

Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica

di Piero Giarda

Norme costituzionali per immettere saggezza nelle procedure e nei risultati delle politiche del bilancio pubblico devono affrontare questioni pratiche molto rilevanti. Il risultato che si vuole ottenere (il pareggio tra entrate e spese) riguarda il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, una statistica appositamente costruita per inserire il settore pubblico nel sistema di contabilità nazionale diretto al calcolo del PIL. Tale statistica rielabora anche pesantemente le entrate e le spese rilevate nei bilanci di una molteplicità di enti pubblica (più di 9000) organizzati su 4 o 5 livelli di governo. Le difficoltà di scrittura di un testo costituzionale – prescindendo dalle valutazioni sul merito – sono una sfida quasi impossibile per l’aspirante costituente che oscilla tra il desiderio di una trattazione precisa di una questione molto intricata e i caratteri tradizionali delle norme costituzionali che oscillano, per citare Beccaria, tra “le idee espresse e le idee semplicemente suggerite”.

Per un settore pubblico che si caratterizzi solo per la presenza di un bilancio dello stato, una regola formale di pareggio tra entrate e spese pubbliche richiede sia l’approvazione di un bilancio in pareggio, sia l’aggiustamento istantaneo delle possibili perdite di gettito che si realizzassero nel corso della gestione attuato con riduzioni delle spese o aumenti discrezionali delle entrate. Difficilmente però sarà possibile effettuare con la necessaria rapidità, in corso d’anno, l’aggiustamento richiesto. Come conseguenza si deve ipotizzare che il disavanzo possa e debba essere rimediato con avanzi negli anni successivi. La lunghezza del tempo del riequilibrio appartiene al mondo della politica di stabilizzazione anti-ciclica che la Costituzione non può regolare. Il pareggio di bilancio non può quindi che essere misurato su un arco di tempo di durata pluriennale, per esempio di tre-cinque anni, e presuppone stime realistiche e adattate anno dopo anno del tasso potenziale di crescita dell’economia nel medio (tre-cinque anni) e nel lungo periodo. Non facile, ma non impossibile.

In un paese con un solo livello di governo, la riforma costituzionale potrebbe semplicemente scrivere che:

Articolo 1. Il bilancio dello Stato assicura l’equilibrio annuale tra entrate e spese. L’eventuale disavanzo associato all’andamento ciclico dell’economia o al verificarsi di eventi eccezionali è compensato dall’avanzo degli anni successivi.

Come adattare questa regola in un sistema politico con più livelli di governo? Secondo un principio fondamentale dell'economia, le politiche di stabilizzazione sono, in uno stato che fa propri i principi del federalismo fiscale, di competenza esclusiva del governo centrale. Questo principio è affermato per esempio nella *Theory of Public Finance* di Musgrave del 1959 dove trattando della ripartizione dei compiti tra centro e periferia in un sistema di "pure federalism" si afferma "I compiti di stabilizzazione.. must be performed largely at the central level... Il cuore di un sistema di federalismo fiscale sta nella proposizione che l'offerta di beni pubblici deve poter differire nei diversi stati in dipendenza delle preferenze dei cittadini, mentre gli obiettivi redistributivi e di controllo della domanda richiedono la responsabilità primaria a livello centrale" Nella frase in inglese, la proposizione principale è attenuata dall'uso dell'avverbio largely anziché dell'avverbio entirely. Una politica che non persegue l'equilibrio istantaneo del bilancio dello Stato e lascia operare gli stabilizzatori automatici configura la forma più rudimentale di politica di stabilizzazione e può essere integrata da politiche discrezionali che generino esse stesse un disavanzo.

In un sistema di *federalismo puro*, gli enti decentrati (o i governi periferici) non fanno politiche distributive, né politiche di stabilizzazione né si occupano di crescita economica; si limitano invece a governare l'offerta di beni pubblici di interesse locale o regionale adattandola al solo gettito raccolto, ciascuno, dai propri contribuenti. In un siffatto sistema singoli comuni, province e regioni possono avere bilanci in disavanzo per il solo fatto di finanziare un progetto di investimento con il ricorso al debito il cui costo sarebbe coperto con aumenti delle tasse negli anni di durata del prestito. La concomitanza di tante decisioni di investimento individuali potrebbe generare un disavanzo per il sistema complessivo dei governi decentrati.

La riforma costituzionale deve quindi rendere i comportamenti individuali sulle scelte di indebitamento congrui con un risultato che, per l'insieme degli enti decentrati, deve prevedere il pareggio di bilancio. Per ottenere tale risultato occorre definire un qualche aggregato di enti decentrati, all'interno del quale i disavanzi dell'uno siano compensati dagli avanzi dell'altro. Il vincolo del pareggio risulta quindi applicato non al singolo ente ma a un qualche loro sotto-insieme, costituito, ad esempio, dal complesso dei comuni o delle province, o anche dall'insieme dei comuni e province di una singola regione.

Per consentire a singoli comuni o province di finanziare gli investimenti e, allo stesso tempo, di garantire il pareggio di bilancio per il sistema si può scrivere:

Articolo 2. Il bilancio annuale degli altri enti di cui all'art. 114 è deliberato e gestito annualmente senza ricorso all'indebitamento, salvo il caso che i disavanzi

di uno o più enti siano compensati dagli avanzi di altri enti operanti nello stesso territorio regionale.

