



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FERRARA
DIPARTIMENTO DI ECONOMIA E MANAGEMENT
Via Voltapaletto, 11 - 44121 Ferrara

Quaderno DEM 22/2013

November 2013

**Il confronto tra politiche di rigore fiscale
e politiche di sviluppo economico
in Italia e nell'UE**

Aurelio Bruzzo - Massimiliano Di Pace

Quaderni DEM, volume 2

ISSN 2281-9673

Editor: Leonzio Rizzo (leonzio.rizzo@unife.it)
Managing Editor: Paolo Gherardi (paolo.gherardi@unife.it)
Editorial Board: Davide Antonioli, Francesco Badia, Fabio Donato, Giorgio Prodi, Simonetta Renga

Website:
<http://www.unife.it/dipartimento/economia/pubblicazioni>

IL CONFRONTO TRA POLITICHE DI RIGORE FISCALE E POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO IN ITALIA E NELL'UE ^(*)

Aurelio Bruzzo^(a) e Massimiliano Di Pace^(b)

Abstract

Austerity Fiscal policies versus Development policies in Italy and European Union

The debate on economic policy issues underway in Italy and EU shows two different stances: on one hand a support to restrictive budgetary policy, aimed at achieving the balance of government finance, as required by European Union, and accepted by 25 EU countries, that is the ones signatories of the Fiscal Compact; on the other hand the priority assigned to the objective of economic development, shared by many representatives of the political and academic institutions of southern European countries, who claim to loosen the constraints stemming from public finance surveillance.

In this framework the first paper, drafted by Aurelio Bruzzo, recalls this debate, highlighting the considerations mentioned by each group of economists, which you may find mixed in some studies worked out by supporters of intermediate positions.

The second paper, written by Massimiliano Di Pace, after having pointed out the reasons and the content of the Fiscal Compact, as well as the changes to the Italian Constitution entailing the budget balance rule, quantifies the impact of these new guidelines of fiscal policy on Italian public finance.

Both papers of this work are based on the belief that the two intended objectives of ongoing economic policy, that is financial stability and economic recovery, are not alternative, but complementary, and, under certain conditions, also compatible. In fact, together with the Fiscal Compact, it is still operational the Europe 2020 strategy, whose main objective is to create conditions for an intelligent, inclusive and sustainable economic growth.

JEL: E02; E20; E30; E40; E50; E60; F40; F50; H50; H60; O20; R58

Keywords: Budget policy; Fiscal Policy; Development Policy; European Union; Government Debt; Deficit, Fiscal Compact

^(*) Il presente Quaderno contiene il testo di alcuni interventi presentati al Seminario sul tema: "Stabilità finanziaria e ripresa economica: una compatibilità difficile, ma non impossibile", organizzato dal Centro di Documentazione e Studi sulle Comunità Europee dell'Università di Ferrara e svoltosi a Ferrara, il 27 settembre 2013.

^(a) Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it)

^(b) Professore straordinario in Politica Economica presso l'Università G. Marconi (dipace_m@tin.it)

INTRODUZIONE: OBIETTIVI, RELAZIONI E PRINCIPALI CONCLUSIONI DEL SEMINARIO di Aurelio Bruzzo

Basta austerità! Di rigore si muore! Le vere priorità di politica economica sono la ripresa della produzione e l'occupazione giovanile!

Queste sono alcune delle principali invocazioni lanciate negli ultimi tempi da più parti, sia in Italia che in molti altri paesi europei, nei confronti delle Istituzioni comunitarie, accusate da un lato di imporre agli Stati membri l'obbligo di rispettare il pareggio del bilancio pubblico, magari aumentando ulteriormente le entrate tributarie (imposte e tasse) e riducendo invece le spese pubbliche, e dall'altro di ricordare ai vari governi poco diligenti gli altri impegni da loro assunti con l'adesione ai vari accordi o Trattati adottati negli ultimi anni (il rivisto Patto di Stabilità e Sviluppo, prima, e il Fiscal Compact, dopo).

Con il seminario organizzato dal CDE che rappresenta l'avvio ufficiale di un ampio progetto di ricerca sul tema, s'intende ricordare sia ai *policy maker* sia agli studiosi sia infine ai cittadini ferraresi in genere che l'UE in realtà pretende il rispetto di tutti gli impegni autonomamente e – si spera – anche consapevolmente assunti dai governanti degli Stati membri, ivi compresi quelli riguardanti l'adozione delle politiche comunitarie a favore dello sviluppo economico, proposte a prescindere dalla crisi ancora in corso nei paesi europei.

Più specificamente, il seminario si poneva tre obiettivi:

i) innanzi, tutto, aggiornare il tema del *Fiscal Compact* (F.C.), già affrontato in occasione della Festa dell'Europa svoltasi all'inizio del maggio scorso, sviluppandolo dal punto di vista della determinazione quantitativa delle implicazioni derivanti dalla sua applicazione da parte dell'Italia, mettendo a confronto gli importi che si dovrebbero destinare a questo fine con le somme che negli ultimi mesi il Governo sta cercando di reperire per far fronte agli impegni elettorali (abolizione dell'IMU; mancato aumento dell'aliquota IVA, ecc.);

ii) in secondo luogo, evidenziare che, se le implicazioni finanziarie derivanti dal F.C. portano senza dubbio a ribadire l'esigenza di una severa politica di austerità e di rigore per la finanza pubblica italiana, non bisogna d'altra parte trascurare che l'UE già dal 2010 ha proposto anche una politica di sviluppo socio-economico, attraverso la sua strategia Europa 2020, la quale è succeduta alla più famosa Strategia di Lisbona il cui fondamentale obiettivo era quello di migliorare il livello qualitativo del fattore lavoro e creare "nuovi e migliori posti di lavoro";

iii) infine, poiché poi il finanziamento delle misure previste dalla strategia europea di sviluppo deriva in gran parte dai fondi strutturali stanziati nell'ambito della politica di coesione economica, sociale e territoriale (la cui realizzazione coinvolge massimamente le Regioni e gli Enti locali), il terzo obiettivo è proprio quello d'introdurre nel dibattito locale il tema della politica di coesione, anche in considerazione del fatto che sta per terminare il periodo di programmazione 2007-2013 e che in questi mesi le varie Amministrazioni competenti si stanno già preparando per il successivo periodo (2014-2020), durante il quale si potrà usufruire dei cofinanziamenti stanziati col bilancio comunitario (per la sola Italia si parla di un ammontare di risorse finanziarie pari a quasi 30 mld.).

Per conseguire questi tre obiettivi, tra loro strettamente connessi, il Seminario prevedeva le seguenti relazioni: la prima relazione si rivolgeva soprattutto al livello governativo, affrontando il tema del Fiscal compact, che a nostro avviso è totalmente trascurato da parte della pubblicistica e notevolmente sottovalutato proprio nelle sue implicazioni quantitative derivanti sul piano finanziario a un paese fortemente indebitato come l'Italia; la seconda relazione, invece, si collocava a livello regionale, cercando di evidenziare come nel caso dell'Emilia-Romagna la politica di coesione abbia pienamente recepito le strategie comunitarie di sviluppo, riuscendo anche a perseguirle con discreto successo; la terza e la quarta relazione, infine, toccavano l'ambito provinciale, cercando di individuare i principali progetti per i quali sono state utilizzate le risorse finanziarie stanziata con i due principali fondi strutturali (il FESR e l'FSE) interessando così il locale sistema socio-economico e produttivo.

Al termine del Seminario dovrebbe essere apparso sufficientemente chiaro ed evidente che non si può sostenere – come invece fanno molti esponenti politici italiani – che l'UE chiede ai cittadini europei – fra cui ovviamente anche quelli italiani – solo austerità e rigore, ma che da tempo essa ci sospinge anche a realizzare vari progetti d'investimento, dai quali ottenere un aumento del prodotto e del reddito, nonché combattere in modo attivo la disoccupazione: in altre parole, una politica di

sviluppo con cui investire l'attuale fase di crisi, favorendo la tanto attesa ed auspicata ripresa economica! Inoltre, dovrebbe essere emerso come tali sollecitazioni non risalgano a qualche anno fa, ma addirittura a molti anni fa, giacché la Strategia di Lisbona con il suo ambizioso obiettivo è stata lanciata addirittura in occasione del Vertice di Lisbona nel 2000, mentre l'attuale strategia Europa 2020 che punta ad uno "sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo" è stata avviata nel 2010 (con scadenza 2020).

