

Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più

Natale D'Amico

Premessa

Lo scorso 30 novembre la Camera dei Deputati ha deliberato in prima lettura sul testo intitolato alla “introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”.

La struttura del testo prevede espresse modifiche agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione; nonché alcune norme destinate principalmente a disciplinare il contenuto della “legge rinforzata” istituita dal nuovo sesto comma dell’art. 81, di cui si dirà più avanti.

In via teorica, sulla opportunità o meno di introdurre in Costituzione un vincolo di pareggio di bilancio si potrebbe disquisire, si è disquisito e si disquisisce senza limite. In particolare con riferimento alla possibilità e alla opportunità che lo Stato svolga, attraverso la manovra della propria spesa in deficit, una funzione anticiclica. Ciò sebbene, anche sul piano storico-empirico, l’efficacia di politiche di *deficit spending* è tutt’altro che pacifica. Quel che è certo è che l’assetto nazionale delle regole sulla finanza pubblica non ha impedito che la spesa pubblica crescesse a dismisura, e con essa la pressione fiscale. Nella quasi generalità degli anni della storia repubblicana una parte, in qualche anno una parte molto rilevante, della spesa pubblica è stata finanziata in deficit. Ne è derivato un livello cumulato del debito pubblico che è la causa principale delle gravi difficoltà nelle quali si dibatte l’economia nazionale, e che è fra le prime cause della crisi che attanaglia la stessa moneta comune europea. Tant’è vero che l’imposizione di “regole di bilancio numeriche” è divenuta oggetto di accordi e vincoli in sede europea, e diversi paesi dell’Unione vi hanno o vi stanno ponendo mano. Quel che è certo è che una regola riguardo all’obbligo del pareggio del bilancio pubblico, se si sceglie di imporla, deve rifuggire dalle ambiguità che – a posteriori – si sono rivelate mortali per l’efficacia dei vincoli posti dall’art. 81 della Costituzione vigente.

Dal pareggio all’equilibrio di bilancio: una tassonomia dei casi in cui le entrate possono non bilanciare le uscite

La prima sorpresa, a scorrere il testo, è che in effetti mai vi si tratta del pareggio di bilancio. Nel corso dei lavori parlamentari, a questa espressione si è preferito sostituire la locuzione “equilibrio fra le entrate e le spese” del bilancio ovvero quella più sintetica di “equilibrio di bilancio”. Locuzioni che sono utilizzate con riferimento al bilancio dello Stato (primo comma del nuovo art. 81), ai bilanci delle pubbliche amministrazioni (sesto comma del medesimo

KEY FINDINGS

- L’attuale articolo 81 della Costituzione non è stato sufficiente ad arginare la crescita incontrollata della spesa pubblica e del debito;
- Il vincolo “debole” dell’art.81 è stato successivamente “scardinato” dalle politiche dei governi e dalle interpretazioni della Corte;
- Il dibattito oggi in Italia trova paralleli in paesi quali Francia, Germania e Spagna che hanno costituzionalizzato o stanno considerando la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio;
- Perché il vincolo sia credibile ed efficace, non basta l’obbligo di un ambiguo equilibrio tra entrate e uscite;
- Occorre introdurre anche un tetto alla spesa pubblica, e specifici meccanismi di enforcement;
- Serve infine una regolamentazione molto dettagliata dei casi in cui è possibile “sfiorare” il vincolo.

Natale D’Amico, già dirigente della Banca d’Italia e Sottosegretario di Stato alle Finanze, è consigliere della Corte dei Conti.

articolo e primo comma del nuovo art. 97), ai bilanci i Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni (primo e sesto comma del nuovo art. 119); e che sono riprese allorché viene disciplinato il contenuto della “legge rinforzata” prevista al comma sesto del nuovo art. 81.

Anche a voler prescindere da quanto esplicitamente e da più parti affermato nel corso dei lavori parlamentari, appare evidente che la sostituzione dell’espressione vincolante e precisa “pareggio di bilancio” con quella certamente meno precisa e meno vincolante di “equilibrio di bilancio” rappresenta la evidente intenzione del nuovo legislatore costituzionale di consentire una “flessibilità” nella gestione della finanza pubblica che altrimenti sarebbe stata preclusa.

