

COSTITUZIONALIZZAZIONE
DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO,
STABILITÀ E CRESCITA ECONOMICA

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'equilibrio di bilancio in Costituzione: I fondamenti teorici. – 2.1. Perché maggioranze qualificate per le decisioni di finanza pubblica? Un lungo e articolato dibattito. – 2.2. Il dibattito regole *versus* discrezionalità nella politica economica. – 2.3. Alcuni modelli recenti di *Political Economy* in sostegno delle regole costituzionali e le analisi empiriche della loro efficacia. – 3. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio in Italia: art. 81 e art. 97. – 3.1. I nuovi articoli 81 e 97. – 3.2. Dal *Fiscal Compact* al vincolo in Costituzione. – 3.3. Equazione fondamentale del Patto di Stabilità e Crescita (SP), saldo di bilancio corretto al ciclo (CAB) e equilibrio in Costituzione. – 4. Debito pubblico e equilibri intertemporali e intergenerazionali. – 5. Equilibrio di bilancio e il nuovo art. 119. – 6. *Deficit* di bilancio, debito e crescita economica. – 6.1. Le evidenze empiriche. – 6.2. *Deficit* e crescita potenziale: qualità della spesa pubblica e dell'entrata. – 7. Un commento conclusivo.

1. *Introduzione*

Il Parlamento italiano ha risolto, con la legge cost. n. 1 del 20 aprile 2012, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale*, approvata da un'ampissima maggioranza nelle due Camere e entrata in vigore l'8 maggio 2012¹, un controverso dibattito tra giuristi, economisti, contabilisti pubblici, filosofi durato alcuni decenni². Questa rapida soluzione è stata di certo facilitata dalle pressioni della BCE e degli organi della UE, in una fase in cui la finanza pubblica e il debito italiani sono sotto attacco dei mercati finanziari. Tuttavia, il vero motivo di

¹ Anche se le disposizioni della legge Costituzionale si applicheranno a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

² Anche in altri Paesi dell'EU si è proceduto in tal senso. Vedi Servizio del bilancio del Senato, *Regole fiscali e riforma costituzionale, Schede tematiche*, agosto 2011.

questa sbrigativa soluzione sta nel fatto che il testo approvato è piuttosto ampio, ma di superficie, tanto da essere considerato dai nostri scaltri politici interlocutorio. Tutte le questioni cruciali sono infatti rimandate alla legislazione ordinaria che dovrà applicare i principi dei nuovi articoli 81, 97 e 119.

D'altra parte, come vedremo, il ruolo di "signaling" ai mercati, svolto dall'inserimento in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, all'italiana, non pregiudica né politiche fiscali anticicliche, né il finanziamento in debito di investimenti pubblici, in specie da parte degli enti locali.

Ad ogni modo, la tesi che vogliamo sostenere in questo lavoro è che norme "forti", volte al sostegno istituzionale e alla difesa della disciplina fiscale, sono in ogni caso utili, anche se la storia ci ha insegnato che la pratica dell'aggiramento delle norme costituzionali spesso risulta vincente.

Alla domanda se l'equilibrio di bilancio sia un valore con dignità costituzionale diamo quindi una risposta positiva. Tuttavia, il disvalore corrispondente non è il *deficit* di bilancio in sé, quanto un *deficit* persistente nel lungo periodo. È il segnale, nelle economie industrializzate in cui il tasso di crescita potenziale è costantemente inferiore al tasso di interesse di lungo periodo, di un'allocatione intertemporale e intergenerazionale inefficiente delle risorse che la classe politica *incumbent* rimanda alle generazioni future.

Tratteremo i seguenti temi. Innanzitutto, verificheremo le basi di teoria economica che giustificano l'introduzione di regole costituzionali per il controllo della finanza pubblica. Come chiariremo, è una versione aggiornata della classica contrapposizione della teoria della politica economica *regole versus politiche discrezionali*. In secondo luogo, analizzeremo dal punto di vista economico, come opera il vincolo nell'accezione italiana (i nuovi artt. 81 e 97). Ci soffermeremo cioè sul concetto di bilancio strutturale e del suo pareggio. In terzo luogo, svilupperemo i legami esistenti tra pareggio di bilancio, sostenibilità del debito ed equità intergenerazionale. In quarto luogo, approfondiremo l'estensione del principio dell'equilibrio di bilancio alla finanza decentrata, con l'indicazione a livello costituzionale della logica su cui dovrebbe uniformarsi un nuovo Patto di stabilità interno (il nuovo art. 119). In quinto luogo, faremo un richiamo alla controversa relazione tra *deficit* e crescita economica. L'indicazione che ci pare di interesse è che la teoria della crescita endogena mostra come un'economia in costante pareggio di bilancio possa ben realizzare alti tassi di crescita potenziale. Questo suggerisce di ricercare una

qualità e una composizione delle spese e entrate pubbliche più coerenti con il sostegno alla crescita, piuttosto che affidarsi al mero allentamento dei cordoni della borsa. Infine, concluderemo con un commento e qualche amara considerazione sul rapporto tra politica e *deficit* pubblico nella realtà italiana.

2. *L'equilibrio di bilancio in Costituzione: I fondamenti teorici*

2.1. *Perché maggioranze qualificate per le decisioni di finanza pubblica? Un lungo e articolato dibattito*

Le origini dell'idea della costituzionalizzazione del pareggio sono riscontrabile nel contributo di Wicksell³ sulla giusta tassazione, secondo cui, le decisioni di politica finanziaria dovrebbero essere prese all'unanimità. Solo così si avrebbe, a livello individuale, l'uguaglianza al margine tra beneficio e costo dei beni collettivi. Si realizzerebbero pertanto solo politiche *Pareto improving*, per salvaguardare l'individuo dalle prevaricazioni dei *policy makers*, impedendo cioè "tasse sul macinato per finanziare le guerre dei signori".

La *Public Choice*, nel corso degli anni '60-'70, ha poi acquisito questo principio elaborando, per esempio, con Buchanan e Tullock⁴, una pragmatica teoria positiva del calcolo del consenso, cioè dei costi e dei benefici delle regole decisionali: le maggioranze qualificate sono auspicabili se il guadagno sociale della garanzia da prevaricazioni supera il costo amministrativo della ricerca dell'ampio consenso necessario. Mentre Buchanan e Wagner⁵ hanno collegato la predisposizione al debito pubblico al fenomeno generale della illusione finanziaria, come noto originariamente elaborata da Amilcare Puviani, alla fine dell' '800. In questo caso, l'opportunità dei *policy makers* tende a celare il costo di opportunità individuale delle misure economiche e quindi conduce a *deficit* permanenti, per cui è fondamentale vincolarli indipendentemente dalla maggioranza al governo.

