

64° CONVEGNO DI STUDI AMMINISTRATIVI

Varenna 20, 21, 22 settembre 2018

1^a Sessione: Vincoli di bilancio e sviluppo economico.

Considerazioni introduttive

Il tema della sessione è di particolare attualità.

Esso ripropone, alla luce del nuovo assetto costituzionale introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 2012, una questione fondamentale già variamente affrontata in passato, e cioè se – o in che misura – le scelte di politica economica spettanti al Governo ed al Parlamento trovino un loro limite ed un condizionamento nel principio dell'equilibrio di bilancio e, più complessivamente, in quella che è stata definita dalla dottrina come la “Costituzione economica integrata europea” (intendendo con questo l'insieme delle prescrizioni contenute nei trattati dell'UE e la loro introduzione nell'Ordinamento italiano con le ultime modifiche della Costituzione; si tratta quindi di fonti internazionali, quali il *Fiscal compact*¹; fonti di derivazione UE, quali il Patto *Europlus*, il c.d. *six pack* del 2011 ed il c.d. *two pack* del 2013; fonti interne quali la legge cost. n. 1 del 2012 e la legge rinforzata n. 243 del 2012).

Analoghe questioni erano sorte anche in passato. Se ne trova traccia nelle discussioni dei costituenti e nelle dispute dottrinali dell'epoca, sostanzialmente centrate sull'interpretazione dell'art. 81 Cost. vecchio testo; ci si domandava allora se esistesse un obbligo del pareggio che restringesse le coperture delle leggi di spesa alle sole entrate, escludendo quindi il ricorso al debito (questa era la tesi di Einaudi, che rimase minoritaria; è noto infatti che prevalse l'orientamento contrario, sostenuto da parte della dottrina e che trovò spunto anche nella nota sentenza n. 1 del 1966 della Corte).

Comunque fosse, è certamente affermazione ripetuta in dottrina che la Costituzione, con l'art. 81, non aveva introdotto vincoli di politica economica, e quindi non aveva accolto una specifica teoria economica od una dottrina economica storicamente determinata né, tantomeno, in specifico

¹ Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (meglio noto come Fiscal Compact), sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 e in vigore dal 1° gennaio 2013, ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114.

riferimento all'art. 81 Cost., aveva inteso esprimere un vincolo “di contenuto” o limiti di tipo quantitativo alle politiche di bilancio e quindi non vi era alcuna preferenza riguardo al pareggio, all'avanzo o al disavanzo.

In sostanza, e questo è il punto fondamentale, si è ammesso che il pareggio potesse essere raggiunto anche mediante l'“indebitamento” e quindi il debito è stato ritenuto un legittimo mezzo di copertura.

Considerazioni sul nuovo assetto costituzionale recato dalla legge cost. n. 1 del 2012.

Assai più articolato e complesso è il quadro recato dai nuovi patti europei e dall'introduzione del principio dell'equilibrio del bilancio in Costituzione. E la complessità è il frutto anche di una struttura normativa “plurilivello”, costituita innanzi tutto, ma non esclusivamente, dalla legge costituzionale, dalla successiva legge “rinforzata” e dai vincoli europei.

Mentre le norme costituzionali, modificative direttamente degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., sono dirette a definire nuove regole “strutturali” relative all'equilibrio “a regime” del bilancio, alla possibilità del ricorso all'indebitamento da parte dello Stato e degli enti territoriali e alla valutazione della sua sostenibilità, vi sono altre norme sottordinate destinate a dettare un quadro comunque cogente finalizzato alla risoluzione dei problemi “congiunturali” di risanamento del debito pubblico al fine di rientrare nei criteri di convergenza europei (il richiamo è ai contenuti della “legge rinforzata”, ed in particolare all'introduzione – art. 5, comma 1, lett. e, della legge cost. n. 1 del 2012, di «regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica»).

È inevitabile, per chi affronta le questioni dell'ultima riforma costituzionale, imbattersi subito nella domanda se la nuova disciplina abbia previsto un “pareggio” o un “equilibrio”? Nella legge cost. n. 1 del 2012 il termine “pareggio” compare nel titolo ed il termine “equilibrio” è invece utilizzato nel testo. Tralascio le numerose dispute sul significato di tale discordanza, per alcuni commentatori ritenuta frutto di una inconciliabile divergenza tra termini giuridici ed economici, per altri addirittura in parte giustificata da ambiguità prodotte dalla tecnica redazionale e collegate alla difficoltà di rendere in italiano il termine inglese utilizzato dal Fiscal Compact (“*balanced budget rule*”), il quale può essere tradotto sia come “regola del

pareggio di bilancio” (formula effettivamente utilizzata nella versione italiana del Trattato), sia come “regola dell’equilibrio di bilancio”.