Infine, non va dimenticato che nel 2012 è stato adottato dall'UE anche il *Growth Compact*, cioè un patto per lo sviluppo per il quale dopo un anno di attività è già stato fatto un bilancio con gli esiti che possiamo immaginare se qualche governo nazionale in questi ultimi mesi continua a chiedere che l'UE si decida ad avviare una politica di sviluppo, anche se il Quadro pluriennale finanziario 2014-2020 che è stato definito in occasione dell'ultimo accordo inter-istituzionale prevede una contrazione in valore assoluto delle risorse finanziarie iscritte nel bilancio comunitario rispetto allo stanziamento complessivo per il precedente periodo di programmazione.

A nostro avviso è evidente che occorre una maggiore coerenza da parte degli Stati membri e dei loro governi nella conduzione delle principali politiche economiche stabilite a livello comunitario, le cui connessioni logiche possono essere rappresentate nel seguente prospetto:



Fonte: nostra elaborazione

POLITICHE DI RIGORE FISCALE E POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO. POSSIBILI CONNESSIONI A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE NELLA LETTERATURA PIÙ RECENTE

di Aurelio Bruzzo

1. Premessa

Dalla più recente letteratura economica diffusa a livello internazionale sul binomio “austerità-sviluppo” e, pertanto, anche sulle connesse misure di politica economica si evince che tutte e quattro le combinazioni tra le due coppie di termini possano essere ritenute possibili.

Infatti, anche cercando di escludere dalla presente analisi lavori apertamente schierati dal punto di vista politico-ideologico¹, per privilegiare quelli tendenzialmente più obiettivi e scientifici, risultano quanto meno quattro gruppi di contributi che si differenziano tra loro, più o meno marcatamente², circa la posizione assunta nei confronti delle politiche di rigore fiscale e di quelle di sviluppo economico che sono state concepite e adottate da parte delle Istituzioni comunitarie, anche se queste ultime vanno applicate e realizzate da parte delle Amministrazioni pubbliche nazionali.

Il primo gruppo di contributi è senza dubbio quello che – richiamandosi ad un’impostazione che si potrebbe definire Keynesiana di prima maniera – assume una posizione nettamente contraria nei confronti delle misure finalizzate alla stabilità finanziaria, proponendo in alternativa una politica fiscale di tipo espansivo al fine di avviare e/o sostenere la ripresa economica.

Il secondo gruppo di contributi tende ad assumere posizioni più moderatamente critiche o solo parzialmente favorevoli nei confronti delle misure di austerità, ma soltanto a determinate condizioni, cioè quelle ritenute indispensabili per poter far coesistere tali misure con quelle considerate invece necessarie per promuovere un processo di ripresa e/o di sviluppo delle attività economiche.

Il terzo gruppo di contributi è quello che appare più nettamente favorevole alle misure di austerità, nella consapevolezza delle pessime condizioni in cui si trova la finanza pubblica di molti Stati membri, tra cui l’Italia, e ritenendo il suo risanamento una pre-condizione per recuperare le risorse finanziarie da destinare ad una successiva politica di sviluppo economico³.

Infine, il quarto ed ultimo gruppo di contributi è quello che appare consapevole dell’effettiva critica situazione in cui taluni paesi, tra cui il nostro, si sono venuti a trovare da numerosi anni a questa parte, tanto da presumere la contemporanea presenza di misure di politica economica di tipo restrittivo con una fase di crisi occupazionale e sociale, dalla quale diviene così ancor più difficile trovare una qualche via d’uscita, soprattutto in tempi relativamente ridotti.

Nel presente lavoro che rientra in un più ampio progetto di ricerca sul tema, s’illustreranno in estrema sintesi i principali contenuti dei contributi qui considerati, in quanto ritenuti emblematici delle varie tipologie di posizioni appena esposte. Tuttavia, ai fini di una maggior efficacia espositiva appare opportuno riorganizzare i quattro gruppi in due soli grandi filoni, tra loro contrapposti, considerando il secondo e il quarto gruppo come una “costola” del primo e del terzo, rispettivamente, anche perché in effetti sono meno numerosi i contributi rinvenuti che possono essere ad essi riconducibili.

2. I contributi avversi alle politiche di austerità e favorevoli invece a misure espansive

2.1 Senza dubbio il famoso studio di Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, che nel bene e nel male è stato frequentemente citato negli ultimi anni, ha ovviamente fornito materia agli studiosi avversi

¹ Si veda ad esempio: *Fiscal Compact e Growth Compact*, <http://www.socialismoesinistra.it/web/index.php/economia/economia-italiana/1293-fiscal-compact-e-growth-compact>.

² Si è consapevoli che anche questa tassonomia è opinabile, giacché – come in molte classificazioni – in realtà i confini tra una categoria e l’altra sono alquanto labili e sottili, tanto da poter far confluire un contributo a più di una categoria.

³ Si tratta – in sostanza – della cosiddetta “teoria dei due stadi”, già presente in A. Smith, secondo cui per investire bisogna aver prima risparmiato, che si presenta capovolta rispetto a quella Keynesiana, seconda la quale invece sono gli investimenti a determinare i risparmi (De Cecco, 2012).

alla loro impostazione per criticarlo anche aspramente⁴. Come noto, tale lavoro nel quale si evidenziava l'esistenza di una correlazione fra un alto rapporto debito/PIL (maggiore del 90%) e un basso tasso di crescita, a distanza di alcuni anni è risultato inficiato da gravi problemi metodologici e addirittura da un banale errore nel foglio di calcolo. Nel frattempo, però, anche in base a questo studio, è stata giustificata a livello internazionale, cioè sia al di qua che al di là dell'Atlantico, la politica di austerità, tendente al pareggio del bilancio e a "rimettere a posto i conti pubblici".

Più precisamente, lo studio dei due menzionati economisti tende a mostrare come esista una "discontinuità" dell'effetto del debito pubblico sulla crescita, giacché un valore di tale rapporto superiore al 90% nei dati rilevati per i paesi considerati sarebbe associato a tassi di crescita economica significativamente più bassi, e in media nulli o negativi (Reinhart, Rogoff, 2010).

P. Zacchia, però, citando un recente *paper* scritto da T. Herndon, M. Ash e R. Pollin dell'Università del Massachusetts, sottolinea come i risultati originali della ricerca di Reinhart e Rogoff siano basati su problemi metodologici, manipolazioni dei dati ed errori di calcolo⁵ che paiono in alcuni casi grossolani e, in un certo senso, "originali" Zacchia (2013). Correggendo l'analisi, il tasso di crescita medio dei paesi ad alto debito balzerebbe dal -0,1% al +2,2%, cioè una differenza molto grande.

Questo studioso, però, non si limita a illustrare i presunti errori commessi da Reinhart e Rogoff, giacché giunge a sostenere che le basi teoriche della loro argomentazione desunta da un modello macroeconomico di lungo periodo sono difficili da identificare e isolare con chiarezza, sebbene poi si finisca per lamentare ripetutamente la questione del "peso sulle future generazioni" derivante da un imponente debito pubblico⁶. Inoltre, egli precisa che il risultato delle elaborazioni così malamente condotte da Reinhart e Rogoff non corrisponda a un effettivo rapporto causale del debito sulla crescita, ma a un rapporto di mera correlazione, tanto che il meccanismo potrebbe essere anche inverso: ad esempio, una bassa crescita può comportare un elevato rapporto tra debito pubblico e PIL, qualora i governi che operano in assenza o scarsità di crescita, si dimostrassero incapaci di governare il deficit del bilancio pubblico.

Ciò nonostante, come si è già accennato, sotto l'insegna delle argomentazioni avanzate da Reinhart e Rogoff, in vari paesi europei tra cui anche l'Italia, sono state adottate drastiche misure di riduzione della spesa pubblica per il Welfare State (pensioni, ecc.) oppure è stata aumentata in maniera alquanto indiscriminata la pressione fiscale. Le conseguenze di queste scelte sono evidenti: un aggravarsi della recessione in atto, un aumento della disoccupazione e un ulteriore peggioramento del rapporto debito/PIL, a riproporre nuovamente la domanda secondo cui, se esiste un rapporto di causalità, questo non sia per caso il contrario di quello risultato privilegiato?

