

## La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio secondo la teoria economica. Note critiche. di Massimo Nardini

**SOMMARIO:** 1. Riflessioni introduttive sul ddl. costituzionale *“introduzione del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”*. 2. L’approccio contrattualistico di Buchanan: la teorizzazione del vincolo di bilancio in Costituzione. 3. La critica all’approccio positivo di Buchanan. 4. L’inadeguatezza della teoria contrattualistica: Keynes e Laffer. 5. Conclusioni. 6. Bibliografia.

### 1. Riflessioni introduttive sul ddl. costituzionale *“introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale”*

Il 15 dicembre 2011 il Senato ha approvato il ddl. costituzionale che modifica l’art. 81 della Costituzione introducendo il principio del pareggio di bilancio<sup>1</sup>.

Nel quadro della difficile congiuntura economico-finanziaria, tale proposta prende spunto dalla necessità di rafforzare l’impegno italiano a risanare le finanze pubbliche, in attuazione dei vincoli posti dal “Patto Europlus” nel marzo 2011 e nel “Six Pack” nell’ottobre 2011 dal Consiglio ECOFIN (successivamente ribaditi nel “Fiscal Compact” nel gennaio 2012).

Con il fine precipuo di conseguire l’obiettivo di annullare il disavanzo annuale di bilancio e ridurre, nel tempo, l’ingente “stock” di debito pubblico accumulato nei decenni precedenti, nei primi due commi del novellato art. 81 è stato precisato che *“lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa*

---

<sup>1</sup> Per una disamina dell’art. 81 nonché per una valutazione in merito alla riforma in corso di approvazione, vds. G. Di Gaspare *“Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all’art. 81 della Costituzione per il riequilibrio”*, in *“Amministrazione in cammino”*, Luiss “Guido Carli”, agosto 2011, S. Sileoni *“Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica”*, IBL focus, novembre 2011, N. Lupo *“Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento”*, Luiss University Press, Roma, 2007, P. De Ioanna *“Crisi e prospettive della contabilità pubblica”* Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 20, 2009, R. Perna *“La costituzione fiscale e l’evoluzione della forma di governo italiana”*, in *“La Costituzione economica”*, n. 3, 2009, G. Bognetti *“Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)”*, in *“Forum di Quaderni costituzionali”*, 1° giugno 2010, G. Rivosecchi *“Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti”*, in *“Osservatorio sulle fonti”*, n. 1/2011, C. Goretti e L. Rizzuto *“La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni”*, Università Economica Bocconi, Short notes, 2/2011, A. Pace *“Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare”*, in Rivista AIC, n. 3/2011.

*autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.*

Pur se frutto delle attuali contingenze storiche, il principio del “*pareggio*” era stato già teorizzato da James Buchanan nella seconda metà del XX secolo, per frenare le tendenze esplosive della spesa pubblica e, più in generale, la crescente ingerenza dello Stato nell’attività economica.

Nel delineare, per sommi capi, i fondamenti di tale approccio contrattualistico alle problematiche di finanza pubblica, nel presente scritto vengono evidenziate le criticità che traggono origine da una lettura eccessivamente restrittiva del pareggio tra entrate ed uscite di bilancio, utilizzando sia quegli elementi della teoria keynesiana che Buchanan intendeva contestare, sia una interpretazione della teoria di Laffer funzionale a dimostrare i potenziali effetti “*perversi*” di siffatto vincolo.

Di fondo, c’è il convincimento che la virtù finanziaria possa giovarsi di regole chiare ma non può essere da queste “*ingabbiata*”. Non necessariamente la cogenza di una norma determina “*ipso facto*” il suo automatico rispetto. Nel caso italiano, la visione “*restrittiva*” della politica di bilancio, peraltro, sembra quasi voler compensare, sul lato normativo, quelle carenze della decisione di bilancio che sono ascrivibili a ben più profondi aspetti di natura istituzionale, le cui disfunzioni inevitabilmente si riflettono sul rendimento della politica di finanza pubblica<sup>2</sup>.

Indubbiamente il ddl. costituzionale in esame intende fornire una risposta forte ad una situazione emergenziale che sta interessando l’intero continente europeo (ragion per cui, nel frattempo, anche Spagna e Francia hanno dato corso ad analoghe procedure di revisione costituzionale per rafforzare le disposizioni in materia finanziaria, mentre la Germania già nel 2009 ha operato analoga modifica al “*Grundgesetz*”<sup>3</sup>).

Tuttavia, le azioni adottate nella “*contingenza*” dovrebbero anch’esse essere “*temporanee*”, o quantomeno suscettibili di adattamento alle future, diverse condizioni economico-finanziarie del Paese. Pur accettando l’idea che il “*pareggio*” rafforzi la credibilità delle politiche di risanamento adottate dagli Stati, risulta comunque incerto se tale soluzione di lungo periodo riesca a far fronte in modo ottimale al continuo divenire delle congiunture economiche, a meno di non voler separare, non solo concettualmente, le dinamiche di bilancio da quelle dell’economia reale.

Al riguardo, si può ritenere che sulle dinamiche di bilancio incidano essenzialmente due fattori: le scelte discrezionali del decisore politico e le fluttuazioni del ciclo economico, che impattano sui flussi di entrata e di spesa mediante il noto meccanismo degli “*stabilizzatori automatici*”.

<sup>2</sup> In merito all’evoluzione dei rapporti tra gli organi costituzionali titolari dell’indirizzo politico nella definizione delle manovre di bilancio (con espresso riferimento al crescente ruolo del Governo in materia ed al contestuale ridimensionamento delle prerogative del Parlamento) vds. G. Rivosecchi “*L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*”, Padova, Cedam, 2008.

<sup>3</sup> Vds., al riguardo, R. Perez “*La nuova disciplina del bilancio in Germania*”, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1/2011, R. Bifulco “*Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*”, in Rivista AIC, n. 3/2011 e S. Sileoni “*Pareggio di bilancio*”, IBL Focus, n. 193, 2011.

Come noto, la dinamica anticiclica insita nella struttura del bilancio (o quantomeno in talune "voci" contabili) consente di "*ammorbidire*" gli effetti di una congiuntura economica avversa, mentre politiche "*attive*" possono essere decise per stimolare la crescita mediante un aumento delle commesse pubbliche e/o una riduzione del carico tributario su famiglie e imprese.

Ciò premesso, introducendo l'obbligo di conseguire, annualmente, il pareggio di bilancio, non solo una politica economica "*attiva*" verrebbe inevitabilmente frenata nei suoi indirizzi espansivi ma, nel contempo, non si potrebbe tenere conto degli eventuali effetti dell'economia reale sul bilancio stesso, non dipendenti da specifiche scelte di "*policy*".

In presenza di un ciclo economico avverso, infatti, si renderebbe necessaria l'adozione di una politica di bilancio "*pro-ciclica*" per controbilanciare l'azione degli "*stabilizzatori automatici*", con il rischio di aggravare ulteriormente una congiuntura negativa (ovvero, nel caso opposto di una fase espansiva, di surriscaldare un'economia in crescita); in tale situazione, dove il gettito delle entrate inevitabilmente peggiora e la spesa per gli "*ammortizzatori sociali*" (in particolare, i sussidi di disoccupazione) tende ad aumentare, il conseguente, inevitabile deficit dovrebbe essere compensato da manovre restrittive di bilancio, che non necessariamente potrebbero risolversi nel mero contenimento degli sprechi ma avrebbero ricadute negative su livello di tassazione (in aumento) e di spesa pubblica (in riduzione) e, per tale via, sulle stesse prospettive di ripresa.

In conclusione, prevedendo l'obbligo di conseguire il pareggio di bilancio senza distinguere le variazioni "*automatiche*" delle voci di entrata e di spesa da quelle "*discrezionali*", di fatto si costringono i "*policy makers*" a disinteressarsi di tutto ciò che esula dal saldo contabile e, in particolare, della stretta interrelazione tra bilancio ed economia reale.

Se ciò poteva trovare giustificazione all'epoca dello "*Stato minimo*" ottocentesco, oggi difficilmente tale visione potrebbe armonizzarsi con le esigenze e le peculiarità del moderno Stato sociale.

Da un lato, limitare le politiche espansive discrezionali prevedendo un obbligo costituzionale di pareggiare entrate ed uscite sottende la scelta di una specifica "*filosofia economica*" che demanda al mercato il compito di produrre sviluppo ed occupazione, la cui praticabilità oggi è oggetto di riflessione da parte degli "*addetti ai lavori*", alla luce delle disfunzioni che sono emerse negli ultimi anni a seguito dei noti processi di "*deregulation*" e liberalizzazione su scala globale.

Dall'altro lato, impedire agli stabilizzatori automatici di operare liberamente rappresenta un vero e proprio "*non senso*" finanziario, in quanto nelle fasi congiunturali avverse (a maggior ragione per quelle "*tendenziali*") si costringerebbe il Legislatore ad innovare la legislazione di entrata e di spesa per bilanciare eventuali disavanzi "*ciclici*" senza per questo porsi il problema delle ricadute negative che, a loro volta, tali

misure avrebbero sulla stessa economia reale, che peraltro dovrebbe “*riavviarsi*” da sola essendo impossibilitato lo Stato ad adottare misure di “*deficit spending*” per l’esistenza del vincolo del “*pareggio*”<sup>4</sup>.

A prima vista, le preoccupazioni sin qui esposte potrebbero apparire infondate alla luce degli elementi di flessibilità che l’art. 81 riformato già prevede, tenuto conto che lo stesso contempla la possibilità di ricorrere all’indebitamento non solo per il verificarsi di eventi eccezionali (cosa che gli economisti classici già avevano preso in considerazione) ma anche per tenere conto degli effetti del ciclo economico sul bilancio stesso.

Quest’ultimo aspetto viene ribadito per ben due volte nel testo -al comma 1 e 2- facendo trasparire una sorta di “*ansia*” da parte del Legislatore di dover necessariamente prevedere tale deroga senza però inficiare la “*sacralità*” del principio del pareggio di bilancio.

Quest’ “*ansia*”, peraltro, si potrebbe ricollegare alla percezione che il Legislatore abbia introdotto tale vincolo per conformarsi ad una sorta di “*imposizione*” dettata dall’Europa e dai mercati -probabilmente andando anche oltre la “*lettera*” delle indicazioni espresse a livello comunitario nel “*Patto Europlus*”, poi riprese nella versione finale del “*Fiscal Compact*”<sup>5</sup> - ma avvertendo, tuttavia, anche l’esigenza di mantenere

<sup>4</sup> Il rischio delle “*ricadute*” negative che il pareggio di bilancio può avere sulla crescita economica, specie nell’attuale difficile congiuntura internazionale, è stata rappresentata direttamente al Presidente USA Obama da parte di noti economisti americani (tra gli altri, K. Arrow, R. Solow, C. Schultze, E. Maskin) con una lettera resa pubblica nel mese di dicembre 2011 nella quale veniva evidenziato, tra l’altro, che “*un emendamento sul pareggio di bilancio avrebbe effetti perversi in caso di recessione. Nei momenti di difficoltà economica diminuisce il gettito fiscale e aumentano alcune spese tra cui i sussidi di disoccupazione. Questi ammortizzatori sociali fanno aumentare il deficit, ma limitano la contrazione del reddito disponibile e del potere di acquisto. Chiudere ogni anno il bilancio in pareggio aggraverebbe le eventuali recessioni... Un tetto di spesa... limiterebbe ulteriormente la capacità del Congresso di contrastare eventuali recessioni vuoi con gli ammortizzatori già previsti, vuoi con apposite modifiche della politica in materia di bilancio. Anche nei periodi di espansione dell’economia, un tetto rigido di spesa potrebbe danneggiare la crescita economica perché gli incrementi degli investimenti ad elevata remunerazione -anche quelli interamente finanziati dall’aumento del gettito- sarebbero ritenuti incostituzionali se non controbilanciati da riduzioni della spesa di pari importo... Per pareggiare il bilancio non è necessario un emendamento costituzionale. Il bilancio non solo si chiude in pareggio, ma fece registrare un avanzo e una riduzione del debito per quattro anni consecutivi dopo l’approvazione da parte del Congresso negli anni ’90 di alcuni provvedimenti che riducevano la crescita della spesa pubblica e incrementavano le entrate. Lo si fece con l’attuale Costituzione e senza modificarla e lo si può fare ancora... Lasciamo che presidente e Congresso adottino le politiche monetarie, economiche e di bilancio idonee a far fronte ai bisogni e alle priorità, così come saggiamente previsto dai nostri padri costituenti”*.

<sup>5</sup> Il “*Patto Europlus*” ha previsto, tra l’altro, che “*Participating Member States commit to translating EU fiscal rules as set out in the Stability and Growth Pact into national legislation. Member States will retain the choice of the specific national legal vehicle to be used, but will make sure that it has a sufficiently strong binding and durable nature (e.g. constitution or framework law)*”. Tale impostazione è stata poi ribadita all’art. 3 punto 2 del “*Fiscal Compact*”, laddove viene precisato che “*The rules mentioned... shall take effect in the national law of the Contracting Parties at the latest one year after the entry into force of this Treaty through provisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes...*”. La modifica delle Costituzioni nazionali, pertanto, rappresenta solo una delle possibili misure che il Legislatore può adottare per perseguire il pareggio di bilancio e la riduzione del debito pubblico fino al 60% del Pil, nel medio termine.

un certo grado di libertà per adeguare tale principio alla mutevole realtà dell'economia nazionale ed agli obiettivi, presenti e futuri, di politica economica<sup>6</sup>.