³ K. WICKSELL, *A new principle of just taxation*, 1896, riprodotto in R.A. MUSGRAVE, A.T. PEACOCK (a cura di), *Classics in the theory of public finance*, London 1958.

⁴ J.M. BUCHANAN, G. TULLOCK, *The calculus of consent*, Ann Arbor 1962.

⁵ J.M. BUCHANAN, R.E. WAGNER, *Democracy in deficit: The political legacy of Lord Keynes*, Academic Press, 1977.

Buchanan⁶ afferma, in uno dei suoi *saggi seminali*, che “... gli economisti dovrebbero cessare di immaginare le politiche come se fossero applicate da un despota benevolente e dovrebbero guardare alla struttura entro cui le decisioni politiche sono prese”. In tal senso vanno considerati i vincoli costituzionali. Al riguardo, già venti anni prima, Buchanan⁷ distingueva la *Procedural Constitution* e la *Fiscal Constitution*. La prima fissa i principi generali e i diritti fondamentali, la separazione dei poteri, i sistemi elettorali. La seconda si riferisce direttamente alle politiche e dovrebbe tendere per quanto possibile all’applicazione del principio di Wicksell, in modo che le successive *politiche post-costituzionali*, votate a maggioranza, operino entro una cornice di salvaguardia delle minoranze e di tutta la collettività⁸.

2.2. Il dibattito regole versus discrezionalità nella politica economica

Le origini della contrapposizione delle regole alle politiche dirette si trovano nell’opera di Milton Friedman negli anni ’50-’60. Successivamente, negli anni ’70-’80, sono state elaborate una serie di rappresentazioni dei limiti della politica economica discrezionale, cominciando dalle implicazioni della teoria delle *aspettative razionali*⁹, che sottolinea come gli operatori economici non attendano immobili le politiche, ma ne anticipino invece gli esiti e così ne influenzino e ridimensionino i risultati. Sono poi stati messi in luce i limiti di *conoscenza* delle politiche discrezionali, derivanti dalla scarsa rappresentatività dei modelli economici di riferimento, e i limiti di *fiducia*, dovuti a limitata credibilità delle decisioni, ai fenomeni di azzardo morale, all’incoerenza temporale e all’asimmetria informativa degli agenti economici coinvolti.

In particolare, l’incoerenza temporale Kydland e Prescott¹⁰ serve a

⁶ J.M. BUCHANAN, *The Constitution of Economic Policy*, in *American Economic Review*, 77, 1987, 243-250.

⁷ J.M. BUCHANAN, *Public finance in democratic process*, Chapel Hill 1967.

⁸ G. BRENNAN, J.M. BUCHANAN, *The power to tax: analytical foundations of Fiscal Constitution*, Cambridge 1980.

⁹ R. LUCAS, *Econometric policy evaluation: a critique*, in K. BRUNNER, A. MELTZER (a cura di), *The Phillips curve and labor markets, Carnegie-Rochester Conference Series on public policy*, vol. I, 1976, 19-46; T. SARGENT-N. WALLACE, *Some unpleasant monetarist arithmetic*, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Review*, Fall, 1981, 1-19.

¹⁰ F.E. KYDLAND, E.C. PRESCOTT, *Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans*, in *Journal of Political Economy*, 85, 1977, 473-491.

capire i limiti di efficacia di una politica fiscale discrezionale rispetto a regole prefissate. Supponiamo due periodi 1 e 2, in cui la *policy* consiste nello scegliere un livello del *deficit*. Il reddito di equilibrio in 1 e 2 dipende dal *deficit* in 1, ma anche in 2 per le aspettative che gli agenti economici formulano al tempo 1. Il governo annuncia il *deficit* al tempo 1 e 2. Ma può essere tentato al tempo 2 di ridefinire *ex-post* il *deficit*, negando il suo annuncio iniziale *ex-ante*. Di conseguenza, gli agenti economici, anticipando questo comportamento, rinunciano a modificare le loro strategie in termini di consumo e investimento. La politica discrezionale consente ai politici di scegliere a piacimento le politiche ad ogni istante di tempo, invece le regole limitano questa discrezionalità e le politiche consistono nel valutare le regole alternative, piuttosto che una sequenza di decisioni discrezionali.

La letteratura più recente ha aggiunto, nell'ambito della *new political economy*, la categoria dei limiti di *benevolenza* dei politici e tutte le conseguenze che derivano dall'endogenizzazione nei modelli economici delle scelte della politica¹¹. In questo contesto teorico, i politici diventano agenti economici, in relazione principale-agente con gli elettori disinformati. Per cui, secondo questa impostazione teorica, non possono essere considerati come decisori benevolenti, ma immaginati come *players*, con funzioni obiettivo in parte diverse dal benessere sociale, mossi anche, se non prevalentemente, da interessi partigiani per favorire le proprie *constituencies* elettorali, *lobbies* varie, gruppi di interesse, alla ricerca di rendite politiche e di consenso.

La risposta ai fallimenti del coinvolgimento della politica in economia che la teoria ha proposto va principalmente in due direzioni¹²:

- a) la istituzione di Autorità indipendenti per la gestione delle politiche, lungo direttive fissate dall'ordinamento giuridico, e
- b) la fissazione di regole di disciplina fiscale, garantite da decisioni cogenti.

¹¹ A. DRAZEN, *Political economy in Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2000; T. PERSSON, G. TABELLINI, *Political economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge 2000; D. ACEMOGLU, *Why not a Political Coase Theorem? Social conflict, commitment, and politics*, in *Journal of Comparative Economics*, 31, 2003, 620-652., T. BESLEY, *Principled Agents: The Political Economy of Good Government*, Oxford 2007; A. BÉNASSY-QUÉRÉ, C. BENOIT, P. JACQUET, J. PISANI-FERRY, *Economic Policy, theory and practice*, Oxford 2010.

¹² T. BESLEY, *Principled Agents*, cit.

Da qui nasce il “divorzio” delle Banche centrali e la separazione della BCE dalle decisioni politiche degli Stati membri, nonché il Patto di stabilità e crescita, fino all’attuale *Fiscal Compact*. L’intento comune di questi strumenti di regolamentazione storicamente è stato quello di impedire che l’opportunismo dei politici pregiudicasse il consolidamento dell’area dell’euro. L’inserimento dell’equilibrio di bilancio in Costituzione o norme analoghe non è che l’ultimo tassello di questo sviluppo.

