

SU ALCUNI RILIEVI CRITICI AL C.D. “PAREGGIO DI BILANCIO”

Le osservazioni critiche di Francesco Bilancia comparse sulla rivista *on line* dell'Associazione italiana dei costituzionalisti¹ riflettono perplessità piuttosto diffuse rispetto alla recente riforma costituzionale in materia di pareggio del bilancio e meritano qualche nota di commento².

E' senz'altro da condividere il rilievo secondo il quale alla riforma è stata dedicata una scarsa attenzione ed è mancato – salvo alcune qualificate eccezioni – quel confronto ampio e approfondito che il rilievo delle modifiche introdotte richiedeva. L'opinione prevalente, anche se spesso sottaciuta, è apparsa ritenere che si dovesse, in un clima di emergenza e di crescente allarmismo, bere l'amaro calice per sottrarre il nostro Paese ad una crisi fiscale dalle conseguenze letali per l'intera area dell'euro. La medicina era criticabile ma le circostanze avrebbero impedito di reagire, almeno nell'immediato, ad un'imposizione frutto di una dottrina economica rigida, opinabile ed espressione della contingenza.

Nessuno può negare che la riforma, per i tempi ed i modi in cui è stata attuata, sia frutto dell'acutizzarsi di una crisi economica che, peraltro, covava da tempo in Italia, ma anche in Europa ed oltre. Ciò non dovrebbe tuttavia indurre a sottovalutare come il pareggio del bilancio faccia parte di una strategia più ampia e dotata di una sua razionalità con la quale si intende fornire una risposta solida e di lungo periodo alle attuali difficoltà.

Primo dato da considerare. La crisi non ha origine nel 2008. L'Italia cresceva ad una media annua del 3,8 per cento negli anni settanta e del 2,4 per cento negli anni ottanta. Nel periodo³ 1991-2000 la crescita è stata dell'1,6 per cento per poi ridursi allo 0,4 per cento a partire dal 2000. I differenziali negativi di crescita con i nostri principali partner sono andati aumentando e, a partire dal 2003, il PIL procapite italiano è risultato inferiore a quello medio dell'area dell'euro. La bassa crescita, peraltro, è da circa due decenni un problema comune a tutti i principali Paesi europei e riflette un'evoluzione dell'economia internazionale non legata alla contingenza.

Con simili tassi di crescita un debito pubblico delle dimensioni di quello italiano, e a riguardo tutti gli economisti convergono, non è obiettivamente sostenibile, diventa un elemento di vulnerabilità drammatico ed ha un effetto paralizzante sulla crescita dell'economia. Il risanamento dei conti pubblici nel senso indicato dalla regola del pareggio è quindi innanzitutto una necessità imposta da scenari macroeconomici ormai consolidatisi e che non accennano ad inversioni di tendenza.

Gli alti debiti pubblici e gli squilibri macroeconomici rappresentano un fattore di debolezza dell'intera area dell'euro che è necessario affrontare e risolvere in tempi rapidi. Con il Trattato di Maastricht era stata tracciata una strada non molto diversa dal pareggio del bilancio. Ridurre e mantenere i livelli di deficit e di debito pubblico al di sotto di una percentuale, rispettivamente, del tre e del sessanta per cento richiedeva, dopo aver compiuto, ove necessario, il richiesto sforzo fiscale, di avere bilanci in equilibrio e in posizione prossima al pareggio. Le politiche di *deficit spending* attuate a prescindere dall'andamento del ciclo

¹ V. Francesco Bilancia, Note critiche sul c.d. pareggio di bilancio, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolo/rivista/note-critiche-sul-cd-pareggio-di-bilancio

² Si consenta di rinviare per una migliore comprensione della presente nota a Daniele Cabras, Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la finanza pubblica, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/temi_attualità/riforme/0004_cabras/pdf

³ V. Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di economia e finanza 2012- Programma nazionale di riforma, pag. 6.

economico avrebbero dovuto comunque essere abbandonate a beneficio di una gestione ordinata della finanza pubblica. Così non è stato, molti Paesi, a cominciare dai maggiori, hanno disatteso i vincoli di Maastricht e chi aveva i conti pubblici maggiormente in disordine (o era comunque affetto da squilibri macroeconomici) è stato travolto dalla crisi. Non a caso, l'obiettivo dichiarato, prima dal *Patto euro plus*, sottoscritto il 25 marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi della zona euro e da altri sei Stati membri, e poi dal c.d. *Fiscal compact* è stato quello di incorporare negli ordinamenti nazionali, preferibilmente a livello costituzionale, le regole del Patto di stabilità e crescita.