Ciò sembra trovare ulteriore conferma nel fatto che il “*pareggio*”, proclamato nel “*titolo*” del ddl., nel testo del novellato comma 1 dell’art. 81 si tramuta inaspettatamente in “*equilibrio*”: principio, questo, molto più sfumato rispetto al proposito di conseguire un completo finanziamento della spesa complessiva mediante le entrate previste in bilancio, come già la Corte Costituzionale aveva avuto modo di precisare nella nota sentenza n. 1 del 1966<sup>7</sup>.

Gli aspetti sopra evidenziati, forse fisiologici in qualsiasi altro ordinamento, diventano patologici quando riferiti all’Italia. Le “*opacità*” (riferimento all’ “*equilibrio*”) e le “*deroghe*” (questione della individuazione delle “*fasi avverse del ciclo economico*”) di cui al novellato art. 81 presentano il rischio che l’attuale “*frenesia*” del Legislatore, volta a dimostrare la bontà dell’impegno italiano nel risanamento della finanza pubblica, trovi attuazione da subito nella forma “*solenne*” della revisione costituzionale ma lasci, nella sostanza, l’effettivo conseguimento del “*pareggio*” -anzi, dell’ “*equilibrio*”- nella autonoma determinazione delle autorità nazionali le quali, come noto, operano attraverso dinamiche politiche e procedure istituzionali farraginose, caratterizzate da marcate, strutturali “*criticità*”.

Mentre nel contesto attuale di difficoltà economica, tale “*libero arbitrio*” si riduce comunque nell’adempimento delle prescrizioni stabilite a livello europeo, non si può escludere che nel prossimo futuro, una volta superata l’emergenza, vengano riprese deleterie prassi di bilancio, contenute eventualmente dal solo vincolo sotteso alla partecipazione italiana all’Unione Europea ed all’euro, ma non certo da quello costituzionale espresso nel riformato art. 81.

È pur vero che, per rafforzare l’incisività del vincolo in esame dettagliando maggiormente le disposizioni in materia, nell’ultimo comma dell’art. 81 riformato viene prevista l’approvazione di una legge “*ad hoc*”, a maggioranza assoluta dei membri delle due Camere, che, ai sensi dell’art. 5 del ddl.

<sup>6</sup> Al riguardo, si ritiene di condividere quanto detto dal Prof. M. Luciani, nel corso dell’audizione alla Camera presso le Commissioni riunione I (Affari costituzionali, della presidenza del consiglio e interni) e V (Bilancio, tesoro e programmazione) in data 17 ottobre 2011, il quale ha precisato come “*l’origine di tutto questo, come sappiamo, è nella crisi e nelle pressioni che sono arrivate al nostro Paese dall’esterno. Mi riferisco tanto alle pressioni venute da due forti Stati europei, la Francia e in particolare la Germania, quanto alla lettera dei due governatori della Banca centrale europea. .... Ebbene, nemmeno in questa lettera, però, vi è una sorta di imposizione a introdurre il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione repubblicana.... Nemmeno si dice qualche cosa di analogo nelle conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo del 2011, che nell’allegato 1 recano il cosiddetto «Patto euro plus».... Gli Stati mantengono la loro discrezionalità. Debbono scriverlo in Costituzione o in altra fonte, se serve, purché abbia un adeguato grado di vincolatività. Il margine di apprezzamento da parte del nostro Paese, ancorché condizionato fortemente dagli eventi, resta intatto. È per questo che io registro con qualche sorpresa la celerità con la quale tanto la maggioranza quanto l’opposizione si sono attivate per recepire indicazioni che non erano invece così vincolanti....*”.

<sup>7</sup> In tale sentenza la Corte ha precisato, con riferimento all’art. 81, che “*il preceitto costituzionale attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall’automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell’equilibrio tra le entrate e la spesa*”.

costituzionale, dovrà disciplinare, tra gli altri, “*l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo tra quelli dovuti all'andamento del ciclo economico, all'inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali...*” nonché “*il limite massimo degli scostamenti cumulati.... corretti per il ciclo economico rispetto al prodotto interno lordo, al superamento del quale occorre intervenire con misure di correzione*”.

Tali specifiche, tuttavia, complicano ulteriormente il disposto in esame: da una parte, il concetto di “inefficacia” degli interventi risulta di dubbia interpretazione, dall’altra parte lo scostamento negativo viene declinato al plurale, sommando tra loro gli effetti sui saldi di situazioni qualitativamente differenti tra loro (la “*esogeneità*” del ciclo economico ed eventi eccezionali, la “*endogeneità*” -leggasi discrezionalità dei “*policy makers*”- per quanto riguarda l’inefficacia degli interventi) i quali, a loro volta, vengono corretti per il ciclo economico, dando così vita ad un confuso processo “*iterativo*” che vede il ciclo come una determinante dello scostamento e, al tempo stesso, fattore di correzione dello stesso<sup>8</sup>.

Ulteriore elemento di incertezza si ricollega alla necessità di procedere alla “*materiale*” individuazione del ciclo economico negativo che giustificherebbe l’eventuale ricorso all’indebitamento, sia che si adotti una soluzione “*nazionale*” prettamente matematica (scostamento del Pil automaticamente individuato da modelli econometrici) sia che vi provvedano direttamente le istituzioni europee (per conferire maggiore autorevolezza alla comunque necessaria determinazione quantitativa della “*fase avversa*”).

Mentre la Legge fondamentale tedesca individua con chiarezza l’entità dello scostamento dal pareggio di bilancio compatibile con il dettato costituzionale (deficit massimo pari allo 0,35 del prodotto lordo), nel caso italiano sarebbe in linea teorica accettabile qualunque disavanzo basta che non comprometta un impreciso “*equilibrio*” dei conti pubblici. Difficilmente la legge prevista al comma 6 potrebbe introdurre parametri numerici come quello previsto nel “*Grundgesetz*”, tenuto anche conto della formulazione incerta e, a tratti, contraddittoria del riformato art. 81.

Per quanto riguarda l’altra fattispecie che giustificherebbe il ricorso al mercato, cioè il verificarsi di “*eventi eccezionali*” (“*il ricorso all’indebitamento è consentito...previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali*”), il ddl costituzionale in esame introduce il requisito specifico della maggioranza assoluta dei membri delle Assemblee.

Tuttavia, in presenza di un sistema elettorale nazionale imperniato sul “*premio di maggioranza*”, tale disposizione non risulta sufficientemente stringente, in quanto la maggioranza governativa ordinaria sarebbe già di per se sufficiente a dare corso all’autorizzazione di cui sopra. Pertanto, sarebbe auspicabile innalzare

<sup>8</sup> Vengono qui ripresi taluni spunti contenuti in una breve ma pungente critica espressa da N. D’Amico nello scritto “*Oplà: il pareggio di bilancio non c’è più*”, IBL Briefing Paper, dicembre 2011.

tale soglia di approvazione, prevedendo -ad esempio- un “*quorum*” dei 2/3 dei membri, al fine di favorire una convergenza tra maggioranza ed opposizione ed evitare “*forzature*” di parte.

Altro aspetto problematico attiene al rapporto tra disciplina di bilancio e Titolo V della Costituzione, in quanto il ddl. costituzionale in esame rafforza la centralità dello Stato nel sistema di finanza pubblica nazionale, sotto due specifici aspetti.

“*In primis*”, l’art. 3 inserisce l’ “*armonizzazione dei bilanci pubblici*” tra le materie di potestà esclusiva dello Stato -mentre nella versione del 2001 figurava nell’ambito della competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni- costituzionalizzando, altresì, il principio del concorso di tali enti all’adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea<sup>9</sup>.

In secondo luogo, l’art. 4 estende anche ai bilanci di Regioni, Province e Comuni il principio dell’ “*equilibrio*” valido per i conti pubblici dello Stato, nonché precisa che il ricorso all’indebitamento per le spese di investimento possa essere operato da parte degli enti locali “*con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio*”, restringendo pertanto la portata della c.d. “*golden rule*” presente nell’attuale versione dell’art. 119 comma 6 della Costituzione.

In conclusione, l’indicazione dell’ “*equilibrio*” in luogo del “*pareggio*”, le problematiche afferenti il coordinamento della finanza pubblica tra i vari livelli di governo, la genericità delle deroghe al ricorso all’indebitamento nonché il connesso, incerto ruolo assegnato dal novellato art. 81 alle “*fasi del ciclo economico*”, confermano la difficoltà di conferire la necessaria dinamicità ad una norma appositamente creata per assicurare quanto più possibile cogenza.

Molto meglio, allora, sarebbe stato mantenere l’originario art. 81, che, di fatto, ammette eventuali disavanzi “*ciclici*”, evidenziati nel documento “*formale*” di bilancio per il quale si ammette l’ “*equilibrio*” (come confermato nella citata sentenza del 1966 della Corte Costituzionale), mentre il vincolo del “*pareggio*” tra entrate ed uscite viene poi espressamente previsto al comma 4 con riferimento alla sola legislazione di spesa, conseguente alle scelte discrezionali del decisore pubblico.

Infatti, applicando la lettera dell’art. 81 come delineato dai Costituenti del 1948 -ferma restando la prescrizione di cui al citato comma 4 che, di fatto, non dovrebbe consentire l’adozione di attive, esplicite misure di “*deficit spending*” per stimolare la crescita- almeno si eviterebbero politiche “*pro-cicliche*” volte a

<sup>9</sup> Con riferimento al tema del coordinamento della finanza pubblica tra i vari livelli di governo, vds. G. Rivosecchi “*Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*”, in Rivista AIC, n. 1/2012. L’autore, riprendendo la prospettiva espressa A. Brancasi in “*I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*”; in Giur. Cost., 2006, pag. 1425-1430), esamina le regole “*dinamiche*” del coordinamento della finanza pubblica introdotte dall’art. 28 della legge n. 448/1998 (Patto di Stabilità Interno) e dalla legge n. 42/2009 (Patto di convergenza). Le innovazioni all’art. 117 e 119 introdotte dal ddl. costituzionale sul pareggio di bilancio si potrebbero invece ricondurre alle regole “*statiche*” del coordinamento finanziario.

controbilanciare gli effetti sui conti pubblici di eventuali situazioni di crisi del sistema economico, tenuto conto che l'obbligo di copertura non riguarda il quadro generale delle entrate e delle uscite come "cristallizzato" nella (formale) legge di bilancio, a legislazione vigente (tributaria e di spesa), bensì i provvedimenti adottati in corso d'esercizio aventi implicazioni finanziarie.

Il comma 3 dell'art. 81 originario sussume l'idea di equilibrio dei conti pubblici e non del "mero" pareggio di bilancio, così come il testo del ddl. costituzionale in esame parla di "*equilibrio*" e non di "*pareggio*" (menzionato solo nel titolo della proposta). Peraltro il governo già con la stessa legge di bilancio potrebbe comunque porre in essere correttivi quantitativi sia dal lato delle entrate che delle spese, sia pur non nella forma di un completo "*deficit spending*" e comunque fermo restando il c.d. "*vincolo della novità*" di cui al comma 3 dell'attuale art. 81<sup>10</sup>.

In sintesi, ciò che serve oggi all'Italia non è "*scolpire*" sulla Carta il pareggio di bilancio, bensì una "*moderata*", intelligente gestione delle risorse pubbliche -già contemplata nel testo dell'art. 81 elaborato dai Costituenti- nella consapevolezza che il problema principale non riguarda il deficit "*tout court*" (visto che l'Italia è da molti anni in avanzo primario, cioè esclusi gli interessi sui titoli di Stato) bensì il debito, il cui abbattimento richiede un approccio completamente diverso da quello da seguire per addivenire al "*pareggio*".

Non è il "*pareggio*" a contrarre il debito, ma è l'abbassamento di quest'ultimo che, riducendo la spesa per interessi, consente di migliorare i saldi di bilancio.

Da questo punto di vista, appare molto importante l'introduzione del principio dell' "*equità intergenerazionale*" prevista nel ddl. costituzionale in corso di approvazione, che modifica l'originario art. 31 della Costituzione, sia perché sottende tale idea che gli equilibri finanziari sono il frutto di scelte dove alle autorizzazioni di spesa deve corrispondere una chiara, contestuale individuazione dei relativi oneri, sia perché il suo inserimento nella prima parte della Costituzione ne rafforza il valore, nel quadro del necessario bilanciamento con la tutela dei diritti individuali riconosciuti nella Carta<sup>11</sup>.