2.3. *Alcuni modelli recenti di Political Economy in sostegno delle regole costituzionali e le analisi empiriche della loro efficacia*

Le analisi del ruolo delle decisioni politiche (i c.d. “political economy constraints”) sull’efficacia delle misure economiche si sono fatte via via più sofisticate negli ultimi anni. Ci limitiamo a richiamarne tre.

Besley e Smart¹³ elaborano un modello in cui i vincoli al *deficit* consentono un’ottima, di *second best*, selezione dei politici. Il loro è un modello bi-periodale principale-agente, di selezione avversa, tra politici, suddivisi in due tipi, *bad & good*, e elettori disinformati. Il debito consente a politici scadenti di estrarre rendita dai contribuenti sia nel periodo 1 che 2. In assenza di un vincolo fiscale esterno, l’opportunismo è favorito e l’equilibrio è tipo *pooling*, per cui non viene isolato e escluso il tipo di politico meno capace e onesto (*bad politician*). Il vincolo costituzionale aumenta il benessere perché conduce ad un equilibrio *separating* tra cattivi e buoni politici, consentendo agli elettori di scegliere questi ultimi.

Battaglini e Coate¹⁴ identificano una serie di fenomeni di *Government* e *public policy failure* come origini del *deficit*. Il loro è un modello dinamico che conduce ad un equilibrio politico in cui il *deficit* è ineluttabile. La legislatura attua decisioni con il metodo a maggioranza e i governi sono in debito perpetuo perché indotti ad effettuare *pork-barrel spending*, che provoca inefficienze nelle decisioni legislative. Ci sono anche equilibri in cui i politici massimizzano il bene collettivo, ma non sono stabili. In equilibrio stabile non benevolente, si dimostra che una regola di controllo del debito di tipo costituzionale è socialmente desiderabile.

¹³ T. BESLEY, M. SMART, *Fiscal restraints and voter welfare*, in *Journal of Public Economics*, 91(3), 2007, 755-773.

¹⁴ M. BATTAGLINI, S. COATE, *A dynamic theory of public spending, taxation and debt*, in *American Economic Review*, 98(1), 2008, 201-236.

Yared¹⁵ propone un modello alla Lucas-Stokey, cioè un gioco dinamico con aspettative razionali. I politici sono *rent-seeking*, con *limited commitment*, cioè, non possono impegnarsi sulle politiche benevolenti una volta in carica, ma anche gli elettori non possono impegnarsi a mantenere in carica i politici nel futuro. Ciò conduce a *deficit* sostenuti e permanenti perché i politici proporranno solo politiche capaci di dare loro rendite elevate e i cittadini accetteranno questi programmi solo se le imposte sono sufficientemente basse e le spesa alte. I governi non benevolenti, cioè in presenza di *political economy constraints*, non “smussano” la tassazione che è invece volatile e non controllabile. Si dimostra invece che una regola fiscale a maggioranza qualificata impedisce a questi vincoli di ridurre il livello di benessere sociale.

La misura dell'efficacia positiva delle regole fiscali sulla disciplina fiscale ha dato luogo a numerose analisi econometriche, che non danno tuttavia sempre risultati univoci, a causa di problemi di causalità e di identificazione¹⁶. Interessante, più che altro dal punto di vista metodologico, è la recente applicazione all'Italia del *Difference-in-discontinuity design* di Grembi, Nannicini e Troiano¹⁷. La procedura considera il cambio nel Patto di stabilità interno del 2001, quando vennero esclusi i Comuni sotto 5.000 abitanti. Gli autori stimano che un cambiamento di questa entità possa aver determinato un incremento del *deficit* dallo 0 al 2% del bilancio complessivo

3. La costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio in Italia: art. 81 e art. 97

3.1. I nuovi articoli 81 e 97

La nuova proposizione, nel primo dei due, secondo cui: “Lo stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo

¹⁵ P. YARED, *Politicians, taxes and debt*, in *Review of Economic Studies*, 77, 2010, 806-840.

¹⁶ A. ALESINA, R. PEROTTI, *Budget deficits and the budget process*, in *American Economic Review Papers and Proceedings*, 86, 1996, 401-407; A. ALESINA, R. PEROTTI, *Budget deficits and budget institutions*, in J. POTERBA, J. VAN HAGEN (a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago 1999.

¹⁷ V. GREMBI, T. NANNICINI, U. TROIANO, *Do fiscal rules matter? A Difference-in-Discontinuities Design*, relazione al convegno: *Pigou o Hobbes? Le scelte dei governi locali in Italia*, Banca d'Italia, 14-15. novembre 2011.

conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico...”, evoca il concetto di pareggio del così detto Saldo di bilancio corretto al ciclo (Cyclical Adjusted Budget, CAB). E ancora “Il ricorso all’indebitamento (oltre quello ammesso dal vincolo CAB = 0) è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa, autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta al verificarsi di eventi eccezionali”.

La legge ordinaria deve applicare questi principi in particolare assicurando il collegamento con l’aggregato delle Pubbliche amministrazioni, passando da un qualche equilibrio nel bilancio dello Stato al pareggio del *deficit* strutturale della P.A.¹⁸. Al riguardo, il nuovo art. 97 stabilisce che “Le Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione Europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

3.2. Dal Fiscal Compact al vincolo in Costituzione

La decisione di costituzionalizzazione del pareggio discende direttamente dagli accordi EU stilati il 2 marzo 2012, noti come *Fiscal Compact*. Questi prevedono una Componente Preventiva e una Componente correttiva della regolamentazione delle finanze pubbliche dei Paesi membri. In base alla prima, il pareggio del *deficit strutturale* è considerato l’obiettivo di medio termine, MTO. Al fine di raggiungere questo sono specificate le due seguenti regole dinamiche:

a) *Regola del saldo*: una riduzione dello 0.5% su PIL all’anno del *deficit* strutturale e

b) *Regola della spesa*: una crescita di un particolare aggregato della spesa primaria non superiore alla crescita del PIL reale, “potenziale”, nel medio termine. Per l’Italia ciò implicherebbe nel prossimo triennio una crescita di tale aggregato $\leq -0.8\%$ annuo nel caso non raggiunga MTO e $\leq 0.3\%$ annuo nel caso lo raggiunga¹⁹.

Per la Componente Correttiva è prevista una *Excessive Deficit Procedure* più stringente e automatica nell’applicazione di sanzioni. Si richiede anche una riduzione annua del rapporto debito/PIL pari a

¹⁸ D.P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica*, Audizione presso la Commissione affari costituzionali, Camera dei Deputati, 25 ottobre 2011.

