

L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione

di Antonio Brancasi*
(10 gennaio 2012)

Appare difficile valutare il disegno di legge costituzionale intitolato alla introduzione del principio del pareggio di bilancio senza sfatare, preliminarmente, alcuni luoghi comuni che troppo spesso si sentono ripetere al riguardo.

Il primo è che un vincolo al pareggio di bilancio già sarebbe previsto dall'attuale Costituzione e scaturirebbe dall'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove o maggiori spese; secondo questa spiegazione l'ingente debito pubblico accumulato negli anni sarebbe la conseguenza della mancata attuazione della norma costituzionale e degli accorgimenti messi in atto per eluderne la portata. Tutto ciò non risponde a verità, perché l'obbligo della copertura finanziaria, come è concepito dalla Costituzione del 48', non intende evitare il formarsi di un ingente debito pubblico per il semplice fatto che si riferisce soltanto alle leggi diverse dal bilancio, con la conseguenza che opera "al margine", cioè sulle decisioni che fuori dal bilancio aumentano la spesa, e lascia invece scoperto l'aumento inerziale della spesa (si pensi all'ipotesi dell'aumento dei tassi di interesse) e l'espansione della stessa ad opera della legge di bilancio (si pensi ai fondi speciali). L'introduzione della legge finanziaria (oggi di stabilità) e le regole di copertura a cui è stata sottoposta hanno attenuato questo fenomeno, ma non lo hanno eliminato. In definitiva, l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, salvo le precisazioni su cosa si deve con esso intendere, non sarebbe affatto cosa di poco conto.

Il secondo luogo comune è l'idea che l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio sarebbe ormai resa doverosa dagli impegni assunti a livello internazionale. Il riferimento è all'accordo Europlus, che però si limita a richiedere, agli Stati che lo hanno sottoscritto, di recepire nei loro ordinamenti nazionali le regole del Patto di stabilità e crescita e di farlo utilizzando strumenti giuridici forniti di natura vincolante: quindi non vi si parla né di pareggio né di modifiche costituzionali.

Alla base del disegno di legge vi è l'idea, ampiamente condivisa, che le turbolenze che agitano i mercati finanziari e l'aggressione speculativa che sta subendo il debito sovrano di alcuni Paesi richiedono interventi istituzionali particolarmente decisi che, tra le altre cose, abbiano la capacità di assicurare i mercati. A mio parere, sul versante delle misure normative, per conseguire risultati del genere sono necessarie regole di due differenti tipi. In primo luogo, per assicurare il mercato serve tracciare, con regole fornite di forza prescrittiva, il percorso di riduzione della massa complessiva di debito pubblico di quegli Stati, come l'Italia, per i quali la relativa entità risulta particolarmente elevata. Vi è poi bisogno di regole, anch'esse fornite di una forza prescrittiva in grado di imporsi allo stesso legislatore ordinario, rivolte a scongiurare che, una volta completata l'operazione di risanamento, si riproduca una situazione analoga alla attuale: deve, logicamente, trattarsi di regole che circoscrivono la possibilità di contrarre debito pubblico prescrivendo limiti quantitativi o di altro genere e, più in generale, stabilendo criteri sulla cui base valutare la sostenibilità del debito che si intende contrarre.

Le regole del primo tipo potremmo definirle "congiunturale", poiché, sebbene sia immaginabile debbano durare molti anni per conseguire il loro obiettivo, sono comunque destinate ad avere una efficacia limitata nel tempo, in considerazione del loro carattere emergenziale. Questa loro caratteristica, associata a quella ulteriore di doversi imporre allo stesso legislatore ordinario, richiede, per un verso, che siano adottate con disposizioni costituzionali o mediante leggi ordinarie rinforzate e, per altro verso, che presentino il

carattere di norme transitorie. Le regole del secondo tipo potremmo chiamarle “strutturali”, perché, essendo destinate ad operare “a regime” e cioè ad avvenuta realizzazione del risanamento finanziario, non è ipotizzabile una loro efficacia circoscritta nel tempo e, nel contempo, appaiono idonee ad imprimere “valori fondanti” al modo di funzionare delle istituzioni. Questa loro caratteristica, associata anche in questo caso alla necessità di imporsi al legislatore ordinario, conferisce alle regole in questione natura propriamente costituzionale.

Il disegno di legge costituzionale sembra riproporre la distinzione tra i due tipi di norme, infatti, per un verso, contiene modifiche ed integrazioni ad articoli dell’attuale Costituzione (in particolare agli artt 81, 97, 117 e 119) e, per altro verso, prevede, proprio in una di queste integrazioni, che, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, sia adottata apposita legge ordinaria per disciplinare ulteriormente la materia.