Peraltro, anche il "*Fiscal Compact*", recentemente approvato da 25 Paesi dell'Unione Europea, concentra l'attenzione sul debito -oltre a ribadire il "*pareggio*" di bilancio, inteso come il divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del Pil- fissando un percorso di diminuzione dello stesso in rapporto al

<sup>10</sup> Per un esame della "*novità*", sia per i tributi che per le spese, prevista come vincolo alla legge di bilancio dal comma 3 dell'art. 81 ("con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese"), vds. A. Brancasi "*Legge finanziaria e legge di bilancio*", Milano, Giuffrè Editore, 1985.

<sup>11</sup> Vds. N. Lupo "*Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse*", su "*Amministrazione in cammino*", 2011, pag. 6. Peraltro, come specificato da Lupo nel corso dell'indagine conoscitiva del 17 ottobre 2011 in relazione ai ddl. costituzionali di riforma dell'art. 81 "credo che il principio del pareggio di bilancio possa avere e, a mio avviso, legittimamente abbia un appiglio forte, anche a livello di principi fondamentali, proprio con l'equità intergenerazionale... Credo, quindi, che il principio dell'equità tra generazioni.... si presti a rappresentare, nella prima parte della Costituzione, il corrispettivo del pareggio di bilancio".

prodotto lordo nella misura di 1/20 annuo della distanza tra il suo livello effettivo ed il valore-obiettivo del 60%.

La riduzione del debito pubblico risulta a prima vista molto più difficile da realizzare rispetto al “*pareggio*”, a causa della differenza quantitativa delle grandezze finanziarie di riferimento (nel 2011, il debito italiano risulta pari al 120% circa del Pil, mentre l’indebitamento netto è valutato al 4,6% del prodotto lordo).

In realtà, il relativo percorso di “*rientro*” risente di una pluralità di variabili: si tratta non solo della dinamica delle entrate e delle spese pubbliche (e quindi dei saldi di bilancio), dei livelli dei tassi di interesse e dell’inflazione, ma anche della crescita dell’economia, la quale incide notevolmente sul conseguimento del citato vincolo del 60%, sia direttamente, tenuto conto che l’andamento del Pil ne determina il valore al denominatore, sia indirettamente, mediante il funzionamento degli “*stabilizzatori automatici*”, peraltro in un orizzonte temporale di lungo periodo che “*attenua*” il grado di cogenza complessiva del vincolo<sup>12</sup>.

Peraltro, in linea con quanto già previsto dal “*Six Pack*”<sup>13</sup>, nel “*Fiscal Compact*” è stato previsto che la Commissione tenga conto di tutti i “*fattori rilevanti*” nella procedura sanzionatoria nei confronti di un Paese che riduca il proprio debito più lentamente rispetto al vincolo concordato<sup>14</sup>.

Tale “*flessibilità*”, fortemente sostenuta dal governo italiano, agevola indubbiamente il nostro Paese, tenuto conto che, nonostante un debito pubblico che si aggira intorno al 120 per cento del Pil, rispetto agli altri Paesi europei presenta il sistema bancario più solido, un indebitamento del settore privato molto ridotto ed un sistema pensionistico sostenibile nel lungo periodo.

Pertanto, la dicotomia sopra evidenziata tra economia reale e conti pubblici, che traspare dalla pervicace, “*testarda*” ricerca del “*pareggio*” di bilancio a tutti i costi, si traspone, nel caso del debito, nella

<sup>12</sup> Come evidenziato da G. Pisauri nell’articolo “*Come funziona il fiscal compact*” (in “*lavoce.info*”, 31/01/2012) “*molti pensano che delle due regole approvate dall’Unione Europea, quella sulla riduzione del debito pubblico sia più gravosa del mantenimento del pareggio di bilancio. Le cose non stanno così. Se l’obiettivo finale è la crescita economica, ci sono buoni motivi per volere la riduzione del debito pubblico, specie in casi come quello italiano. Non ve ne sono altrettanti per imporre il pareggio di bilancio per sempre. Il fatto che oggi la prima regola possa richiedere il rispetto della seconda non è un buon motivo per vincolare la politica fiscale dei paesi europei nel prossimo decennio*”. Vds. anche S. Micossi “*A piccoli passi*”, in “*lavoce.info*”, 1/2/2012.

<sup>13</sup> Come noto, il “*Six Pack*” contiene 6 provvedimenti UE in materia di “*governance*” economica, tra cui il Reg. n. 1175/2011 e n. 1176/2011 che, nel modificare il Reg. n. 1466/97, persegono l’obiettivo di rafforzare la sorveglianza delle politiche economiche dei Paesi membri nonché la disciplina di bilancio, con l’obiettivo di ridurre il debito ed il deficit degli Stati.

<sup>14</sup> “*Greater emphasis is be placed on the debt criterion of the Stability and Growth Pact, with member states whose debt exceeds 60% of GDP (the EU's reference value for debt) required to take steps to reduce their debt at a pre-defined pace, even if their deficit is below 3% of GDP (the EU's deficit reference value).... A debt-to-GDP ratio above 60% will thus be considered to be sufficiently diminishing if its distance with respect to the 60% reference value has decreased over the previous three years at an annual rate of onetwentieth. However, a decision to subject a country to the excessive deficit procedure will not only be based on the numerical benchmark, but will also take into account other relevant factors*” (Comunicato stampa n. 14998/2011 del Consiglio UE).

valorizzazione dell'interazione tra quest'ultimo e la crescita economica, simboleggiata dalla soglia del 60%, nonché delle altre determinanti dell'economia nazionale relative anche al settore privato.

Paradossalmente, una maggiore crescita del Pil ed un basso livello dei tassi di interesse -conseguente al minor ricorso al mercato per finanziare i titoli in scadenza, cui potrebbero contribuire anche interventi “*una tantum*” di riduzione del debito<sup>15</sup> - renderebbero ancora meno necessario il mantenimento del “*pareggio*” dei conti pubblici.

In tale contesto, l'adozione di misure volte a rilanciare l'economia consentirebbe di innescare un circuito virtuoso volto a migliorare i saldi di bilancio per il tramite del minor “*stock*” di debito, attraverso il duplice canale della spesa per interessi e dell'andamento delle “*voci*” di entrata e di spesa “*sensibili*” al ciclo.

## 2. L'approccio contrattualistico di Buchanan: la teorizzazione del vincolo di bilancio in Costituzione.

All'inizio degli anni 30 del XIX secolo la regola del pareggio di bilancio, sostenuta fino a quel momento dalla c.d. “*scuola classica*” -almeno per i periodi storici di finanza “*ordinaria*”- è progressivamente venuta meno, a seguito della diffusione di idee volte ad accrescere il ruolo dello Stato nell'economia, nell'ambito della nota “*rivoluzione keynesiana*” che ha coinvolto sia la teoria che la politica economica.

Secondo John Maynard Keynes, il maggior ruolo attribuito allo Stato si rendeva necessario per le disfunzioni connesse al funzionamento dell'economia di mercato, per sua natura intrinsecamente instabile e soggetta a fluttuazioni prolungate della produzione, dell'occupazione e dei redditi. Pertanto, nelle fasi di recessione si rendevano necessarie politiche economiche attuate in deficit per sostenere la spesa e, per tale via, stimolare la ripresa dell'economia<sup>16</sup>.

In luogo del pareggio di bilancio da perseguire ogni anno, i keynesiani propugnavano un equilibrio dei conti sulla base del ciclo economico. Una dinamica della spesa pubblica in grado di stimolare l'economia

<sup>15</sup> Al riguardo, si richiama la proposta di legge elaborata nel mese di settembre 2011 da Andrea Monorchio, ex Ragioniere generale dello Stato, e Guido Salerno Aletta, volto ad ottenere un drastico abbattimento del debito per un importo stimato in 900 miliardi di euro in 20 anni, chiedendo ai cittadini un prestito (volontario o forzoso) pari al 10% dei loro immobili, finanziabile dalle banche con una limitata ipoteca sugli immobili stessi.

Peraltro, già nei provvedimenti di finanza pubblica sono sempre più presenti disposizioni volte alla riduzione del debito pubblico, sia mediante l'utilizzo di introiti “*straordinari*”, sia imponendo obblighi nel senso agli enti territoriali. Da ultimo, nella “*legge di stabilità 2012*” sono presenti varie disposizioni che esplicitano tale vincolo di destinazione per i proventi derivanti da operazioni di dismissione di terreni agricoli e dei beni immobili pubblici - rispettivamente all'art. 6 e 7 della legge- nonché -al successivo art. 8- l'obbligo per Regioni, Province e Comuni di diminuire l'entità del debito “*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica*”.

<sup>16</sup> J. M. Keynes “*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*”, Terenzio Cozzi (a cura di), Torino, UTET, 2006.

nazionale (attraverso il noto meccanismo del “*moltiplicatore*”) sarebbe stata sostenibile e avrebbe consentito di perseguire la piena occupazione delle risorse umane e strumentali, la stabilità economica e la crescita.

Di fatto, in luogo della puntuale compensazione tra entrate ed uscite pubbliche, l'indicatore di riferimento diventava il rapporto tra il disavanzo e il P.I.L., in quanto consentiva di apprezzare l'efficacia delle politiche economiche di “*deficit spending*” nel promuovere lo sviluppo del sistema-paese<sup>17</sup>.

Tuttavia, le teorie keynesiane, dopo una lunga affermazione nella dottrina e nella “*praxis*” economica, sono state oggetto di crescenti critiche, in quanto ritenute responsabili del crescente squilibrio nei conti pubblici che ha caratterizzato i principali paesi industrializzati nella seconda metà del ‘900.

In particolare, secondo l'economista americano James Buchanan -esponente di primo piano della scuola della “*Public Choice*” ed autore, tra gli altri, del libro “*Il Calcolo del Consenso. Fondamenti logici della democrazia costituzionale*”<sup>18</sup> dove viene sintetizzata la sua teoria sulle scelte pubbliche- queste idee avevano offerto una giustificazione ideologica alla naturale tendenza dei “*policy makers*” ad incrementare le spese senza imporre nuove tasse.

Il ricorso al debito per finanziare maggiori spese avrebbeinevitabilmente comportato ulteriori oneri nel medio/lungo termine: Buchanan distingueva i costi “*soggettivi*”, determinati dall'onere reale del debito a carico delle generazioni future ed i costi “*oggettivi*” -sostanzialmente minimi- che gravavano sui contribuenti al momento in cui veniva assunta la decisione di spesa senza copertura fiscale. La divaricazione tra queste due tipologie di costi determinava l'incentivo per la politica di “*deficit spending*”, in quanto venivano mesi i meccanismi di auto-disciplina che un aumento delle tasse a copertura di maggiori oneri avrebbe potuto determinare.

Tale “*discrasia*” tra i costi ed i benefici sociali nel breve e nel medio/lungo periodo era esacerbata dal fatto che con il debito non venivano soddisfatte esigenze di investimento che, per loro natura, avrebbero

<sup>17</sup> Da questo punto di vista, i vincoli del 3% nel rapporto deficit/Pil e del 60% per il debito/Pil previsti dal Trattato di Maastricht e ribaditi dal successivo Patto di Stabilità e Crescita per i Paesi membri dell'area Euro risultano in linea con le considerazioni sopra esposte: non viene impedita l'erogazione di spesa in disavanzo, ma viene vincolata al suo grado di efficienza, cioè all'incremento di prodotto lordo che realizza (ad esempio, un aumento del 4% della spesa pubblica risulta compatibile con il Trattato se genera un pari aumento del Pil, in quanto mantiene invariato il rapporto). Se gli effetti espansivi risultassero limitati, le autorità sarebbero comunque costrette ad intervenire per coprire il “*gap*” tra la crescita del disavanzo e l'aumento insufficiente del reddito nazionale, ma solo “*ex-post*”, dopo cioè aver verificato l'inefficienza delle politiche adottate. Gli effetti negativi della rigidità connessa all'annualità del vincolo sul deficit vengono in questo modo contenuti rapportando questa variabile nominale al ciclo economico.

<sup>18</sup> J. Buchanan e G. Tullock “*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*”, Liberty Fund, Indianapolis, 1999. Peraltra, appare “*sintomatico*” il fatto che la visione “*pessimista*” di Buchanan sulle tendenze espansive delle spese pubbliche e la conseguente necessità di frenare gli “*appetiti*” fiscali dello Stato fossero maturati a seguito di una esperienza di studio fatta proprio in Italia negli anni 50: “*I picked up some of the Italians who had paid much more attention to the model of the state, the model of politics. I spent a year in Italy (1955-56). It changed my perspective on politics because I think a lot of Americans, of my generation anyway, still had a romantic view of politics. Italians, for me at least, served the function of introducing a lot of skepticism, a lot more questions. Had I not spent that year in Italy, I might not have ever really been able to come to the critical realistic view of politics as I did. All that was by way of background*” (“*Interview with James Buchanan*”, in “*The Region*”, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis, 1995).

potuto esplicare effetti positivi anche per le future generazioni: anzi, dall'analisi empirica si riscontrava, secondo Buchanan, una preponderanza delle spese correnti, con un uso poco produttivo di fondi da parte delle autorità di governo rispetto all'allocazione che sarebbe potuta derivare in un contesto di libero mercato, nonché un inevitabile deterioramento del processo di formazione ed accumulazione del capitale<sup>19</sup>.