¹⁹ Vedi il Documento di Economia e Finanza - Programma di stabilità, MEF, 2012.

1/20(DEBT/PIL-0.60), che per l'Italia corrisponde a circa: $(1.20-0.60)/20=0.03$. Tuttavia, la convergenza potrà essere più graduale in considerazione del debito totale: pubblico più privato, dato per il quale, l'Italia, come emerge dalla successiva Tabella 1, non sta peggio di altri Paesi.

Tabella 1. *Debito pubblico e privato su PIL*

PAESE	ITALIA	Gran Bretagna	U.S.A.	Germania	Spagna	Francia
% Debito Totale su PIL	313	497	289	284	366	341

3.3. Equazione fondamentale del Patto di Stabilità e Crescita (SP), saldo di bilancio corretto al ciclo (CAB) e equilibrio in Costituzione

Le analisi sull'andamento delle finanze pubbliche in sede di Commissione europea sono storicamente effettuate sulla base del *deficit* su PIL all'anno t , dato dalla seguente equazione fondamentale:

$$d_t = d_0 - (\alpha + \beta)\Delta g_t \quad [1]$$

dove d_0 è un "qualche" livello di indebitamento netto di riferimento, $\Delta g_t = g_t - g_0$ è l'*output gap*, cioè la differenza tra tasso di crescita reale effettivo e il tasso di crescita potenziale, α è la componente di flessibilità automatica e β la componente di politica fiscale discrezionale del *deficit*. Naturalmente $\Delta g_t > 0$ ("good time") implica $d_t < d_0$. Se $d_0 \rightarrow 0$ la regola impone dunque un *surplus*. Invece $\Delta g_t < 0$ ("bad time") implica $d_t > d_0$, per cui se $d_0 \rightarrow 0$ la regola ammette un *deficit*, le cui dimensioni dipendono dai parametri consentiti di policy α e β .

Il CAB è il saldo di bilancio al netto delle fluttuazioni cicliche, ed è rappresentabile come il *deficit* effettivo corretto dalle variazioni degli stabilizzatori automatici. Cioè in questi termini:

$$c_0 \equiv CAB / PIL = d_t + \alpha \Delta g_t \quad [2]$$

Dove, secondo stime della Commissione Europea. per l'Italia $\alpha=0.5$. Le previsioni sull'andamento di c_0 in Italia, in applicazione degli accordi UE, sono le seguenti

Tabella 2. Deficit e avanzi strutturali: previsioni

Anni	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo strutturale su PIL	-3.6	-0.4	0.6	0.6	0.4

Il nuovo art. 81 implicherebbe $\beta=0$, $c_0=0$, e pertanto $d_t=-0.5\Delta g_t$ e quindi ancora *deficit* (surplus) nella fase decrescente (crescente) del ciclo. Ciò avrebbe implicato, in base alla [1], nel 2011, un *deficit* consentito dell'1.1 su PIL e nel 2012 del 1.5 su PIL. Sono inferiori ai *deficit* effettivi ma non poi di così tanto. C'è da dire poi che questa fase ciclica avrebbe potuto essere, sempre ai sensi dell'art. 81, considerata "eccezionale" e quindi ammettere *deficit* ancora più ampi.

La regola del pareggio del bilancio strutturale ha un fondamento teorico preciso: è un'applicazione della teoria della *Tax smoothing policy*²⁰, secondo cui, allo scopo di minimizzare la distorsione della tassazione, la pressione fiscale (le aliquote delle imposte) deve essere mantenuta costante in equilibrio di lungo periodo, indipendentemente dall'andamento del ciclo. Ne consegue che la politica anticiclica, per le fluttuazioni moderate, è appunto affidata solo agli stabilizzatori automatici.

Invece, in base al nuovo art. 81, per periodi con fluttuazioni cicliche eccezionali, molto profonde, per cui è $(g_t - g_0) < 0$ e $|\Delta g_t| \geq \sigma$,

si ammette possa essere, nelle fasi di recessione, $\beta > 0$ e quindi (sempre con MTO, $c_0 \approx 0$)

$$d_t = -(0.5 + \beta) \Delta g_t$$

[3]

²⁰ R. BARRO, *On the determination of the public debt*, in *Journal of Political Economy*, 87, 1979, 940-71; R. LUCAS, N. STOKEY, *Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital*, in *Journal of Monetary Economics*, 12, 1983, 55-94. In O.J. BLANCHARD, S. FISHER, *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Ch. 11, 1989 e O.J. BLANCHARD, *Macroeconomics*, Cambridge 2005, la regola discende applicando la *Ramsey rule* di ottima tassazione su merci ad un modello *life-cycle* con elasticità dell'offerta di lavoro costante nel tempo.

$\sigma > 0$ (le dimensioni dell'eccezionalità) e $\beta > 0$ (la discrezionalità nella politica antirecessiva) sono i parametri da stabilire con decisioni parlamentari a maggioranza assoluta. Nella fase di ripresa del ciclo, la convergenza a MTO potrebbe poi essere più graduale, distribuendo i surplus nel tempo.

Come è noto, la dinamica del debito è rappresentabile con l'equazione

$$\Delta b = d + \Delta f - \Delta m = -x + (r - g)b - \Delta f - \Delta m \quad [4]$$

dove Δb è la variazione del debito su PIL, x è l'avanzo primario su PIL, r è il tasso di interesse. $(r-g)b$ è il così detto *snow ball effect*, originato da fattori in gran parte esogeni. Δf è il saldo delle partite finanziarie, il così detto *stock-flow adjustment* (misura una tantum, dismissioni patrimoniali), Δm è il signoraggio della BCE la quale, se fosse consentito dai Trattati, creerebbe euro per comprare i nostri titoli del debito pubblico. Più concretamente, la BCE, tramite EFSF e poi con ESM, potrà fare prestiti e operare nei mercati secondari.

Pertanto, inserendo la [2] nella [4], con $c_0=0$, l'evoluzione del debito con l'equilibrio di bilancio costituzionalizzato e senza interventi della BCE è

$$\Delta b = -0.5\Delta g_t + \Delta f \quad [5]$$

Dunque, nel ciclo negativo “normale”, si può avere $\Delta b > 0$ anche con i soli stabilizzatori automatici. A maggior ragione con un ciclo negativo “eccezionale”.

4. Debito pubblico e equilibri intertemporali e intergenerazionali

La critica più pregnante alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio è che non consente di finanziare con debito investimenti pubblici che ampliano lo stock di ricchezza nazionale.

