

*AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI AFFARI COSTITUZIONALI E BILANCIO DELLA
CAMERA DEI DEPUTATI*

Note sull'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione

Giuseppe Pisauro (24 ottobre 2011)

Come premessa va ricordato che nella letteratura economica non mancano, per usare un eufemismo, controindicazioni all'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio. Chi scrive deve confessare di nutrire una forte simpatia per queste posizioni critiche. Una sintesi è nella lettera che sette tra i maggiori economisti americani (tra cui cinque premi Nobel) hanno inviato lo scorso luglio al Presidente e al Congresso degli Stati Uniti. Vengono sollevati sette punti di dissenso che vale la pena richiamare brevemente.

1. Rispettare il principio del pareggio di bilancio in fasi di recessione economica comporterebbe l'adozione di misure controproducenti e neutralizzerebbe il funzionamento degli stabilizzatori automatici.
2. Il pareggio di bilancio impedirebbe al settore pubblico – diversamente da ciò che normalmente avviene nel settore privato - il ricorso al debito per finanziare spese per infrastrutture, istruzione, ricerca e sviluppo, protezione ambientale e altri investimenti vitali per il benessere futuro della nazione.
3. Si incentiverebbe il ricorso a pratiche contabili creative. Probabile che ne deriverebbe un ampio contenzioso sull'interpretazione da dare al principio e, di conseguenza, un ruolo improprio del sistema giudiziario nella determinazione della politica economica.
4. L'introduzione del principio si accompagna alla previsione di procedure di deroga che in molte proposte richiedono maggioranze qualificate. Una ricetta per situazioni di stallo.
5. Alcune proposte prevedono anche l'introduzione di un limite al totale della spesa. Un tale limite danneggerebbe la capacità di contrastare una recessione attraverso stabilizzatori automatici o interventi discrezionali. Anche in fasi espansive un limite alla spesa avrebbe effetti negativi sulla crescita in quanto investimenti ad alto rendimento – anche se pienamente finanziati da entrate addizionali – dovrebbero necessariamente essere controbilanciati da tagli per altre spese.
6. Se si vuole il pareggio di bilancio non è necessario emendare la Costituzione. Negli anni '90 il bilancio federale ha registrato un surplus per quattro anni consecutivi.
7. Nella congiuntura odierna è pericoloso cercare di raggiungere il pareggio di bilancio troppo rapidamente. Ciò danneggerebbe pesantemente una ripresa di per sé già debole.

Gli ultimi due punti sono specifici del contesto americano e non sono direttamente applicabili alla situazione italiana. Così, riguardo al **punto 7**, in astratto è certamente vero anche per l'Italia che ottenere il pareggio di bilancio in tempi brevi avrà effetti pesantemente negativi, almeno di breve periodo, sulla ripresa economica. Tuttavia, la politica di bilancio italiana ha molti meno gradi di libertà di quella americana. In particolare, non può essere supportata da una politica monetaria autonoma ma deve assumere come vincolo le scelte prese in ambito europeo. Nel contesto attuale, perseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio in tempi brevi è per l'Italia una scelta obbligata. Una politica diversa aggraverebbe pesantemente lo squilibrio del bilancio pubblico, attraverso l'aumento della spesa per interessi, e danneggerebbe ancora di più la crescita economica.

La questione quindi nel nostro caso non riguarda tanto l'opportunità del bilancio in pareggio oggi, che non è in discussione, quanto quella dell'introduzione del principio in Costituzione. A differenza del bilancio federale americano (**punto 6**), in tempi storici recenti il bilancio pubblico italiano non ha mai registrato un surplus. Questo è probabilmente un argomento per sostenere che senza legarci le mani non siamo in grado di raggiungere il pareggio di bilancio. In realtà, tuttavia, stando alla manovra approvata la scorsa estate raggiungeremo il pareggio nel 2013.