Pertanto, l'emissione di debito, comportando sottrazione di ricchezza alle future generazioni, era per Buchanan *"immorale"*, diversamente dalle politiche di indebitamento poste in essere dalle imprese private le quali, impiegando le risorse così reperite per finanziare progetti di investimento, avrebbero ottenuto un ritorno economico di cui, peraltro, avrebbero beneficiato gli stessi soggetti coinvolti nella decisione<sup>20</sup>.

In tale contesto, Buchanan criticava la c.d. *"equivalenza ricardiana"* proposta dall'economista R. Barro<sup>21</sup>, secondo la quale il *"deficit spending"* keynesiano era, in ultima analisi, inefficace in quanto i contribuenti attuali, anticipando l'aumento di tassazione che in futuro si sarebbe determinata per ripagare i titoli di debito pubblico, avrebbero aumentato la quota di reddito personale dedicata al risparmio, a detrimento del proprio consumo privato.

Invece, secondo l'economista americano ciò non sarebbe avvenuto in ragione della c.d. *"illusione fiscale"* -di cui Barro non teneva conto- derivante dalla mancata coincidenza tra i soggetti che avrebbero beneficiato dell'emissione dei titoli di Stato e, più in generale, dell'aumento di spesa pubblica, ed i soggetti che in futuro avrebbero dovuto sostenere il relativo onere; ciò avrebbe portato i contribuenti attuali a sottostimare l'aumento dell'imposizione tributaria che, nel medio-lungo termine, si sarebbe resa necessaria per ripagare il debito emesso.

Con riferimento alla teoria keynesiana, Buchanan, oltre a sostenere il ricorso alla politica monetaria espansiva in luogo di quella di bilancio per evitare il c.d. *"effetto spiazzamento"* degli investimenti privati e ed una inefficiente allocazione delle risorse, evidenziava come i politici avessero, per loro natura, l'incentivo di aumentare la spesa pubblica a favore dei propri elettori senza farli gravare dei relativi oneri.

In tale contesto, le decisioni di spesa da parte delle autorità governative venivano viste come la conseguenza inevitabile delle pressioni esercitate da partiti, lobbies, burocrazie; il loro crescente peso avrebbe determinato, secondo Buchanan, la tendenza delle democrazie a perseguire una politica di *"deficit spending"*, superando la regola *"aurea"* del pareggio di bilancio precedentemente in vigore.

<sup>19</sup> J. Buchanan *"Public Debt and Capital Formation"*, in *"Taxation and the Deficit Economy: Fiscal Policy and Capital Formation in the United States"*, Pacific Research Institute for Public Policy, San Francisco, 1986, pag. 177-194.

<sup>20</sup> *"The financing of current public consumption by debt issue is unjust because it shifts income from those who are not and cannot be beneficiaries of the outlay and who do not and cannot participate in complex political process that generates the observed results. 'Taxation without representation' is literally descriptive of the plight of those who will face the debt-burden overhang in future periods"* (J. Buchanan *"Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms"*, in *"The Collected Works of James M. Buchanan"*, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis 2000, pag. 467).

<sup>21</sup> R. Barro *"Are Government Bonds Net Wealth?"*, in *"Journal of Political Economy"*, n. 6, 1974, pag. 1095-1117.

In sostanza, l'economista americano riteneva che sussistesse un collegamento tra la politica economica adottata dai “*policy makers*” e le caratteristiche delle stesse istituzioni politiche: nello specifico, l’evoluzione dello Stato liberale in Stato pluriclasse si era riflesso nella progressiva attenuazione dei meccanismi di auto-disciplina della spesa, incentivando, per tale via, la formazione di disavanzi crescenti.

Dal punto di vista teorico, l’approccio contrattualistico di Buchanan si fonda sulla distinzione tra la Costituzione che governa l’intero processo politico e le specifiche azioni di politica economica implementate all’interno del quadro normativo fondamentale; prima di esaminare gli effetti delle scelte di finanza pubblica occorreva, perciò, analizzare la Costituzione economica e, in particolare, le regole e i vincoli che la Carta stessa pone agli agenti istituzionali<sup>22</sup>.

Ciò premesso, Buchanan considerava il moderno governo rappresentativo incapace, “*sotto le condizioni poste dal sistema democratico*”, di determinare bilanci in equilibrio. Lo Stato stesso veniva considerato alla stregua di un “*Leviatano*”, che il sistema costituzionale doveva vincolare nelle sue competenze fiscali, monetarie, regolamentari (ad esempio, assegnando la direzione della politica monetaria ad un organo indipendente -la Banca Centrale- ovvero introducendo il principio del pareggio di bilancio nella Carta) in modo da frenarne gli “*appetiti*”,<sup>23</sup>.

Pertanto, diversamente dall’ “*Economia del Benessere*” che considerava il ruolo dello Stato all’interno di una analisi dei “*fallimenti del mercato*”, quella contrattualistica può essere intesa come una teoria sui “*fallimenti del governo*”.

Nel tratteggiare l’evoluzione del ruolo delle strutture istituzionali nel definire la politica economica, Buchanan spiegava perché secondo la teoria classica doveva sussistere una separazione tra le decisioni in materia di finanziamento dell’attività dello Stato, demandate al Parlamento, da quella di spesa, di competenza dell’esecutivo<sup>24</sup>.

Secondo l’economista americano, questa caratterizzazione dell’attività dell’organo legislativo in materia finanziaria era la diretta conseguenza dello sviluppo dei meccanismi democratici al di fuori dell’istituzione monarchica; il Parlamento ottenne inizialmente il potere di restringere i privilegi del re in

<sup>22</sup> J. Buchanan, “A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory”, in “American Economic Review”, 74, n. 2, 1975, pag. 226.

<sup>23</sup> Questa idea è stata ribadita da Buchanan, in base alla convinzione che il settore pubblico sia cresciuto, in molti paesi occidentali, in misura eccessiva e tale da mettere a rischio la stessa libertà individuale: secondo l’economista americano, se la politica potesse essere confinata all’esercizio di queste funzioni statali minime o protettive (lo Stato guardiano notturno, “*night watchman State*”), non vi sarebbe bisogno di esprimere una particolare preoccupazione riguardo alle intrusioni politiche coercitive ai danni delle libertà dei cittadini. Come l’esperienza del ventesimo secolo ha certamente dimostrato, però, non vi sono molti dubbi in merito al fatto che la politica finirà per valicare tali limiti. Il problema diventa quello allora di organizzare la politica di uno stato protagonista della produzione e dei trasferimenti (lontano da ogni concezione minimalista), con l’obiettivo di ridurre quanto più possibile il potenziale politico coercitivo o, detto diversamente, di massimizzare la sfera protetta della sovranità individuale.

<sup>24</sup> J. Buchanan “Public Finance and Public Choice”, National Tax Journal, vol. 27, 1975, pag. 188.

materia di imposizione fiscale, mentre nessuna rilevanza veniva data alle spese in quanto il principale beneficiario era la corte reale stessa<sup>25</sup>.

La nascita dello Stato sociale e la progressiva estensione del suffragio ha poi modificato l'atteggiamento delle Assemblee. Infatti, mentre i Parlamenti eletti su base censitaria agivano sulla base delle esigenze delle categorie sociali soggette alla tassazione, e quindi risultavano restii ai provvedimenti di spesa, con la successiva evoluzione dello Stato pluriclasse e democratico i rappresentanti hanno sempre più rappresentato i bisogni delle popolazioni piuttosto che dei soli contribuenti, e di conseguenza l'imputazione dei costi e dei benefici non era più a capo dei medesimi soggetti.

Il legame tra l'evoluzione politico-istituzionale ed il cambiamento degli indirizzi di politica economica che ha caratterizzato i maggiori paesi occidentali nel corso del XX secolo spiegava per Buchanan perché la c.d. *"teoria del valore e controvalore"* di Karl Wincksell -secondo la quale la contestuale decisione in materia di entrata e di spesa, creando una sorta di interdipendenza, avrebbe garantito una maggiore responsabilità finanziaria dei *"policy makers"*- risultava di difficile applicazione. Lo *"Stato minimo"* ottocentesco basava le sue scelte fiscali sul principio del pareggio di bilancio, mentre il *"deficit spending"* ha rappresentato l'idea guida delle politiche di bilancio negli ordinamenti contemporanei in cui vige il suffragio universale.

Il soggetto pubblico, non più considerato alla stregua di un *"pianificatore sociale benevolente"*, si è caratterizzato sulla base di proprie preferenze sui livelli desiderabili di spesa e di tassazione, potenzialmente differenti da quelle socialmente desiderabili. Ciò rendeva necessaria la definizione di un quadro di regole e vincoli, che avrebbe impedito l'implementazione di politiche non rispondenti al benessere della collettività e, comunque, la formazione di disavanzi *"strutturali"*.

Per i suddetti motivi era assolutamente indispensabile promuovere l'inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, anche per il valore simbolico che tale regola costituzionale avrebbe inevitabilmente assunto, ovvero prevedere limiti all'emissione di debito pubblico e/o all'ammontare complessivo di spesa<sup>26</sup>. Questa riforma, infatti, avrebbe riaffermato il simbolo di una responsabilità fiscale dell'esecutivo; secondo Buchanan, violare una norma morale era un conto, altra cosa trasgredire una norma morale quando ciò avrebbe implicato l'inosservanza di un siffatto vincolo di natura giuridica.

<sup>25</sup> Tale evoluzione aveva caratterizzato le prime fasi della monarchia costituzionale in modo talmente marcato da estendere il principio del *"no taxation without representation"*, sottostante al nascente ruolo dell'Assemblea elettiva, anche ai successivi modelli istituzionali liberal-democratici pluriclasse, laddove risulterebbe più pertinente il riferimento al suddetto principio esteso anche alle decisioni di spesa (*"no taxation and expenditure without representation"*). Vds., al riguardo, B. Hansjurgens *"The Influence of Karl Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan"*, *Public Choice*, 103, 2000, pag. 107.

<sup>26</sup> *"The most elementary prediction from public choice theory is that in the absence of moral or constitutional constraints democracies will finance some share of current public consumption from debt issue rather than from taxation and that, in consequence, spending rates will be higher than would accrue under budget balance"* (J. Buchanan *"Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms"*, in *"The Collected Works of James M. Buchanan"*, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 471).

In passato, lo stesso Buchanan ha proposto un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti d'America per stabilire il principio del pareggio di bilancio ed allineare così la Costituzione formale a quella che lui stesso definiva *"Costituzione fiscale non scritta degli Stati Uniti"*<sup>27</sup>.

### 3. La critica all'approccio positivo di Buchanan.

L'approccio contrattualistico, concentrandosi sul ruolo del quadro costituzionale nel determinare le scelte di politica economica, non forniva direttamente giudizi sui relativi esiti. Nella realtà, tuttavia, la distinzione tra costituzione economica e singole azioni di *"policy"* non è così netta; le decisioni di bilancio non risultano essere *"sic et simpliciter"* la diretta conseguenza dei principi stabiliti a priori nel contratto sociale, né una Costituzione è in grado di definire un insieme completo di regole, permanendo così un certo margine di azione nelle scelte politiche correnti.

Infatti, proprio perché considerato alla stregua di un contratto, la Costituzione non potrebbe definire in modo dettagliato l'insieme delle regole e la modalità di articolazione della procedura di approvazione dei documenti di finanza pubblica, data l'impossibilità di prevedere a priori l'intera casistica di eventi possibili e l'evoluzione futura del contesto economico; è perciò inevitabile prevedere una certa flessibilità dei meccanismi istituzionali, e quindi un testo fondamentale stilato in termini sufficientemente generici in modo da assicurarne la validità in un ampio arco di tempo.

Peraltro, le singole azioni influenzano nel lungo termine l'architettura istituzionale stessa, reinterpretandone ed erodendone i principi su cui si fonda; gli atti di politica economica non sono cioè automaticamente annullabili all'interno di un quadro normativo predefinito, in quanto spesso determinano conseguenze e aspettative che imprimono un indirizzo di forza quasi pari alla regola costituzionale<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> *"The first (step to be taken in moving toward genuinely effective fiscal reform) is that of recognizing explicitly that a meaningful constitutional norm is required, independently of just what this norm might be within rather broad limits. Budgets cannot be left adrift in the sea of democratic politics. They must be constructed with constraints that impose external form and coherence on the particular decisions about size and distribution which an annual budget reflects. The elected politicians, who must be responsive to their constituents, the governmental bureaucracy as well as the electorate, need something by way of an external and "superior" rule that will allow them to forestall the persistent demands for an increased flow of public-spending benefits along with reduced levels of taxation"* (J. Buchanan e R. E. Wagner *"Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes"*, in *"The Collected Works of James M. Buchanan"*, vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 182). Per ulteriori approfondimenti sulla proposta di Buchanan di inserire in Costituzione il principio del pareggio di bilancio, vds. *"The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments"*, in *"The Collected Works of James M. Buchanan"*, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000, pag. 493-518.

<sup>28</sup> Secondo North, *"le istituzioni non sono necessariamente o d'abitudine create per risultare efficienti da un punto di vista sociale, al contrario le stesse e le relative regole sono create per assecondare gli interessi di coloro che detengono il potere contrattuale per creare di nuove"* (D. C. North *"Economic Performance Through Time"*, in *"American Economic Review"*, 84, n. 3, 1994, pag. 360-361).