Alla regola del pareggio del bilancio strutturale si contrappone pertanto la tradizionale Golden Rule (GR), che autorizza il debito per finanziare la spesa per investimenti pubblici²¹. La *ratio* della GR è che il peso

²¹ La regola è stata inserita nella Costituzione tedesca dal 1960 al 2009, quando è

del finanziamento si distribuisce lungo gli anni durante i quali il capitale pubblico diverrà produttivo e il debito pubblico corrente viene compensato dalla ricchezza pubblica (*preserving net wealth*). Di conseguenza in termini formali sarebbe:

$$\begin{aligned} c_0 &= d_t + \alpha \Delta g_t = dc_t + i_{Gt} + \alpha \Delta g_t \\ c_0 &= i_{Gt} \Rightarrow dc_t = -\alpha \Delta g_t \end{aligned} \quad [6]$$

dove $dc_t = (c_{Gt} - \tau_t)$ è il *deficit* di parte corrente (Spese correnti meno entrate correnti) su PIL e i_{Gt} gli investimenti pubblici su PIL. Se il *deficit* ammesso è solo quello che finanzia spese per investimento, il saldo corretto al ciclo pareggiato è quello di parte corrente.

Le controdeduzioni alla GR sono le seguenti:

a) La definizione di investimento pubblico è criticabile e può generare finanza creativa. Inoltre, le spese per il capitale umano, che hanno effetti positivi certi sulle generazioni future, sono il più delle volte indicate come spese correnti.

b) Occorre stimare correttamente l'ammortamento perché è l'investimento netto che beneficia le future generazioni.

c) L'investimento deve essere autenticamente produttivo.

d) Il debito può essere comunque insostenibile.

e) Implica un'interpretazione univoca del Teorema di equivalenza Ricardiana

Soffermiamoci sulle ultime tre controdeduzioni.

In merito alla prima, si può pensare di non estendere la possibilità di ricorso al debito a tutte le spese in conto capitale, ma di identificare uno specifico set di investimenti particolarmente produttivi e su specifici settori, come ad esempio la banda larga o le reti transfrontaliere, che per un periodo determinato siano contemplate nella GR. Naturalmente, queste stesse spese per investimento dovrebbero essere, in sede Comunitaria, escluse per lo stesso periodo dal *Fiscal Compact*. Su questo punto c'è attualmente una discussione accesa in sede della Commissione europea e del Consiglio europeo²².

stata riformata per avvicinarsi all'attuale nozione dell'equilibrio del bilancio corretto al ciclo. La GR classica, nel 1998, è stata, con alcuni accorgimenti, introdotta in Gran Bretagna. Vedi BÉNASSY-QUÉRÉ *et al. op. cit.*, 217 ss.

²² L'idea è giornalmente nota come la "proposta Monti".

La sostenibilità del debito, in teoria, richiede che sia soddisfatto il vincolo intertemporale del budget pubblico, secondo cui il debito iniziale sia pari al valore attuale (con tasso di sconto pari allo spread costo del debito/tasso di crescita potenziale) dei flussi di surplus primari futuri²³:

$$b_0 = \int_0^{\infty} x_s e^{-(r-g)s} ds$$

La sostenibilità evocata dall'art. 97 possiamo più pragmaticamente pensare si riferisca ad un rapporto Debit/PIL superiore ad una soglia definita dagli accordi europei, $\Delta b_0 = b_0 - \bar{b} \geq 0$, che deve essere, in un orizzonte temporale di T anni, pari al valore attuale dei flussi di surplus futuri su PIL, cioè la somma del valore attuale delle spese future per investimento netto i_{Gt} e del valore attuale del flusso di avanzi correnti, $(\tau_t - c_{Gt})$:

$$\Delta b_0 = \int_0^T x_s e^{-(r-g)s} ds = \int_0^T (\tau_s - c_{G_s}) e^{-(r-g)s} ds - \int_0^T i_{G_s} e^{-(r-g)s} ds$$

[7]

Con il pareggio di bilancio per tutti gli $s=1, \dots, T$, l'equazione è evidentemente soddisfatta, riportando il debito su PIL a livello standard: $\Delta b_0=0$. Con la GR, per cui in stato stazionario, è $\tau_s - c_{G_s} = 0$, $s=1, \dots, T$, l'equazione è soddisfatta, con lo stesso risultato, solo se il valore attuale delle spese di investimento genera una variazione della ricchezza netta ΔA almeno pari all'extra-debito, e quindi $\Delta b_0 \leq \Delta A$:

Perché questo equilibrio intertemporale sia effettivamente sostenibile occorre che la ricchezza generata dall'investimento pubblico sia composta da asset pubblici liquidi, cioè passibili di dismissioni tali da potenzialmente compensare la massa di titoli pubblici in possesso degli operatori nei mercati finanziari. E ciò non è sempre possibile.

Blanchard²⁴ ha introdotto il concetto di *pressione fiscale per la sostenibilità*. Si tratta della quota costante di pressione fiscale, "smussata", capace di assicurare la sostenibilità con $r > g$ ²⁵. Nel caso esaminato rappresentiamola con la seguente

²³ Vedi BÉNASSY-QUÉRÉ *et al.*, *op. cit.*, 201 ss.

²⁴ O.J. BLANCHARD, *Suggestions for a new set of fiscal indicators*, in H. VERGON, F. van WINDEN (a cura di), *The Political Economy of Government Debt*, Elsevier Sciences Publishers, Ch. 14, 1993; O.J. BLANCHARD, *Macroeconomics*, *op. cit.*

²⁵ BÉNASSY-QUÉRÉ *et. al.*, *op. cit.*

$$\tau^* = (r - g)[\Delta b_0 + VAI_G + VAC_G] \quad [8]$$

VAI_G è il valore attuale degli investimenti pubblici che non si traduce in asset liquidi (e quindi che non compensa l'extra-debito) e VAC_G è il valore attuale del flusso di spesa corrente, i consumi pubblici e i trasferimenti correnti come pensioni, stipendi della P.A., ecc. Il gap tra τ^* e la pressione fiscale effettiva, τ , fornisce un indicatore di sostenibilità. Se $\tau^* > \tau$, il debito non è sostenibile. Pertanto l'accumulazione di capitale pubblico non liquido deve essere accompagnato, a parità di pressione fiscale effettiva, da un flusso decrescente di spesa corrente futura. In caso contrario, deve essere aumentata la pressione fiscale, per cui sempre qui si finisce per ricadere.

