I VINCOLI ALL'INDEBITAMENTO PUBBLICO ALLA LUCE DELLA LEGGE COSTITUZIONALE 20 APRILE 2012, N. 1

di FRANCESCO STROCCHIA
Esperto in contabilità e finanza locale

SOMMARIO
1. - Generalità introduttive
2. - La funzione economica dell'indebitamento
3. - L'impostazione del nuovo art. 81 Cost.
4. - Le modifiche apportate ad altre disposizioni costituzionali
5. - Il contenuto della legge applicativa
6. - Considerazioni riassuntive

1. - Generalità introduttive.

Con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è stato introdotto nella Carta fondamentale del nostro Paese il «principio del pareggio di bilancio», intendendosi, con tale locuzione, una serie di disposizioni tese ad azzerare, in senso strutturale, il ricorso all'indebitamento per il fronteggiamento del disavanzo, indebitamento che diviene ora ammissibile non più in generale, bensì soltanto in via residuale, in presenza di determinate condizioni, quali una congiuntura economica negativa o il verificarsi di eventi eccezionali.

Il precedente art. 81, infatti, limitandosi a prevedere che ogni legge che avesse comportato nuove spese avrebbe dovuto indicare i mezzi per farvi fronte – principio che ha del resto trovato conferma – non fissava alcun limite all'indebitamento medesimo, che poteva pertanto accrescersi anche oltre i limiti della sua sostenibilità. Soltanto se tale ricorso fosse stato posto in essere da parte degli enti territoriali, questi sarebbero incorsi nei vincoli posti dall'art. 204 del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, così come più volte novellato, prevedendosi inoltre, sempre limitatamente al comparto medesimo, che l'indebitamento potesse finanziare esclusivamente le spese di investimento, giusta l'integrazione apportata all'art. 119 Cost., sesto comma, dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

D'altra parte, già si era detto che il principio del pareggio, ove fosse stato accolto rigidamente, prevedendosi per il bilancio dello Stato un'eliminazione *tout court* del ricorso all'indebitamento, ed imponendosi pertanto una costante assenza di disavanzo, sarebbe stato inammissibile, anche alla luce dell'evoluzione del pensiero economico, dalle teorie classiche, che pur sostenevano tale assunto, a quelle Keynesiane, che ne avevano invece evidenziato i limiti e gli effetti perversi (1).

Difatti, se da un lato il legislatore non ha certamente aderito ad una tale accezione estrema, dall'altro, anche alla luce dei vincoli assunti dal nostro Paese relativamente all'adesione alle regole europee del *fiscal compact*, ha acconsentito a restringere alquanto la stessa, generale possibilità del ricorso all'indebitamento, che rappresenta una leva essenziale per lo sviluppo ed il mantenimento della competitività del sistema, con ciò determinando un'inevitabile compressione della sovranità nazionale, del resto conseguente a quella, primigenia, dell'abbandono della propria moneta liberamente fluttuante sui mercati valutari.

Se, infatti, tale ricorso è ammesso con riguardo all'andamento del ciclo economico, oltreché per specifici eventi eccezionali, ne è stato d'altra parte inibito l'utilizzo per lo sviluppo in quanto tale, non ammettendolo come risorsa ordinaria per

(1) F. STROCCHIA, *Il principio del pareggio di bilancio e le sue implicazioni sullo sviluppo sostenibile*, in «Nuova Rassegna», 2011, n. 19-20, pag. 1955.

il finanziamento delle spese di investimento, pur entro limiti di sostenibilità ancorati ad effettivi parametri di bilancio. Si è riproposto, invece, un vero e proprio pareggio strutturale, da raggiungersi pertanto senza il concorso dell'indebitamento, che, anche se non riferito al singolo esercizio finanziario, bensì al ciclo economico, potrebbe risultare troppo gravoso per il mantenimento nel tempo della competitività del sistema e del sostegno della domanda; ciò anche per l'effetto di sostituzione dell'indebitamento medesimo col ricorso alternativo alla tassazione, che a questo punto si pone come via obbligata, rivelando anche, nel contempo, un mutamento nella filosofia stessa dell'attività finanziaria dello Stato e dei rapporti con i cittadini.

