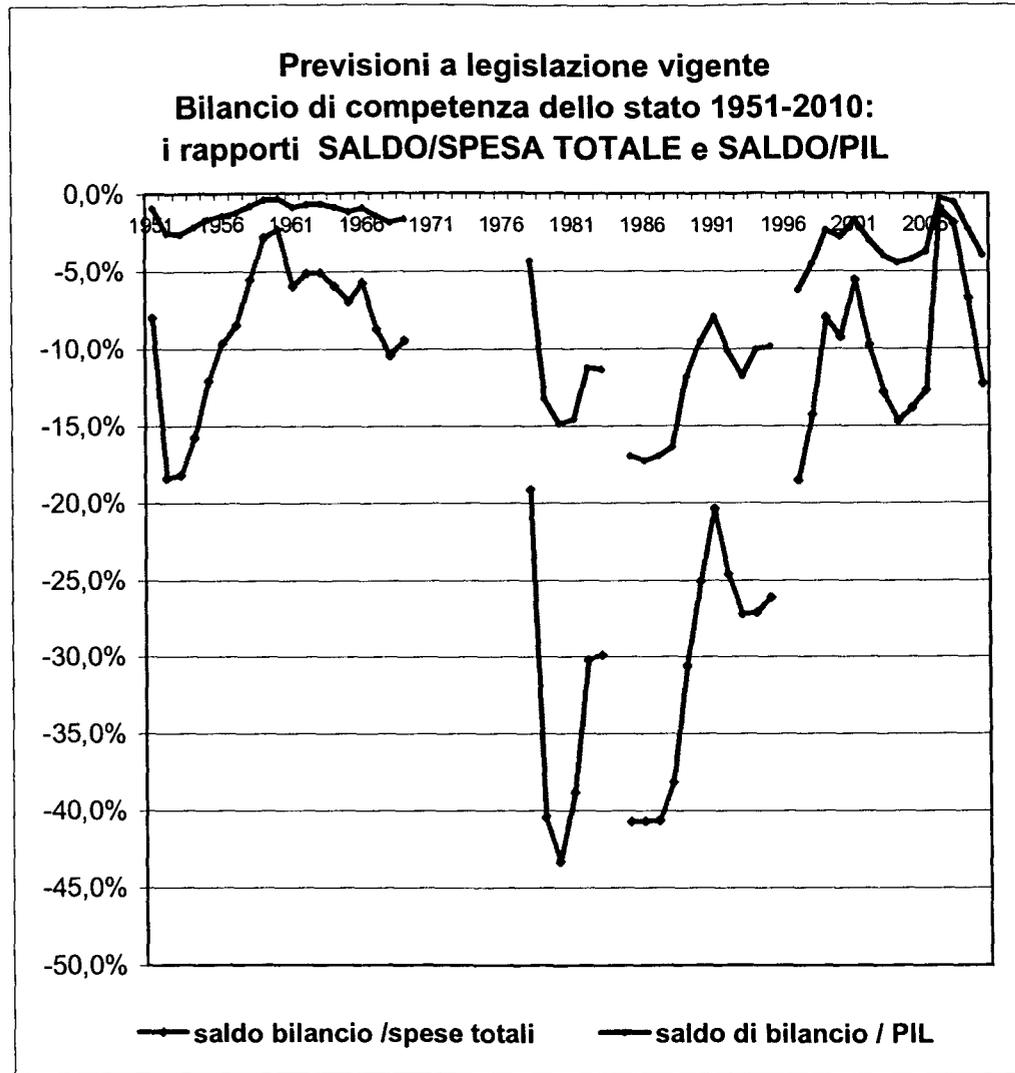


GRAFICO N. 2

**Previsioni a legislazione vigente**  
**Bilancio di competenza dello stato 1951-2010:**  
**il rapporto SPESA CAPITALE/SPESA TOTALE**