In altri termini, l'analisi compiuta da Buchanan si focalizza sulla Costituzione formale, cioè sul testo scritto che risulta dall'accordo sociale, tralasciando l'insieme dei rapporti, delle forze, delle circostanze che non necessariamente rientrano all'interno del sistema delle norme, e anzi lo affiancano e, spesso, lo sostituiscono.

Infatti, un contratto sociale, in quanto necessariamente incompleto, può essere interpretato e modificato dagli attori istituzionali per perseguire meglio i propri interessi, specie se risulta difficile utilizzare gli strumenti che Buchanan aveva tratteggiato, in aggiunta all'inserimento del "pareggio" in Costituzione, per limitare il comportamento "strategico" dei governanti.

Questi meccanismi sono infatti risultati storicamente di difficile attuazione. La "clausola di uscita" è presente solo negli ordinamenti di tipo federale; peraltro, la sua efficacia è solo di tipo deterrente, essendo complicata e traumatica la decisione di "secessione" da parte di una singola entità iale.

Inoltre il ruolo della Corte Costituzionale spesso risulta marginale nelle decisioni di finanza pubblica, a causa della difficoltà di un organo neutrale a sindacare provvedimenti di natura "partisan"; a ciò si aggiunga il fatto che nell'ordinamento italiano, peraltro, non è prevista la possibilità né per la Corte dei Conti né per una -qualificata- minoranza parlamentare di adire la Corte Costituzionale per insufficiente copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Infine, Buchanan trascura le determinanti "micro-politiche" ed istituzionali nelle manovre di finanza pubblica, ivi compreso il rapporto tra Esecutivo e Legislativo, nonché la strutturazione del sistema dei partiti<sup>29</sup>; la storia della politica economica nazionale nella seconda metà del XX secolo è stata inevitabilmente influenzata, oltre che dal contesto internazionale, anche da persistenti carenze nelle procedure legislative e da un patologico disequilibrio dei rapporti tra Governo e Parlamento.

Da questo punto di vista appare emblematico il "caso Italia". Sin dai primi anni '70, nel nostro Paese si sono registrati disavanzi e "stock" di debito pubblico crescenti nonostante la previsione dell'obbligo di copertura finanziaria per i provvedimenti legislativi che comportassero nuove o maggiori spese, ai sensi dell'art. 81 comma 4 della Costituzione.

Già nella citata disposizione era contenuto "in nuce" il principio del pareggio di bilancio, quantomeno nell'ambito "discrezionale" delle scelte di politica economica del decisore politico. Come già precedentemente evidenziato, secondo tale previsione normativa gli effetti sul bilancio del ciclo economico non venivano considerati nella correlazione tra le nuove o maggiori spese ed mezzi per farvi fronte, in

<sup>29</sup> Per una analisi dell'influenza del sistema istituzionale sulla politica di bilancio, vds. T. Persson e G. Tabellini "The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians", European Economic Review, n. 43, 1999, G. Tabellini e D. Siniscalco "Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale", Il Mulino, XLII, 1993, A. Alesina (con Philippe Aghion e Francesco Trebbi) "Endogenous Political Institutions", in "Quarterly Journal of Economics", Maggio 2004, pag. 565-612, G. Tabellini (con G. Persson e G. Roland) "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies", in "Quarterly Journal of Political Science", maggio 2007.

quanto recepiti automaticamente nel bilancio (“*formale*”, ai sensi del comma 3 del medesimo art.) per il quale non si richiedeva una esatta compensazione tra entrate ed uscite.

In sostanza, gli squilibri della finanza pubblica italiana non sono ascrivibili, a parere di chi scrive, a presunte carenze del dettato costituzionale. Il testo attualmente in vigore prevede una versione comunque sufficientemente rigorosa dell’equilibrio dei conti pubblici, stante il fatto che politiche attive di “*deficit spending*” non potrebbero essere perseguiti, a meno di non voler ritenere che la dicitura “*prevedere i mezzi cui farvi fronte*” di cui al comma 4 dell’art. 81 possa autorizzare il ricorso al debito pubblico.

Il ricorso al mercato non viene certo escluso del tutto, ma è consentito solo al fine di sanare gli squilibri che potrebbero risultare dal bilancio secondo la legislazione vigente ed in relazione all’economia reale, oltre che per far fronte a temporanei disallineamenti tra entrate ed uscite di cassa.

Peraltro, il comma 4 dell’art. 81 -nel prescrivere che ogni legge diversa da quella di bilancio “*che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*”- sembra riferirsi ai principi teorizzati da Knut Wicksell in materia di bilancio<sup>30</sup>, laddove la contestualità nel definire le entrate e le spese pubbliche (peraltro con decisione parlamentare a maggioranza qualificata) oltre a fissare un obbligo di pareggio di bilancio rappresentava un utile strumento per contenere il fenomeno del “*free-riding*” conseguente all’asimmetria tra costi e benefici sociali di una data misura economica finanziata con debito (o con emissione di base monetaria), cioè alla mancata coincidenza “*generazionale*” tra beneficiari della spesa e contribuenti della stessa.

In tal modo, si sarebbe automaticamente ottenuto il risultato di moderare la tendenza all’aumento della spesa e la conseguente formazione di disavanzi incontrollabili, senza la necessità di imporre specifici vincoli costituzionali al riguardo.

Ciò detto, il deterioramento delle condizioni della finanza pubblica nazionale, a partire dagli anni ‘70, è stato reso possibile proprio dalla volontà dei “*policy makers*” di aggirare i vincoli posti dalle disposizioni in esame, fino all’introduzione della legge finanziaria nel 1978 che, nel quantificare le operazioni di indebitamento previste per l’esercizio di riferimento, ha definitivamente sancito il superamento delle condizioni sostanziali poste dall’art. 81 (specificamente al citato comma 4) per una sana politica di spesa<sup>31</sup>.

Questo comportamento “*opportunistico*” delle autorità di governo a fronte dell’impegno di sana gestione finanziaria virtualmente assunto nei confronti dei cittadini con l’art. 81 è sintomatico

<sup>30</sup> Vds. K. Wicksell “*Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione*” (trad. it.), in “*Teorie della finanza pubblica*”, a cura di Franco Volpi, Milano 1975, pag. 134-182.

<sup>31</sup> L’art. 50 della legge n. 843/1978 “*finanziaria 1979*” prevedeva espressamente che “*il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare, nell’anno 1979, operazioni di indebitamento, per un importo non superiore, complessivamente, a lire 55.802 miliardi 424.265.000*”. Successivamente all’art. 1 di ciascuna “*legge finanziaria*” (dal 2010, “*legge di stabilità*”) è stato fissato il livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato finanziario.

dell'inadeguatezza di un approccio eminentemente costituzionalistico alle problematiche di finanza pubblica, proprio perché trascura i fondamenti micro-politici delle decisioni di bilancio.

Regole procedurali che si pongono in netto contrasto con gli incentivi politici non possono durare a lungo<sup>32</sup>. I vincoli costituzionali possono rappresentare al più un deterrente, ma non sono in grado di evitare "de facto" comportamenti non virtuosi da parte dei governanti, specie se il supporto politico nei confronti di un interesse è molto forte; in questo caso verrà certamente trovato un metodo procedurale per sostenerlo.

Quindi la visione contrattualistica risulta, da un lato, inevitabilmente lacunosa nel disciplinare puntualmente tutte le situazioni possibili, dall'altro, è inefficace nell'assicurare a priori un indirizzo virtuoso delle scelte di politica economica, frutto di interessi di parte -al più, di una convergenza degli stessi- e non "sic et simpliciter" del perseguitamento di obiettivi socialmente desiderabili.

Pur se a prima vista auspicabile, l'introduzione di questi vincoli non costituisce di per sé garanzia sufficiente di una gestione corretta delle risorse pubbliche, in quanto non viene rimosso l'incentivo a comportamenti opportunistici da parte dei politici, ma si pone unicamente un ostacolo, più o meno valido, al loro effettivo esercizio.

La loro efficacia dipende dalle preferenze dei politici sugli obiettivi di politica economica (autorità attente alla lotta alla disoccupazione saranno più disposte a comportarsi in modo opportunistico aggirando i vincoli fiscali) e dei cittadini, nonché dall'esistenza di organi di controllo e dal loro potere in materia. Ad esempio, organismi internazionali possono rendere più credibile l'impegno in quanto non condizionabili dalle autorità nazionali, ovvero un ruolo rafforzato della Corte Costituzionale nella specifica materia può rendere più cogenti gli obblighi di copertura finanziaria delle singole leggi di spesa).

Rileva, inoltre, la possibilità per i soggetti privati di sanzionare il comportamento dei politici mediante il "voto fiscale", che viene meno con la emissione del debito pubblico a copertura delle spese in quanto gli stessi beneficiari della spesa pubblica risultano essere diversi da coloro che sono soggetti al relativo finanziamento mediante imposizione tributaria, talché non può trovare attuazione il citato principio wickselliano del valore e controvalore.

Il problema è che, nel caso specifico di "targets" numerici, si cerca di intervenire sui valori di deficit e di debito, ma non si rimuovono le cause sottostanti il dissesto di finanza pubblica, da rinvenire piuttosto nell'articolazione del processo parlamentare di bilancio.

Il debito pubblico, infatti, riveste un "ruolo strategico" nelle scelte dei "policy makers". In base alle teorie del ciclo politico-economico<sup>33</sup>, questa variabile-stock può essere utilizzata dal governo in carica per

<sup>32</sup> R. Penner "Political Economics of the 1990 Budget Agreement" in Kosters M. H. (a cura di) *Fiscal politics and The Budget Enforcement Act*, Washington, Aei Press, 1992.

<sup>33</sup> Vds. B. T. Mc Callam "The Political Cycle: An Empirical Test", Southern Economic Journal, vol. 44, 1978, M. Paldam "Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts", Scandinavian Journal of

influenzare la politica economica del successivo; se c'è incertezza sull'esecutivo futuro, e quindi sulle sue preferenze, nel periodo corrente i governanti avranno l'incentivo ad accumulare debito in modo da disporre di un maggior ammontare di risorse.

Limitare il finanziamento della spesa pubblica mediante titoli di Stato viene solitamente ritenuta la soluzione migliore per evitare comportamenti strategici da parte dei politici. Nella realtà, questo vincolo non elimina le distorsioni che derivano dall'opportunismo degli attori istituzionali, in quanto anche con questa regola permane l'incentivo a spendere maggiormente e sottrarre risorse ai successivi governanti. Come dimostrano verifiche empiriche<sup>34</sup>, si determina altresì una *"manipolazione strategica"*, non più rivolta all'emissione di debito bensì alle componenti interne della spesa; il governo, cioè, utilizzerà le voci sottratte al vincolo e che determinano effetti intertemporali, in particolare quelle classificate tra gli investimenti.

Pertanto, un vincolo sul finanziamento del budget mediante titoli pubblici rischia di incidere non sulle decisioni di spesa corrente, bensì sul livello della componente in conto capitale. Per le stesse ragioni, anche il principio del pareggio di bilancio non necessariamente influenza il comportamento dei politici sulle decisioni di spesa corrente, e quindi rischia di avere effetto unicamente sulla composizione della spesa pubblica, a detimento della componente in conto capitale.

La *"golden rule"* risulta invece efficace nel limitare il comportamento strategico dei politici, in quanto non possono accrescere la spesa corrente diminuendo l'ammontare di investimenti pubblici programmati, né creare debito. Il rischio in questo caso è però quello di *"trucchi contabili"*, cioè la classificazione nel conto capitale di impegni di spesa che in realtà non si riferiscono ad investimenti pubblici, allo scopo di aggirare il vincolo (oltre agli effetti pro-ciclici che questa norma potrebbe determinare, con il rischio di surriscaldare l'economia e di creare inflazione).

In caso di adozione di questa regola, sarebbe perciò necessario definire in modo stringente la spesa per investimenti per accrescere la trasparenza del documento di bilancio. All'aumentare della trasparenza accresce la responsabilità delle autorità e conseguentemente diminuisce il pericolo di avere distorsioni nel comportamento dei *policy makers*.

Peraltro, anche in caso di corretto funzionamento della *"golden rule"* la limitazione della libertà di azione delle autorità potrebbe determinare, analogamente alla regola del pareggio, costi eccessivi per l'impossibilità di far funzionare gli stabilizzatori automatici e di uniformare una imposizione fiscale distorsiva a fronte di *"shock"* esogeni<sup>35</sup>.

---

Economics, vol. 81, 1979, A. Alesina e N. Roubini *"Political Business Cycles in OECD Economies"*, Review of Economic Studies, vol. 59, 1992.

<sup>34</sup> N. Roubini e J. D. Sachs *"Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries"*, Economic Policy, 1989.

<sup>35</sup> E' noto, infatti, che il debito pubblico consente infatti di ridistribuire da un periodo all'altro le distorsioni introdotte dal sistema fiscale.