Che le due espressioni non siano per niente equivalenti è fra l’altro testimoniato dal fatto che proprio la Corte Costituzionale, nella prima sentenza riferita all’art. 81 (n. 1/1966), quella che fu forse decisiva nel consentire che prevalesse una interpretazione lassista del vincolo costituzionale, contrappose il “pareggio” e “l’equilibrio” di bilancio.¹

Per fare un confronto su base comparata, alla domanda relativa a quale scostamento dal pareggio di bilancio sia compatibile con il dettato costituzionale, la Legge Fondamentale della Repubblica Federale tedesca risponde con nettezza: è tollerabile un deficit massimo pari allo 0,35% del prodotto interno lordo; la nuova Costituzione italiana, se questo ne sarà il testo definitivo, dà una risposta molto più ambigua; se ben si comprende sarebbe tollerabile un bilancio non in pareggio, quindi anche in disavanzo, purché questo eventuale disavanzo non ne comprometta un imprecisato “equilibrio”.

Ma i margini di flessibilità previsti dal nuovo testo vanno ben oltre il passaggio dal principio del pareggio di bilancio, ormai affermato solo nel titolo ma non nel testo, al principio meno preciso dell’equilibrio di bilancio.

Anzitutto perché viene espressamente e ripetutamente previsto che si possa registrare un disavanzo nelle “fasi avverse” del ciclo economico. Senza mai chiarire se questo deficit debba essere limitato al funzionamento dei cosiddetti meccanismi di stabilizzazione automatica (per esempio legati al fatto che nelle fasi avverse il volume delle entrate fiscali si riduce, e alcune spese, ad esempio quelle relative ai sussidi di disoccupazione, si accrescono) ovvero anche a politiche discrezionali della spesa che abbiano finalità anticicliche (ad esempio programmi di opere pubbliche che perseguano l’obiettivo di allentare la disoccupazione).

Oltre che nelle fasi cicliche avverse, è previsto che il bilancio possa andare in disavanzo in conseguenza di “eventi eccezionali”, a seguito di specifica autorizzazione deliberata dalle Camere a maggioranza assoluta dei loro componenti.

Ma c’è di più. Il disegno di legge licenziato dalla Camera dei deputati dispone che una apposita legge, “rinforzata” anch’essa dalla previsione di una approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, debba disciplinare, fra l’altro, “l’accertamento delle cause degli scostamenti, rispetto alle previsioni (degli andamenti di finanza pubblica), distinguendo tra quelli dovuti all’andamento del ciclo economico, all’inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali”, nonché il “limite massimo degli scostamenti negativi cumulati di cui alla lettera b) (quelli appena elencati) ... corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione”. Il garbuglio comincia a farsi inestricabile. Compare come causa ammissibile di “scostamenti negativi”, cioè di disavanzo, “l’inef-

¹ Sul punto, e più in generale sui più recenti progetti di riforma dell’art. 81 della costituzione e sulle analoghe iniziative assunte in altri Stati europei, cfr. S. Sileoni, “Pareggio di bilancio”, *IBL Focus* n. 193, 2011 ([PDF](#)).

ficacia dagli interventi”. Espressione di per sé infelice poiché lo scostamento negativo registrato a consuntivo potrebbe essere conseguenza sia della inefficacia di interventi di riduzione della spesa o di aumento dell'entrata, sia della “troppa efficacia” di interventi di aumento della spesa o di riduzione dell'entrata. Ma, quel che sorprende, è che questi scostamenti negativi (cioè questo deficit) non dovranno essere necessariamente corretti; ma saranno tollerabili purché, cumulati con gli effetti negativi del ciclo e degli eventi eccezionali, non superino un valore cumulato (ottenuto sommando gli effetti delle tre cause di scostamento in un singolo anno ovvero in una pluralità di anni?) prefissato nella legge rinforzata. Solo al superamento di questa soglia sarà necessario “intervenire con misure di correzione”. Inoltre, a quel che pare di capire, queste misure di correzione dovranno riportare il bilancio verso l'equilibrio, e non già compensare l'aumento del debito che sarà stata conseguenza del deficit effettivamente registrato (tutto ciò è ben diverso dalle soluzioni adottate ad esempio dalla Carta Fondamentale tedesca, che affronta il problema con il ben più efficace sistema della istituzione di un “conto di controllo”).

Appare poi piuttosto involuto il modo nel quale viene trattato il deficit conseguente alle fasi cicliche avverse. Esso concorre a determinare, insieme alla inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali, il totale al quale si applicherà il limite massimo cumulato al superare del quale saranno necessarie misure di correzione; ma, a sua volta, con processo iterativo piuttosto oscuro, è previsto che questi scostamenti cumulati negativi – ai quali concorre l'effetto del ciclo – debbano essere “corretti per il ciclo economico”.