Anche V. Daniele ha preso spunto dalla dubbia fondatezza del già citato studio di Reinhart e Rogoff per avanzare una netta critica nei confronti della teoria dell'austerità espansiva, affermatasi negli anni Novanta del secolo scorso sulla base di alcune ricerche empiriche e incorporata nell'approccio economico dominante fino a qualche anno fa. In breve, la tesi menzionata afferma che consolidamenti fiscali, diretti a stabilizzare o abbassare il rapporto debito pubblico/PIL e realizzati attraverso tagli alla spesa pubblica, potrebbero stimolare i consumi e gli investimenti privati: si tratta di un effetto contro-intuitivo, significativamente definito "non-keynesiano" (Daniele, 2013). I potenziali effetti espansivi derivanti dalle politiche di austerità si fondano quasi tutti sul ruolo delle aspettative. Infatti, se le riduzioni di spesa pubblica vengono percepite dai vari soggetti economici come segnali di un futuro abbassamento delle imposte, i consumatori si aspetteranno un più elevato reddito permanente, per cui tenderanno ad aumentare i loro consumi correnti⁷.

⁴ Il più famoso studioso che si è scagliato contro il lavoro di Reinhart e Rogoff, è certamente P. Krugman.

⁵ I tre principali problemi che sono stati individuati (l'esclusione selettiva di alcune osservazioni nei dati; uno schema di bilanciamento dei dati non convenzionale; un errore di codice nel foglio di calcolo originale utilizzato per selezionare i dati) vengono ampiamente illustrati da Zacchia (2013), cui si rinvia.

⁶ Secondo Zacchia tale questione sarebbe mal posta, dal momento che ignora che le nuove generazioni erediteranno da quelle che le hanno precedute anche la loro ricchezza e, quindi, pure il credito sul debito pubblico.

⁷ Effetti analoghi, secondo alcuni economisti, si avrebbero anche in seguito a consolidamenti fiscali attuati attraverso aumenti delle imposte; cfr. Giavazzi, Jappelli e Pagano (1999).

La realtà recente, purtroppo, è molto diversa: nel 2009, per cause diverse, alcuni paesi dell'UE (Grecia, Portogallo, Spagna e Italia) sono entrati in recessione e, a causa degli elevati debiti pubblici e dei vincoli derivanti dagli accordi europei, i governi nazionali non hanno potuto usare né la politica fiscale per stimolare l'economia, né la politica monetaria che, essendo ormai centralizzata a livello europeo, non dipende più dai singoli paesi. Di fatto, questi governi si sono trovati ad affrontare la recessione senza disporre di una politica macroeconomica di stabilizzazione. Quale via essi avrebbero potuto seguire per uscire dalla crisi? La tesi dell'austerità espansiva sembra offrire un'incoraggiante prospettiva, giacché se il consolidamento fiscale⁸ può avere effetti espansivi, la via per contrastare la crisi è già tracciata. Nella logica dell'austerità espansiva, infatti, le riduzioni della spesa pubblica, il riequilibrio del bilancio e la ripresa economica appaiono obiettivi conciliabili.

Il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la Commissione UE e la BCE hanno indicato ai paesi in difficoltà le condizioni per la concessione degli aiuti finanziari. La medesima "ricetta" è stata applicata agli altri paesi in recessione, ma con differenti "posologie", date le loro differenti condizioni. La soluzione proposta, però, è sempre la stessa: un insieme di tagli e di inasprimenti fiscali, anche se alcune misure essenziali, come la riduzione della patologica evasione fiscale, non sono mai state perseguite con sufficiente determinazione dai governi. Gli obiettivi sono quelli di ridurre o azzerare i disavanzi; ricondurre il rapporto debito-PIL entro un sentiero di sostenibilità; nonché ridurre i tassi d'interesse e, per questa via, anche i costi di produzione, per riuscire ad aumentare la competitività delle produzioni. I risultati effettivamente conseguiti sono invece i seguenti: un'ulteriore contrazione del prodotto reale per la riduzione della domanda aggregata; una crescita della disoccupazione e una diminuzione del tenore di vita e dei livelli medi di consumo; un aumento del debito pubblico, sia in valori assoluti sia e soprattutto in rapporto al PIL, e così via in un processo circolare che ha contribuito ad aggravare la recessione in atto. Com'era prevedibile, da alcune verifiche empiriche recentemente condotte⁹ non si ottiene alcun effetto espansivo sui consumi o sugli investimenti, per cui i fatti tendono a dimostrare la fallacia della tesi.

Lo stesso FMI ne ha dovuto prendere atto, giacché in un recente studio rileva come i moltiplicatori fiscali durante la recessione siano stati maggiori di quelli stimati per il periodo pre-crisi: 1,5 invece che 0,5¹⁰ (Blanchard, Leigh, 2013). In breve, ci si è accorti che l'austerità non è espansiva, bensì recessiva. A dir il vero, già alcuni anni prima, in un altro studio del FMI, si poteva leggere: l'idea che l'austerità fiscale possa stimolare la crescita nel breve periodo trova una scarsa conferma nei dati empirici. I consolidamenti fiscali nel breve termine producono effetti tipicamente recessivi sull'attività economica, portando a un minor output e a una maggiore disoccupazione (IMF, 2010). Nonostante ciò, il mito dell'austerità come via per uscire dalla crisi resiste tuttora.

2.2 Un altro fatto che ha indotto gli economisti – soprattutto italiani – a scagliarsi contro le misure di rigore fiscale è costituito dal raggiungimento in sede comunitaria dell'accordo intergovernativo sul Fiscal compact – avvenuto nel 2012 – e dal connesso obbligo di trasporre la "regola del pareggio" nel sistema giuridico nazionale a livello costituzionale. Per quanto riguarda l'Italia, il governo Monti ha soddisfatto tale obbligo più velocemente di tutti gli altri Stati aderenti al Fiscal Compact, modificando l'art. 81 della Costituzione. Questo articolo prevedeva che "*con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*" e che "*ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte*"¹¹. L'inserimento in

⁸ Si tratta di un evidente eufemismo utilizzato per indicare i tagli di spesa e gli aumenti delle imposte.

⁹ Lo stesso Daniele (2013) ha condotto una verifica empirica, determinando la relazione tra la variazione del saldo strutturale di bilancio nel periodo 2009-2013 e quella del PIL nello stesso periodo, per 20 paesi, di cui 13 appartenenti all'UEM. Dai risultati ottenuti emerge che la correlazione tra le due variabili è altamente significativa, soprattutto per paesi come Spagna e Portogallo, in cui ampie restrizioni fiscali si sono accompagnate a significative cadute del prodotto. Non molto dissimili sono i risultati di quella condotta da Nuti (2013), sebbene secondo un diverso metodo.

¹⁰ Tali valori indicano semplicemente che una contrazione fiscale di 1 euro ha un impatto recessivo di 1,5 euro, invece che di 0,5, come precedentemente stimato dagli stessi teorici dell'austerità espansiva.