È auspicabile pertanto che, a fronte di ciò, possa rapidamente emergere una valida contropartita, con la predisposizione di adeguati strumenti alternativi a livello europeo – quali i *project bond*, gli *eurobond* e simili – così da ovviare alla compressione delle possibilità di perseguire autonomamente la funzione di indirizzo politico e di sviluppo del sistema economico, funzione che, del resto, avrebbe dovuto continuare ad appartenere in modo più lato ad ogni singolo Stato, una volta definite le correlazioni necessarie per la sua sostenibilità.

2. - La funzione economica dell'indebitamento.

Si assiste attualmente al tentativo, sostenuto da più parti, di ricondurre il ricorso all'indebitamento ad un'accezione negativa; ciò è indubbiamente ascrivibile al suo utilizzo in termini dissennati e distorti negli ultimi decenni, ma non può certo inficiare i principi consolidati che lo pongono, invece, tra le leve fondamentali per il sostegno degli investimenti per qualsiasi soggetto economico.

Infatti, argomentando in generale, una limitazione troppo forte dello stesso – comunque da intendersi solo in tal senso e non per il finanziamento della spesa corrente – comporterebbe necessariamente, in senso alternativo, un eccessivo ricorso alla tassazione, con tutti i suoi effetti negativi sul risparmio e recessivi per l'intero sistema economico, accanto ad un'inevitabile diminuzione del *welfare*.

Se, pertanto, anche una sua rivalutazione per il finanziamento degli investimenti pubblici va certamente contro gli schemi correnti, ciò non toglie, tuttavia, che, in una visione neutrale e razionale, il suo utilizzo rappresenti, di per sé, per qualsiasi soggetto economico, la possibilità di ottenere un'anticipazione di risorse rispetto a quelle correnti, convogliandole in vista dell'ottenimento di benefici futuri. Questo vale per qualsiasi operatore economico, sia esso una famiglia, un'azienda o altro e, pertanto, anche per il sistema economico nel suo complesso; ciò che non è ammissibile è, invece, l'utilizzo di tale risorsa per il finanziamento di spese correnti, generandosi esclusivamente, in tal caso, a fronte di una spesa immediata, il formarsi di passività onerose a carico delle generazioni future (2).

In quest'ottica, anche se spesso misconosciuto, giova ricordare il principio di Ricardo, che, pur con taluni limiti, ben esprime *in nuce* la questione delle ricadute, in termini generazionali, dell'indebitamento medesimo, puntualizzando che esso grava comunque sulla generazione che l'ha contratto, in quanto, per le successive, l'onere degli interessi si compensa, quale partita di giro, con la correlativa tassazione.

Se si può in qualche modo obiettare su quest'ultimo punto, non così sul primo, perché la destinazione al risparmio del controvalore dell'indebitamento contratto, rendendolo pertanto possibile, avviene, in senso definitivo, a scapito di un consumo iniziale di risorse, quindi con un sacrificio comunque ascrivibile alla medesima generazione che l'ha contratto.

---

(2) F. STROCCHIA, *L'utilizzo dell'indebitamento per spese correnti alla luce della giurisprudenza contabile*, in «Azienditalia Finanza e Tributi», 2011, n. 7, pag. 589.

L'onere del pagamento degli interessi e del rimborso del capitale, invece, va vagliato unicamente alla luce di una valutazione effettuata in termini di costi-benefici: ove questi ultimi, quali flussi incrementali di beni e servizi globalmente ritraibili dagli investimenti effettuati, risultassero maggiori dei correlativi esborsi per il pagamento degli interessi e il rimborso del capitale, le successive generazioni ne ritrarrebbero comunque un vantaggio; viceversa nel caso opposto, così come nell'ipotesi limite, già accennata, nella quale l'indebitamento, qualora utilizzato per la spesa corrente, genererebbe una totale traslazione del suo carico da quella precedente – che l'avrebbe comunque sopportato – a quelle successive.

D'altra parte, anche al di fuori dell'ambito macroeconomico, esso riveste una funzione fondamentale già nelle imprese, le quali non potrebbero altrimenti soddisfare il loro fabbisogno finanziario per realizzare gli investimenti in cespiti immobilizzati, risultando a tal fine insufficiente, in generale, il ricorso a mezzi propri, mentre le risorse correnti, seppur possono in parte concorrere a generare autofinanziamento, si rileverebbero a tal fine inappropriate.