Si può sostenere che il nostro sistema di regole fiscali contenga elementi che spingono verso un bilancio in disavanzo ovvero che rendono difficoltoso il raggiungimento del pareggio? Non si direbbe. Come è noto, l'attuale formulazione del quarto comma dell'art. 81 richiede, in pratica, il pareggio per le novità legislative e la regola vale solo ex ante. Non è, cioè, prevista alcuna verifica a posteriori del rispetto della regola. Questo aspetto, insieme con la circostanza che importanti leggi di spesa (si pensi, ad esempio, al sistema previdenziale o al Servizio sanitario nazionale) e le norme tributarie hanno effetti permanenti che vanno ben al di là dell'orizzonte temporale (di solito triennale) della verifica della copertura finanziaria, ha permesso negli anni cospicui disavanzi nonostante l'art. 81. La composizione del bilancio pubblico, nel secondo dopoguerra, è cambiata molto rispetto al quadro che avevano di fronte i costituenti. Il peso crescente di programmi di spesa fondati sulla definizione di diritti per i beneficiari (*entitlements*) e le caratteristiche dei sistemi tributari moderni basati su imposte il cui gettito dipende strettamente dall'andamento dell'economia fanno sì che la formulazione dell'art. 81 non implica, di per sé, il pareggio del bilancio. La copertura finanziaria per le nuove leggi non garantisce l'equilibrio per le conseguenze finanziarie delle vecchie leggi. Il dettato costituzionale è, tuttavia, integrato da una ventina d'anni dalle regole europee, che si applicano a tutto il settore delle amministrazioni pubbliche (e non al solo bilancio della Stato, come l'art. 81) e valgono non solo ex ante ma anche a posteriori. L'integrazione delle regole europee nel nostro sistema spiega perché si sia passati da disavanzi per la PA compresi tra il 10 e il 12 del Pil in tutti gli anni '80 a livelli sempre (con l'eccezione del 2005) vicini o inferiori al 3 per cento nei dodici anni 1997-2008. La grande crisi ha prodotto un disavanzo al 5,4 per cento nel 2009, sceso al 4,6% nel 2010 e, secondo i programmi del governo, destinato ad azzerarsi entro il 2013.

Raccontata così, non si vede un particolare bisogno di riforme. Tuttavia, una nuova regola costituzionale segnalerebbe ai mercati la ferma volontà di raggiungere il pareggio (e di mantenerlo) ben più di quello che è possibile fare con provvedimenti del governo *pro tempore*. Non c'è dubbio che ciò sia vero. Vi sono, però, come abbiamo visto, alcune serie contro-indicazioni. La più ovvia è la rinuncia a condurre, se ve ne fosse bisogno, politiche fiscali anti-cicliche (il **punto 1** dell'elenco degli economisti americani). A questa obiezione, nelle varie proposte si ritrovano due tipi di risposta. Innanzi tutto considerando non il semplice saldo di bilancio ma quello corretto per il ciclo. Ciò consentirebbe, in pratica, un moderato disavanzo nelle fasi di recessione. Vanno comunque ricordati i seri problemi tecnici di cui soffrono gli indicatori corretti per il ciclo, che tra l'altro hanno indotto la Commissione europea a proporre l'introduzione di regole più semplici e facilmente verificabili come quella che richiede una dinamica della spesa in linea con il Pil (a meno che non sia finanziata da nuove imposte).

In ogni caso, recessioni più gravi come quella che abbiamo vissuto nel 2008-2009 richiedono una politica fiscale più aggressiva. Come fare? Si deve prevedere la possibilità di deroghe (naturalmente temporanee) al pareggio, purché approvate in Parlamento da maggioranze qualificate, in alcune proposte oltre la maggioranza semplice dei componenti. Qui è rilevante il **punto 4** dell'elenco degli economisti americani: il pericolo di situazioni di stallo. Si può immaginare cosa sarebbe successo alle economie avanzate se questa fosse stata la procedura richiesta nel 2008. Tutto il Parlamento può essere d'accordo sulla dimensione dell'aggiustamento ma è ben possibile che vi sia profondo disaccordo sulla composizione del pacchetto fiscale. Il rischio è la paralisi. Le vicende degli Stati Uniti (dove comunque ci si accontentava della maggioranza semplice) nella scorsa estate sono un esempio appropriato. Nella stessa riforma costituzionale tedesca del 2009, che prescrive il quasi-pareggio del bilancio, eventuali deroghe vanno approvate a maggioranza semplice.

Vi è poi la questione dei disavanzi non previsti ex ante ma verificati ex post. Come vanno trattati? Devono sempre essere sanzionati stabilendo, ad esempio, che debbano essere compensati da un surplus nell'esercizio successivo? Alcune proposte sembrano ammettere un disavanzo ex post "nelle fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso determinati". Trascurando le difficoltà di calcolo che sono simili a quelle riguardanti la determinazione del saldo strutturale (e che possono facilmente dar luogo a un contenzioso costituzionale, magari innescato dalla Corte dei Conti, con il conseguente rischio segnalato nel **punto 3**), queste formulazioni sembrano accettare

l'operare degli stabilizzatori automatici. A testimonianza della complessità, ben superiore di quanto possa apparire a prima vista, delle implicazioni delle regole fiscali si rifletta su come la reattività del bilancio al ciclo non sia un dato ma dipenda dalle caratteristiche strutturali del bilancio stesso che sono diverse da paese a paese. Nel caso italiano, a differenza di quanto accade in altri paesi, questi stabilizzatori sono relativamente deboli, soprattutto dal lato della spesa (l'elasticità della nostra spesa pubblica al ciclo è vicina a zero). Non fornirebbero, quindi, una sufficiente capacità di risposta anti-ciclica a fasi di recessione.