¹¹ In pratica implicava l'impossibilità di apportare al bilancio dello Stato correzioni a posteriori e la necessità di trovare la copertura finanziaria per ogni altra legge di spesa che non fosse stata inclusa a bilancio.

questo articolo del pareggio di bilancio implica, dunque, che non solo non ci sia più alcuna correzione a posteriori, ma che si verifichi in sede parlamentare un controllo esclusivamente ex ante dell'obiettivo "dorato" della parità (Valerio, 2012). Di conseguenza, viene rilevata l'esistenza di un problema di natura procedurale che impedirebbe la materiale applicazione di tale nuova norma costituzionale, in quanto obbligherebbe il Parlamento ad un enorme quanto inutile lavoro di approvazioni e successive revisioni del bilancio dello Stato, fino ad arrivare dopo tanti tentativi alla "meta aurea" del pareggio di bilancio. Per questi e altri motivi P. Valerio sostiene che l'inserimento in Costituzione del pareggio di bilancio rappresenta "una lucide follia tecnocratica", nonché una norma vessatoria imposta dagli Stati più forti, come Germania e Francia, a quelli in gravi difficoltà finanziarie, rendendoli ancora più dipendenti dalle decisioni assunte dai primi a scapito dei secondi. Meno politico e più tecnico è invece il ragionamento condotto da M. Donato, la cui conclusione porta a sostenere che politiche fiscali di tipo recessivo che arrivino al punto di scrivere in Costituzione il vincolo del pareggio di bilancio non solo sono controproducenti sul piano della crescita – qualsiasi sia il parere a riguardo della loro desiderabilità – ma non costituiscono nemmeno un impedimento assoluto alla crescita del debito pubblico e ciò perché esse non tengono conto del ruolo svolto dal tasso di interesse pagato sui titoli emessi per finanziare tale debito (Donato, 2011)¹². Pertanto, il pareggio di bilancio e la rinuncia all'indebitamento costituiscono in altre parole un sacrificio inutile, se non si mette in discussione il dogma del mercato come istituzione capace di garantire in ogni circostanza il "prezzo giusto" ai beni, così come alle obbligazioni finanziarie. Dal momento che, in un'economia di mercato non c'è alcuna garanzia che il sistema raggiunga spontaneamente la piena occupazione del lavoro non solo nelle fasi cicliche negative ma in generale mediamente nell'arco del ciclo economico, la spesa pubblica anche in disavanzo è e rimane uno strumento fondamentale per il raggiungimento del pieno impiego ed è, quindi, insensato e pericoloso "legarsi le mani". L'unica disciplina di bilancio che veramente servirebbe a un paese, riguarda la qualità e l'equità della politica fiscale, sul versante delle entrate come su quello delle spese. Il mitico "mercato", invece, è in grado di mandare – al più – segnali quantitativi: spendere meno, indipendentemente dal motivo per cui si spende, o imporre più tasse, indipendentemente da chi le paga.

In conclusione, si propone che la BCE s'impegni a rivedere il proprio Statuto, istituendo una norma per cui il livello massimo dei rendimenti sui titoli del debito pubblico non può eccedere il tasso di crescita dei paesi indebitati: in tal modo, almeno una delle tre condizioni indicate dagli economisti ai fini del controllo della dinamica del rapporto debito pubblico/PIL, potrebbe essere rispettata.

2.3 Certamente più articolate e complesse sono alcune considerazioni svolte da R.R. Canale e U. Marani i quali prendono spunto dalla constatazione secondo cui, a seguito della crisi finanziaria del 2007-08, i paesi aderenti all'UEM hanno teso a separarsi in due gruppi, a seconda della loro capacità di rispettare o meno i vincoli comunitari costituiti dai parametri relativi al disavanzo e al debito pubblico. L'opinione nutrita soprattutto dalle Istituzioni comunitarie ha teso, in base a un criterio di causalità ritenuto discutibile, a mettere in relazione le fragilità nazionali con la dissipatezza delle finanze pubbliche e, di conseguenza, a individuare nel *fiscal retrenchment* la condizione necessaria per il ripristino della credibilità nazionale e della sopravvivenza dell'euro (Canale, Marani, 2012).

Man mano che la crisi si è andata acutizzando, però, si è evidenziato un più rilevante elemento di squilibrio, vale a dire un' *external imbalance*, ovvero la presenza – e in taluni casi la compresenza – nella bilancia dei pagamenti di questi paesi di un deficit delle partite correnti e di un deflusso dei capitali a breve termine. Si tratta di uno squilibrio che, sebbene decisivo tanto da meritare un'attenta valutazione, è stato subito ricondotto dalla *governance* europea all'interpretazione prevalente, in ragione delle relazioni che si presume esistano tra *external imbalance* e *fiscal imbalance*. Questo approccio è stato sinteticamente illustrato in un recente Rapporto del *European Economy Advisory Group*: un incremento del disavanzo e del debito pubblico agisce negativamente

¹² Si ricorda che molti economisti concordano sull'affermazione secondo cui le condizioni affinché la dinamica del rapporto debito pubblico/PIL non diventi esplosiva sono tre: una riguarda i comportamenti del settore pubblico, l'altra dipende dalla crescita, cioè dai comportamenti del settore privato e dalle scelte del settore pubblico, e la terza consiste appunto nel tasso di interesse che si paga sui titoli.

su entrambe le componenti della bilancia dei pagamenti, aumentando il livello delle importazioni di beni e minando la credibilità dei titoli pubblici. La crisi dei paesi più fragili dell'Eurozona è dovuta dunque a due debiti gemelli, quello interno e quello estero, che devono essere ridimensionati tramite manovre simultanee di *fiscal retrenchment*, nonché di contenimento dei salari e di riforma del mercato del lavoro (EEAG, 2012).

Ma il ruolo degli squilibri esterni può essere analizzato anche in un contesto diverso, cioè meno convenzionale, evidenziando come le relazioni commerciali europee, sin dall'origine dell'area dell'Euro, siano state caratterizzate da scompensi crescenti e persistenti (De Grauwe, 2011). Inoltre, tali squilibri si sono manifestati in maniera eterogenea: i paesi periferici hanno aggravato disavanzi già esistenti al momento dell'istituzione dell'Euro; un secondo gruppo (comprendente l'Italia) ha invece visto convertire avanzi contenuti in saldi negativi; un terzo gruppo, infine, ha progressivamente incrementato i propri surplus (Deutsche Bundesbank, 2010). Secondo questo approccio, dunque, l'andamento delle partite correnti svolgerebbe un ruolo rilevante, poiché la zona Euro è stata costruita su un precario equilibrio, non solo sorretto da afflussi di capitale a breve termine che sono difficili da mantenere dopo lo scoppio della crisi finanziaria, ma anche privo di meccanismi compensativi delle variazioni strutturali del tasso di cambio reale¹³.

Secondo tale ricostruzione, dunque, la crisi dell'Euro nascerebbe da profondi squilibri reali, quelli degli scambi commerciali, e dall'andamento dei flussi di capitale, mentre l'*imbalance* interna del settore pubblico sarebbe da considerarsi più l'effetto che la causa di quella crisi (Gros, 2012). La cosa più grave però è che, una volta che s'innesci l'interazione tra gli squilibri, la spirale si trasforma in un processo che tende ad autoalimentarsi: gli squilibri reali esterni, che in definitiva sintetizzano la capacità di uno stato di ripagare il proprio debito, innescano incrementi degli *spread* sui titoli del debito pubblico, che, a loro volta, incentivano un'ulteriore fuoriuscita di capitali (De Grauwe, Yuemei, 2012). In questo contesto, il contenimento del disavanzo pubblico e dei salari costituisce un ulteriore elemento di instabilità, in quanto deprime la domanda interna, la capacità di ripagare il debito e indebolisce, a lungo andare, anche la prosperità dei paesi in surplus. Meccanismi di riequilibrio delle inadeguatezze su cui l'Euro è sorto paiono avviabili solo con un potenziamento politico in senso federale dell'Unione Europea, riproponendo – con un percorso diverso ma con argomentazioni non dissimili – le analisi di chi considera sovranità nazionale, statuto democratico e globalizzazione finanziaria un “trilemma incompatibile” (Rodrik, 2011).

2.4 Ancora più drastiche sono le valutazioni espresse negli ultimi due contributi – fra i tanti disponibili – qui considerati, giacché in essi non si propone un rafforzamento dell'architettura dell'UE, bensì una radicale inversione di rotta rispetto alle tendenze finora prevalenti.

Infatti, in un recente studio sullo stato sociale dell'Unione Europea, redatto dall'Osservatorio Sociale Europeo (OSE)¹⁴ in collaborazione con l'ETUI¹⁵, non si lesinano critiche alla linea di politica economica attualmente predominante in Europa (Navarra, De Franceschi, 2013).