Le prescrizioni introdotte direttamente dalle modifiche ed integrazioni alla Costituzione non hanno ad oggetto il rientro del debito pubblico e, giustamente, non sono pensate in funzione della attuale situazione emergenziale di risanamento della finanza pubblica. I punti centrali di queste disposizioni sono due: per un verso, la prescrizione dell’equilibrio dei bilanci pubblici e, nel caso dello Stato, il vincolo di equilibrio tra entrate e spese; per altro verso, la previsione che, soltanto in alcune circostanziate ipotesi, è possibile il “ricorso all’indebitamento”.

La prescrizione dell’equilibrio significa di per sé ben poco, perché si tratta di un saldo, di un risultato differenziale tra poste di entrata e di spesa per cui, in mancanza di una aggettivazione, non è mai possibile riscontrare la mancanza di equilibrio. D’altra parte, anche ad interpretazione l’equilibrio, che viene prescritto, come pareggio, l’assenza di qualsiasi precisazione sulle poste di entrate e di spesa di cui tener conto impedisce, anche nell’attuale situazione, di affermare che non vi è equilibrio, dal momento che le spese sono comunque pareggiate dalle entrate, con la particolarità che tra queste vi è una rilevante quantità di risorse acquisite mediante la contrazione di debito pubblico.

Ben più significativo è il divieto di “ricorso all’indebitamento” fuori dalle particolari ipotesi che vedremo: anche in questo caso però la norma appare formulata con grande imprecisione tecnica. Il termine “indebitamento” può, infatti, avere due diversi significati: può indicare le operazioni di indebitamento (art 3 comma 17 della l 2003 n. 350); oppure può indicare quello specifico saldo di bilancio (“indebitamento netto”) che non tiene conto di una serie di spese, tra le quali quelle per restituire il debito in scadenza (art 25 comma 7 della l 2009 n. 196). In questa seconda accezione, vietare il “ricorso all’indebitamento” significa, tra l’altro, sottrarre al limite in questione le spese per la restituzione del debito in scadenza, consentire che in conseguenza di esse la spesa complessiva superi le entrate finali e, in definitiva, ammettere per la differenza la contrazione di debito.

Il fatto che la proposta di legge parli di “ricorso” a proposito dell’“indebitamento” dovrebbe lasciare intendere di riferirsi alle operazioni e non al saldo. Così intesa la norma avrebbe, in effetti, il senso di prescrivere il percorso di rientro del debito pubblico; un percorso però talmente rigoroso da risultare assolutamente impraticabile, poiché comporterebbe che i titoli in scadenza ogni mese andrebbero restituiti senza la possibilità di rinnovarli neppure per una minima parte. Non rimane quindi che riferire al saldo “indebitamento netto” la limitazione prescritta della norma, la quale, consentendo il rinnovo dei titoli in scadenza, non produce alcuna riduzione del debito complessivo.

A tracciare il percorso di rientro del debito pubblico dovrebbe essere invece l’apposita legge da approvare a maggioranza assoluta, con la quale andrebbero introdotte regole per “la riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL nel lungo periodo” [art 5 comma 1 lett. e)]. Inoltre, siccome la parte predominante di debito pubblico è a carico dello Stato, anche la manovra di rientro è destinata ad essere a suo carico e rischia di diventare insostenibile, per cui la definizione del percorso di rientro dovrebbe comprendere anche le

modalità attraverso le quali gli EE.LL e le Regioni “concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni” [art 5 comma 2 lett.c)]. Merita, peraltro, segnalare che la legge da approvare a maggioranza assoluta non è affatto pensata per introdurre soltanto queste regole di tipo congiunturale: infatti, dall’art 5 della proposta, che è interamente dedicato ad elencare il contenuto che dovrebbe avere questa legge, risulta che le sue disposizioni, a parte quelle riguardanti il rientro del debito pubblico, dovrebbero avere un carattere “strutturale”, nel senso di specificare le prescrizioni costituzionali in materia di finanza pubblica.

L’esigenza di scongiurare che, una volta completata l’operazione di risanamento, si riproduca una situazione analoga alla attuale è perseguita limitando la possibilità di contrarre debito pubblico fino al punto di renderla eccezionale e, nel contempo, prescrivendo la necessità di garantire in ogni caso la sostenibilità finanziaria del debito eventualmente contratto.