Premesse queste considerazioni generali sulla funzione dell'indebitamento, soprattutto al fine di riconsiderarlo in un ambito di neutralità, piuttosto che in quello, comprensibile, ma unilaterale, che tende ad evidenziarne esclusivamente gli effetti negativi, si può pertanto analizzare la nuova riforma costituzionale. Questa, partendo dall'esigenza di salvaguardare maggiormente gli equilibri di bilancio nel tempo, ha inteso disciplinare, nell'alveo delle intese europee relative al *fiscal compact*, il ricorso all'indebitamento medesimo, assegnando ad esso un ruolo comunque di straordinarietà, limitato a particolari situazioni, in luogo di una sua previsione quale risorsa ordinariamente usufruibile, seppur sempre da monitorarsi nella sua sostenibilità.

3. - L'impostazione del nuovo art. 81 Cost.

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1/2012 in questione apporta appunto integrazioni e modificazioni al precedente art. 81 Cost., che conserva immutato, come già detto, il principio della previsione dei mezzi con i quali far fronte ai nuovi oneri conseguenti ad ogni legge di spesa, accogliendo, tuttavia, una nuova regolamentazione per il ricorso all'indebitamento, che viene poi ulteriormente puntualizzata nel primo comma del successivo art. 5.

Il riferimento iniziale del nuovo art. 81 è ad un principio di equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio dello Stato, tenuto comunque conto degli andamenti positivi e negativi del ciclo economico. Il legislatore, riferendosi espressamente a fasi congiunturali positive e negative del sistema economico, pare qui direttamente ispirarsi alla c.d. «teoria del bilancio ciclico», secondo la quale l'equilibrio del bilancio deve appunto essere valutato non tanto e non solo con riferimento ai singoli esercizi finanziari, bensì al ciclo economico, sottintendendo la possibilità del verificarsi di disavanzi in quelli negativi e avanzi in quelli positivi, convergendo comunque, tendenzialmente, verso una loro sintesi finale di equilibrio.

La valenza giuridica del bilancio, di per sé annuale, viene a coniugarsi, pertanto, con quella economica, riferita al ciclo economico, privilegiando, per quest'ultima, un ambito pluriennale, comunque sempre da definirsi in senso operativo, con riferimento al quale valutare la correlazione in termini di equilibrio.

Un tale principio non è di poco conto: esso implica l'adesione, da parte del legislatore, ad una accezione della finanza pubblica intesa comunque in senso funzionale e non solo neutrale, la quale ultima era stata tipica espressione della scuola economica classica. È compito dello Stato, pertanto, perseguire politiche finanziarie anticicliche, accettando dei disavanzi di bilancio nelle fasi negative del ciclo economico, comunque da compensarsi in quelle positive: il che comporta un

implicito riconoscimento dell'azione stimolante che lo Stato può esercitare al fine di integrare la domanda globale del sistema economico nelle fasi recessive attraverso il ricorso al disavanzo finanziato dall'indebitamento (politica di *deficit spending*); tutto ciò, pertanto, nell'alveo delle teorie Keynesiane, che trovano così accoglimento nell'impostazione della nuova disciplina dell'indebitamento attuata a livello costituzionale.

Il principio del ricorso a quest'ultimo per il finanziamento di disavanzi atti a superare una congiuntura economica negativa, con riassorbimento in quella successivamente positiva, è del resto ribadito nel secondo comma del nuovo art. 81 Cost., che prevede due distinte fattispecie nelle quali possa farsi ricorso allo stesso: nella prima, appunto al fine di fronteggiare gli effetti del ciclo economico, senza alcuna particolare autorizzazione; nella seconda, invece, previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta, al verificarsi degli eventi eccezionali di cui al successivo art. 5.

A tal proposito, il nuovo art. 81 Cost., così come riformulato, demanda appunto, a mezzo del suo ultimo comma, ad un'apposita legge, da approvarsi a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, la fissazione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri atti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci medesimi, quelli per la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni, nonché la definizione degli stessi eventi eccezionali in presenza dei quali è consentito il ricorso all'indebitamento non riconducibile ad andamenti ciclici del sistema economico.

È pertanto richiesta, per l'applicazione delle nuove disposizioni, a decorrere dall'anno 2014, l'emanazione di tale legge, che può anche suscitare talune problematiche riconducibili alla sua natura di legge comunque ordinaria, ma alla quale non può non essere riconosciuta una valenza particolare, derivante proprio dal *quorum* richiesto per la sua approvazione. Il suo contenuto, che non potrà, anche in termini sostanziali, divergere dai criteri formulati in sede europea, avrà comunque una forte valenza, dipendendo dai criteri stabiliti nella stessa il ricorso alternativo a manovre fiscali correttive che, in assenza della possibilità di utilizzare l'indebitamento, anche per gli investimenti, non potranno non costituire, in senso ordinario, una via obbligata per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

4. - Le modifiche apportate ad altre disposizioni costituzionali.

La riformulazione dell'art. 81 Cost. ha indotto il legislatore all'integrazione di altre disposizioni costituzionali correlate; in particolare, è stato premesso un nuovo comma all'art. 97 Cost., affermandosi, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, che anche le pubbliche amministrazioni debbano concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Un'altra modificazione è stata apportata all'art. 117 Cost., a mezzo dell'art. 3 della legge costituzionale in questione, che ha spostato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici da quelle a legislazione concorrente, come prima previsto, a quelle a legislazione esclusiva dello Stato, inserendola appunto tra quelle di cui alla lett. *e*) del secondo comma dell'articolo medesimo (3).

Anche relativamente all'art. 119 Cost. sono state apportate delle modificazioni: l'art. 4 successivo della nuova legge costituzionale ha infatti aggiunto al primo comma di tale articolo, di seguito all'affermazione che gli enti territoriali godono di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il principio che ciò vale nel rispetto

(3) La materia dell'armonizzazione dei bilanci, nata con la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante la delega al Governo in relazione al federalismo fiscale, è stata oggetto del D.L.vo 23 giugno 2011, n. 118, attuativo della delega stessa. Con D.P.C.M. 28 dicembre 2011 si è iniziata una sperimentazione biennale, tesa a verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile, così come delineato, al comparto degli enti territoriali.

dell'equilibrio dei relativi bilanci, concorrendo comunque ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari stabiliti in sede europea.

È lo stesso principio, già evidenziato nel nuovo art. 81 Cost., ed esteso, come già visto, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 97 Cost., ed ora anche agli enti territoriali.

Tutta la pubblica Amministrazione in senso lato, comprensiva anche di tali enti, deve pertanto orientare la propria attività all'equilibrio dei bilanci, nonché ai vincoli economici e finanziari stabiliti in sede europea.

L'art. 4 in questione, a mezzo della lett. *b*) successiva, apporta poi un'ulteriore integrazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., prevedendo ora che gli enti territoriali, per i quali vale il principio costituzionale dell'esclusiva destinazione dell'indebitamento al finanziamento di spese di investimento, debbano predisporre, in tal caso, dei contestuali piani di ammortamento del debito medesimo, rispettando inoltre la condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione permanga l'equilibrio di bilancio.

Il ricorso a prestiti che prevedono invece un rimborso unico a scadenza (tipo *bullet*), già sottoposto per gli enti territoriali alla condizione dell'affiancamento obbligatorio di un piano di accumulazione per il rimborso a scadenza (*sinking fund*), introdotto dall'art. 1, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successivamente inibito *in toto* dall'art. 62, comma 1, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è ora precluso definitivamente, con principio assurto a rango costituzionale. Soltanto lo Stato può pertanto ricorrere a tale forma di indebitamento, mentre gli enti territoriali sono comunque obbligati alla predisposizione di piani di ammortamento comprensivi di quote capitali ed interessi, rispettando l'ulteriore condizione, già citata, che ciò costituisca una situazione di equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

5. - Il contenuto della legge applicativa.

Nell'art. 5 della legge costituzionale sempre in questione è definito il contenuto della legge applicativa prevista dal nuovo art. 81 Cost., disaggregato nei suoi punti qualificanti.

Tale legge dovrà prevedere delle verifiche, sia preventive che successive, sugli andamenti di finanza pubblica, accertando le cause degli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni e fissandone anche il limite massimo consentito, al di là del quale siano da prevedersi interventi correttivi. È questo un principio di forte rigore finanziario: siccome il bilancio deve chiudere in pareggio, senza alcun disavanzo fronteggiabile con l'indebitamento, ad eccezione di quello riconducibile all'andamento del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, ogni scostamento da questa situazione determinerà appunto il ricorso a manovre finanziarie aggiuntive.

L'indebitamento finalizzato al finanziamento di disavanzi riconducibili ad un ciclo economico avverso riceve peraltro un trattamento particolare, non richiedendo, di per sé, alcuna preventiva autorizzazione da parte delle Camere, a differenza di quello ammissibile in caso di gravi recessioni economiche, di crisi finanziarie e di gravi calamità naturali, quali eventi eccezionali che possono consentirne il ricorso, seppur alla luce dei criteri che la stessa legge applicativa fornirà.

Come già accennato, il legislatore costituente non ha ritenuto di puntualizzare il riconoscimento, in linea generale, dell'indebitamento come strumento elettivo per lo sviluppo del sistema economico, quale fonte di finanziamento degli investimenti tipicamente infrastrutturali. Mentre, infatti, per il superamento di una congiuntura economica negativa possono essere attivate anche solo misure di incentivazione dei consumi, interni ed esteri, senza necessariamente ricorrere a spese di investimento, la sostenibilità, nel tempo, di condizioni di sviluppo e di competitività del sistema economico richiedono necessariamente, indipendentemente dagli

andamenti ciclici dell'economia, degli investimenti infrastrutturali e nella ricerca, tipicamente finanziabili proprio col ricorso all'indebitamento.

Nella legge applicativa in questione è previsto, inoltre, l'introduzione di regole sulla spesa pubblica che mirino alla salvaguardia degli equilibri di bilancio e alla riduzione del rapporto debito/pil nel lungo periodo, così come l'istituzione, presso le Camere, di una *authority* con compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e dell'osservanza delle regole di bilancio.

A tal proposito, si sono già delineati contrasti circa la previsione di un tale organismo che, così come individuato nel dettato costituzionale, fa pensare ad una emanazione della sfera politica, potendo creare, d'altra parte, una sorta di duplicazione con la stessa Corte dei conti, già istituzionalmente depositaria della funzione di controllo contabile sugli atti della pubblica Amministrazione.

La legge applicativa in questione dovrà anche fissare le modalità con le quali lo Stato, sia in presenza di un ciclo economico negativo che al verificarsi degli eventi eccezionali, così come identificati dalla stessa, concorre ad assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali; ciò anche in deroga alle disposizioni dell'art. 119 Cost., così come integrato ai sensi del già citato art. 4, lett. *a*), della nuova legge costituzionale.

È questa una disposizione garantista per assicurare il mantenimento di un adeguato livello di *welfare* anche nelle fasi di recessione economica o in presenza di gravi calamità naturali, situazioni nelle quali potrà comunque provvedersi anche al di là dei vincoli di entrata e di spesa riconducibili all'art. 119 Cost.

Ulteriori questioni sono demandate alla legge di attuazione in questione: oltre a stabilire il contenuto della legge di bilancio dello Stato, essa dovrà regolare la facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento, nei limiti dell'art. 119 Cost., sesto comma, così come modificato dalla legge costituzionale stessa; dovrà stabilire, infine, le modalità attraverso le quali tali enti concorrono alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche.

Per tale legge di attuazione è fissata l'approvazione entro il termine del 28 febbraio 2013.

6. - Considerazioni riassuntive.

La *ratio* del nuovo art. 81 Cost. e delle disposizioni ad esso collegate si incentrano prevalentemente nell'assicurare, nel breve e nel medio-lungo termine, il mantenimento di un equilibrio dei conti dello Stato e delle amministrazioni pubbliche, ivi compresi gli enti territoriali. Disposizioni improntate a maggior rigore delle attuali, certamente necessarie dopo decenni di finanza non controllata, che ha caratterizzato il nostro, al pari degli altri Paesi; esse vanno comunque inquadrate alla luce degli accordi europei del *fiscal compact*, per i quali si invoca, comunque, da più parti, una maggiore flessibilità, onde stimolare i sistemi economici verso situazioni di più elevata occupazione e di possibile sviluppo.

I vincoli che si sono voluti porre, a livello costituzionale, all'indebitamento, istituzionalizzandone, quale regola generale, la relativa assenza, e prevedendosi cioè il pareggio di bilancio, non possono non coniugare regole di sana gestione finanziaria con altre, comunque funzionali allo sviluppo del sistema economico.

Da questo punto di vista, la formulazione del nuovo art. 81 in questione rende palpabile la cessione di sovranità, comunque inevitabile, che ogni Stato europeo effettua a livello sovranazionale, laddove il ricorso all'indebitamento viene posto solo in termini residuali, finalizzandolo esclusivamente a politiche anticicliche e non invece, come sua destinazione elettiva, alla promozione dello sviluppo ed al mantenimento della competitività del sistema, come in ogni stato sovrano.

Evidentemente si presuppone che ciò

debba rientrare in una funzione di vero e proprio indirizzo politico, man mano sottratta ai singoli Stati europei e demandata ad un'autorità sovranazionale.

Il problema, a questo punto, diviene quello di constatare l'effettività di questo processo, peraltro ancora *in fieri,* che presuppone, comunque, almeno un'uniformità di vedute sulle questioni fondanti dei processi economici e sociali e l'approntamento di strumenti comunitari efficaci.

Se il nostro legislatore costituente non ha ritenuto di evidenziare maggiormente il ruolo fondamentale rivestito dall'indebitamento, ove opportunamente utilizzato, al fine di promuovere autonomamente la competitività e lo sviluppo del sistema economico, sarebbe auspicabile che tale principio fosse appunto accolto nelle opportune sedi sovranazionali, rifacendosi comunque a principi economici e finanziari consolidati.

Proprio alla luce di questi, infatti, l'indebitamento dovrebbe essere promosso elettivamente per il finanziamento delle spese di investimento infrastrutturale, lasciando alla tassazione ordinaria, altrimenti causa di effetti drasticamente recessivi sul sistema economico se posta a livelli esorbitanti, il reperimento delle risorse destinate alla spesa corrente. Si avrebbero, in tal caso, bilanci in tendenziale equilibrio in linea corrente, e nei quali gli investimenti verrebbero finanziati, secondo i più consolidati principi economici, attraverso l'indebitamento medesimo (4).

È questa, comunque, una tesi che pare ormai confliggere con i vincoli costituzionali testé introdotti, i quali non prevedono alcuna distinzione tra le spese di investimento e quelle correnti, accomunandole indistintamente in un pareggio strutturale con le entrate globali, ottenuto solo col ricorso alla tassazione e non anche all'indebitamento.

La tecnica finanziaria dianzi citata, peraltro già nota nelle dottrine economico-finanziarie, quale «teoria del doppio bilancio», consentirebbe il monitoraggio della spesa corrente, che troverebbe un limite nelle correlative entrate, definendo un equilibrio a breve termine, da conservarsi comunque nel tempo; gli investimenti, invece, finanziati con l'indebitamento, determinerebbero un incremento della domanda aggregata e quindi del reddito nazionale, mentre le maggiori entrate fiscali conseguenti, anche a parità di pressione tributaria relativa, potrebbero consentire l'ammortamento dei prestiti pubblici con i quali erano stati finanziati gli investimenti medesimi, secondo i principi tipici di una politica finanziaria e di bilancio anticiclica.

Le due teorie, pertanto, quella del «doppio bilancio», che sostiene il finanziamento degli investimenti con l'indebitamento, e quella del «bilancio ciclico», che si ripropone un suo tendenziale equilibrio con riferimento al ciclo economico anziché a quello finanziario annuale, possono coniugarsi in modo sinergico, consentendo uno sviluppo compatibile con sane politiche finanziarie. Tale sinergia, comunque, non risulta più valida e proponibile nel momento in cui non trovi applicazione il principio del ricorso all'indebitamento per il finanziamento degli investimenti, utilizzando invece, al suo posto, la leva tributaria, che, per i suoi effetti recessivi, verrebbe ad alterare *ab initio* quelli di sostegno alla domanda globale del sistema economico.

La legge applicativa di cui all'art. 5 prevede anche l'individuazione di regole per la riduzione dell'incidenza del debito pubblico sugli equilibri di bilancio, che rappresenta indubbiamente una problematica centrale in tal senso.

Proprio la questione dell'ammortamento dei prestiti pubblici merita comunque una puntualizzazione, essendo stata da sempre affrontata in modo sostanzialmente empirico, lasciando che i debiti pubblici, tipicamente emessi dagli Stati

(4) Sulla stessa linea, cfr. G. La Malfa, *Pareggio di bilancio? Sulla spesa corrente*, in «Il Sole-24 Ore» del 2 dicembre 2011; cfr. anche F. Strocchia, *Il principio del pareggio di bilancio e le sue implicazioni sullo sviluppo sostenibile*, cit.

con rimborso in unica soluzione, fossero poi rinnovati alla scadenza medesima, cumulandosi fra loro nel tempo e divenendo un fardello in grado di appesantire gli equilibri di bilancio successivi, a causa della tassazione necessaria a fronteggiare il peso degli interessi relativi.

In sostanza, pur in presenza di teorie che mostrano la possibilità del relativo rimborso, gli Stati hanno generalmente omesso di attuare, nelle fasi di prosperità del ciclo economico, ogni politica tendente al riassorbimento del debito pubblico così generato, come appunto sostiene la teoria del bilancio ciclico.

La risultante è stata il formarsi di ingenti *stock* di debito pubblico, lasciando poi la soluzione ad interventi di carattere straordinario, come la cessione di cespiti, ovvero confidando in periodi di forte prosperità, accompagnati da andamenti inflazionistici che conducano ad una riduzione del rapporto debito/pil ottenuta con l'aumentare del denominatore, o anche ricorrendo a ristrutturazioni, consolidamenti o, al limite, anche a casi di ripudio dello stesso, comunque al fine di ridurne il peso relativo; tutte manovre comunque riconducibili alla mancata applicazione di corrette politiche finanziarie di graduale rientro, nei limiti compatibili, dal debito medesimo nelle fasi di prosperità.

Il nuovo dettato costituzionale ha dedicato attenzione alla questione, prevedendo, a fronte del formarsi di *stock* di debito per il finanziamento di investimenti anticiclici o anche riconducibili all'accadimento di eventi eccezionali, l'obbligo di redigere un piano di rientro dallo stesso; principio questo rafforzato per gli enti territoriali, ai quali è inibito *tout court*, come già visto, il ricorso a prestiti con rimborso in unica soluzione a scadenza.

Il legislatore medesimo si è qui indubbiamente ispirato a criteri di sana gestione finanziaria, del resto accolti nei trattati stipulati in sede europea, anche se il rigore nel rientro dall'indebitamento potrebbe risultare eccessivo: è infatti la previsione di adeguati parametri di sostenibilità dello stesso entro gli equilibri di bilancio, necessari ma anche sufficienti allo scopo, piuttosto che la predisposizione di rigidi piani di rientro, a dover essere monitorati continuamente, potendo questi ultimi risultare recessivi per il sistema.

Al di là di ciò, non si può tuttavia convenire laddove esso ha accettato il principio, sancito a livello sovranazionale, della riduzione, in un ventennio, della quota del debito pubblico eccedente il 60% del prodotto nazionale lordo. Il rientro da debiti pregressi, cumulatisi da decenni e non riconducibili agli andamenti ciclici attuali, non solo non può essere considerata una sana politica finanziaria, ma può condurre il sistema economico verso soglie di rottura e di non ritorno, proprio a causa dei prolungati effetti deflazionistici conseguenti ai forti livelli di tassazione a ciò necessari, che, deprimendo sia i consumi che la domanda globale, avrebbero come risultato di farlo precipitare in una situazione di diffuso pauperismo e di una sempre maggiore assenza di competitività, preclusiva pertanto di ogni possibilità di ripresa e di sviluppo.

Proprio una politica di sviluppo durevole, per la quale è essenziale un opportuno ricorso all'indebitamento, al di là di una soltanto anticiclica, appare pertanto la grande assente nella formulazione dell'attuale art. 81 Cost., evidentemente perché delegata a livello sovranazionale, nel quale si continua tuttavia a sostenere una asserita dualità temporale tra il rigore dei bilanci e lo sviluppo medesimo, posponendo il secondo al primo.

Tale dualità non è tuttavia ammissibile alla luce di una concezione macroeconomica del sistema, perché ogni misura di contenimento di particolari spese in taluni settori determina, nel contempo, effetti indotti sulle quantità globali, alimentando, allorché il sistema economico sia in condizioni di recessione, il circuito perverso del sottosviluppo.

Del resto, proprio il superamento della concezione statico-meccanicistica di Walras-Pareto, relativa all'equilibrio sui

vari mercati separati esistenti nel sistema economico generale, ed il confluire dell'analisi relativa in quella macroeconomica del Keynes, a sfondo dinamico, evidenzia, infatti, come ciò che rappresenta un'economia di risorse in un settore equivale, al tempo stesso, ad un ridimensionamento multiplo della domanda globale per il complesso degli operatori economici. Solo nel medio-lungo termine è quindi possibile, ed anzi opportuno, il perseguimento di economie, specie di scala, in settori particolari, tese ad un'allocazione ottimale delle risorse esistenti, pratica che costituisce, d'altra parte, una funzione da porsi in atto senza soluzione di continuità; nel breve termine, invece, e specialmente in situazioni di recessione del sistema economico, ogni riduzione della domanda globale è destinata ad accrescere gli effetti recessivi medesimi, rendendo pertanto vani gli stessi tentativi di influire positivamente sulle finanze pubbliche, poiché, oltre ai minori gettiti tributari, i risparmi attuati verrebbero sostanzialmente annullati dalle maggiori spese per il fronteggiamento dei costi sociali per le imprese in crisi.

Le disposizioni ora introdotte a garanzia degli equilibri di bilancio, pur suffragate a livello europeo, rappresentano comunque una novità per gli ordinamenti dei Paesi che le hanno recepite, mancando ancora esperienze consolidate riguardo agli effetti che potranno prodursi con la loro attuazione (5). L'economia, del resto, non è una scienza che possa previamente sperimentare in laboratorio ogni effetto indotto da misure che tendono a regolare il sistema economico, potendo farlo solo in senso storico e comparativo ed, in senso effettivo, sempre *ex post*.

È augurabile, pertanto, che tali effetti siano attentamente monitorati, soprattutto a livello europeo, al di là dei dati meramente contabili, nella loro compatibilità con la situazione reale dei sistemi economici e nei loro influssi degli stessi, anche in un'ottica di medio-lungo andare. In particolare, la legge applicativa prevista dal citato art. 5 della legge costituzionale in questione dovrebbe ispirarsi ad una compenetrazione tra la rigorosità necessaria e la flessibilità dei principi di politica economica, dando luogo, nella loro sintesi, ad una efficace finanza funzionale controllata, senza per questo precludere la possibilità di uno sviluppo del sistema economico e del reddito nazionale, che, particolarmente per un Paese molto indebitato, rappresenta la condizione primigenia per mantenere un giudizio di affidabilità da parte dei mercati finanziari.

FRANCESCO STROCCHIA

---

(5) Vari sono stati i tentativi di introdurre il principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti; riferendosi solo ai più recenti e tralasciando quelli riconducibili allorché era in auge la scuola economica classica, nessun Paese europeo l'aveva accolto ed anche recentemente il Regno Unito l'ha sostanzialmente abbandonato. Il *Code for fiscal stability* del luglio 1997 aveva infatti introdotto la *golden rule*, che pur prevedeva nel corso del ciclo economico il ricorso all'indebitamento per gli investimenti, e la *sustainability rule*, che intendeva stabilizzare l'incidenza del debito pubblico rispetto al pil nel corso dello stesso ciclo; cfr. A. ROSELLI, *La* golden rule *per il pareggio di bilancio nel Regno Unito,* in www.ApertaContrada.it