Il primo messaggio che emerge dal rapporto può essere così riassunto: l'austerità è il problema, non la soluzione (ETUI-OSE, 2013). In effetti, è facile rilevare come l'Europa, a cinque anni dallo scoppio della crisi, sia l'unica delle principali macroregioni dove non solo la disoccupazione non sta calando, ma anche il numero delle famiglie senza redditi da lavoro aumenta, così come quello delle persone che patiscono forme di deprivazione materiale. In proposito il rapporto cita voci critiche provenienti anche dalle istituzioni internazionali, come l'ILO che denuncia gli effetti recessivi dell'austerità nel rilevare il pessimo risultato europeo in termini di occupazione (giovanile in particolare), a fronte di migliori situazioni rilevabili in paesi che hanno adottato politiche economiche diverse. Non solo: per concentrarsi sull'austerità, l'UE ha rinunciato a perseguire una ben più necessaria politica di regolamentazione dei mercati finanziari. Persino il FMI ha iniziato a

¹³ Infatti, a seguito della diffusione in Europa della recessione, i mercati finanziari si sono rivelati del tutto indisponibili a finanziare la crescita del debito nazionale, pubblico o privato, nonostante la crescita dei rendimenti all'emissione.

¹⁴ Si tratta di un centro di ricerca e studi sulle politiche sociali e del lavoro nell'Unione Europea, con sede a Bruxelles.

¹⁵ Si tratta dell'istituto di ricerca della Confederazione europea dei sindacati dei lavoratori.

mettere in dubbio la strategia della “crescita austera”: tagli di bilancio troppo aggressivi stanno avendo effetti recessivi talmente gravi che anche il rapporto debito/PIL ne risulta aumentato.

Inoltre, si osserva che questa strategia non serve neanche ad attrarre capitali: gli investitori infatti non scelgono il paese in cui investire solo in base al livello del debito pubblico e dei tassi di interesse, ma anche in base alla crescita della produzione aggregata, che nella maggior parte dei paesi europei appare penalizzata dalle politiche restrittive adottate dall’UE.

Le politiche europee, però, non si stanno sostanzialmente adeguando a queste osservazioni, in quanto le iniziative volte a favorire la crescita e il rilancio della dimensione sociale rischiano di essere poco più che scatole vuote. Pertanto, l’OSE richiama l’attenzione sull’importanza di due riforme istituzionali: quella del Patto di stabilità e crescita e quella della Banca Centrale Europea. Riguardo la prima, l’OSE negli ultimi anni si è fatto paladino dell’idea che l’UE si debba concentrare sui “*social investments*”, ovvero tutti quegli investimenti che andrebbero ad accrescere e rafforzare il capitale umano¹⁶ e che, inoltre, dovrebbero essere esclusi dal calcolo del deficit al fine di poter rappresentare la base per un rilancio della *Knowledge Economy* europea.

Il ruolo della BCE è invece centrale per Paul de Grauwe, secondo cui la vera crisi, oggi, è la recessione aggravata dalle politiche di austerità, non la minaccia finanziaria sui debiti pubblici, che è stata “stoppata” – almeno temporaneamente – dall’intervento della BCE con il cambio di ruolo voluto dal Presidente M. Draghi, il quale ha portato la banca a svolgere un effettivo ruolo di “prestatore di ultima istanza”. Questa, per De Grauwe, è stata una scelta molto positiva, per quanto indebolita dalle rigide condizionalità poste alle operazioni di acquisto dei *bond* da parte della stessa BCE: il rischio è che, per accedere al suo sostegno, i Paesi debbano sprofondare in recessioni dovute a politiche restrittive. Il passo successivo, sempre secondo l’OSE, sarebbe dunque quello di procedere a una riforma del mandato della BCE, aggiungendo all’obiettivo del controllo dell’inflazione quello del supporto alla crescita e all’occupazione¹⁷.

Infine, poiché secondo de Grauwe il peso degli squilibri dei bilanci pubblici è sopportato solo dai paesi debitori¹⁸, quando in realtà le responsabilità sono condivise, egli propone non di perseguire il pareggio di bilancio, ma piuttosto di mantenere costante il livello del debito in rapporto al PIL.

In conclusione, il rapporto dell’OSE evidenzia una nuova fase della crisi, per cui questa è diventata una crisi sociale e politica, essendo il risultato delle politiche di austerità adottate per combattere la recessione. Il pericolo di una recessione contraddistinta da un *double dip* si è materializzato nel momento in cui l’UE si è legata le mani col Fiscal Compact, impedendo ai governi degli Stati membri di adottare efficaci politiche anticicliche.

2.5 Molto più documentate e argomentate delle precedenti sono le valutazioni critiche espresse da alcuni studiosi europei nei confronti del Trattato di stabilità fiscale, la cui ratifica a loro avviso tenderebbe a condurre gli Stati aderenti a una forma di austerità perpetua e a una restrizione addirittura mortale della democrazia in Europa (Coriat, Coutrot, Lang e Sterdyniak, 2013).

La loro riflessione parte dalla constatazione secondo cui l’attuale crisi, iniziata nel 2007, ha messo in evidenza i limiti e i pericoli della costruzione europea così come si presenta oggi, sostanzialmente dominata dal neoliberalismo. Inoltre, le classi dirigenti così come la “tecnocrazia europea” non solo sono risultate incapaci di superare la crisi, ma ancor peggio utilizzano la stessa crisi per raggiungere quello che può essere considerato il loro principale e costante obiettivo: ridurre la spesa pubblica, indebolire il consolidato modello sociale europeo (il diritto al lavoro,

¹⁶ Evidentemente, i ricercatori dell’OSE non ricordano che una simile iniziativa era già stata assunta dall’UE nel 2000 con la Strategia di Lisbona, la quale è stata rilanciata nel 2010 mediante la strategia Europa 2020, attualmente in fase di realizzazione da parte degli Stati membri; cfr. Decaro (2011).

¹⁷ In realtà, l’attuale Statuto della BCE già prevede il perseguimento di un obiettivo come quello richiesto da P. de Grauwe, solo che esso è subordinato al controllo dell’inflazione, tanto che – avendo raggiunto l’inflazione nei paesi europei un livello medio ben inferiore a quello target – il Presidente Draghi ha potuto espandere la quantità di moneta in circolazione sul sistema economico europeo, affinché venisse prestata a coloro – imprenditori e famiglie – che erano intenzionati ad effettuare nuovi investimenti, grazie ai quali promuovere una ripresa dalla crisi.

¹⁸ In altre parole, l’eccesso di debito privato nell’Europa meridionale corrisponderebbe a un eccesso di credito proveniente dai paesi del Nord Europa.

ecc.), fino a impedire ai cittadini di avere una qualsiasi voce in capitolo. In ogni caso, la situazione generale è diventata obiettivamente catastrofica, nonostante i recenti segnali di ripresa.

Sebbene il tasso di disoccupazione negli Stati membri dell'UEM abbia raggiunto livelli molto elevati e la crisi si sia tradotta nella perdita di circa il 10% del loro PIL, la Commissione europea continua a imporre politiche di *austerità*, le quali spingono i sistemi economici degli Stati membri verso una recessione senza fine. Inoltre, la Commissione, la BCE e gli stessi Stati membri consentono ai mercati finanziari di speculare contro i debiti pubblici, tanto da permettere ai creditori d'imporre all'Italia e alla Spagna tassi d'interesse esorbitanti, mentre tre dei paesi membri – Grecia, Portogallo e Irlanda – hanno visto la cosiddetta Troika (Commissione, BCE e FMI) decidere direttamente le loro politiche economiche. L'azione intrapresa dalla Commissione, insieme ad alcuni leader degli Stati membri, finisce poi per imporre alla popolazione, senza consultarla, un trattato che prevede politiche economicamente suicide. Gli autori del libro giungono pertanto a chiedersi se queste politiche siano realmente volte a salvare l'Euro, o piuttosto dietro di esse si celi “un'agenda nascosta”? Si tratta solo di “rassicurare i mercati” o, piuttosto, d'imporre alla popolazione europea un adeguamento strutturale di grandi dimensioni al fine di far recuperare all'Europa margini di competitività nella competizione globale, dove la Cina e altri paesi emergenti competono grazie ai loro bassi salari? Per rispondere a tali domande essi affermano che il patto si basa su una diagnosi errata, secondo cui la mancanza di una disciplina fiscale sia la causa delle difficoltà incontrate dai paesi della zona euro. In altre parole, gli Stati membri sarebbero stati troppo “lassisti” e hanno lasciato aumentare la spesa pubblica per sostenere un modello sociale obeso e obsoleto. Tuttavia, i dati empirici sembrano contraddire questa tesi, dal momento che, prima della crisi, i paesi europei non si caratterizzavano per livelli di deficit pubblico particolarmente elevati¹⁹.

