

Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica

di Daniele Cabras
(27 gennaio 2012)

In poco più di due mesi, entrambe le Camere hanno approvato in prima lettura una proposta di legge costituzionale volta ad introdurre nella Costituzione il principio del pareggio di bilancio (cf. l'Atto Camera n. 4205 e abb. – B, trasmesso dal Senato il 15 dicembre 2011). L'iter parlamentare accelerato del provvedimento è dipeso dalla grave crisi economica e finanziaria internazionale in corso e dalla volontà di fornire un'immagine solida ed affidabile del Paese, come richiesto anche dai partner europei (v. Patto euro plus del 25 marzo 2011), a partire dalla Germania. Il principio del pareggio del bilancio è peraltro da tempo oggetto di riflessione a livello nazionale e, sia pure circoscritto alla spesa corrente, è stato nella sostanza accolto da tutti i progetti generali di riforma elaborati a partire dalla prima metà degli anni '80 (Commissione Bozzi, 1985, Commissione De Mita – Iotti, 1993, Commissione D'Alema, 1997).

Nell'affrontare un tema con un alto tasso tecnico a livello costituzionale, si pone innanzitutto il problema di rispettare la forma, lo stile e la natura della Costituzione. La scelta del legislatore è stata quella di un intervento articolato su tre livelli: poche ed essenziali novelle alla Carta; alcune disposizioni più puntuali, sempre di livello costituzionale ma che rappresentano una legge costituzionale a se stante (cfr. art. 5), volte ad assicurare spessore ed efficacia ai principi contenuti nelle novelle; il rinvio ad una legge ordinaria, da approvare a maggioranza assoluta, della disciplina di dettaglio. La proposta di legge costituzionale va letta a partire dall'articolo 2 ove è contenuto il principio di carattere generale che rappresenta l'asse portante dell'intera riforma. Modificando l'articolo 97 Cost., tutte le pubbliche amministrazioni vengono vincolate ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tal modo, per quanto riguarda i destinatari della norma, si è inteso fare riferimento, non solo agli apparati amministrativi dello Stato e degli enti territoriali, ma anche a quelle pubbliche amministrazioni che, nel sistema dei conti europeo, costituiscono un sottosectore autonomo e distinto rispetto ai predetti apparati (enti di previdenza e assistenza e tutti gli enti pubblici con autonomia di bilancio). Inoltre, la disposizione in questione chiarisce che i principi costituzionali in materia di bilancio, ed in particolare la nozione di equilibrio, vanno interpretati ed applicati alla luce dell'ordinamento comunitario. In terzo luogo, discostandosi dal titolo della proposta che parla di pareggio, nel testo si è scelto di fare riferimento all'equilibrio dei bilanci. La fondamentale garanzia dell'equilibrio risiede nel divieto, con alcune limitate eccezioni, del ricorso all'indebitamento, e quindi al prestito, per la copertura degli oneri, di parte corrente e in conto capitale, previsti in bilancio. L'assenza di tale divieto nella Costituzione vigente e il fatto che l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria è disposto con riferimento alle nuove leggi e non alla complessiva legislazione di spesa, ha reso l'articolo 81, quarto comma, manifestamente inidoneo ad assicurare l'equilibrio dei bilanci. Il fine quindi è il pareggio, che è un fondamentale criterio interpretativo della riforma, e l'equilibrio dei bilanci è il mezzo.

Tale scelta è fondata su ragioni economiche e giuridiche. Innanzitutto l'equilibrio dei bilanci si misura in termini di saldo (differenziale tra entrate e spese) e, nell'ambito della UE, il saldo di riferimento è l'indebitamento netto strutturale, ossia misurato al netto degli effetti del ciclo economico, oltre che delle misure una tantum e straordinarie. Da qui la possibilità, nelle fasi in cui la congiuntura economica è sfavorevole, di avere un bilancio in pareggio secondo i criteri UE (il saldo nominale viene depurato dalla componente ciclica)

e, allo stesso tempo, di fare ricorso all'indebitamento in misura pari alla componente ciclica senza che concorra a determinare un saldo negativo. Tale regola intende assicurare un adeguato margine di flessibilità nella gestione dei bilanci pubblici al fine di consentire politiche anticicliche e l'operare degli stabilizzatori automatici. Una simile facoltà è tuttavia riconosciuta dalla proposta di legge solo allo Stato, attraverso una modifica all'articolo 81 Cost. (art. 1), ma non agli altri enti territoriali, i quali sono pertanto tenuti a conseguire un saldo nominale. Solo con riferimento allo Stato è infatti previsto che l'equilibrio del bilancio si realizzi tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico, con facoltà di ricorrere in occasione delle prime all'indebitamento e con l'obbligo, implicito nella costruzione della norma, di esporre avanzi al verificarsi delle seconde (nei periodi di crescita la correzione ciclica opera in senso opposto). Solo lo Stato, inoltre, può ricorrere al debito – in misura superiore a quella consentita dalla correzione ciclica - previa autorizzazione delle Camere, al verificarsi di casi eccezionali.