Ci sono invero una molteplicità di alternative su quale sia l'appropriato insieme di enti locali da considerare, in particolare se le Regioni, per la dimensione del loro bilancio debbano essere escluse dall'opzione di aggregazione e essere trattate esattamente come lo stato, con il vincolo di pareggio su un periodo di tempo più limitato di quello dello stato, per esempio soli tre anni.

Veniamo ora alle ragioni che possono avere indotto Musgrave all'utilizzo dell'avverbio *largely* e alle conseguenze per la formulazione dell'articolo 2. Una prima ragione è che la perdita di entrate per effetto della recessione colpisce tutti gli enti che dispongono di entrate proprie e di partecipazioni al gettito di tributi erariali: l'effetto è tanto maggiore quanto maggiore è la quota di tali entrate nel finanziamento della spesa. Le perdite di gettito da recessione hanno sempre nel passato esercitato effetti negativi sulla spesa per investimenti degli enti decentrati: l'elasticità al reddito dei consumi pubblici essendo minore di quella degli investimenti pubblici, gli effetti delle recessioni si scaricano sugli investimenti. La sostituibilità tra investimenti e consumi pubblici potrebbe non essere sufficiente a sostenere i livelli di spesa per consumi pubblici ai livelli pre recessione. In vigenza dell'articolo 2, la perequazione infra-regionale degli avanzi e disavanzi di comuni, province e regione in presenza di un calo delle entrate comuni province e regioni potrebbe essere particolarmente onerosa e complessa.

Una seconda, più forte ragione per l'utilizzo dell'avverbio si manifesta quando una parte delle spese degli enti decentrati è fissata dallo stato (o congiuntamente da stato e regioni) attraverso, come previsto nella nostra Costituzione attuale, l'istituto dei "livelli essenziali delle prestazioni" di cui alla lettera m) del secondo comma dell'art. 117 oppure congiuntamente da stato e enti locali attraverso l'istituto confratello delle "funzioni fondamentali" di cui all'art. 118. Si è quindi in presenza di un sistema di federalismo fiscale spurio nel quale circa il 70 per cento delle spese decentrate è governato congiuntamente da stato, regioni e enti locali. Regioni e enti locali non possono, isolatamente, adattare la spesa alle minori entrate generate da un cattivo andamento dell'economia.

Se la responsabilità della politica anticiclica e della gestione finanziaria delle conseguenze dell'andamento ciclico dell'economia è di competenza dello stato, il bilancio statale dovrebbe farsi carico di gran parte delle conseguenze del ciclo economico anche sulle entrate e sulle spese degli enti decentrati e pareggiare con propri trasferimenti le perdite di gettito degli enti decentrati legati al cattivo andamento dell'economia.

In termini degli articoli 1 e 2, la perequazione nel tempo di avanzi e disavanzi di origine ciclica dovrebbe riguardare solo il bilancio dello stato e non i bilanci degli enti periferici.

Articolo 3. Lo stato adatta i trasferimenti per il finanziamento delle attività tutelate dall'articolo 117 secondo comma lettera m) e dall'articolo 118 alle spese coerenti con la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali.

Come evitare comportamenti opportunistici da parte di stato e enti decentrati, ovvero (a) l'utilizzo strumentale da parte dello stato del ciclo negativo per indurre – con la politica dei trasferimenti – riduzioni nella spesa tutelata dalla costituzione e, (b) la santificazione delle pratiche connesse al *soft budget constraint* da parte degli enti decentrati? La domanda sembra mal posta e inopportuna, visto che il Titolo V, come riformato nel 2001, già contiene tutti i presidi contro questi comportamenti opportunistici.

Resterebbero da considerare tre questioni aggiuntive rispetto ai tre articoli.

La prima, già citata, se assimilare il bilancio regionale alle stesse regole del bilancio sullo stato, oppure farle confluire nell'aggregato regionale su cui sono ammesse le compensazioni.

La seconda se all'elenco delle materie assegnate alla competenza esclusiva dello stato nell'art. 117 secondo comma sia da aggiungere la voce: zz) le politiche di contabilizzazione e di stabilizzazione del ciclo economico.

La terza, se sia da abrogare il comma sesto dell'art. 119.

IN FINE. I tre articoli sopra riportati non costituiscono, ovviamente, una proposta di disegno di legge (dionescampi). Hanno la funzione di mettere in luce alcuni temi che rilevano nella definizione costituzionale del pareggio di bilancio.

La regola principe é la compensazione intertemporale degli avanzi e disavanzi le cui modalità sono lasciate alla legge ordinaria.

Poiché tale regola non può applicarsi individualmente a tutti gli enti che definiscono un sistema *multi level* in particolare agli enti di minori dimensioni (comuni e province) essa è integrata dalla seconda regola che definisce i sotto-insiemi di enti all'interno dei quali devono avvenire le compensazioni tra avanzi e disavanzi.

Infine, la terza regola nasce dal principio che in sistema *multi level* ben funzionante, gli effetti del ciclo e la politica anti-ciclica si devono concentrare principalmente sul bilancio dello stato, essendo questi il conduttore delle politiche macro-economiche. Essa esprime il concetto che

lo Stato regola i propri trasferimenti agli enti decentrati in funzione anti-ciclica, assorbendo sul proprio bilancio una parte delle perdite di gettito degli enti periferici di origine ciclica.

Le formulazioni delle tre regole, rispetto a quelle proposte da altri elaborati, sembrano più semplici e non trasmettono l'ambizione di essere allo stesso tempo, costituzione, legge e regolamento.

Settembre 2011