Premesso quanto sopra, è necessario introdurre nell'analisi ulteriori elementi di approfondimento. La logica sottostante l'obbligo di coincidenza tra le attività e le passività del bilancio di previsione annuale prende spunto da un assunto di partenza assolutamente condivisibile -l'esigenza di contenere l'indebitamento pubblico- che viene però estremizzato giungendo alla conclusione (ormai ritenuta anacronistica, alla luce dell'esperienza storica e della teoria economica) che non debbano sussistere "*tout court*" né deficit né debito.

E' accettabile l'idea, implicita nel principio del pareggio di bilancio, in base alla quale imputando i costi fiscali sui medesimi soggetti beneficiari delle erogazioni di spesa sia possibile "*autodisciplinare*" la dinamica della spesa pubblica.

Il sopra richiamato principio del valore e controvalore, che giustifica la suddetta equivalenza, deve essere però il risultato di comportamento efficienti e responsabili delle istituzioni di bilancio, in un'ottica di medio periodo, non una enunciazione formale -sia pure di rango costituzionale- limitata peraltro ad un arco temporale eccessivamente ristretto (quale l'anno finanziario a cui il bilancio fa riferimento) per rilevare l'efficacia di una misura di politica economica.

La valutazione responsabile delle spese e dei tributi espressa dai cittadini mediante il "*voto fiscale*" - il che comporta che i costi dell'azione statale vengano chiaramente percepiti dagli stessi attraverso la tassazione che grava su di essi- non viene meno se questa percezione dell'onere della spesa pubblica viene riferita, ad esempio, ad un quinquennio (che, peraltro, coinciderebbe con la durata ordinaria della legislatura) anziché all'anno.

Il giudizio sulle politiche pubbliche investirebbe oltretutto l'intero programma di governo, non un singolo atto (quale il bilancio di previsione) che è solo strumentale all'applicazione degli obiettivi degli eletti.

La ristrettezza della norma fa invece tutt'uno con la limitatezza dell'orizzonte temporale preso a riferimento, impedendo peraltro il pieno esplicarsi di quella logica di programmazione economica che, non a caso, è stata per decenni la "*grande assente*" della finanza pubblica nazionale.

Inevitabile è perciò concentrare l'attenzione sulle caratteristiche del processo decisionale di bilancio, non inteso come diretta emanazione del patto costituzionale, bensì quale risultato degli effettivi rapporti e comportamenti che caratterizzano la società e le istituzioni politiche nel momento storico in cui le misure economiche vengono poste in essere.

#### 4. L'inadeguatezza della teoria contrattualistica. Keynes e Laffer.

Alle riflessioni sopra esposte, basate sul comportamento degli agenti istituzionali, si può affiancare una breve disamina critica della teoria del pareggio, facendo riferimento a specifiche teorie economiche.

Come noto, questo principio si basa sull'assunto dell'economia politica classica secondo il quale il settore privato tende per sua natura all'equilibrio e, di conseguenza, risulta necessario vincolare le scelte dei "policy makers" per evitare una rottura inflazionistica del sistema; in una situazione di pieno impiego dei fattori produttivi, "stimoli" dal lato della domanda determinerebbero tensioni sui prezzi (cioè effetti nominali e non reali).

Poiché l'esperienza storica ha mostrato, altresì, come il raggiungimento ed il mantenimento di una situazione di equilibrio nel mercato renda spesso necessario l'intervento, diretto e non, dell'operatore pubblico, è evidente l'esigenza di poter disporre di margini di manovra per implementare politiche economiche anticicliche, sostituendo, a seconda dei casi, il pareggio di bilancio con un surplus o un disavanzo, in un'ottica di stabilizzazione e di crescita del reddito nazionale.

Con riferimento alla relazione tra il ciclo economico e il saldo di bilancio, ulteriori elementi a supporto della critica ad un approccio eminentemente costituzionalistico alle decisioni di finanza pubblica viene offerta dagli studi di Keynes e di Laffer, estesi agli effetti "backwards" delle misure di politica economica, rispettivamente sul versante delle spese e delle entrate, sugli stessi saldi di medio periodo.

Come noto, Keynes sosteneva il "deficit spending" per superare situazioni di stagnazione economica; secondo l'economista americano, un incremento della spesa pubblica determinava un aumento del reddito di ammontare superiore rispetto alle risorse stanziate inizialmente, attraverso il noto meccanismo dell'acceleratore.

Utilizzando questa analisi nel quadro dell'effetto di ritorno degli stimoli fiscali sugli stessi saldi di finanza pubblica attraverso le variazioni del prodotto lordo che queste determinano, è possibile derivare l'effetto di manovre espansive sul bilancio in presenza di un obbligo costituzionale di pareggio tra entrate e spese. Data la presenza di voci sensibili al *trend* dell'economia (i cosiddetti "stabilizzatori automatici") l'incremento del reddito nazionale a seguito di manovre espansive avrà effetti positivi sulla finanza pubblica, e viceversa.

Come noto, il teorema di Haavelmo dimostra che, anche nel caso di spesa erogata in pareggio, l'incremento di reddito risulta positivo e pari all'ammontare globale di spesa pubblica. Consideriamo l'equazione macroeconomica fondamentale in un'economia chiusa:

$$Y = C + I + G$$

dove  $Y$  è il reddito nazionale,  $I$  il livello degli investimenti,  $G$  l'ammontare di spesa pubblica e  $C$  il consumo privato aggregato, formato dalla componente autonoma  $C_1$  e dalla propensione marginale al consumo  $c$  moltiplicata per il reddito disponibile  $Y-T$ .  $T$  rappresenta il prelievo dello Stato, ipotizzato dato dai trasferimenti pubblici  $T_a$  (pagamenti che il settore pubblico fa alle imprese e alle famiglie a titolo di contributi, sovvenzioni, indennizzi e che, in quanto prelevate ai cittadini, vengono considerate alla stregua di imposte negative indipendenti dal reddito) e dalle imposte proporzionali al reddito  $tY$ .

La funzione del consumo C sarà perciò pari a:

$$C_1 + c * [Y * (1-t) - Ta] = C_1 - cTa + cY(1-t)$$

Sostituendo C nell'equazione macroeconomica fondamentale avremo:

$$Y = C_1 + cY * (1-t) - cTa + I + G$$

cioè:

$$Y * [1 - (1-t) * c] = C_1 - cTa + I + G.$$

Il reddito d'equilibrio sarà perciò uguale a:

$$Y = 1 / [1 - (1-t) * c] * (C_1 - cTa + I + G).$$

Ora ipotizziamo che la variazione della spesa pubblica G venga completamente bilanciata dalla sola variazione delle imposte indipendenti dal reddito Ta (mantenendo così il pareggio di bilancio), mentre le altre voci di entrata non vengono modificate<sup>36</sup>.

Quindi si avrà:

$$\Delta Y = 1 / [1 - (1-t) * c] * (\Delta G - c\Delta Ta)$$

poiché:

$$\Delta G = \Delta T = \Delta Ta + t\Delta Y$$

da cui:

$$\Delta Ta = \Delta G - t\Delta Y$$

sostituendo nell'equazione precedente si otterrà:

$$\Delta Y = [\Delta G - c * (\Delta G - t\Delta Y)] / [1 - (1-t) * c].$$

Mediante semplici passaggi ed opportune semplificazioni si avrà:

$$\Delta Y - c * (1-t) - ct\Delta Y = \Delta G - c \Delta G$$

cioè:

$$\Delta Y - c\Delta Y = \Delta G - c\Delta G$$

ed essendo  $(1-c)\Delta Y = (1-c) \Delta G$ , il risultato finale sarà  $\Delta Y = \Delta G$ .

Il moltiplicatore del bilancio in pareggio,  $\Delta Y / \Delta G$ , risulterà così pari a 1.

Il teorema di Haavelmo, perciò, evidenzia come all'aumentare della spesa finanziata con entrate aggiuntive di pari entità corrisponda un incremento del reddito di equilibrio uguale alla variazione iniziale di spesa pubblica, il cui effetto espansivo risulta perciò maggiore dell'effetto depressivo associato all'aumento del prelievo autonomo Ta<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> In questo modo si concentra lo studio solo sugli effetti della maggior spesa sul bilancio. E' infatti evidente che, in caso contrario, l'analisi si complicherebbe ulteriormente; il gettito globale varierebbe sia a seguito della maggiore aliquota fiscale che dell'aumento del prodotto lordo conseguente alla politica espansiva, impedendo così di analizzare l'interazione spesa-ciclo economico saldo di bilancio di cui in argomento(l'effetto di una modifica delle suddette imposte sarà comunque oggetto della successiva disamina della curva di Laffer).

<sup>37</sup> Il teorema ha validità nell'ambito delle ipotesi restrittive della teoria keynesiana, cioè una bassa elasticità degli investimenti ed una elevata sensibilità della domanda di moneta rispetto al tasso d'interesse. Si è inoltre supposto che

Ciò, però, ha anche un effetto “*backwards*” sul bilancio stesso, a causa del funzionamento degli stabilizzatori automatici, “*alias*” le voci di entrata e di spesa che variano in relazione alla congiuntura economica (come i sussidi di disoccupazione, le imposte sulle società, sulle persone fisiche e quelle indirette, i contributi sociali) e che attenuano le fluttuazioni del Pil, stimolando l'economia in fase di recessione ed esercitando, di contro, un effetto repressivo in periodi di “*surriscaldamento*” del sistema.

In base al metodo utilizzato dalla Commissione Europea, l'influenza del ciclo sul bilancio viene calcolato moltiplicando l' “*output gap*” (definito come la differenza tra il Pil effettivo e il Pil tendenziale, il tutto rapportato a quest'ultimo) per la sensibilità al ciclo delle entrate e delle uscite fiscali.

In particolare, le entrate cicliche sono pari a :

$$R / Y * \epsilon * GAP$$

dove  $R / Y$  è l'aliquota media di imposizione fiscale,  $\epsilon$  l'elasticità delle entrate rispetto al reddito ( $\Delta R / R / \Delta Y / Y$ ) e  $GAP$  l' “*output gap*”.

Le spese cicliche sono invece date da:

$$c * h * GAP$$

dove  $c$  rappresenta il costo marginale dei sussidi di disoccupazione e  $h$  l'elasticità del tasso di disoccupazione rispetto al Pil (cioè l'inverso del coefficiente di Okun, che lega il tasso di disoccupazione all' “*output gap*”).

In base ai dati OSCE sotto riportati (aggiornati al mese di febbraio 2006), la sensibilità del saldo di bilancio italiano al Pil è pari a 0,53; ciò implica che a fronte di una diminuzione dell'1% dell' “*output gap*” (quindi nel caso di un incremento del reddito a seguito, per esempio, di una manovra espansiva di spesa in pareggio come quella sopra analizzata) corrisponderà un aumento delle entrate ed una riduzione delle spese pari complessivamente allo 0,53% del Prodotto lordo.

---

la propensione marginale la consumo sia la stessa tra tutti i contribuenti e che l'erogazione di beni e servizi pubblici in pareggio avvenga nell'ambito di una economia chiusa (si trascurano perciò le pressioni sui tassi d'interesse che tale manovra comporterebbe, con gli evidenti effetti sul saldo di bilancio attraverso la componente della spesa per interessi).

Summary of elasticities

	Corporate tax	Personal tax	Indirect tax	Social security contribution	Current expenditure	Total balance
United States	1.53	1.30	1.00	0.64	-0.09	0.34
Japan	1.65	1.17	1.00	0.55	-0.05	0.33
Germany	1.53	1.61	1.00	0.57	-0.18	0.51
France	1.59	1.18	1.00	0.79	-0.11	0.53
Italy	1.12	1.75	1.00	0.86	-0.04	0.53
United Kingdom	1.66	1.18	1.00	0.91	-0.05	0.45
Canada	1.55	1.10	1.00	0.56	-0.12	0.38
Australia	1.45	1.04	1.00	0.00	-0.16	0.39
Austria	1.69	1.31	1.00	0.58	-0.08	0.47
Belgium	1.57	1.09	1.00	0.80	-0.14	0.52
Czech Republic	1.39	1.19	1.00	0.80	-0.02	0.39
Denmark	1.65	0.96	1.00	0.72	-0.21	0.59
Finland	1.64	0.91	1.00	0.62	-0.18	0.48
Greece	1.08	1.80	1.00	0.85	-0.04	0.47
Hungary	1.44	1.70	1.00	0.63	-0.03	0.47
Iceland	2.08	0.86	1.00	0.60	-0.02	0.37
Ireland	1.30	1.44	1.00	0.88	-0.11	0.38
Korea	1.52	1.40	1.00	0.51	-0.04	0.22
Luxembourg	1.75	1.50	1.00	0.76	-0.02	0.47
Netherlands	1.52	1.69	1.00	0.56	-0.23	0.53
New Zealand	1.37	0.92	1.00	0.00	-0.15	0.37
Norway (mainland)	1.42	1.02	1.00	0.80	-0.05	0.53
Poland	1.39	1.00	1.00	0.69	-0.14	0.44
Portugal	1.17	1.53	1.00	0.92	-0.05	0.46
Slovak Republic	1.32	0.70	1.00	0.70	-0.06	0.37
Spain	1.15	1.92	1.00	0.68	-0.15	0.44
Sweden	1.78	0.92	1.00	0.72	-0.15	0.55
Switzerland	1.78	1.10	1.00	0.69	-0.19	0.37
OECD average	1.50	1.26	1.00	0.71	-0.10	0.44
Euro area average	1.43	1.48	1.00	0.74	-0.11	0.48
New EU members average	1.38	1.15	1.00	0.71	-0.06	0.42

*Note:* The last column is the semi-elasticity which measures the change of the budget balance, as a per cent of GDP, for a 1% change in GDP. It is based on 2003 weights. Aggregate country zone averages are unweighted.