Questo oscuro processo iterativo viene riprodotto lì dove si dispone che la legge rinforzata debba definire gli eventi eccezionali facendo riferimento alle “gravi recessioni economiche”, alle “crisi finanziarie” e alle “gravi calamità naturali”. Ma poi si dispone che questi stessi eventi eccezionali, che concorrono a determinare il limite cumulato dei disavanzi al superamento del quale saranno necessarie misure di correzione, possano anche essere causa legittima per il superamento di detto limite, salvo l'adozione “di un piano di rientro” (che, si può supporre, anch'esso riconduca verso “l'equilibrio” dei bilanci, ma non compensi con avanzi negli anni successivi il debito nel frattempo accumulato).

Quanto alle Amministrazioni locali, permane per loro la possibilità di ricorrere all'indebitamento (quindi di registrare un deficit) per finanziare spese di investimento, già prevista dall'art. 119 vigente; anche se viene subordinato alla condizione “che per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio dei bilanci”. E, ancorché sia previsto che anche i bilanci delle Amministrazioni locali possano andare in disavanzo per effetto del ciclo economico, viene disposto che lo Stato assicuri loro le risorse finanziarie necessarie per garantire “i livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali” nelle fasi avverse del ciclo. Con una strana duplicazione: in astratto è possibile scegliere che lo Stato si faccia carico con il proprio bilancio degli effetti negativi dell'andamento ciclico, registrando nelle fasi avverse un disavanzo, mentre le Amministrazioni locali siano sempre costrette al pareggio; ovvero che ciascuno – Stato e Amministrazioni locali – si faccia carico degli effetti negativi sul proprio bilancio dell'andamento dell'economia. La soluzione adottata prevede invece una strana commistione, nella quale le Amministrazioni locali possono andare in disavanzo nella fasi economiche avverse, e in più si vedono assicurato un aumento dei finanziamenti da parte dello Stato.

L'enforcement – mancato – delle nuove regole, e i limiti – che non ci sono – alla spesa

In un contesto siffatto, nel quale l'effettivo contenuto del vincolo costituzionale al pareggio di bilancio si è talmente scolorito rispetto alle intenzioni inizialmente dichiarate, non stupisce che sia scomparso dal testo deliberato dalla Camera ogni riferimento all'*enforcement* delle nuove regole. Tanto è vero che è stata cassata la previsione, contenuta nel testo originariamente approvato dalle competenti Commissioni riunite della Camera, secondo la quale sarebbe stata riconosciuta alla Corte dei conti una generale facoltà di accesso diretto alla Corte Costituzionale per violazione dell'art. 81. E d'altra parte vi è da chiedersi di cosa mai potrebbe giudicare la stessa Corte Costituzionale, considerata la indeterminatezza delle nuove regole.

Si dispone invece che la legge rinforzata di cui si è detto disciplini "l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente, al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione delle regole di bilancio". Con ciò tentando di dare risoluzione alla problematica detta dei "fiscal councils", cioè all'esigenza di prevedere soggetti autonomi chiamati a valutare le sostenibilità e la fondatezza empirica delle politiche di bilancio. Sennonché la recente Direttiva del Consiglio UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, all'art. 6, co. 1, lett. b), dispone che le regole di bilancio numeriche (fra le quali è da ricomprendere la regola di pareggio - *rectius* di equilibrio - del bilancio di cui qui si tratta) debbano prevedere "il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri". È molto dubbio che un organismo istituito presso le Camere – che hanno fra le proprie funzioni proprio l'approvazione della legge di bilancio – possa essere considerato indipendente rispetto alla autorità di bilancio nazionale.

Ovviamente, il testo di riforma fa implicito riferimento al *Congressional Budget Office* statunitense. Ma la trasposizione in Italia di quel modello suscita non poche perplessità. Infatti, in uno schema di democrazia parlamentare bipolare, come si è reso evidente nel nostro Paese dal 1994 in avanti, tende a costituirsi un continuum fra il Governo e la sua maggioranza, che rende velleitarie le intenzioni di assegnare al Parlamento funzioni di controllo indipendenti sulla gestione del bilancio. D'altra parte, negli schemi di democrazia consociativa, come era evidente nella cosiddetta "prima Repubblica", il Parlamento diviene il luogo nel quale la mediazione politica tende a realizzarsi a discapito degli equilibri di finanza pubblica. Non a caso il modello del *Congressional Budget Office* si è affermato negli Stati Uniti, il Paese del "governo diviso" per antonomasia; molto lontano dagli assetti italiani vecchi e nuovi.