In effetti, la GR è collegata al Teorema di equivalenza Ricardiana secondo cui “...una politica che non cambia il flusso intertemporale della spesa pubblica (G_1, G_2, \dots, G_T) e cambia solo il timing delle imposte, ma lascia invariato il valore attuale delle imposte future non ha effetti sull'economia reale”. Se il teorema vale, è infatti indifferente finanziare un investimento pubblico (quindi a parità di rendimento sociale di questo) con debito, il cui servizio si distribuisce nel tempo, o con un flusso di imposte.

Tuttavia, il teorema funziona se gli individui hanno vita infinita e quindi non c'è un trasferimento del peso fiscale tra generazioni. Se riportiamo le basi del teorema in un modello a generazioni sovrapposte si vede che, col debito, parte del costo dell'investimento è invece sopportato dalle future generazioni. Queste “contano”, e il pericolo è scongiurato, se vale il modello di Barro²⁶ su altruismo e motivo ereditario, secondo cui la funzione di utilità dell'individuo rappresentativo al tempo t dipende anche da quella delle generazioni future, in base a questa procedura recursiva²⁷:

$$V_t = U(C_t) + \varpi V_{t+1} \\ V_t = U(C_t) + \varpi U(C_{t+1}) + \varpi^2 U(C_{t+2}) + \dots + \varpi^n U(C_{t+n}) \quad [9]$$

²⁶ R. BARRO, *Are government bonds net wealth?*, *Journal of Political Economy*, novembre 1974, 1095-1117.

²⁷ D.W. ELMENDORF, N.G. MANKIW, *Government debt*, in D. DOTSEY, R. JOHNSON, D. WILCOX., M. WOODFORD, *Handbook of Macroeconomics*, Amsterdam 2000.

dove C_t è il consumo della generazione t e ω misura il grado di benevolenza intergenerazionale.

Con la generazione corrente non benevolente ($\omega=0$, per cui $V_t=U(C_t)$), le future generazioni sopportano il costo dello spostamento intertemporale del carico fiscale e l'investimento non produce alcun effetto positivo su di loro. La GR non darebbe loro in futuro quanto oggi promette.

5. *Equilibrio di bilancio e il nuovo art. 119*

In base a questo nuovo articolo, per gli enti locali (ad esempio i Comuni) il ricorso al debito è ammesso a condizione che *siano definiti precisi piani di ammortamento e che per il complesso degli enti di ciascuna Regione, sia rispettato l'equilibrio di bilancio*. La prima prescrizione parrebbe pleonastica, ma è utile in quanto rafforza il *commitment* volto a tenere conto della distribuzione intertemporale dell'onere del debito. La seconda implica il ricorso a compensazioni orizzontali (tra Comuni) e anche verticali (dalla Regione ai Comuni) a livello di consolidato della finanza pubblica regionale.

Una legge ordinaria definirà il concorso delle Regioni e dei Comuni interni alla sostenibilità del debito del complesso della P.A. A tal fine, si sostiene²⁸ che il *Saldo economicamente rilevante* sia dato dalla differenza tra prelievi diretti sull'economia e uscite verso il sistema economico del livello di governo. I trasferimenti più il nuovo debito forniscono, secondo questa impostazione, l'indicatore che misura il contributo delle amministrazioni locali all'indebitamento netto.

Secondo stime, l'amministrazione locale contribuirebbe al 24% di questo saldo della P.A. (42% l'amministrazione centrale e 34% l'amministrazione previdenziale), con contributi così suddivisi tra gli enti decentrati²⁹:

²⁸ D.P. GIARDA, *Dinamica, struttura e criteri di governo della spesa pubblica: un rapporto preliminare*, MEF, 2011; ID., *Il pareggio di bilancio*, cit.; ID., *Elementi per una revisione della spesa pubblica*, Rapporto preliminare, MEF, versione 1.5.2012.

²⁹ D.P. GIARDA, *Dinamica, struttura, op. cit.*

Tabella 3. *Enti decentrati e contributo all'indebitamento netto della P.A.*

RSO	RSS	TOT REG	PRO	COM capo	ALTRI	TOT COM	Altri Enti	TOT
12	2.1	14.2	1.2	4.8	2.1	6.9	1.7	24

Più della metà del contributo all'indebitamento netto dell'Amministrazione locale è dovuto alle Regioni (l'effetto disavanzi sanitari), il resto è diviso tra Province e Comuni. Secondo il nuovo art. 119, una Regione e gli enti locali al suo interno dovrebbero negoziare la ripartizione pluriennale del miglioramento di questo saldo, soggetto a vincolo costituzionale.

Per quanto analiticamente corretto, vengono mosse obiezioni e suggerite controindicazioni all'uso di questo saldo. In primo luogo, si sostiene, i trasferimenti spesso sono a fronte di funzioni in qualche modo devolute per cui, estremizzando, sono come spese di "acquisto" di servizi da parte dello Stato stesso e quindi entrate degli enti decentrati "fornitori". In secondo luogo, viene ricordato, che l'attività di *front-office*, cioè quella rivolta all'utenza, è oltre il 75% nell'amministrazione locale; simmetricamente gli altri comparti dove prevale il *back-office*. Quindi le riduzioni di spesa locale sono in genere socialmente più costose. C'è poi il problema della spesa per investimenti a livello di singolo ente che è erratica e non uniforme nel tempo specie per i piccoli Comuni, per cui una regola di "miglioramento uniforme" provocherebbe distorsioni. E poi, come si definisce il saldo quando i trasferimenti con il federalismo fiscale saranno fiscalizzati? Le compartecipazioni a tributi erariali possono essere equiparate ai trasferimenti, ma l'identificazione è più discutibile quando sono effettivamente "riferibili al territorio", come stabilisce l'art. 119.

Per rimediare a queste obiezioni, potremmo pensare di considerare entrate, e quindi non contributo al *deficit*, degli enti decentrati i trasferimenti perequativi, cioè quelli pari alla differenza tra il complesso dei fabbisogni standard e le entrate standard per le sole tipologie di spesa che la L.D. 42/2006 indica come meritevoli di tutela, cioè le spese regionali per i diritti sociali e le spese per le funzioni fondamentali degli EELL. Tanto più che per queste voci di spesa decentrata è prevista una clausola di salvaguardia laddove, all'art. 5 della L.C. n.1/20.4.2012, è indicato che la

legge ordinaria di attuazione stabilisca "...le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali..., anche in deroga all'articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali..."³⁰.

In ogni caso, non vi è dubbio che lo sviluppo del federalismo fiscale condiziona le regole del PSI riformato per adeguarsi al nuovo art. 119.