Il consolidamento dei conti pubblici rappresenta una priorità ma va, come accennato, collocato all'interno di una più ampia strategia. La moneta unica, sotto il profilo istituzionale prima ancora che alla luce dell'evoluzione dell'economia internazionale, ha rivelato un'architettura ampiamente insufficiente, che va corretta quanto prima. In periodi di crisi i singoli Stati non dispongono più di strumenti di politica monetaria e la stessa Unione europea ne è di fatto priva. La Banca centrale europea non dispone dei poteri propri della banche degli Stati federali, nel caso di una crisi fiscale di uno Stato membro non sono previsti (e si stanno solo adesso introducendo) meccanismi di solidarietà in grado di attenuarne gli effetti negativi per l'intero sistema e ciò obiettivamente favorisce il prodursi di un effetto domino, per cui la piccola Grecia può mettere a rischio l'unione monetaria. Non è, in particolare, prevista l'emissione comune di titoli del debito pubblico⁴ finalizzata ad evitare che il costo del debito dei Paesi in difficoltà aumenti a dismisura.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare riduttivo considerare il pareggio del bilancio una ingiustificata consacrazione a livello costituzionale di una dottrina economica tra le altre ed occorrerebbe invece valutarla con riferimento ai mutamenti degli scenari economici europei e internazionali da tempo in corso, nonché quale elemento di una più ampia riforma delle politiche degli Stati membri e dell'Unione europea volta a realizzare uno scatto del processo di integrazione al fine di garantire la sopravvivenza dell'euro e della stessa costruzione europea. Le discussioni svoltesi a più riprese nell'ambito dei Consigli europei hanno chiarito come i meccanismi di solidarietà tra i Paesi membri tipici degli Stati federali potranno trovare piena attuazione solo quando, attraverso il coordinamento delle politiche di bilancio, si eviterà che alcuni Stati debbano sostenere i costi di una gestione dissennata della finanza pubblica da parte di altri.

Venendo brevemente ad esaminare i rilievi critici rivolti alle modalità con le quali il pareggio è stato attuato a livello nazionale, occorre innanzitutto rilevare che la scelta di fare riferimento al concetto di "equilibrio" nell'articolato della legge costituzionale appare dovuta proprio all'esigenza di assicurare alle politiche di bilancio un adeguato margine di flessibilità nel perseguimento dell'obiettivo del pareggio. Nelle fasi in cui il ciclo economico è negativo è opportuno infatti disporre di margini di indebitamento per evitare di essere costretti ad adottare politiche pro cicliche (ad esempio, ridurre le spese per gli ammortizzatori sociali), mentre quando le condizioni economiche sono favorevoli è altrettanto opportuno non tradurre immediatamente in nuove spese ogni margine di miglioramento dei conti pubblici. Il nuovo testo dell'articolo 81 Cost. consente a riguardo di ricorrere all'indebitamento "al fine di tenere conto degli effetti del ciclo economico".

A tale esigenza appaiono del resto corrispondere le modalità di calcolo dei saldi di bilancio adottate nell'ambito del Patto di stabilità che tengono appunto conto dell'andamento del ciclo economico e quindi del *gap* che si crea, quando l'economia stenta, tra PIL potenziale e PIL effettivo, determinando, di fatto, la possibilità di sterilizzare una quota di indebitamento (calcolato, come noto, in rapporto al PIL) al fine del rispetto degli obiettivi di bilancio. L'impostazione della riforma costituzionale è quindi pienamente coerente con le regole europee.