Ma, anche a prescindere da tale questione, sembra interessante capire perché il “pareggio contabile” (se così vogliamo definirlo) in sostanza imposto dal vecchio testo dell’art. 81 Cost., non ha impedito l’enorme accumulo di debito pubblico.

Secondo i commentatori tanto sarebbe avvenuto sostanzialmente per tre cause:

- L’indebitamento era previsto come fonte di copertura (e veri limiti al suo ricorso erano previsti per gli enti territoriali ma non per lo Stato);
- La copertura riguardava leggi diverse da quella di bilancio;
- Le coperture “indicate” non erano idonee ed adeguate (problema che mi sembra ancora attuale) o, comunque, esse non si rivelarono effettivamente tali.

E ci si domanda ora se il nuovo testo dell’art. 81 Cost. è in grado di rappresentare un efficace rimedio. Infatti, a parte la riforma della legge di bilancio, che ha “assorbito” la precedente legge di stabilità, è evidente che per porre un primo baluardo alla crescita (anche sommersa) del debito occorre rendere effettiva la disposizione del nuovo terzo comma dell’art. 81 Cost., il quale stabilisce che “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte”.

Segue: il problema dell’“indebitamento”.

La novità della riforma che potrebbe essere decisiva è costituita dall’introduzione dell’ostacolo a un indiscriminato “indebitamento” contenuto nel nuovo secondo comma dell’art. 81 Cost., che lo collega alle fasi del ciclo economico e, nel caso di eventi eccezionali, lo subordina comunque all’autorizzazione da parte delle camere, da concedere a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

Si tratta in sostanza di regole che intendono porre un freno all’ulteriore incremento palese dello stock del debito.

Ed è su queste regole che potrebbe soffermarsi l’attenzione nella presente sessione, dato l’importante ruolo del debito rispetto alle possibili risorse da destinare a finanziare misure dirette allo sviluppo economico del paese.

La definizione della locuzione “ricorso all’indebitamento” richiede un esame articolato della legge cost. n. 1 del 2012, anche alla luce del *Fiscal compact*.

In dottrina (SAITTO, LUPO/IBRIDO) si è osservato che il nuovo complesso normativo presuppone la seguente tripartizione delle fattispecie di indebitamento consentito:

- a) debito strutturale;
- b) debito collegato al ciclo economico;
- c) debito congiunturale.

In relazione all'indebitamento sono sorte numerose questioni, in particolare ci si è chiesti:

- se il ricorso all'indebitamento è ammesso solamente per rinnovare debito già scaduto (ogni anno scadono alcune centinaia di miliardi, che devono inevitabilmente essere rinnovati);
- se è ammesso anche per effettuare investimenti, in quanto il maggiore debito sarebbe compensato dalla creazione di ricchezza, effetto che potrebbe soddisfare l'esigenza dell'equità intergenerazionale (cioè il maggior onere del debito lasciato alle generazioni future sarebbe compensato dalla maggiore ricchezza). In tal caso si propenderebbe per un concetto di "equilibrio" in senso economico, pur a fronte di un disavanzo finanziario²;
- quindi quale dovrebbe essere il ruolo della spesa per investimenti ed il suo computo nel calcolo ai fini della determinazione dell'equilibrio.

Ricordo al riguardo che anche la Corte, con le sentenze n. 247 del 2017 e nn. 61 e 101 del 2018, ha lambito queste questioni: infatti, riconoscendo il recupero del Fondo pluriennale vincolato (FPV) e dell'Avanzo di amministrazione delle autonomie territoriali nell'ambito delle entrate vevoli ai fini dell'"equilibrio", ne ha valutato gli effetti favorevoli sul riavvio degli investimenti, in precedenza mortificato dalle regole del Patto di stabilità; con la sentenza n. 61 si è anche riconosciuta la natura anticiclica degli interventi previsti dal nuovo art. 81 Cost.