6. Deficit di bilancio, debito e crescita economica

6.1. Le evidenze empiriche

Le politiche di consolidamento fiscale sono indubbiamente restrittive, almeno nel breve periodo. L'ampiezza dell'effetto dipende dall'apertura verso l'estero del Paese, cioè dalla competitività delle imprese, dal livello della pressione fiscale, dalla politica monetaria, a seconda se sia o no accomodante. Nel caso della crisi attuale, anche i vincoli finanziari provenienti dalla restrizione del credito amplificano l'effetto di contenimento del PIL. L'elemento "fiducia" e credibilità degli interventi di risanamento, ad ogni modo, può limitare l'effetto restrittivo, come è accaduto in Italia alla fine degli anni '90, quando le politiche per rientrare nel vincolo sul *deficit*/PIL del 3% ed accedere così a Eurolandia, non determinarono significativi effetti recessivi.

Ma il punto focale adesso è un altro, ovvero, simmetricamente, il *deficit* di bilancio, in quanto tale, ha un ruolo significativamente espansivo? Al riguardo, ciò che si può ricordare è che l'Italia ha sperimentato vent'anni di disavanzi con crescita lenta anche nelle fasi favorevoli del contesto internazionale (Tabelle 4 e 5).

³⁰ Il finanziamento da garantire è sperabile sia riferibile solo ai fabbisogni *standard* delle funzioni e non alle spese effettivamente sostenute.

Tabella 4. *Rapporti su PIL*

Anni	1990	2000	2010
Entrate complessive	41.8	46.5	46.6
Spesa primaria	43.2	41.0	46.7
Interessi	10.1	6.3	4.5
TOTALE	53.3	47.3	51.2
Indebitamento netto	-11.4	-0.8	-4.6
Saldo primario	-1.3	5.5	-0.1

Tabella 5. *Tassi medi decennali*

Decenni	1980-90	1990-00	2000-10
Δ Spesa primaria in termine reali	4.5	0.7	1.7
Δ PIL reale	2.4	1.6	0.25
Deflatore consumi privati	10.0	4.2	2.4

Nello stesso periodo Paesi del Nord Europa hanno sperimentato elevati tassi di crescita con surplus di bilancio e debito contenuto (<60% PIL).

Rigorose analisi degli effetti espansivi nel breve periodo del *deficit* sono ricavabili dai moltiplicatori dei modelli econometrici strutturali (DSGE). Secondo uno studio pubblicato nel primo numero della AEA, *Macroeconomic* 2012³¹, si hanno le seguenti evidenze:

³¹ Autori AA.VV., *Effects of fiscal stimulus in structural models*, in *American Economic Journal: Macroeconomics*, 4(1), 2012, 22-68.

a) I moltiplicatori rispetto al *baseline* sono rilevanti se la politica monetaria è accomodante: non devono cioè crescere i tassi di interesse durante la manovra espansiva.

b) I moltiplicatori si annullano se l'aumento della spesa pubblica è persistente nel tempo.

c) Lo stimolo fiscale della spesa corrente, se rivolto a categorie di agenti con vincoli di liquidità, è addirittura più efficace degli investimenti pubblici.

Gli effetti espansivi secondo queste stime non sarebbero dunque trascendentali³² e comunque dovrebbero essere differenziati per le componenti del *deficit*.

D'altra parte, altri studi hanno mostrato gli effetti perversi sulla crescita di un debito elevato. Ciò perché, con tassi di interesse elevati crescono le aspettative di future imposte, aumenta l'instabilità e l'incertezza macroeconomica e si riduce il margine per eventuali politiche fiscali anticicliche³³.

6.2. Deficit e crescita potenziale: qualità della spesa pubblica e dell'entrata

L'Italia arriva alle soglie della crisi finanziaria del 2008 con una crescita potenziale g_0 molto modesta (1,3 annuo a partire dal 1995), per cui le difficoltà della nostra economia non sembrerebbero di tipo congiunturale, causate cioè dalla crisi 2008-2012. D'altra parte, un basso tasso di crescita potenziale ha effetti negativi indipendentemente dal ciclo: l'occupazione è mantenuta con una produttività bassa e anche la produttività totale dei fattori è modesta. Un basso tasso di crescita potenziale ha effetti sull'output-gap mandando segnali illusori quando il divario tra g_0 e g_t si riduce: in effetti l'economia con g_0 basso non crea benessere anche se g_t è superiore a questo. Ciò amplifica gli effetti negativi delle fasi recessive, nelle quali ciò che conta è il livello del tasso effettivo e rende più lenta la ripresa.

³² Si hanno anche analisi empiriche che mostrano come in diversi episodi, negli anni '90, la riduzione del *deficit* ha avuto effetti espansivi. Vedi la rassegna dei casi in BÉNASSY-QUÉRÉ et al., *op. cit.*

³³ C. REINHART, K. ROGOFF, *This time is different: eight centuries of financial folly*, Princeton 2009; F. BALASSONE, M. FRANCESE, A. PACE, *Public Debt and economic growth in Italy*, in *Quaderni di Storia Economica*, n. 11, Banca d'Italia, 14 ottobre 2011.

In genere si sostiene, che le politiche sul tasso di crescita potenziale sono meno efficaci in fasi di recessione perché hanno effetti diluiti nel tempo. Tuttavia, recenti analisi dimostrano che:

a) politiche di consolidamento fiscale e riforme strutturali hanno in prevalenza relazioni di complementarità. È la così detta *Brussels-Frankfurt orthodoxy*, secondo cui gli indicatori di sforzo sulle riforme strutturali sono più elevati quando sono elevati gli indicatori di risanamento fiscale³⁴.

b) gli interventi di tipo congiunturale devono rispettare un rigoroso ordine qualitativo, sia della spesa che dell'entrata: un maggior *deficit* in quanto tale, abbiamo visto, non serve gran che.

Per quanto riguarda questo secondo aspetto, inserendo la spesa pubblica e la tassazione nei modelli di crescita endogena³⁵, si dimostra che un'economia in pareggio strutturale non è incompatibile con una crescita sostenuta, se le entrate fiscali sono rivolte al finanziamento di una componente della spesa pubblica che risulta produttiva. Questo importante risultato può essere così sintetizzato.