*Source:* OECD Economic Outlook 76 database and OECD estimates.

A prima vista, il teorema di Haavelmo sembrerebbe perciò offrire un autorevole supporto alla teoria costituzionalista; anche se i meccanismi moltiplicativi vengono annullati, una politica fiscale in pareggio consentirebbe di migliorare sia il reddito nazionale che il saldo di bilancio. Infatti, gli effetti positivi sul ciclo economico non vengono meno e conseguentemente, nel medio termine, si viene a realizzare un effetto di retroazione sul bilancio pubblico attraverso le sue componenti discrezionali, sulla base dell'effetto espansivo sul prodotto lordo che un aumento della spesa pubblica, pur se finanziata *"in toto"* mediante le imposte, è in grado di porre in essere.

Sorgono però dei problemi. *"In primis"*, quello che può essere definito *"il paradosso della regola del pareggio"*: l'equilibrio finanziario risulta più facilmente conseguibile in assenza di una regola che lo preveda espressamente, in quanto un vincolo normativo stabilito *"ex ante"* non è in grado di considerare la pluralità di effetti che la politica di bilancio nel concreto può determinare.

L'uguaglianza tra entrate e spese raggiunta da un paese nell'arco di un quinquennio avrebbe pertanto una validità maggiore rispetto al pareggio riferito ad ogni singolo anno, con l'ulteriore vantaggio di far derivare questa *"virtù"* finanziaria dal grado di efficacia delle manovre stesse, dato che l'iniziale disavanzo

strutturale verrebbe controbilanciato, in tutto o in parte, dal successivo miglioramento del saldo ciclico legato all'effetto della spesa sul reddito nazionale. Tale limite porrebbe l'attenzione sia sulla stabilità finanziaria che sulla crescita economica, diversamente dalla regola del pareggio che si concentra unicamente sul primo aspetto pur senza escludere, in linea di principio, effetti espansivi delle misure di "policy".

Non è inoltre auspicabile un bilancio in surplus (peraltro improprio per il settore pubblico, privo per definizione della finalità di generare utili) perché ciò comporterebbe una sottrazione di risorse disponibili al sistema economico e (come lo stesso Buchanan teorizza) il venir meno di un loro possibile impiego produttivo<sup>38</sup>, con relativi oneri in termini di costi-opportunità. Né tale avанzo dovrebbe essere restituito ai cittadini, in quanto potrebbe esserne necessario l'impiego per rispettare la regola del pareggio in presenza di una recessione economica. E qui passiamo ad una ulteriore "criticità".

Se si studia il funzionamento di un bilancio "à la Haavelmo" seguendo un percorso inverso, partendo cioè dagli andamenti del ciclo economico e non dagli interventi attivi da parte dei "policy makers" per poi andare ad analizzare il comportamento di risposta da parte delle autorità, risulta evidente l'incoerenza intrinseca di una regola, quale quella del pareggio, che potrebbe determinare il ricorso forzato a politiche pro-cicliche e conseguenti situazioni di squilibrio finanziario e di instabilità del sistema economico.

In caso di recessione, infatti, il deficit pubblico tenderebbe ad ampliarsi, in quanto aumenterebbero i sussidi di disoccupazione e diminuirebbe il gettito per la minore base imponibile. Per rispettare il vincolo del pareggio, le autorità sarebbero costrette ad implementare politiche economiche restrittive; a fronte del temporaneo riequilibrio del saldo di bilancio, si avrebbero così effetti pro-ciclici sull'economia, con un ulteriore deterioramento delle condizioni del sistema economico e un effetto aggiuntivo sul bilancio attraverso le sue componenti discrezionali, e così via. Ecco come il sentiero virtuoso si trasformerebbe in un circolo vizioso, una spirale di disavanzi crescenti e di recessione economica<sup>39</sup>.

In sostanza, il pareggio di bilancio non solo priva il settore pubblico della possibilità di svolgere un ruolo attivo nell'economia, importante specialmente nei momenti di forte crisi di fiducia degli operatori economici, ma crea le condizioni per manovre pro-cicliche e tendenze recessive.

In linea teorica, per fronteggiare gli effetti sul bilancio di una crisi economica potrebbero essere utilizzati gli avanzi accumulati nelle precedenti fasi favorevoli del ciclo (anche se, seguendo in tutto e per tutto l'ortodossia del pareggio, pure l'eccesso di entrate rispetto alle erogazioni di spesa dovrebbe essere immediatamente assorbito) ma è poco probabile che un sistema decisionale che si caratterizzi storicamente

<sup>38</sup> L'utilizzo dei surplus per ridurre il debito non viene considerato nell'analisi, in quanto la regola del pareggio di bilancio presuppone un ammontare trascurabile di debito, teoricamente frutto unicamente degli sfasamenti temporali dei flussi di entrata ed uscita di cassa. Peraltro, anche se rimuovessimo questa ipotesi "forte", non necessariamente la riduzione del debito dovrebbe figurare tra le priorità dei "policy makers"; il fatto che lo sia oggi non implica che debba esserlo sempre e ovunque.

<sup>39</sup> Lo stesso discorso (anche se meno frequente nella realtà) vale nel caso opposto di "surriscaldamento" dell'economia, con surplus crescenti e tensioni inflazionistiche e salariali "à la Phillips".

per forti tendenze alla spesa in deficit -e per questo frenato negli *“appetiti”* dal vincolo del pareggio, in linea con il pensiero buchaniano- non ceda alla *“tentazione”* di impiegare i maggiori introiti netti appena questi si manifestano<sup>40</sup>.

L'assenza di una visione di politica economica di medio/lungo periodo e l'incapacità di filtrare le prevedibili pressioni da parte dei gruppi sociali finalizzate a beneficiare dell'avanzo attraverso trasferimenti o forme di agevolazione fiscale tornerebbero *“in auge”* attraverso politiche di spesa *“short-sighted”* caratterizzate da scarsa efficienza economica.

Quanto appena detto a proposito dell'interazione tra bilancio pubblico e ciclo economico può essere visto anche in un'altra ottica, quella cioè secondo la quale lo scostamento tra la crescita effettiva e quella stimata dal Pil potrebbe essere determinata da previsioni troppo ottimistiche da parte delle autorità, anziché da *“shocks”* che colpiscono in modo eccezionale ed imprevisto l'economia.

Come abbiamo visto, gli impegni di spesa (tranne il caso dei sussidi di disoccupazione) autorizzati in sede di adozione del documento di finanza pubblica non variano nel corso dell'esercizio in base all'andamento del reddito nazionale, diversamente dai mezzi di copertura. E' noto che gli stabilizzatori automatici agiscano tutti nella medesima direzione, sia dal lato della spesa che dell'entrata (peggiorando il saldo di bilancio in caso di recessione e migliorandolo in caso di crescita); come si può vedere nella tabella sopra riportata, le elasticità riferite ai paesi UE risultano però maggiori nelle voci di entrata, per l'importanza delle imposte nel sistema economico e la progressività del sistema tributario<sup>41</sup>.

In un bilancio di tipo previsionale quale quello pubblico, questa maggiore rigidità delle erogazioni pubbliche previste rispetto al gettito tributario atteso crea ulteriori problemi, correlati all'interazione saldo-ciclo precedentemente descritta.

Ipotizziamo, ad esempio, che il reddito nazionale ammonti nel 2011 a 100 miliardi; se nella fase di predisposizione del documento di bilancio per il 2012 si stima un tasso di crescita del Pil maggiore dell'1% rispetto all'anno precedente, si dovrà tenere conto del conseguente aumento del gettito tributario e delle minori spese pubbliche, determinando un miglioramento del saldo di bilancio. In questo modo, sarà possibile aumentare le spese per un pari importo senza inficiare gli equilibri dei conti pubblici.

Questi impegni di spesa, però, una volta approvati, risulteranno più rigidi rispetto ai mezzi di copertura impiegati; mentre il flusso delle entrate, a legislazione vigente, è suscettibile di variazioni in base

<sup>40</sup> Nel corso degli anni '90 gli Usa hanno avuto crescenti avanzi di bilancio pur in assenza di vincoli finanziari nella Costituzione (come evidenziato nella richiamata lettera al Presidente USA Obama da parte di illustri economisti americani contrari alla costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, a dimostrazione di come un sistema decisionale efficiente possa avere quelle virtù che solitamente vengono attribuite alle regole fisse mantenendo intatta la propria libertà d'azione).

<sup>41</sup> La sensibilità delle voci di entrata rispetto all'andamento del prodotto lordo varia a seconda della categoria considerata; quella delle imposte sulle società è elevata (per l'alta elasticità dei profitti alla produzione venduta), minore per le imposte sulle persone fisiche e per quelle indirette, bassa nel caso dei contributi sociali per la loro natura regressiva.

all'andamento del ciclo economico, indipendentemente da eventuali interventi in materia tributaria da parte del decisore politico, le autorizzazioni di spesa fissate nella legge di bilancio (eccetto quelle riconducibili tra gli "stabilizzatori automatici") sono "cristallizzate" negli stanziamenti che definiscono unicamente il limite massimo per l'assunzione degli impegni (in termini di "competenza") e l'effettuazione dei pagamenti (in termini di "cassa").

Pertanto, a fronte di un ipotetico calo del gettito, al fine di ridurre gli stanziamenti per un pari importo sarebbe necessario un intervento "ad hoc" del Legislatore, ovvero, tenuto conto delle recenti innovazioni in materia, da parte del Ministro dell'Economia, come avvenuto negli anni scorsi mediante la prassi dei "tagli lineari" o "accantonamenti".

Se l'andamento del Pil risultasse sovrastimato, ad esempio con una maggior crescita effettiva rispetto all'esercizio precedente dello 0,5% invece del previsto 1%, si avrebbe nell'esercizio finanziario di riferimento un minor gettito tributario e maggiori oneri; per questi ultimi, peraltro, inciderebbe sia la componente della spesa legata al ciclo, sia quella "rigida" riferita alle autorizzazioni di spesa già concesse in sede di bilancio, per le quali verrebbe meno la copertura finanziaria inizialmente prevista.

L'eventuale definizione di una manovra volta a contenere tale disavanzo imprevisto e riportare il bilancio in pareggio determinerebbe quegli effetti perversi sull'economia e sui saldi di finanza pubblica descritti in precedenza.

E' evidente che anche queste considerazioni risultano in linea con quanto detto a proposito della politica di bilancio "à la Haavelmo": se non si modificano gli incentivi che influenzano le decisioni dei "policy makers", la regola funzionerà in modo asimmetrico, con situazioni di pareggio in un contesto economico di crescita e una spirale recessione-deficit per la concomitanza di politiche restrittive e di fasi economiche avverse<sup>42</sup>.

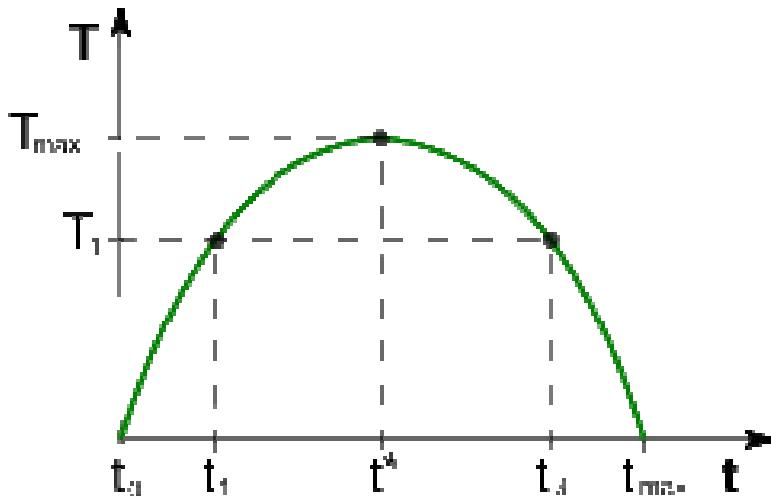
L'effetto delle componenti di spesa cicliche, che modificano il saldo pubblico nella stessa direzione delle entrate (poiché la sensibilità del saldo rispetto al ciclo è dato dalla differenza tra l'elasticità delle entrate e delle spese rispetto al Pil e per queste ultime il valore stimato è negativo) viene aggravato dalla logica giuridico-autorizzatoria del bilancio dei Dicasteri, incardinata nello stanziamento di "capitolo" fissato "ex ante" quale limite massimo di impegni e pagamenti, creando così le condizioni per una compressione ulteriore delle erogazioni pubbliche.