- ci si è pure chiesti quali siano i vincoli effettivi introdotti dal *Fiscal compact* (poiché la possibilità di destinare le risorse agli investimenti sembrerebbe scontrarsi con la necessità primaria di contenere il *deficit* e di ridurre progressivamente il debito pubblico)
- e se le fasi avverse del ciclo economico debbano sommarsi agli "eventi eccezionali".

² "Equilibrio" inteso in senso economico (e non finanziario): quando si tiene conto di come il valore dell'investimento programmato (fuori, quindi, dalle ipotesi di finanziamento della spesa corrente), pur manifestandosi eventualmente fuori e oltre il ciclo di bilancio, finisca per neutralizzare il debito contratto essendo, pur sempre, destinato a creare un futuro valore positivo per la gestione della finanza pubblica.

È vero però che nemmeno la nuova disciplina è riuscita ad impedire l'aumento del debito. In un articolato studio (LUPO/IBRIDO) sulle autorizzazioni parlamentari all'indebitamento a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 (entrata in vigore della legge sull'equilibrio di bilancio), esercitate ai sensi dell'art. 6, commi 3, 5, e 6 della legge cost. n. 1 del 2012 (sei autorizzazioni, compreso il caso del "soccorso" a banca MPS), è stato messo in evidenza che, mentre nel dicembre del 2013, ossia alla vigilia della prima applicazione delle nuove regole di bilancio, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di euro (pari al 129% del rapporto debito-PIL), alla fine del 2016 si era attestato a 2.217 miliardi di euro (132,8% del rapporto debito-PIL).

Cenni sulla disciplina in materia di indebitamento relativa alle autonomie territoriali. Le pronunce della Corte.

Al quadro normativo che ho ricordato si aggiunge la diversa disciplina prevista per gli enti territoriali, introdotta nell'art. 119 Cost.

Per questi, infatti, non è data la possibilità di interventi anticiclici ma è previsto che l'autonomia dell'ente debba essere esercitata nell'ambito dell'equilibrio dei propri bilanci e che le autonomie territoriali debbano concorrere al sostegno del debito pubblico dello Stato.

Al riguardo, alcuni commentatori si sono chiesti se l'"equilibrio" finisca per costituire un "super valore" rispetto all'autonomia di tali enti. Si è anche paventato che esso possa costituire in futuro un più solido appiglio per le manovre di finanza pubblica dello Stato, senza dover più sottostare ai limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La Corte, con la sentenza **n. 88 del 2014** ha evidenziato che, anche se la disciplina dell'indebitamento delle autonomie territoriali è stata ricondotta al coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 del 2009, n. 285 del 2007, n. 320 del 2004, n. 376 del 2003) - pur sottolineandosi come sia «inseparabilmente connessa» alla «salvaguardia degli equilibri di bilancio» (sentenza n. 70 del 2012) - la disciplina uniforme e dettagliata dettata in materia di indebitamento degli enti locali dalla riforma costituzionale in materia di equilibrio di bilancio costituisce il riflesso della natura ancillare della disciplina dell'indebitamento rispetto ai principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico: essa, al pari di questi ultimi,

deve intendersi riferita al «complesso delle pubbliche amministrazioni». I vincoli imposti alla finanza pubblica, infatti, se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di quel «bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale. La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che - e soprattutto - sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.), unità che già nel precedente quadro costituzionale era sottesa alla disciplina della finanza pubblica e che nel nuovo ha accentuato la sua pregnanza. Peraltro si deve rammentare che nella recente sentenza **n. 103 del 2018** la Corte, pur non evocando mai la disciplina in materia di equilibrio di bilancio, ha confermato la propria precedente giurisprudenza (tra le più recenti: sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015) secondo la quale, in conformità all'art. 117 terzo comma Cost. e 119 Cost., se non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata, tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità e devono essere giustificate anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, dove invece una protrazione indeterminata di esse o comunque una reiterazione delle proroghe della loro vigenza finirebbe per sottrarre «al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica»].

In questo ambito, assumono sicuro rilievo le previsioni di riduzione del debito pubblico che - in base all'art. 5, comma 1, lett. e) della legge cost. n. 1 del 2012 - devono essere contenute nella legge “rinforzata” prevista dal (nuovo) sesto comma dell'art. 81 Cost. Si attribuisce infatti alla legge “rinforzata” il compito di disciplinare «l'introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica». Secondo la dottrina (CECCHETTI, GALLO) tale previsione non si accorderebbe con la perdurante previsione del Titolo V che assegna il coordinamento della finanza pubblica alla competenza concorrente. Più in generale, si è osservato che tale fonte, pur contenendo misure congiunturali, dovrebbe essere caratterizzata da una tendenziale stabilità: infatti essa si differenzia dalla legge di bilancio, specie dopo la modifica introdotta dalla legge n. 163 del

2016: in sostanza tale fonte dovrebbe indicare il perimetro entro il quale potrebbe agire la manovra di bilancio.