Sul versante delle limitazioni, la regola stabilita per lo Stato è che, mentre non vi sono limitazioni a contrarre debito pubblico per finanziare spese che non concorrono a comporre il saldo “indebitamento netto” (quali appunto le spese per il rimborso del debito in scadenza), non è invece, di norma, consentito contrarre debito pubblico per finanziare spese di altro genere. Il divieto non è però assoluto, perché è possibile derogarlo “al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta... al verificarsi di eventi eccezionali”. La formulazione della norma non è delle migliori. Sicuramente vuole allineare la deroga ai criteri seguiti dall’Unione europea, dove le limitazioni fanno riferimento a saldi di tipo strutturale, che non tengono cioè conto dell’andamento del ciclo economico: in altri termini, la deroga dovrebbe operare a condizione che l’entità di “indebitamento netto” (da fronteggiare con la contrazione di debito) corrisponda alle maggiori spese o minori entrate dovute agli effetti negativi del ciclo economico. Inoltre, contrariamente a quanto lascerebbe intendere la previa autorizzazione delle Camere relativa soltanto agli eventi eccezionali ed a quanto era nelle intenzioni del legislatore, l’uso della congiunzione copulativa “e” (in luogo di quella disgiuntiva “o”) dovrebbe indicare che le due ipotesi operano in maniera congiunta e cumulativa, invece che disgiunta, e che la considerazione degli “effetti del ciclo economico” non è distinta condizione per poter contrarre debito pubblico, ma fornisce la misura entro cui lo si può fare “al verificarsi di eventi eccezionali”. Del resto, ciò sembra confermato dalla disposizione che, nell’elencare gli ambiti di intervento della apposita legge da adottare a maggioranza assoluta, prevede l’ampliamento, in certi casi, della deroga. In particolare è consentito un “indebitamento netto” superiore agli effetti negativi del ciclo (ed una conseguente maggiore contrazione di debito) in presenza di gravi recessioni economiche e crisi finanziarie ed anche di eventi eccezionali consistenti in gravi calamità naturali: ciò conferma, appunto, che, nel caso di eventi eccezionali diversi dalle gravi calamità naturali, vi è comunque bisogno “di considerare gli effetti del ciclo economico” al fine di determinare la misura della deroga.

Il limite, così congegnato, appare eccessivamente restrittivo ma nel contempo è anche troppo permissivo. Eccessivamente restrittivo perché proprio la sostenibilità intergenerazionale, spesso evocata contro il debito pubblico, richiede non tanto di ammettere in via eccezionale le operazioni di indebitamento, quanto piuttosto di configurarle come strumento ordinario di finanziamento limitato però alle sole spese suscettibili di creare ricchezza (in termini di incremento di infrastrutture e di patrimonio produttivo) per le generazioni future. Ma il limite è anche eccessivamente permissivo perché, vietando (salvo le deroghe) il saldo “indebitamento netto”, lascia fuori (e consente la contrazione di debito per finanziarle) le operazioni meramente finanziarie tra le quali vi è, oltre al rinnovo del debito in scadenza, anche le partecipazioni azionarie: insomma, il

tanto proclamato rigore consentirebbe di preferire, allo sviluppo delle infrastrutture, il rilancio dell'azionariato pubblico e delle partecipazioni statali !

Sempre sul versante delle limitazioni, è confermata, per le Regioni e gli EE.LL, la regola, prevista dall'attuale comma 6 dell'art 119 Cost, che consente le operazioni di indebitamento esclusivamente per finanziare spese di investimento; è però aggiunta l'ulteriore "condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". Poiché manca qualsiasi indicazione su quale equilibrio debba essere rispettato, la portata precettiva della norma resta indefinita e dovrà essere precisata dalla apposita legge da approvare a maggioranza assoluta. Merita, comunque, notare che, qualora questa ulteriore condizione richieda all'indebitamento degli enti fosse concepita in termini di pareggio tra entrate e spese finali, sarebbe più logico immaginare il passaggio di risorse da un ente all'altro della medesima Regione, piuttosto che la contrazione di debito con le banche e con il mercato finanziario.

L'altra questione, rilevante per assicurare i mercati, riguarda la sostenibilità finanziaria del debito eventualmente contratto; sostenibilità che è assicurata, e dimostrata, dalla copertura finanziaria delle spese destinate a gravare sugli esercizi successivi per far fronte agli interessi ed al rimborso del capitale. Con riguardo a Regioni ed EE.LL, il disegno di legge stabilisce che nel decidere il ricorso all'indebitamento deve essere contestualmente definito il relativo piano di ammortamento. Per lo Stato la soluzione è, invece, molto più radicale, perché l'obbligo della copertura finanziaria, che attualmente è previsto soltanto a carico delle normali leggi, è esteso anche al bilancio, per cui, nel caso preveda entrate da indebitamento, esso è tenuto ad indicare la copertura dei relativi oneri di ammortamento sugli esercizi successivi. La soluzione rischia però di essere pregiudicata dal modo in cui è congegnato il sistema di limitazioni, che il disegno di legge intende introdurre: siccome è consentito rinnovare i titoli in scadenza, vi è il pericolo che la norma sia interpretata nel senso di ammettere coprire gli oneri delle operazioni di indebitamento di un certo anno mediante la contrazione di debito pubblico nell'anno su cui tali oneri sono destinati a gravare: in altri termini vi è il pericolo che, nonostante l'estensione dell'obbligo costituzionale al bilancio, venga in realtà riprodotto l'attuale sistema.

Conclusivamente, si può dire che il disegno di legge, oggetto di questi rilievi "a prima lettura", conferma che la Costituzione è cosa molto delicata, da maneggiare con cura e con attenta riflessione e che, principalmente, mal si presta ad operazioni cui i governi e i Parlamenti si accingano sotto la spinta dei mercati.

* Professore ordinario nell'Università di Firenze, Dipartimento di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza.