

Le regole di finanza pubblica oggi: uno sguardo d'insieme ¹

di **Clemente Forte** – *Consigliere della Corte dei Conti*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. I singoli obiettivi di finanza pubblica – 3. Una considerazione giuridica complessiva – 4. Risvolti di teoria economica – 5. Qualche conseguenza sul diritto positivo – 5.1. In particolare, il sistema delle coperture finanziarie – 6. Cenni sulla giustiziabilità

1. Introduzione

Se ci si pone il problema di come raffigurare la struttura dell'odierno diritto contabile del nostro Paese, si può ricorrere all'immagine di una piramide con una base mobile. Al vertice si collocano alcune modifiche della Costituzione, che rinviano ad una legge cd. "rinforzata" per la definizione di alcuni istituti, attraverso il filtro però di una legge costituzionale, che ne detta le linee di fondo. A sua volta la legge "rinforzata" presenta due rinvii ulteriori: alla legge ordinaria di contabilità, ma soprattutto, con carattere recettizio, all'ordinamento dell'Unione Europea.

Il nostro "diritto del bilancio" vede dunque coesistere fonti di rango diverso, che si collocano "a cascata". Nato da decisioni internazionali e comunitarie (la cd. "Costituzione finanziaria europea"), il complesso degli istituti di diritto interno acquista contenuto e valenza nel suo sviluppo in base a regole e decisioni, naturalmente mutevoli, fissate in ambito eurounitario.

Un'impostazione, dunque, di tipo circolare: l'*input* è venuto dall'Europa e il contenuto lo dà di volta in volta l'Europa.

Da un lato, si ha dunque un reticolo di norme, alcune delle quali costruite sulla base di valutazioni economiche e statistiche, il che induce a pensare ad una sorta di "algocrazia", secondo un'espressione che si fa da tempo largo nella letteratura giuridica soprattutto di lingua inglese. Dall'altro, si ha un campo mobile di interpretazioni e di adattamenti alla singola fattispecie, il che dà luogo ad un ordinamento di diritto pubblico con forti tratti pattizi (non è l'unico caso, come dimostra l'evoluzione del diritto amministrativo).

Manca, al momento, la quarta componente (scendendo verso il basso), ossia la nuova legge di contabilità ordinaria, sicché una serie di istituti risulta al momento priva di disciplina.

2. I singoli obiettivi di finanza pubblica

Per quanto riguarda gli obiettivi di politica della finanza pubblica per la parte in cui essi sono fissati in Costituzione, si tratta di quattro regole: a) l'equilibrio tra entrate e spese di bilancio; b) la possibilità di deroga per tener conto degli effetti della recessione e di eventi eccezionali; c) la

¹ Relazione presentata al convegno presso il Consiglio di Stato "Titolo V della Costituzione: Pubblica amministrazione, regole di finanza pubblica e mercati", 12 febbraio 2015.

sostenibilità del debito pubblico; d) l'obbligo da parte degli enti territoriali di concorrere a garantire l'osservanza dei vincoli.

Considerato l'insieme delle fonti, delle cinque principali regole di politica della finanza pubblica, se ne adottano dunque quattro (espresse i termini di rapporti): debito, saldo nominale di bilancio, saldo strutturale di bilancio, limite alla spesa. Manca solo quella sul limite all'entrata.

Naturalmente, esiste una profonda correlazione finanziaria tra queste quattro regole. Il risultato dipende dall'operare di un quadro che si sostanzia in decisioni dipendenti da una serie abbastanza ampia di "condizioni al contorno", di natura tecnica e discrezionale.

Per i Paesi, come l'Italia, che hanno preferito costituzionalizzare le regole, esiste anche il problema della giustiziabilità alla stregua di questi parametri di legittimità.

In riferimento al bilancio in equilibrio, il complesso delle variabili in campo (alcune dei quali "fattori rilevanti") è imponente. Dal peso che si dà a ciascuna di esse e dai metodi di calcolo che vengono usati dipendono i margini di politica economica di uno Stato.