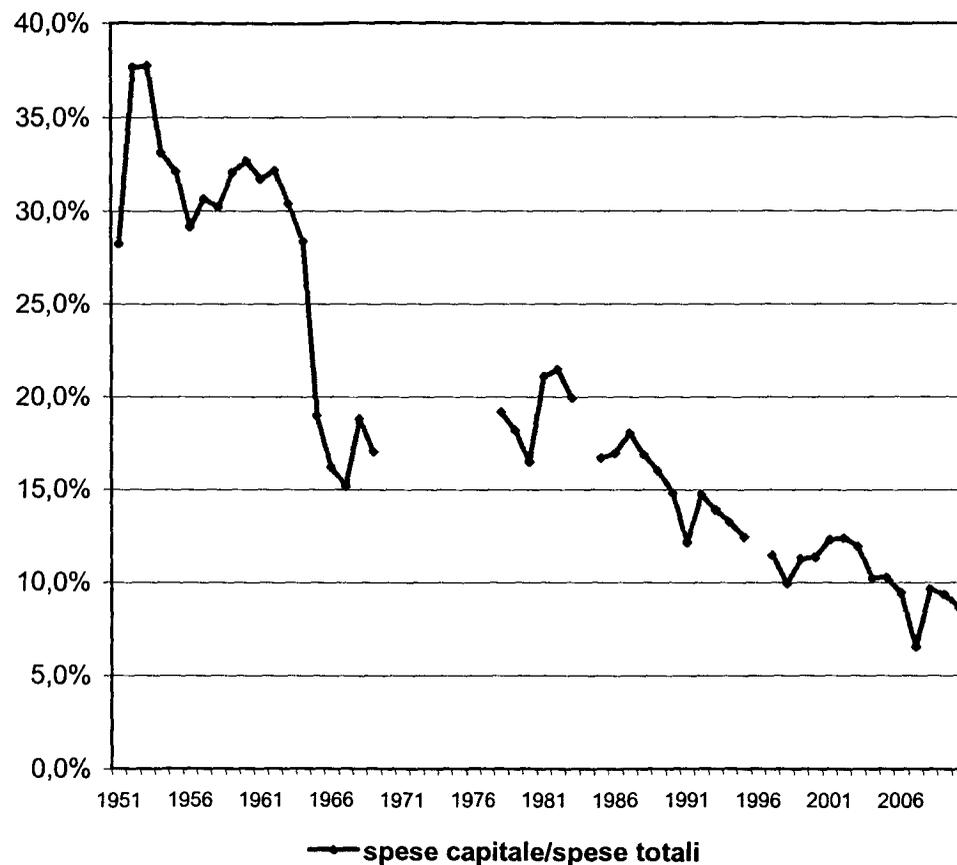


GRAFICO N. 3

**Previsioni a legislazione vigente  
Bilancio di competenza dello stato 1951-2010:  
il rapporto FONDI SPECIALI/SPESA TOTALE**

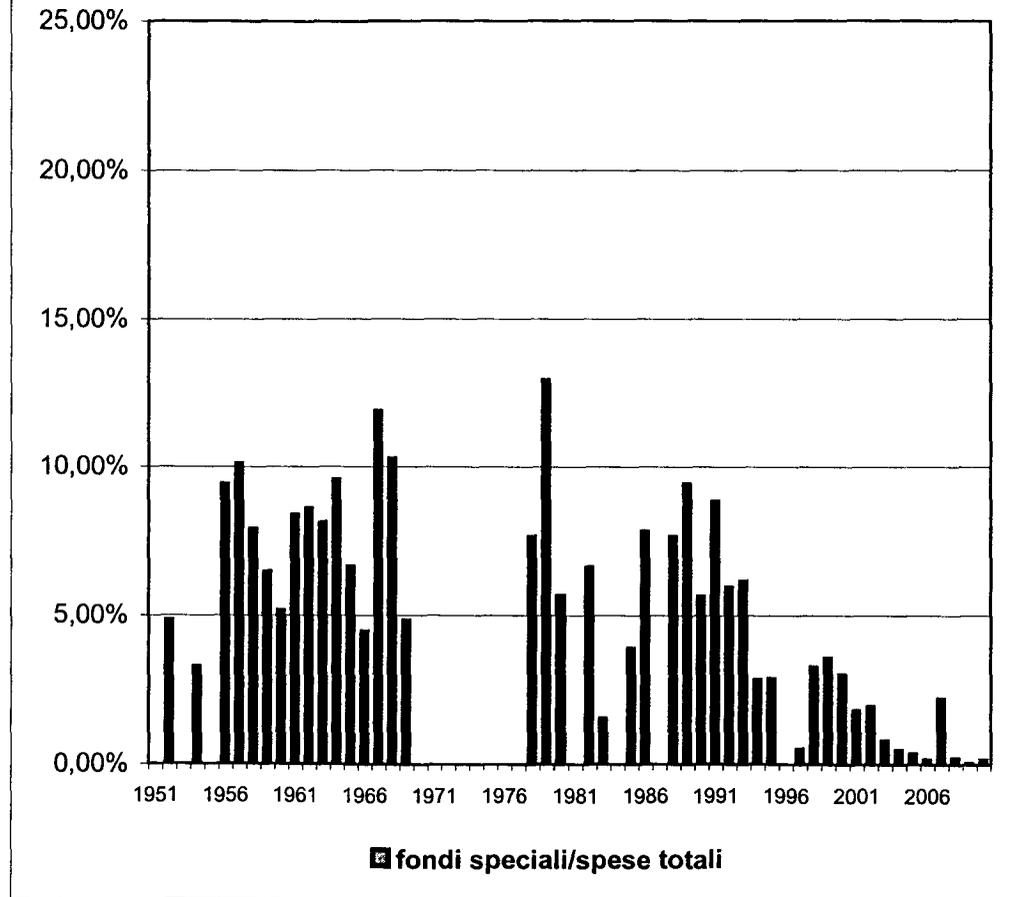


GRAFICO 5