Le Istituzioni europee si sono concentrate sul rispetto di norme arbitrarie, definite dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità e crescita, lasciando crescere gli squilibri esistenti in Europa tra i paesi settentrionali, che hanno guadagnato in termini di competitività ed eccedenze commerciali, e i paesi meridionali, che sono stati travolti da una bolla immobiliare e dall'aumento del debito privato, senza accorgersi dei pericoli che potevano derivare sia dagli squilibri delle economie reali²⁰ che dalla deregolamentazione finanziaria. Invece di prendere atto di questa cecità e di porvi rimedio, la filosofia fondamentale che ispira il Fiscal Compact è quella di proseguire allo stesso modo, attraverso un'ancora maggiore rigidità, portando all'estremo il Patto di stabilità e crescita in vigore dalla fine degli anni Novanta²¹.

Il Patto di stabilità e crescita allora definito, in ultima analisi, è stato solo raramente rispettato, tanto che nel 2005 ben cinque dei dodici paesi della zona euro avevano un deficit superiore al 3% del PIL. Inoltre, i paesi non hanno mai rispettato i loro programmi pluriennali di stabilità, poiché non hanno potuto impegnarsi a seguire una politica fiscale predefinita per quattro anni, senza tener

¹⁹ Infatti, durante il periodo 2004-2007 il Regno Unito aveva un deficit medio del 2,9% del PIL, mentre quello della zona euro era solo dell'1,5%. Solo la Grecia presentava un disavanzo eccessivo, mentre paesi come l'Irlanda e la Spagna che si sono trovati in difficoltà, non presentavano alcun disavanzo pubblico.

²⁰ A dir il vero, l'UE contrasta gli squilibri fra le economie reali a livello regionale mediante la sua politica di coesione economica, sociale e territoriale.

²¹ Si ricorda che questo patto si componeva di tre voci principali: i) divieto di disavanzi pubblici superiori al 3% del PIL. Questo limite che si applicava ai saldi correnti (non corretti per le fluttuazioni cicliche), risultava l'unico soggetto a sanzioni in caso di mancato rispetto: la Procedura per deficit eccessivi (PDE) obbligava il paese “in difetto” a intraprendere una politica di restrizione fiscale e a rendere conto delle sue decisioni in materia di spesa alla Commissione e al Consiglio e infine, eventualmente, a pagare una sanzione; ii) divieto di un debito pubblico superiore al 60% del PIL. Superato questo limite, i paesi “in difetto” dovevano avviare delle politiche correttive. Ma questo vincolo non prevedeva procedimenti sanzionatori; iii) ciascun paese doveva presentare, alla fine dell'anno, un programma di stabilità (il bilancio approvato per l'anno n+1 e una proiezione per gli anni da n+2 a n+4), con l'obiettivo di raggiungere una posizione fiscale “strutturale” in modo da chiudere in equilibrio nel medio termine. Se il saldo strutturale risultava in disavanzo, esso doveva essere ridotto di almeno lo 0,5% del PIL all'anno. Una volta raggiunto l'equilibrio, i paesi dovevano impegnarsi a mantenerlo. Era prevista la possibilità che lasciassero fluttuare i loro saldi in funzione della congiuntura (cosiddetti stabilizzatori automatici), ma non potevano adottare misure discrezionali per sostenere l'attività economica.

conto della congiuntura. In seguito alla crisi queste regole sono state del tutto abbandonate dai governi, dal momento che nel 2009 tutti i paesi (esclusa la Finlandia) avevano superato i tetti del 3% del deficit e del 60% del debito pubblico. Malgrado ciò, la Commissione ha voluto rafforzare il Patto di stabilità e crescita, piuttosto che ripensare l'intera organizzazione della politica fiscale della zona. Il nuovo trattato riprende un insieme di disposizioni proposte dalla Commissione nel periodo 2010-2011 e, per la maggior parte, già adottate dal Consiglio e dal Parlamento europeo, come il Patto per l'Euro e i due *pack* (il *Six* e il *Two*). In altre parole, le principali disposizioni del nuovo trattato estendono e radicalizzano quelli precedenti, in particolare il Patto di stabilità e crescita.

Le principali considerazioni critiche che sono state allora formulate nei loro confronti, possono essere così riepilogate:

- sebbene le regole siano volte a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche, la fissazione di vincoli numerici sui debiti e sui deficit pubblici che non tengono conto delle differenti situazioni economiche in cui si trovano i vari paesi europei, non possono di certo favorire un effettivo coordinamento;

- allo stesso modo, il trattato afferma di rafforzare “il pilastro economico dell'Unione Europea al fine di realizzare gli obiettivi in materia di crescita duratura, occupazione, competitività e coesione sociale”, ma al di là di queste parole, niente di concreto viene previsto per facilitare la realizzazione di tali obiettivi, anzi – sempre secondo gli autori del lavoro in esame – si favorisce il contrario;

- nel trattato è sancito il quasi-equilibrio delle finanze pubbliche, sebbene tale obiettivo non abbia alcuna giustificazione economica. Infatti, il livello del deficit pubblico dovrebbe essere considerato come legittimo non in base a una immutabile regola quantitativa, fissata in anticipo, ma perché permette di raggiungere un livello di domanda soddisfacente, determinando un livello di produzione che non causi disoccupazione di massa e, nel contempo, neppure un aumento dell'inflazione. Non vi è alcuna garanzia che un saldo di bilancio nullo garantisca l'equilibrio all'interno del sistema europeo. Inoltre, all'interno della zona Euro, in cui i paesi non hanno più alcun controllo sul tasso d'interesse, né sul tasso di cambio (che dipendono, rispettivamente, dalla politica della BCE e dai mercati finanziari), essi hanno ancor più bisogno di avere dei margini di manovra in termini di politica fiscale per affrontare situazioni difficili;

- questo equilibrio poi non ha senso neppure sul piano empirico, se si considera, per esempio, che nei dieci anni prima della crisi, dal 1998 al 2007, sulla base dei dati OCSE la Germania, l'Italia e la Francia hanno sempre avuto un deficit strutturale superiore allo 0,5% del PIL, mentre il Regno Unito ha superato il limite sette anni su dieci. Per cui, il tetto imposto non è mai stato rispettato in maniera duratura;

- il *Fiscal Compact* richiede agli Stati aderenti di seguire un sentiero di convergenza rapida verso l'equilibrio di bilancio, definito dalla Commissione, senza neppure tener conto della situazione congiunturale²². Inoltre, i paesi perderanno ogni possibile libertà d'azione, dal momento che – come precauzione supplementare – è previsto un meccanismo “automatico” che dovrà essere messo in pratica per ridurre il deficit;

- la norma relativa alla PDE, poi, appare come un ulteriore strumento per imporre alla popolazione europea²³ riforme di stampo liberista. Oltre ai piani di riforma delle pensioni, in alcuni paesi (Grecia, Spagna, Portogallo e Irlanda) si vorrebbero imporre un abbassamento del salario minimo, minori prestazioni sociali, la riduzione delle protezioni contro il licenziamento, la sospensione della contrattazione collettiva a favore di una contrattazione d'impresa (più favorevole ai datori di lavoro), la deregolamentazione delle professioni “chiuse”. E' infatti convinzione dei neoliberisti che queste “riforme strutturali” creeranno un nuovo potenziale di crescita economica nel lungo periodo, ma niente assicura che sarà effettivamente così. Quello che è certo, invece, è che nella situazione attuale queste riforme determineranno un aumento delle disuguaglianze, della precarietà

²² Come per il Patto di stabilità e crescita, in realtà sarebbe possibile prevedere uno scostamento temporaneo in caso di circostanze eccezionali, come in caso di un “tasso di crescita negativo o un declino cumulativo della produzione per un periodo prolungato”, ma le misure correttive dovrebbero essere sempre pianificate e adottate rapidamente.