E' interessante ricordare che il vincolo costituzionale di bilancio si riferisce ad una grandezza – il saldo strutturale – che è frutto di un calcolo e che quindi va costruito di volta in volta, dovendo essere valutati gli effetti del ciclo e il peso delle misure straordinarie. Molto ampia è la serie di parametri per calcolare sia la severità della recessione sia lo sforzo in vista dell'obiettivo, in caso di scostamento. Cruciale è la dimensione del cd. "vuoto di prodotto", ossia della misura del sottoutilizzo dei fattori produttivi rispetto ad un massimo senza inflazione patologica.

In sintesi, la regola consente minori manovre se è più severa la recessione.

La stessa metodologia è prevista per l'altra regola del limite di spesa, così come per la regola-principe del debito: gli obiettivi sono fissati come risultato di una serie di criteri di natura statistico-previsionale e delle relative interpretazioni. Sono consentiti ovviamente, anche in questo caso, scostamenti, sulla base anche qui dei "fattori rilevanti", che risultano finanche più ampi per il debito, in un quadro complessivo non privo di una qualche incoerenza. Esistono anche vincoli sull'equilibrio macroeconomico.

3. Una considerazione giuridica d'insieme

Sul piano giuridico, si configura un diritto contabile caratterizzato da una forte elasticità (almeno potenziale) e che si raggruma in principi destinati ad acquistare però contenuto man mano che si scende nel dettaglio, al punto da determinarne la valenza.

Con il tempo sarà interessante inquadrare un tale modello dal punto di vista della teoria del diritto, se quest'ultimo, come insegnano i classici, deve continuare ad essere ordinamento allo scopo di conferire durata, stabilità. Ma si potrà anche verificare se e in quale misura il diritto – se non è destinato a rimanere solo la forma di una decisione - sia compatibile con logiche di risultato, di preminenza dell'effetto, in altre parole, tenuto conto di calcoli.

4. Risvolti di teoria economica

Sul piano della teoria economica, il dato di fatto è che il nostro "diritto del bilancio" suggella, al livello più alto, la cd. "austerità espansiva", figlia di quella moderna "nuova macroeconomia classica" che preferisce lasciar lavorare il mercato senza perturbazioni, tra cui gli squilibri della finanza pubblica.

La stabilità come presupposto e non come freno allo sviluppo, dunque: questa è stata l'idea di base. Il pareggio di bilancio come condizione necessaria, ancorché non sufficiente, per creare le migliori condizioni per la crescita di un'economia sana ed equilibrata. E' la tesi – aggiornata – della "*Soziale Marktwirtschaft*".

Ancora più in sintesi, occorre migliorare le condizioni dell'offerta, che riguardano non solo la finanza pubblica, ma anche il funzionamento del mercato.

Questo assunto-premessa del quadro di regole in vigore lo si sta calando, ora, via via all'interno di una prospettiva in evoluzione. Intorno alla primigenia idea (che dava senso alla scelta del pareggio nei termini descritti), stanno cambiando le valutazioni dei "fattori rilevanti", che stanno in parte diventando "mitiganti".

Lo scenario e la direzione che si vanno delineando, ora, prevedono che si può raggiungere lo stesso *set* di obiettivi – fissati in termini di rapporti - non solo riducendo i numeratori (saldo di bilancio, debito etc.), ma anche incrementando direttamente il prodotto.

Ciò avviene agendo sul lato della domanda, sicché la politica fiscale diventa meno distante da quella monetaria, di segno espansivo.

Partiti da un'impostazione calibrata sull'offerta (il pareggio è questo, ossia il *Fiscal Compact*), sta cambiando la composizione dell'approccio: la crescita favorita anche da uno stimolo (costoso) nel breve, oltre che da una riduzione degli squilibri, tra cui quelli di finanza pubblica. Un'azione congiunta sul lato sia della domanda che dell'offerta, dunque.

Tutto ciò sta avvenendo però a regole immutate e quindi agendo sul quadro delle interpretazioni. Di qui la torsione (potenziale) tra spirito delle regole e diverso *animus* attuativo. Le regole sono state concepite per raggiungere un obiettivo attraverso un percorso, ma vengono ora via via attuate disegnando un percorso diverso a parità di obiettivo.