L'analisi di Laffer si sofferma, invece, sull'effetto di una modifica delle aliquote sul gettito, ponendo l'attenzione sulle dinamiche del reddito che ne conseguono. Laffer ritiene infatti che il sistema tributario sia

<sup>42</sup> A ciò si aggiunge il fatto che la modifica degli stanziamenti di spesa in concomitanza di variazioni del gettito legate al ciclo per ottemperare l'obbligo del pareggio porrebbe in essere una eguale flessibilità delle entrate e delle spese rispetto al "trend" dell'economia, che non riflette però la natura delle stesse. Le prime variano per cause estranee alla volontà delle autorità, mentre le seconde necessitano di interventi legislativi "ad hoc" da parte dei "policy makers" per essere adeguate agli effettivi introiti fiscali.

in grado di influenzare le decisioni relative alla domanda e all'offerta di lavoro e, attraverso questo canale, il prodotto netto.

In particolare, l'idea di base è che il sistema fiscale non sia neutrale nel "trade-off" tra offerta di lavoro e tempo libero, in quanto quest'ultimo non è tassato, diversamente dal reddito da lavoro; allo stesso modo, nell'ambito della scelta tra consumo e risparmio privato, il sistema tributario tende ad influenzare quest'ultimo, così come determinati provvedimenti fiscali possono modificare il livello di investimenti stabiliti dalle imprese. Poiché le variazioni del tasso di imposta modificano la base imponibile, attraverso il sopra citato effetto sull'offerta aggregata, l'aumento dei tassi impositivi fa aumentare il gettito fino al livello  $T_{max}$ , oltre il quale, all'aumentare delle aliquote, il gettito incomincia a diminuire.



La spiegazione dell'andamento "*a campana*" della curva di Laffer è la seguente; nella prima fase l'aumento dell'imposizione, a copertura di un incremento della spesa pubblica, fa anche aumentare il Pil, e quindi la base imponibile, dando così luogo ad un gettito addizionale (questa analisi, improntata ai principi del monetarismo, non considera che, nella realtà, attraverso il noto meccanismo del moltiplicatore keynesiano si potrebbe verificare un ulteriore aumento del reddito - e quindi del gettito - in seguito alle decisioni di spesa realizzate).

In questo stadio, infatti, l'aumento di efficienza del sistema derivante dalla spesa pubblica supera le perdite dovute agli effetti disincentivanti della tassazione; quando però i tassi di imposizione diventano talmente elevati che gli effetti disincentivanti dell'imposizione non sono più compensati dall'incremento di efficienza del sistema derivante dalla spesa pubblica, il reddito incomincia a diminuire. Da questo punto A, anche il gettito diminuisce all'aumentare delle aliquote, a tassi via via crescenti, fino ad annullarsi.

Applicando l'analisi di Laffer al caso di una riduzione delle aliquote (spostandosi cioè lungo la parte di curva alla destra del livello  $T^*$ ), si potrebbe realizzare, a fronte di un immediato incremento del disavanzo, la possibilità di un aumento del gettito nel medio termine. In presenza di un vincolo di pareggio di bilancio, ci si troverebbe perciò nella condizione di dover reperire una copertura per provvedimenti che potrebbero più che compensare l'onere immediato; il limitato arco temporale di riferimento del bilancio (l'anno finanziario) impedirebbe così di considerare *"in toto"* l'effetto di un provvedimento fiscale sui saldi di finanza pubblica.

Alla luce di questa analisi (in linea con le conclusioni compiute precedentemente nella trattazione degli effetti di medio termine *"à la Haavelmo"* sul bilancio), garantire un certo margine di azione ai *"policy makers"* consentirebbe paradossalmente di creare *"de facto"* le condizioni per una maggior coincidenza, a livello intertemporale, tra le entrate e le spese, rispetto ad un obbligo di pareggio di bilancio -inevitabilmente riferito unicamente all'anno a cui il documento fa riferimento- che in un'ottica pluriennale determinerebbe un'eccedenza del gettito.

L'esistenza stessa di voci del bilancio che variano in funzione del ciclo economico giustifica perciò le critiche precedentemente espresse a proposito della fissazione di regole rigide di equilibrio finanziario; anche in assenza di un vincolo di uguaglianza tra entrate e spese, il disavanzo di breve periodo verrebbe successivamente controbilanciato dalla riduzione delle spese e dall'aumento delle entrate legate al trend del reddito nazionale, a sua volta influenzato dalle manovre di finanza pubblica.

Accanto alla necessaria flessibilità che può essere richiesta per far fronte a *"shocks"* esogeni difficilmente prevedibili a priori, la problematica degli effetti *"backwards"* sul bilancio delle stesse decisioni di politica economica evidenzia l'insufficienza di un approccio meramente contrattualistico nell'ambito delle scelte pubbliche e la necessità di analizzare il processo di bilancio quale principale fattore di efficienza e di efficacia delle politiche economiche.

Il problema non può perciò essere limitato *"sic et simpliciter"* al perseguitamento dell'equilibrio contabile tra entrate ed uscite annuali, ma deve altresì focalizzarsi sulla rimozione delle cause della irresponsabilità e della debolezza decisionale delle istituzioni preposte alla politica di bilancio, in quanto questi sono i veri fattori che determinano deficit annuali ricorrenti e stock di debito crescenti (come testimonia l'analisi di Pappalardo a proposito del differente rendimento delle democrazie maggioritarie e di quelle consensuali<sup>43</sup>).

Intervenendo solo sugli effetti si mantengono inalterati i motivi, di natura istituzionale, del dissesto finanziario, e per questa via se ne rischia una riproposizione nel prossimo futuro qualora ci sia l'occasione.

Le regole devono incentivare, non imporre, politiche di spesa rigorose; ciò equivale a dire che il problema della finanza pubblica passa per l'articolazione della procedura di bilancio e, in particolare, nella

<sup>43</sup> A. Pappalardo *"Crisi economica, istituzioni e rendimento in 17 democrazie"*; Rivista Italiana di Scienza Politica, n. 3, dicembre 1997.

definizione di premi e punizioni in grado di guidare lungo un sentiero di efficienza le decisioni dei “*policy makers*”, non nell’imposizione di “*targets*” più o meno rigorosi.

## 5. Conclusioni.

La disamina delle teorie di Keynes e Laffer, compiuta nel presente scritto e volta ad evidenziare le criticità della teoria contrattualistica di Buchanan, sottende il peculiare intreccio tra questioni giuridiche e problematiche economiche che permea la materia del bilancio pubblico.

Dal punto di vista pratico, tale visione interdisciplinare si riflette nel fatto che la ricerca di “*equilibrio*” nei conti pubblici non può essere disgiunta dagli effetti del ciclo economico sul bilancio stesso; al tempo stesso, il debito, che trae origine da decisioni di finanza pubblica assunte di disavanzo ma i cui andamenti nel tempo dipendono anche da altri fattori, “*endogeni*” ed “*esogeni*”, può essere gestito se l’ammontare di tale “*stock*” è conforme alla crescita del prodotto interno lordo.

Purtroppo, il ddl. costituzionale di riforma dell’art. 81 della Costituzione, pur tenendo conto delle “*fasi avverse*” e del prodotto lordo “*strutturale*”, tende ad ingabbiare la relazione tra bilancio e ciclo; così facendo, vengono compresse le potenzialità espansive delle decisioni di spesa che le autorità di governo potrebbero implementare per rilanciare un’economia in difficoltà, basando tali iniziative su una valutazione di mera “*economicità*” in termini di risorse pubbliche impiegate, da reperire mediante mezzi di finanziamento “*ordinari*”, e non anche di “*efficienza*” e, soprattutto, di “*efficacia*”, in relazione alle ricadute positive che tali manovre potrebbero determinare sulla crescita economica stessa.

Per questo, la riduzione del rapporto tra debito e Pil, da ultimo prevista nel “*Fiscal Compact*”, potrebbe rappresentare un contraltare “*dinamico*” alla politica di razionalizzazione della finanza pubblica imperniata sulla “*staticità*” del principio del “*pareggio*”, sia pure espresso sotto la forma di un “*equilibrio*” contornato di cautele ed eccezioni.

Il tutto, senza dimenticare un aspetto molto importante, solo accennato nel presente scritto, legato al fatto che l’analisi del bilancio pubblico non può essere disgiunta dalle procedure che conducono alla sua approvazione e, più in generale, dal quadro dei rapporti tra le istituzioni, centrali e territoriali, che vi prendono parte.

## 6. Bibliografia.

- Alesina A. (con P. Aghion e F. Trebbi) “*Endogeneous Political Institutions*”, in “*Quarterly Journal of Economics*”, Maggio 2004.
- Alesina A. e Roubini N. “*Political Business Cycles in OECD Economies*”, *Review of Economic Studies*, vol. 59, 1992.
- Barro R. “*Are Government Bonds Net Wealth?*”, in “*Journal of Political Economy*”, n. 6, 1974.
- Bifulco R. “*Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*”, in *Rivista AIC*, n. 3/2011.
- Bognetti G. “*Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (Note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)*”, in “*Forum di Quaderni costituzionali*”, 1° giugno 2010.
- Brancasi A. “*Legge finanziaria e legge di bilancio*”, Milano, Giuffrè Editore, 1985.
- Brancasi A. “*I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*”; in *Giur. Cost.*, 2006.
- Buchanan J. “*A Contractarian Paradigm for Applying Economic Theory*”, in “*American Economic Review*”, 74, n. 2, 1975.
- Buchanan J. “*Public Finance and Public Choice*”, *National Tax Journal*, vol. 27, 1975.
- Buchanan J. e Tullock G. “*The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*”, Liberty Fund, Indianapolis, 1999.
- Buchanan J. “*Budgetary Bias in Post-Keynesian Politics: The Erosion and Potential Replacement of Fiscal Norms*”, in “*The Collected Works of James M. Buchanan*”, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.
- Buchanan J. e Wagner R. E. “*Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*”, in “*The Collected Works of James M. Buchanan*”, vol. 8, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.
- Buchanan J. “*The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments*”, in “*The Collected Works of James M. Buchanan*”, vol. 14, Liberty Fund, Indianapolis, 2000.
- De Ioanna P. “*Crisi e prospettive della contabilità pubblica*” *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 20, 2009.
- Di Gaspare G. “*Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione per il riequilibrio*”, in “*Amministrazione in cammino*”, Luiss “*Guido Carli*”, agosto 2011.
- Goretti C. e Rizzuto L. “*La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*”, Università Economica Bocconi, Short notes, 2/2011.
- Hansjurgens B. “*The Influence of Karl Wicksell on Richard Musgrave and James Buchanan*”, *Public Choice*, 103, 2000.
- Keynes J. M. “*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*”, Terenzio Cozzi (a cura di), Torino, UTET, 2006.

- Lupo N. *"Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento"*, Luiss University Press, Roma, 2007.
- Lupo N. *"Costituzione europea, pareggio di bilancio ed equità tra le generazioni. Notazioni sparse"*, su *"Amministrazione in cammino"*, 2011.
- Mc Callam B. T. *"The Political Cycle: An Empirical Test"*, Southern Economic Journal, vol. 44, 1978.
- North D. C. *"Economic Performance Through Time"*, American Economic Review, 84, n. 3, 1994.
- Pace A. *"Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare"*, in Rivista AIC, n. 3/2011.
- Paldam M. *"Is There an Electoral Cycle? A Comparative Study of National Accounts"*, Scandinavian Journal of Economics, vol. 81, 1979.
- Pappalardo A. *"Crisi economica, istituzioni e rendimento in 17 democrazie"*; Rivista Italiana di Scienza Politica, n. 3, dicembre 1997.
- Penner R. *"Political Economics of the 1990 Budget Agreement"* in Kosters M. H. (a cura di) *Fiscal politics and The Budget Enforcement Act*, Washington, Aei Press, 1992.
- Perez R. *"La nuova disciplina del bilancio in Germania"*, in Giornale di diritto amministrativo, n. 1/2011.
- Perna R. *"La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana"*, in *"La Costituzione economica"*, n. 3, 2009.
- Persson T. e Tabellini G. *"The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians"*, European Economic Review, n. 43, 1999.
- Rivosecchi G. *"L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei"*, Padova, Cedam, 2008.
- Rivosecchi G. *"Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti"*, in *"Osservatorio sulle fonti"*, n. 1/2011.
- Rivosecchi G. *"Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali"*, in Rivista AIC, n. 1/2012.
- Rubini N. e Sachs J. D. *"Government Spending and Budget Deficits in the Industrial Countries"*, Economic Policy, 1989.
- Sileoni S. *"Pareggio di bilancio. Prospettive per una maggiore credibilità della finanza pubblica"*, IBL focus, novembre 2011.
- Tabellini G. (con G. Persson e G. Roland) *"Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies"*, in *"Quarterly Journal of Political Science"*, maggio 2007.
- Tabellini G. e Siniscalco D. *"Efficienza e rappresentanza del sistema elettorale"*, Il Mulino, XLII, 1993.
- Wicksell K. *"Intorno a un nuovo principio di giusta tassazione"* (trad. it.), in *"Teorie della finanza pubblica"*, a cura di Franco Volpi, Milano 1975.