Infine, nel corso dei lavori parlamentari e in alcune proposte di legge – quelle che recavano la prima firma rispettivamente del senatore Nicola Rossi e dell'onorevole Antonio Martino - era stato esplicitamente avanzato il tema relativo alla fissazione di limiti quantitativi al volume della spesa pubblica. Tema che il testo approvato alla Camera rinvia invece alla legge rinforzata di cui si è detto, prevedendo che essa disciplini "l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica". Si tratta di un rinvio molto debole, perché non prevede alcun limite costituzionale alla possibilità che la politica possa pensare di risolvere il conflitto sociale e il confronto fra i partiti sulla base di una generale espansione del ruolo dello Stato nell'economia, piuttosto che dedicarsi alla

ottimizzazione nell'utilizzo di risorse date, almeno nel loro rapporto con il prodotto.

Conclusioni

Il nostro procedimento di revisione costituzionale prevede ben quattro letture parlamentari. Spesso se ne è lamentata la farraginosità. Ma, nel caso della introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, occorre augurarsi che questo processo sia l'occasione per rimeditare alcune evidenti manchevolezze del testo approvato dalla Camera dei deputati. In particolare prevedendo che:

- la locuzione “pareggio di bilancio” sia sostituita a quella molto più ambigua di “equilibrio”; ovunque essa ricorra;
- alla possibilità di andare in disavanzo nelle fasi avverse del ciclo si debba giustapporre un avanzo nelle fasi cicliche favorevoli;
- agli eventuali disavanzi registrati a consuntivo per effetto di quella che – con espressione infelice – viene denominata “inefficacia degli interventi” debba seguire non solo una fase di rientro verso il pareggio di bilancio, ma anche la compensazione nel tempo del debito così accumulato;
- lo stesso debba avvenire per i disavanzi conseguenti ai cosiddetti “eventi eccezionali”;
- la possibilità di registrare bilanci in disavanzo nelle fasi cicliche avverse sia limitata allo Stato ed esclusa per le Amministrazioni locali, ovvero sia cassato l'obbligo per lo Stato di concorrere al finanziamento delle Amministrazioni locali nelle fasi cicliche avverse;
- sia reintrodotta la possibilità di accesso diretto della Corte dei conti alla Corte costituzionale per violazione dell'art. 81, così come previsto nel testo originariamente licenziato dalle competenti Commissioni riunite della Camera;
- venga fissato direttamente in Costituzione un limite massimo alla spesa in rapporto al prodotto, senza demandarlo alla cosiddetta “legge rinforzata”.

In assenza di queste modifiche, il testo manca la sua funzione essenziale: quella di sottrarre al gioco politico la possibilità di determinare – senza limite – il livello della spesa pubblica, finanziandone ogni incremento o con un aumento della pressione fiscale ovvero con il ricorso al deficit. Eppure solo eliminando questa comoda via di uscita sarà possibile indurre il decisore politico a una effettiva attenzione alla qualità della spesa, alla scelta di priorità chiaramente ordinate, al ricupero di efficienza nella gestione delle risorse.

Non resta che sperare nelle letture parlamentari del testo di riforma successive alla prima.

Ricordando che il vecchio art. 81 ben si sarebbe prestato a un'interpretazione rigorosa. Luigi Einaudi poté affermare: “quando l'articolo 81 dichiara che le camere approvano ogni anno i bilanci, non è implicitamente affermato che esse approvano un documento nel quale si constati il bilanciarsi delle entrate con le uscite? Un bilancio il quale non soddisfi alla condizione del bilancio o pareggio fra le due quantità può essere considerato un vero e proprio bilancio?”² Se il testo costituzionale rimanesse quello approvato nella prima lettura dalla Camera, l'argomentazione di Einaudi non varrebbe più, poiché lo stesso testo costituzionale contemplerebbe esplicitamente una moltitudine di cause, e quindi di casi, in cui il bilancio non bilancia affatto entrate e uscite.

² Così Luigi Einaudi nella sua lettera al ministro del Tesoro Pella il 13 dicembre 1948, riportata in Lo scrittoio del Presidente, Giulio Einaudi Editore, 1956, p. 203.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.