La proposta di legge (art. 4) prevede inoltre che, nell'ambito di ogni Regione, i singoli enti abbiano la facoltà di contrarre debito per finanziare spese di investimento, purché sulla base di un piano di ammortamento e assicurando l'equilibrio di bilancio a livello regionale. Si tratta di una deroga, con riferimento al singolo ente, al principio generale dell'equilibrio, che va comunque salvaguardato attraverso un'adeguata azione di coordinamento svolta a livello regionale, e non è pertanto assimilabile alla "golden rule", contenuta nel testo vigente dell'art. 119 Cost., che si limita ad autorizzare gli enti territoriali a ricorrere all'indebitamento per finanziare spese di investimento. Infine, per quanto riguarda le amministrazioni comprese nel terzo sottosectore, l'equilibrio dei bilanci appare riferito all'insieme delle stesse e non al singolo ente. Va ricordato come, ai fini del rispetto del Patto di stabilità e crescita, rilevi il saldo del conto economico del complesso delle pubbliche amministrazioni e non i risultati di bilancio dei singoli enti. Il riferimento all'equilibrio piuttosto che al pareggio del bilancio consente inoltre di tenere conto di ogni altra misura di flessibilità che dovesse essere introdotta in ambito UE. Ad esempio, in sede UE è stata ripetutamente avanzata la richiesta di introdurre deroghe al Patto di stabilità e crescita volte a consentire di finanziare investimenti pubblici in settori strategici.

Il vincolo del pareggio è funzionale al contenimento del deficit, assicurando il rispetto del primo dei parametri di Maastricht. Il pareggio di bilancio consente anche di tenere sotto controllo il debito pubblico (l'indebitamento netto include la spesa per gli interessi sul debito), ma non garantisce di per sé la riduzione dello stock del debito che, tra l'altro, può (e del resto "deve" se lo Stato vuole onorare i suoi impegni) essere rinnovato. Nelle fasi in cui la crescita economica è contenuta, il pareggio del bilancio non assicura la riduzione dei debiti pubblici, soprattutto se di dimensioni ingenti, e diventa necessario esporre avanzi anche per importi rilevanti e per periodi di tempo prolungati. Per tale ragione, nel novellare l'art. 97 Cost., la proposta di legge assegna alle pubbliche amministrazioni due distinti obiettivi: l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. L'autonoma evidenziazione di tale secondo obiettivo è di estrema rilevanza perché, oltre a vincolare lo Stato alla riduzione del debito in coerenza con le regole europee, pone a carico degli enti territoriali dotati di autonomia finanziaria ai sensi dell'articolo 119 Cost. un impegno, distinto ed ulteriore rispetto al pareggio del bilancio, volto ad "assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

L'esperienza relativa all'attuazione dell'articolo 81 Cost. e la comparazione con la realtà di altri Paesi dimostrano come il pareggio di bilancio risulti un obiettivo realistico solo quando i sistemi istituzionali concentrano l'attenzione sugli equilibri generali della finanza pubblica, assicurano la predisposizione di previsioni macroeconomiche e di finanza pubbliche attendibili, un costante monitoraggio e la piena trasparenza dei conti pubblici; il tutto secondo una logica *ex post*, incentrata sulla verifica del rispetto delle previsioni e del conseguimento degli obiettivi di bilancio. Tale impostazione appare condivisa anche dagli

estensori della proposta di legge. L'articolo 5 conferisce infatti valenza costituzionale ad alcuni essenziali istituti, validi per il complesso delle pubbliche amministrazioni, precostituendo in parte il contenuto della nuova legge che dovrà stabilire "le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e la sostenibilità del debito". In particolare, sono rese costituzionalmente necessarie verifiche, non solo preventive ma anche a consuntivo, sugli andamenti di finanza pubblica che dovranno essere affidate a un organismo indipendente da istituire presso le Camere, al quale attribuire altresì compiti di analisi della finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio da parte di Governo e Parlamento. Organismi indipendenti dalle autorità di bilancio di natura tecnica sono da tempo presenti in diversi Paesi dell'OCSE e la loro istituzione appare necessaria alla luce delle più recente normativa UE in materia di *governance* economica (v. la Direttiva 2011/85/UE sui quadri nazionali di bilancio degli Stati membri).