Quale ulteriore elemento di flessibilità, in conformità in questo caso con il c.d. *six pack*⁵, è stato introdotto il regime delle circostanze eccezionali, che comporta la possibilità di indebitarsi, oltre i limiti

⁴ Sussiste tuttavia a riguardo una proposta della Commissione europea contenuta nel Libro verde sugli *stability bonds* (COM(2011)818), alla cui attuazione si è, in particolare, opposta sino a questo momento la Germania.

⁵ Si tratta delle sei proposte legislative approvate in via definitiva dal Consiglio europeo l'8 novembre 2011 e, in particolare, del regolamento (UE) n. 1175/2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 sul Patto di stabilità e crescita.

consentito dalla correzione ciclica dei saldi, in caso di “gravi recessione economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali”. In questo caso, e solo in questo caso, la legge costituzionale prevede che il Parlamento riconosca, a maggioranza assoluta dei propri componenti, l’effettiva sussistenza di una circostanza eccezionale. Non sembra in realtà, a differenza da quanto sostiene Bilancia, che ciò potrà avvenire solo in presenza di governi tecnici sostenuti da maggioranze bipartisan, posto che tutti i governi succedutisi negli ultimi vent’anni ed oltre disponevano in Parlamento di una maggioranza assoluta, per quanto in alcuni casi molto esigua. La scelta del legislatore di prevedere un simile *quorum* sembra del resto più che altro dovuta all’opportunità di favorire un’esplicita assunzione di responsabilità da parte dei governi e delle maggioranze che intendono derogare, sia pure in via temporanea, al principio del pareggio di bilancio. E’ stato tra l’altro previsto che in tali casi, attraverso un apposito piano di rientro, venga specificato quando e in che modo il bilancio tornerà in una posizione di equilibrio. Il vero argine ad un abuso dell’istituto appare peraltro risiedere nella necessità di ricorrervi in conformità alle regole europee che rappresentano la cornice entro la quale va interpretata ed applicata la normativa in esame.

Per tale ragione, non può essere condivisa l’affermazione secondo la quale la riforma costituzionale risulterebbe più rigorosa dello stesso Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria recante il c.d. *Fiscal compact*. Il nuovo articolo 97 della Costituzione, la norma base e architrave della riforma, prevede infatti che “Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”. Ora, come sappiamo, il *Fiscal compact* non è al momento diritto dell’Unione europea, anche se lo stesso Trattato contiene l’impegno degli Stati firmatari ad adoperarsi perché esso diventi tale nel più breve tempo possibile, ma è stato sottoscritto da 25 Stati membri su 27 e da tutti i 17 Stati dell’area euro che hanno, in particolare, concordemente ritenuto che l’obiettivo del pareggio del bilancio possa ritenersi raggiunto qualora l’indebitamento strutturale non superi lo 0,5 per cento del PIL. Va aggiunto che il *Fiscal compact*, che va interpretato dando comunque la prevalenza al diritto dell’Unione europea, si prefigge lo scopo di sviluppare la nuova *governance* economica europea rendendola più rigorosa ed effettiva. Alla citata previsione appare dunque corretto attribuire una valenza interpretativa della nozione di pareggio di bilancio sancito dalla legislazione europea alla cui applicazione a livello interno non può ritenersi ostativa un disposto costituzionale volto proprio ad realizzare il costante adeguamento dei parametri nazionali alla stregua dei quali valutare l’equilibrio dei bilanci ai parametri determinati congiuntamente ai nostri *partner* in ambito europeo. Tra l’altro, la stessa riforma costituzionale spagnola, che viene citata da Bilancia come esempio di recepimento flessibile del principio dell’equilibrio di bilancio, prevede l’obbligo di non incorrere in un deficit strutturale superiore ai margini stabiliti dall’Unione europea. Ora tale previsione, oltre ad avere, come si è cercato di argomentare, a nostro avviso effetti equivalenti alla riforma costituzionale nazionale per quanto riguarda il ricorso all’indebitamento, qualora non si condividesse il rapporto tra ordinamento comunitario e *Fiscal compact* proposto in questa sede, impedirebbe anch’essa di utilizzare quel margine ulteriore di indebitamento in termini strutturali (lo 0,5 per cento del PIL) previsto dal *Fiscal compact*.

Per quanto riguarda le previsioni del *Fiscal compact* relative all’abbattimento dello *stock* di debito pubblico, va premesso come tale disciplina ricalchi nella sostanza quella contenuta nel c.d. *six pack*. Inoltre, per l’Italia, la prima verifica del rispetto della regola di riduzione del debito pubblico di un ventesimo della differenza tra l’effettivo ammontare e la percentuale del 60 per cento del PIL, avverrà nel 2016, ossia tre anni dopo la chiusura della procedura di infrazione prevista per il 2012. Gli economisti sono concordi nel ritenere che, in condizioni normali (crescita del PIL intorno all’1 per cento), il rispetto della regola del pareggio di bilancio è sufficiente ad assicurare il rispetto anche della regola relativa alla riduzione del debito. In merito al regime discriminatorio al quale l’Italia sarebbe sottoposta rispetto agli Stati che già vantano un debito inferiore al 60 per cento del Pil e possono quindi avere un deficit strutturale pari all’1 per cento, disponendo di maggiori strumenti per sostenere la crescita economica, occorre considerare come il debito pubblico rappresenti oggi uno dei principali ostacoli alla crescita di tutti i Paesi dove raggiunge livelli superiori all’80 per cento del PIL. Le risorse che si potrebbero destinare alla crescita vengono infatti fagocitate dalla spesa

per gli interessi sul debito che, tra l'altro, come sperimentiamo ormai quotidianamente, registrano impennate brusche e frequenti. L'unica possibilità per tentare di arginare una simile spesa e di recuperare risorse per la crescita è esattamente quella di dare certezze ai mercati circa il fatto che è stata imboccata in modo irreversibile una strada che condurrà in tempi certi il debito entro una soglia fisiologica. Infine, lo stesso *Fiscal compact*, in sintonia con il *six pack*, consente di non ridurre il debito nei termini previsti qualora si verificano condizioni particolari che rendano controindicato sotto il profilo economico l'ottemperanza ad un simile impegno. Ciò significa, ad esempio, che qualora il mancato rispetto della regola in esame fosse dovuto all'andamento del ciclo economico non verrebbe aperta alcuna procedura d'infrazione.

Il pareggio del bilancio, pertanto, in coerenza con la legislazione europea, non preclude in maniera assoluta il ricorso all'indebitamento e prevede dei margini di flessibilità tutt'altro che irrilevanti. Non sembra tra l'altro che possano sorgere equivoci nell'identificare l'indebitamento con il *deficit*, come da anni avviene sulla scorta dell'applicazione della normativa europea, e il debito pubblico. L'indebitamento è costituito dal risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse, ai sensi della normativa europea, le operazioni di natura finanziaria, ed è calcolato annualmente. Al fine di finanziare l'indebitamento, lo Stato è costretto a rivolgersi al mercato attraverso il collocamento di titoli, dando origine al debito pubblico. Lo stock del debito pubblico è quindi destinato ad aumentare o a ridursi ogni anno a secondo del livello di indebitamento (che può anche trasformarsi in accreditamento, in presenza di avanzi di bilancio). I criteri per misurare indebitamento e debito non potranno, va ribadito, che essere quelli adottati nell'ambito dell'Unione europea.

La riforma pone tuttavia dei limiti alla politica economica che possono essere così riassunti: la crescita, in tempi normali, non può essere finanziata con il *deficit* e va perseguita congiuntamente alla riduzione dello *stock* di debito pubblico. Nella fase attuale, entrambe tali scelte appaiono peraltro obbligate in considerazione della condotta dei mercati più che per volontà dei nostri *partner* europei. Ricondotto il debito entro limiti accettabili, come dimostra l'esperienza di Paesi dove il pareggio di bilancio è da anni un vincolo rispettato delle politiche economiche (si veda l'esperienza di Svezia e Danimarca), è possibile evidentemente acquisire un maggiore spazio di manovra per quanto riguarda le politiche per la crescita.