²³ Si tenga conto che qualche anno fa, la quasi totalità dei paesi dell'Unione Europea (23 su 27) era soggetta a una PDE.

e della disoccupazione. D'altro canto, in nessun passaggio del trattato, purtroppo, l'espressione "riforma strutturale" implica l'adozione di misure volte a rompere il dominio dei mercati finanziari, ad aumentare l'imposizione fiscale sulle categorie sociali più ricche e sulle grandi imprese, a organizzare e finanziare la transizione ecologica. L'evidente obiettivo del trattato è piuttosto quello di realizzare il sogno di sempre dei neoliberalisti: paralizzare completamente le politiche fiscali e privare le politiche economiche di qualsiasi potere discrezionale.

Nel Fiscal Compact, poi, si rafforza la regola per cui il debito di ogni paese deve rimanere o ritornare al di sotto del 60% del PIL²⁴. Questa regola che era già presente nel Patto di stabilità e crescita, sebbene allora la Commissione non avesse alcun mezzo per assicurarne il rispetto, sembra porre tre problemi:

i) presuppone che un rapporto del 60% sia un valore ottimale realizzabile da tutti i paesi, anche a prescindere dal fatto che questi debiti corrispondano o meno a elevati livelli di risparmio delle famiglie abitanti nei paesi considerati;

ii) obbliga il sistema pubblico dei paesi interessati a contrarre in maniera ancora più forte l'attività che risulta già rallentata, tanto da poter parlare di una politica "pro-ciclica"²⁵;

iii) in realtà, la regola dell'equilibrio di bilancio ignora completamente i suoi effetti sull'attività economica, effetti che possono portare a conseguenze assurde: l'attuazione delle politiche di austerità, piuttosto che ridurre il rapporto debito/PIL, ne ha determinato l'aumento, come stanno ad indicare gli esempi di Grecia, Spagna e Italia, oppure ne potrà determinare l'aumento in futuro.

Il coordinamento delle politiche economiche, poi, evocato in alcuni punti del trattato, non comporta alcun impegno in materia di disoccupazione, da un lato, o di saldo con l'estero, dall'altro. Non è previsto in alcun modo che i paesi in surplus che rappresentano di fatto una delle cause principali della crisi attuale, s'impegnino ad aumentare i loro salari, il livello di spesa sociale e gli investimenti pubblici, che sarebbero misure utili per favorire un riequilibrio.

Inoltre, non vi è alcun riferimento a un reale coordinamento di politiche economiche, ovvero a una strategia economica comune che si serva della politica monetaria, di bilancio, fiscale, sociale e che si occupi dei salari nazionali al fine di avvicinare i diversi paesi a una condizione di piena occupazione e promuoverne la transizione ecologica. Il Fiscal Compact non obbliga alla creazione di un vero e proprio bilancio europeo, con una reale fiscalità europea, che consentirebbe invece la ricostruzione di un meccanismo di solidarietà e di convergenza verso l'alto delle varie economie.

Il trattato sembra piuttosto porsi l'obiettivo di irrigidire le politiche di bilancio nazionali, giacché ciascun paese deve adottare misure restrittive²⁶. In effetti, attualmente, quasi tutti i paesi stanno di fatto adottando politiche di austerità, mentre i deficit sono dovuti alla recessione la quale ha avuto origine con lo scoppio della bolla finanziaria (negli USA) e all'aumento degli squilibri causati dall'architettura istituzionale della zona Euro, che senza dubbio non è ancora completa.

Il Fiscal Compact poi introduce all'interno di un trattato europeo un concetto economico fortemente controverso: infatti, il saldo di bilancio strutturale delle Amministrazioni pubbliche viene di fatto definito come il "saldo annuo corretto per il ciclo, al netto di misure una tantum e temporanee". Ma questa definizione sembra porre un problema sia sul piano teorico che su quello empirico, per cui allora ci si chiede se può essere introdotto in un trattato un concetto economico così controverso.

²⁴ In proposito ai limiti fissati dal Fiscal Compact sia per il deficit che per il debito pubblico si segnala il risultato cui è giunto un banale esercizio, secondo cui – considerando i paesi compresi nel G20 – la Corea del Sud attualmente sarebbe l'unico paese in grado di rispettare i tre maggiori "paletti" europei. Secondo l'autore di tale verifica il risultato ottenuto porterebbe a dire, molto semplicemente, o che i Trattati dell'UE sono troppo rigidi oppure che le economie più industrializzate, dopo tutte le crisi economico-finanziarie scoppiate in varie parti del mondo, non dispongono più delle forze per adeguarvisi; cfr. Lops (2013).

²⁵ Per ridurre di un punto il rapporto del debito pubblico di un paese è necessario uno sforzo tanto più intenso quanto più debole risulta la crescita economica. Peggio ancora, tale sforzo di riduzione del debito peserà a sua volta sulle attività economico-produttive, aggravando ulteriormente il quadro generale.

²⁶ Ad esempio, ridurre le voci più consistenti della spesa pubblica come quelle per le prestazioni sociali (pensioni, ecc.), oppure ridurre il numero dei funzionari pubblici ed abbassare i loro salari, nonché aumentare le imposte (principalmente l'Iva, che pesa sulle famiglie più povere).

Nel caso più frequente in cui il saldo del bilancio pubblico è in disavanzo, il “saldo di bilancio strutturale” diventa allora un “deficit strutturale”. Perché introdurre questo concetto? Gli autori sono indotti a pensare che s’intenda costruire un indicatore che permetta di stabilire se la politica di bilancio di un paese sia davvero adeguata o piuttosto “lassista”. Ciò richiede di valutare se il deficit pubblico, che – si ricorda – è rappresentato dalla differenza tra uscite ed entrate nel corso di un anno, risulti “normale” tenuto conto della congiuntura economica, o se invece sia “eccessivo”.

Ma allora come stabilire se un deficit è “normale” o “eccessivo”? Secondo il Fiscal Compact, se non ci fossero le fluttuazioni economiche, un deficit corrente verrebbe considerato “normale”, se non supera lo 0,5% del PIL e questo limite dovrebbe essere rispettato ogni anno. Questa idea riflette la concezione – attribuita alla Commissione europea – della politica di bilancio come di una politica “neutrale”, cioè né espansiva, né recessiva. Ma, nella realtà, esiste un ciclo economico, con anni caratterizzati da crescite intense e anni negativi con recessioni. Attraverso una politica di bilancio non “neutrale”, il deficit del bilancio corrente durante gli anni recessivi aumenterebbe meccanicamente, aumentando il “deficit congiunturale”; al contrario, il deficit corrente si ridurrebbe o scomparirebbe durante gli anni di espansione. Viene poi ricordato che il limite dello 0,5% fissato per il disavanzo pubblico è del tutto arbitrario: un deficit inferiore al 2,5% del PIL, ad esempio, sarebbe sufficiente per stabilizzare il rapporto debito/PIL.

In definitiva, perché tutte queste perplessità e dubbi sull’accettabilità del Fiscal Compact?

Perché, per stabilire quale sarebbe il deficit in assenza di una recessione o di un boom, si ha bisogno di una teoria valida, mentre invece, contrariamente a ciò che sostengono gli economisti di derivazione neoliberaista, in merito alla relazione tra livello della produzione (“potenziale” e reale) e la componente considerata congiunturale del deficit pubblico non esiste una teoria economica indiscutibile e consensuale. Tuttavia questo accordo, di evidente ispirazione liberista, tende a sottovalutare il divario tra la produzione reale e la produzione potenziale, particolarmente nei periodi di recessione. Ciò nonostante, il Fiscal Compact prevede che si riconosca nella Costituzione dei paesi membri che la Commissione europea dispone di una valida teoria economica, escludendo ogni possibile discussione. Il Fiscal Compact segna così una nuova tappa di una duplice offensiva, contro l’autonomia delle politiche di bilancio nazionali e contro una prassi di politica economica finora largamente ispirata alle teorie keynesiane²⁷, offensiva che da alcuni anni si è diffusa un po’ ovunque nel mondo. In altre parole, la controrivoluzione liberista si propone d’invertire la tendenza d’ispirazione keynesiana, molto spesso prevalente, limitando o addirittura eliminando gli interventi anticiclici dello Stato. Il duplice obiettivo sarebbe, da un lato, di mettere fine alle politiche economiche condotte sulla base della teoria keynesiana, ritenute responsabili dell’inflazione e soprattutto della riduzione della quota dei profitti sul reddito nazionale; dall’altro, si vorrebbe convincere i cittadini a rinunciare definitivamente all’obiettivo della piena occupazione, considerato la causa di un aumento dell’inflazione, come ha sostenuto Phillips con la sua nota curva. La politica economica ora viene pensata e progettata come lotta all’inflazione, volta a ridurre drasticamente i costi (e specialmente il famoso “costo del lavoro”), e a ripristinare e mantenere la quota dei profitti. Essa dovrebbe essere attuata nel modo prima descritto, al fine di garantire il funzionamento del “libero” mercato; libero soprattutto dalle regolamentazioni e dalle controversie socio-politiche che si ritiene tendano ad ostacolare gli investitori e i capitalisti.