L'articolo 5 prevede altresì che vengano accertate le cause degli scostamenti rispetto alle previsioni di finanza pubblica, al fine di distinguere quelli legati all'andamento del ciclo economico, che non richiedono misure di correzione, quelli dovuti all'inefficacia degli interventi e quelli riconducibili agli eventi eccezionali di cui si è detto. Gli scostamenti negativi relativi alle ultime due tipologie di scostamenti dovranno essere registrati su di uno specifico conto e, una volta superato un determinato limite percentuale rispetto al PIL, si dovrà intervenire con misure di correzione. Il predetto limite può tuttavia essere superato quando lo scostamento negativo è dovuto ad eventi eccezionali - gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali (art. 5, c. 1, lett. d)) - e sono necessarie politiche anticicliche incisive, ma solo previa definizione di un apposito piano di rientro. Spetta alla legge ordinaria individuare tale limite percentuale e il numero degli esercizi entro il quale deve compiersi il rientro. Si introduce così, sulla scorta di istituti già presenti nella Costituzione tedesca e, ancora prima, in quella Svizzera, una misura di correzione che, per quanto riguarda gli errori di previsione (si pensi alle spese per il personale o per la tutela di diritti fondamentali), riflette un margine di flessibilità intrinseco alla gestione del bilancio. L'adozione di un analogo meccanismo correttivo è richiesta dal nuovo Trattato economico finanziario attualmente in discussione in sede europea (c.d. *Fiscal compact*)).

Sempre l'articolo 5 prevede l'introduzione di regole sulla spesa al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL. L'applicazione di regole della spesa, sotto forma di tetti di spesa ovvero di tassi di incremento della spesa, con riferimento ad un orizzonte pluriennale, è la prassi in molti Paesi ed è ritenuta da numerosi economisti una delle misure più efficaci ai fini della stabilizzazione della finanza pubblica. Il regolamento (UE) n. 1175/2011 che riforma il Patto di stabilità e crescita, ha di recente previsto che la crescita annua della spesa non debba superare un tasso di riferimento commisurato al potenziale di crescita del PIL.

Come accennato, per gli enti territoriali, anche in considerazioni delle difficoltà legate al calcolo di una molteplicità di saldi strutturali, non vi è alcun margine possibile di indebitamento e i relativi bilanci devono prevedere il pareggio nominale. Pertanto, l'articolo 5 prevede che lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali, 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. Tale previsione appare coerente anche con l'obbligo che grava sullo Stato di garantire i livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. In sede di attuazione, si dovrà in ogni caso tenere conto di come gli enti territoriali, contando sui trasferimenti statali, potrebbero, nei periodi di congiuntura favorevole, sottrarsi ad una sana e prudente gestione finanziaria. Sarebbe, ad esempio,

possibile vincolarli ad esporre avanzi nelle fasi di ciclo economico positivo da destinare alla stabilizzazione della finanza pubblica.

La riforma costituzionale in esame persegue in sintesi un triplice obiettivo. Conferire valenza costituzionale alla disciplina dei trattati Ue in materia di stabilità finanziaria, tenendo conto della più recente normativa in materia di *governance* economica. Associare l'Italia ai Paesi europei, segnatamente la Germania e la Spagna, che hanno già riformato in tal senso le rispettive Costituzioni, e alla Francia, che non ha peraltro completato la procedura di modifica costituzionale. La riforma italiana si avvicina per alcuni aspetti a quella tedesca del 2009 (v. in merito F. Pedrini sul n. 2/2011 di questa *Rivista*), pur distinguendosi per un livello di dettaglio assai inferiore e quindi per una maggiore flessibilità, e appare più rigorosa di quella spagnola del 2011 e francese (sulle quali v. F. Fabbrini sul n. 4/2011 di questa *Rivista*), che si limitano in sostanza a rinviare a leggi organiche le modalità per conseguire l'equilibrio dei bilanci. La riforma proposta appare, infine, segnare quella netta discontinuità nel governo della finanza pubblica fortemente auspicata in tempi ormai risalenti da voci tanto autorevoli quanto inascoltate (si veda il lucido e preveggente intervento di Beniamino Andreatta nella seduta dell'11 ottobre 1984 della Commissione Bozzi).

Forum di Quaderni

stituzionali