Per quanto riguarda gli Stati Uniti, aggiungerei che gli attuali livelli del debito pubblico suscitano forti preoccupazioni in tutti gli attori internazionali, a cominciare dalla Cina, il principale acquirente di titoli statunitensi. Sul piano istituzionale, inoltre, occorre ricordare che ai singoli Stati dell'Unione è fatto divieto di ricorrere all'indebitamento ed è per questo che lo Stato federale può intervenire in tempi di crisi con programmi straordinari di spesa pubblica per sostenere l'economia senza incorrere per ciò stesso nel rischio di *default*.

Margini ulteriori per la politica economica possono e debbono essere individuati in sede europea e l'Italia, proprio in quanto fortemente impegnata a rispettare il principio del pareggio, è senz'altro titolata ad avanzare richieste in tal senso. Il bilancio dell'Unione europea già in parte è e deve sempre più divenire un bilancio di investimento finalizzato alla crescita economica. Risorse per le grandi reti trans-europee, le infrastrutture strategiche, la ricerca possono essere individuate nel quadro europeo ricorrendo a strumenti *ad hoc* (*eurobond*, *project bond*, finanziamenti della Banca europea per gli investimenti). Non a caso sono di questo tenore le proposte che, in Francia, sta avanzando il candidato socialista alla presidenza della Repubblica.

Anche le Regioni e agli Enti locali vengono vincolati al rispetto del principio del pareggio del bilancio, e non potrebbe essere altrimenti, visto che in ambito europeo rileva il conto economico delle pubbliche amministrazioni, nessuna esclusa, ossia i risultati dell'intera finanza pubblica. La diversità di disciplina rispetto allo Stato risiede nel criterio di calcolo dell'indebitamento che per gli enti territoriali minori non prevede la correzione ciclica. La scelta appare dovuta soprattutto alla difficoltà di calcolare una pluralità, anche qualora ci si fosse limitati al livello regionale, di saldi di bilancio corretti per il ciclo economico. Ogni singolo ente è dunque tenuto ad assicurare l'equilibrio di bilancio in termini contabili. La possibilità, per quanto riguarda le spese di investimento, di compensare l'indebitamento di alcuni enti con l'avanzo esposto da altri, assicurando tuttavia l'equilibrio a livello regionale, è una scelta intesa ad assicurare margini di

flessibilità a beneficio della crescita che valorizza il ruolo delle regioni in un'ottica federalista. Lo stesso obbligo posto a carico di regioni ed enti locali di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Unione europea appare del tutto conforme ad una logica federalista e doveva essere sancito in Costituzione proprio in virtù dell'autonomia di entrata e di spesa riconosciuta a tutti gli enti territoriali dall'articolo 119 Cost.. Da ultimo, occorre segnalare come il legislatore costituzionale, proprio in considerazione del vincolo degli enti diversi dallo Stato a conseguire l'equilibrio dei bilanci in termini contabili, abbia previsto che lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali di cui si è detto, concorra ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Il pareggio di bilancio degli enti territoriali minori potrà trovare una puntuale regolamentazione nel Patto di stabilità interno che, una volta approvata la legge "rinforzata" prevista dal sesto comma del nuovo articolo 81 Cost., dovrà essere adeguato alla nuova disciplina costituzionale.

Mentre l'obiettivo del pareggio appare difficilmente contestabile e privo di reali alternative, non vi è dubbio che i tempi entro i quali il nostro Paese è tenuto a conseguirlo generino rilevanti difficoltà e rischiano di deprimere oltre misura l'economia nazionale. Si tratta quindi di affrontare al meglio una congiuntura gravida, per l'Italia e per l'Europa, di rischi e di incognite dovute anche al fatto che, a fronte di un'accelerazione sul fronte del consolidamento delle finanze pubbliche, si sono sino ad oggi manifestate troppe esitazioni e resistenze a realizzare passi significativi sui temi della politica monetaria e delle politiche per la crescita e l'occupazione.