Alcune proposte prevedono anche la fissazione di limiti alla pressione fiscale o al rapporto tra spesa pubblica e Pil. Sono fondamentali le obiezioni espresse nel **punto 5**. Si può aggiungere, riguardo ai limiti alla spesa pubblica, che non sembra ragionevole riferire il limite alla spesa totale (invece che alla spesa primaria): costringerebbe a modifiche compensative ogni volta che la spesa per interessi (al di fuori del controllo delle autorità di bilancio) risultasse superiore alle previsioni. Vi è poi un'obiezione più importante. Perché abbiano senso limiti alla spesa o alle imposte devono riferirsi al complesso delle Amministrazioni pubbliche (e così giustamente prevede chi le propone). Ma ciò è in contraddizione – insanabile – con i principi del decentramento fiscale inseriti nella nostra Costituzione con la riforma del Titolo V. Regioni ed enti locali hanno “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119). Qualsiasi limite alla spesa pubblica o alle imposte totali richiederebbe di neutralizzare l'autonomia finanziaria di tutti i Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. Si può imporre in Costituzione il pareggio di bilancio a tutti, si può imporre un limite alla spesa dello Stato o alle imposte erariali, non si può imporre un limite sulla somma delle spese o delle imposte di migliaia di soggetti autonomi. In effetti non si hanno notizie di disposizioni del genere in altri paesi. Insomma, bisogna scegliere: o i limiti alla spesa pubblica e alla pressione fiscale o l'autonomia e la responsabilità locale.

Da un punto di vista tecnico, non ci sono particolari difficoltà nel riferire l'obbligo del pareggio all'intero settore delle amministrazioni pubbliche. È sufficiente imporre l'obbligo a ogni singola amministrazione. Ciò non metterebbe naturalmente al riparo dalla possibilità di pratiche contabili creative (**punto 3**). Ad esempio, sarebbe possibile trasferire spesa (finanziata con debito) a entità esterne al settore delle AP ma sempre di proprietà pubblica (una pratica ampiamente sperimentata dalle amministrazioni locali per sfuggire ai vincoli del Patto di stabilità interno). Va ricordato che nel conto della PA figura una spesa di circa 2,5 punti di Pil per trasferimenti alle imprese. Per la gran parte si tratta di imprese pubbliche con capacità di indebitarsi.

In molte proposte l'obbligo del pareggio è riferito solo al bilancio dello Stato (in qualcuna anche a quelli delle Regioni). Si lascerebbe alle Autonomie locali la possibilità di indebitarsi limitata alle spese di investimento, come è oggi nella Costituzione (art. 119). Ci sono buoni motivi per consentire il finanziamento con debito delle spese di investimento (**punto 2**). Tra l'altro, lo stesso principio dell'equità intergenerazionale, che alcune proposte vorrebbero inserire in Costituzione, non richiede certamente il pareggio di bilancio, ma semmai la golden rule. Non si comprende, tuttavia, per quale motivo si debba garantire una maggiore protezione agli investimenti locali piuttosto che a quelli dello Stato. Peraltro dal punto di vista quantitativo l'estensione della golden rule a tutte le AP non farebbe molta differenza: nel 2010 su un ammontare totale di spesa per investimenti fissi lordi di 31,9 miliardi, quasi tre quarti sono responsabilità di amministrazioni locali. La spesa per investimenti fissi lordi delle amministrazioni centrali è di circa 8,5 miliardi (queste cifre escludono naturalmente gli investimenti di entità esterne alla PA, come le Ferrovie, la cui possibilità di indebitarsi, come accennato, non sarebbe influenzata dalla riforma costituzionale in esame).

Una questione ulteriore riguarda il coordinamento della finanza pubblica. La disciplina fiscale in un paese con più livelli di governo richiede un processo di formazione del bilancio in cui ruoli e responsabilità dei vari attori siano chiaramente definiti. Da questo punto di vista sono da valutare positivamente le proposte di modifica dell'art. 117, tese ad attribuire alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Un'ultima notazione riguarda il grado eccessivo di dettaglio che si riscontra in alcune proposte i cui testi assomigliano più a una legge ordinaria che non a una Costituzione. A parte considerazioni, sempre opinabili, di eleganza, va segnalato il rischio di irrigidimento e le difficoltà applicative che da ciò possono derivare. Le vicende successive alla riforma del Titolo V, determinate in buona parte dalla formulazione eccessivamente rigida delle modalità di finanziamento degli enti territoriali nell'art. 119, dovrebbero costituire a questo proposito un *caveat* sufficiente.