Partiti dunque da un modello di "austerità espansiva", si sta passando ad un modello che si può definire di "espansione austera" oppure di "crescita in vista anche dell'austerità".

Per certi versi, il pendolo della decisione sembra rispostarsi verso la discrezionalità della politica, nel senso non solo di porre, ma anche di dare contenuto alle regole.

5. Qualche conseguenza sul diritto positivo

Per qualche riflesso di tutto ciò sul diritto positivo, rimangono aperte molte questioni, di diritto amministrativo e contabile anzitutto, ma anche di diritto costituzionale, sullo sfondo.

Circa il profilo del diritto amministrativo, è la figura del diritto soggettivo perfetto in quanto finanziariamente non condizionabile a dover forse essere ripensata, per esempio. E' venuta meno, infatti, la labandiana figura della legge formale applicata al bilancio, che può modificare direttamente leggi, dunque.

Ci si può chiedere se la ricaduta di questo, sul piano del diritto contabile, non porti ad una sorta di "forte" clausola di salvaguardia implicita e generalizzata, intesa a modulare la prestazione (tra l'altro, con una mera determinazione di bilancio), oltre che a reperire coperture aggiuntive, in caso di squilibrio finanziario della singola legge e anche a prescindere, considerati i vincoli costituzionali. Un tema estremamente denso, questo, in cui si sovrappongono strumenti e contenuti.

Coesistono inoltre – ora, in Costituzione - due contabilità, quella economica e quella finanziaria tradizionale. Un possibile punto d'intersezione potrebbe consistere nella configurazione della legge sotto entrambi i profili. Evidenti sono le implicazioni costituzionali di ciò.

5.1. In particolare, il sistema delle coperture finanziarie

In materia di coperture, bisognerà capire le conseguenze della regola sul tetto di spesa e gli effetti dei "fattori rilevanti", che per ora hanno consentito - di nuovo - coperture a debito (in vista della crescita).

Considerato anche il ricorso ad effetti indiretti, si fa avanti una dimensione dinamica di quell'obbligo di copertura che risulta condizionato anche da fattori come gli eventi eccezionali e le relative interpretazioni. Un altro esempio di sistema variabile nell'ambito di un quadro con un vertice normativo di principi più rigidi.

Dal punto di vista sistematico, sarà interessante riflettere anche sulla difficoltà di calibrare per esercizi oneri e coperture per leggi che si limitino ad avviare processi, dal cui evolversi nel corso del tempo dipendono i conseguenti effetti finanziari, naturalmente mutevoli. Infatti, è proprio questo che stride con la *ratio* dell'obbligo di copertura e con il relativo presupposto, rappresentato dal principio di annualità. Un altro esempio di torsione.

Forse è lo stesso concetto di legge che va ripensato alla luce della varietà mobile delle modalità d'intervento dell'operatore pubblico, se il contenuto può dipendere dal comportamento dei singoli.

6. Cenni sulla giustiziabilità

Se i contenuti di una Costituzione formale acquistano sostanza solo all'interno di un quadro mutevole che si forma dal basso, oltre che dall'esterno, la Legge fondamentale vede impallidire la propria tradizionale forza cogente in sé.

Ci si chiede se ciò non possa rischiare di allentare, per il Giudice delle leggi, i necessari ancoraggi, almeno in riferimento allo Stato centrale, quale garante del momento di chiusura complessivo del sistema. Si pensi solo alla giustiziabilità non tanto del primo comma (es.: un disequilibrio consentito è legittimo?), ma delle implicazioni e dei presupposti sottostanti al secondo comma del nuovo art.81 (le condizioni per le coperture a debito, in sostanza).

La situazione si presenta di segno diverso per gli enti territoriali, grazie anche alle varie giurisprudenze, *in primis* quella costituzionale.

Si acquiscono dunque i punti di intersezione tra diritto ed economia, se il primo non dev'essere solo la forma mobile di una sostanza finanziaria per sua natura fluida. Nell'ambito delle categorie acquista un maggior peso quella del flusso.