La Corte nelle sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018 ha criticato la frequente modifica delle regole contenute nella legge rinforzata, che sarebbe stata in sostanza utilizzata per favorire contingenti manovre di finanza pubblica.

In queste sentenze la Corte ha anche affrontato alcuni aspetti della disciplina attuativa della legge rinforzata, con particolare riferimento alle modalità di conseguimento dell'“equilibrio”, secondo i criteri dell'art. 9 – nel testo modificato dalla legge n. 164 del 2012 – che ha definito l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

La questione principale concerneva la possibilità o meno di considerare valevole, ai fini della dimostrazione del conseguimento dell'equilibrio, il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) ed in particolare la sua componente costituita dall'avanzo di amministrazione e dalle entrate reperite mediante ricorso al debito.

Si tratta di decisioni che giungono a lambire uno dei punti più sensibili della nuova disciplina, come attuata dalla “legge rinforzata”, e cioè il ruolo e il peso dell'indebitamento nell'ambito del saldo valevole ai fini dell'“equilibrio”: la Corte con esse ha osservato che il disconoscimento di tale posta d'entrata (nei limiti, ovviamente di legittimo ricorso al debito come previsto dalle disposizioni vigenti), così come degli avanzi di amministrazione positivamente e definitivamente accertati, avrebbe determinato un effetto praticamente espropriativo ai danni delle autonomie territoriali, imponendo loro di reperire contabilmente altri mezzi di copertura per sopperire a quelli ritenuti “non validi ai fini dell'equilibrio”, anche se tali risorse fossero effettive ed idonee a sopperire agli oneri finanziari.

Secondo la Corte una simile previsione, anche se contenuta nella “legge rinforzata”, non potrebbe sottrarsi alla censura di illegittimità per violazione dello stesso art. 81 Cost.; infatti, in tal caso, «il cosiddetto pareggio verrebbe invece a configurarsi come “attivo strutturale inertizzato”, cioè inutilizzabile per le destinazioni già programmate e, in quanto tale, costituzionalmente non conforme agli artt. 81 e 97 Cost.».

Ulteriori considerazioni conclusive.

Frequentemente, dalla lettura delle opinioni degli esperti emerge l'impressione che la spesa possa essere sommariamente distinta tra spesa

buona e spesa cattiva. Mi domando però se tale dicotomia possa valere a contrapporre la spesa corrente alla spesa per investimenti. La spesa corrente serve per produrre attualmente i servizi destinati in ultima analisi a beneficiare i cittadini; è quindi condivisibile l'opinione di chi sostiene che essa non dovrebbe essere finanziata con il ricorso al debito, in quanto i beneficiari – attuali – sarebbero sgravati dagli oneri, mentre questi ricadrebbero su quelle generazioni future che di tali servizi non beneficerebbero. Inoltre gli accresciuti oneri del debito renderanno in futuro sempre più difficile il mantenimento degli attuali livelli di protezione. Di contro però, laddove si persegua – anche per finalità di riduzione del debito pubblico – la riduzione costante di tale spesa, quindi anche mortificando e riducendo le prestazioni dei servizi, e si riservino le (poche) risorse agli investimenti, destinati a produrre gli effetti principalmente in un tempo futuro, si farebbe egualmente un torto alla c.d. equità intergenerazionale, questa volta a vantaggio – e non a discapito, come sino ad oggi è prevalentemente avvenuto – delle generazioni future.

In sostanza, si può osservare che le misure dirette a contenere o ridurre il debito pubblico, proprio per le loro ineludibili ripercussioni sia sulle generazioni presenti che su quelle future (il mancato contenimento aggrava il peso sui posteri, il contenimento pone invece il sacrificio in capo ai presenti) implicano sempre e comunque una questione di equità intergenerazionale. Al riguardo la Corte, nella sentenza n. 88 del 2014 ha osservato che «Si deve aggiungere che l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli “fondanti” (sentenza n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future».