Consideriamo una funzione di produzione aggregata del tipo *Cobb-Douglas* "estesa"

$$Y_t = A L_t^{1-\alpha} K_t^\alpha G_t^{1-\alpha} \quad [10]$$

dove l'output al tempo t , Y_t , dipende dal capitale privato impiegato K_t , dal lavoro L_t e dalla spesa in infrastrutture e/o capitale umano G_t . La funzione esibisce rendimenti costanti di scala in K_t e L_t . Inoltre, sebbene i rendimenti siano decrescenti nel capitale privato per un il livello fisso di lavoro e di spesa pubblica, ci sono rendimenti costanti di scala tra input di capitale pubblico e privato.

Ammettiamo sia sempre verificato, nel tempo, un equilibrio di bilancio del tipo:

$$G_t = \tau Y_t \quad [11]$$

³⁴ M. BUTI, P.C. PADOAN, *From a vicious to a virtuous cycle: a five-points strategy for the Eurozone*, CEPR, in *Policy Insight*, n. 61, 2012.

³⁵ P. AUGHION, P. HOWITT, *Endogenous Growth Theory*, Cambridge 1998; R. BARRO, SALA-i-X. MARTIN, *Economic Growth*, Cambridge 2004; D. ACEMOGLU, D., *Introduction to Modern Economic Growth*, Princeton 2008.

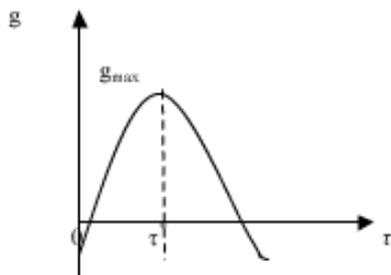
dove τ è l'aliquota d'imposta sul reddito "smussata".

Si dimostra che il tasso di crescita $g \doteq \frac{\Delta Y}{Y}$ in stato stazionario viene ridotto dal termine $(1 - \tau)$ che rappresenta l'effetto di riduzione del rendimento marginale del capitale privato e viene però aumentato dal termine che rappresenta i benefici in termini di produttività diffusi nell'economia dall'input pubblico³⁶.

Il tasso di crescita diviene quindi una funzione prima crescente e poi, oltre un massimo, decrescente rispetto alla pressione fiscale e quindi rispetto alla spesa pubblica, come descritto nella figura 1.

Quanto più è produttiva la spesa pubblica tanto più elevato è il tasso di crescita di stato stazionario. Si dimostra infatti che il tasso di crescita potenziale massimo, g_{max} , è appunto dato dall'uguaglianza della pressione fiscale con la produttività marginale dell'input pubblico: $\tau^* = 1 - \alpha$. Secondo le simulazione più ricorrenti si tratta di una pressione fiscale che può elevarsi anche oltre il 42%, la media europea.

Fig. 1. Tasso di crescita, spesa pubblica produttiva e pressione fiscale



Importante è però anche la qualità della pressione fiscale e quindi della struttura del sistema tributario. In un'analisi econometrica *cross-country* 1970-1997, Lee e Gordon³⁷ dimostrano che le imposte che influenzano negativamente la crescita sono, in ordine decrescente: quelle che riducono il tasso di risparmio, il rendimento marginale dei fattori produttivi, l'accumulazione del capitale privato, il reddito da capitale umano e il rendimento di investimenti in R&D. Il fisco pertanto deve

³⁶ J. HINDRIKS, G. MYLES, *Intermediate Public Economics*, Cambridge 2006, 683-684.

³⁷ Y. LEE, R.H. GORDON, *Tax structure and economic growth*, in *Journal of Public Economics*, 89, 2005, 1027-1043.

gravare più sulle rendite finanziarie e ancor di più sui patrimoni e meno sui redditi di imprese e da lavoro, in modo da ridurre la distorsione complessiva della pressione fiscale e da mantenere positivo il saldo equitativo della combinazione entrate-spese pubbliche.

7. *Un commento conclusivo*

Gli economisti che, specialmente, in Italia accolgono con favore le regole di disciplina fiscale, fino all'inserimento dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, non sono molti. Tuttavia non sono teoricamente sprovvisti o ideologicamente distorti. Piuttosto sono "ingenui", in quanto coltivano l'idea che il vincolo esterno possa mitigare il rapporto perverso venutosi a instaurare, soprattutto a partire dagli anni '70, tra i politici italiani e la spesa pubblica. Un rapporto questo da manuale di *Political Economy*, con tutte le possibili implicazioni negative da questa messe in luce. Basta scorrere i modelli descritti nei *textbook* più noti per rivedere pezzi della storia politica del nostro Paese.

Pare dunque difficile sostenere che, a tutti livelli di decisione politica, la spesa pubblica corrente, e anche di investimento, sia stata usata per finalità benevolenti di politica economica discrezionale. Nemmeno James Buchanan, avrebbe potuto immaginare di avere a disposizione una casistica così ampia di degenerazioni, per poter sostenere la sua critica alla teoria normativa della spesa pubblica.

Sotto questo profilo, l'inserimento dell'equilibrio di bilancio in Costituzione, al di là di tutte le debolezze della norma in sé, potrebbe svolgere un ruolo pedagogico, di piccola minaccia, nei confronti di una classe politica, come quella italiana, alle cui mani la spesa pubblica si appiccica come carta moschicida.

Il precedente delle regole fiscali dell'UE non è certo confortante, dato che apparentemente sembra non abbiano sortito questo effetto. La spesa pubblica corrente primaria dal 2000 in Italia è cresciuta in termini reali sempre più del prodotto (Tabella 5). Era il 37,5% quando nel 1998 l'Italia aderì alla terza fase dell'Unione monetaria europea ed è ora del 42,5%, cinque punti in più di PIL. Le dimensioni del pubblico impiego e le sue remunerazioni relative sono costantemente cresciute nello stesso periodo, alcuni comparti di spesa minacciano ora di essere alla lunga insostenibili a causa del lievitare dei costi e dell'evoluzione demografica. Tuttavia, non sappiamo cosa sarebbe successo di peggio, in questo de-

cennio, che ha obiettivamente visto un ulteriore impoverimento della classe politica italiana, senza i continui e fastidiosi richiami della Commissione Europea al controllo degli indicatori di finanza pubblica.

Pertanto, un pronunciamento forte a livello costituzionale, in modo da riflettere il convincimento dell'intera società italiana, in favore degli equilibri della finanza pubblica può solo rafforzare l'intento di limitare le derive sempre in agguato. D'altra parte, come sostiene Giarda³⁸, ci sono molti pronunciamenti in Costituzione, in campo economico, nel tempo disattesi, elusi, aggiornati e integrati che nessuno si sognerebbe di togliere, per questi motivi, dalla Carta Costituzionale. Allora ve ne può stare anche un altro.

³⁸ D.P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio*, cit.