Ecco perché il pensiero neoliberaista intende togliere le politiche economiche dalle mani dei governi democraticamente eletti, per essere affidate invece a organismi indipendenti, composti da esperti e tecnocrati, anche se questi non sono responsabili di fronte ai cittadini. La politica economica poi dovrebbe essere condizionata da regole vincolanti. In effetti, la BCE, dichiarata “indipendente”, persegue come principale obiettivo quello di mantenere l’inflazione al di sotto del 2%. E in futuro la politica di bilancio potrebbe essere affidata a organismi indipendenti, sotto l’egida della Commissione, con il solo obiettivo di garantire l’equilibrio di bilancio e il suo mantenimento nel tempo. Tale obiettivo viene continuamente riaffermato dalle autorità europee e costantemente perseguito, imponendo agli Stati membri le cosiddette “riforme strutturali”, nonché la fine del modello sociale considerato ormai obsoleto. Poiché, però, queste riforme sono chiaramente

²⁷ Si citano gli studi di Coenen, Straub, Trabandt (2012) e di Delong, Summers (2012), in cui si provvede ad una valutazione ex post dell’efficacia delle politiche fiscali di tipo discrezionale condotte in due parti del mondo, rispettivamente, l’area dell’Euro e gli USA durante la crisi.

impopolari, la manovra – di cui il nuovo trattato è considerato uno strumento essenziale – tende a far applicare e imporre politiche sostanzialmente inique, attraverso soglie quantitative che determinano l'applicazione di misure in modo "automatico".

3. I contributi moderatamente critici oppure favorevoli in modo condizionato nei confronti delle politiche di austerità

Nel dibattito su austerità e crescita la Banca d'Italia si colloca in una posizione mediana e soprattutto pragmatica, forse al fine di non disperdere l'effetto ottenuto dallo sforzo fatto per il risanamento dei conti pubblici, culminato nell'uscita dell'Italia dalla procedura per deficit eccessivo, avvenuta alla fine del maggio scorso. In effetti, le considerazioni finali pressoché contestualmente formulate dal Governatore V. Visco all'annuale assemblea non sottovalutano le conseguenze depressive derivanti dall'ingente aggiustamento di bilancio realizzato da metà 2011 in poi²⁸, ma ricordano anche che questo sforzo segue anni e anni di sottovalutazione delle esigenze di riequilibrio, dal momento che l'Italia non è un Paese come gli altri, dovendo purtroppo finanziarsi ogni anno per 400 miliardi sul mercato del debito pubblico. D'altro canto va perseguita una crescita mediante riforme che tocchino tutti e spostando risorse verso la spesa più produttiva; le riduzioni di imposta nel medio periodo dovranno privilegiare il lavoro e la produzione, piuttosto che gli immobili e i consumi, cioè un programma forse a saldo zero in termini contabili, ma non politicamente indolore per il governo che volesse farlo proprio.

3.1 Anche per Guerrieri (2013, le misure d'intervento da parte della BCE, condizionalità a parte, rappresentano un passo decisamente positivo e importante per le sorti dell'Euro, anche se non vanno interpretate come una svolta definitiva nel lungo percorso di risoluzione della crisi, dal momento che, per invertire la rotta fallimentare degli ultimi anni, resta ancora un groviglio di questioni economiche, politiche e istituzionali che i paesi dell'eurozona saranno chiamati a fronteggiare già dall'anno in corso. Oltre all'Unione bancaria europea (UBE) che costituisce una delle priorità, non vi è dubbio che per riassorbire l'eccesso di debiti sia innanzitutto necessaria una buona dose di rigore fiscale e, quindi, di austerità economica da parte dei paesi periferici più indebitati, all'insegna di una nuova disciplina dei conti pubblici che sia in grado di correggere manchevolezze ed errori del passato. Un altro dato di fatto è che questi processi di aggiustamento hanno bisogno di tempo e di risorse adeguate per risultare efficaci. Ciò comporta, tra le altre cose, la creazione di meccanismi e la disponibilità di risorse liquide a livello dell'intera Unione monetaria, mentre modalità e costi della gestione della crisi del debito europeo dipenderanno dalle dinamiche di crescita che caratterizzeranno l'area euro e i singoli paesi membri nel prossimo futuro.

Rigore, liquidità e crescita rappresentano, dunque, i tre ingredienti fondamentali per un *policy mix* in grado di risolvere la crisi dell'euro, ma costi ed efficacia della cura varieranno fortemente a seconda del peso specifico assegnato a ognuno dei tre ingredienti. Dalla loro effettiva combinazione discenderà l'esito finale della crisi e del sofferto processo di trasformazione che sta interessando l'area dell'euro e la sua *governance*. Ovviamente, il rigore dei conti pubblici e il rispetto delle regole sono ingredienti fondamentali del buon funzionamento dell'Unione monetaria, ma da soli non bastano, giacché nelle attuali condizioni l'intera area dell'Euro appare condannata a un periodo di ristagno e bassa crescita, destinato a protrarsi per molti anni, cioè ben oltre l'attuale fase.

Posto che non esista una formula magica per il rilancio della crescita, è evidente che sia necessaria una strategia per la zona Euro nel suo complesso. In altre parole, non bastano i "compiti a casa" e le riforme, per quanto importanti, dei singoli paesi. Al riguardo si possono citare soprattutto due strade in grado di produrre un tale nuovo corso: l'introduzione di meccanismi di aggiustamento più simmetrici di quelli attuali che impongano sia ai paesi in deficit sia a quelli in surplus misure di aggiustamento tra loro compatibili²⁹; in secondo luogo, il completamento del mercato interno, che significa a un tempo processi di liberalizzazioni a livello europeo, creazione di uno spazio comune

²⁸ Queste sono state quantificate in una minor crescita nello scorso anno pari a un punto percentuale di PIL.

²⁹ Ciò è previsto, d'altra parte, dalla nuova *governance* europea, anche se finora questa è rimasta del tutto inapplicata.

di ricerca e innovazione unitamente a investimenti europei, da finanziare in comune, in una serie di servizi e aree considerate strategiche (ricerca, energie alternative, istruzione, comunicazione). Aggiustamenti simmetrici e completamento del mercato interno, infatti, agirebbero da leve per il rilancio della crescita in Europa, stimolando allo stesso tempo la domanda e l'offerta.

Più netto nelle sue valutazioni è V. Comito, secondo il quale la crisi europea non è tanto o solo fiscale e, pertanto, non vi si può semplicemente rimediare riducendo direttamente i deficit pubblici (Comito, 2010). Il principale problema europeo resta a suo parere quello della scarsa crescita; senza sviluppo i conti pubblici non si risanano. Si può cercare sino ad un certo punto di fare dei nuovi debiti per ripagare quelli vecchi, ma nel lungo termine solo le risorse generate dall'economia reale possono permettere di governare il problema. Tagliare i deficit pubblici senza che l'economia sia veramente ripartita e, peraltro, senza neanche un sistema bancario in grado di sostenere adeguatamente le imprese, appare una strada quasi sicura verso la stagnazione o anche la permanenza nella recessione. Di fronte a quella che lui chiama l'offensiva neo-liberista, ritiene necessario in ogni caso combattere la troppo drastica e veloce politica di austerità che si sta imponendo in Europa con un tipo d'interventi che non va nella giusta direzione, anche perché – per essere accettabile – il rigore nei conti pubblici deve essere equo e compatibile con un adeguato processo di sviluppo, per il quale però nel lavoro citato non vengono avanzate puntuali proposte.

Una posizione più o meno analoga è quella assunta in un recente Rapporto nel CER, nel quale si sostiene che, se con il patto di stabilità e crescita sono state stabilite regole chiare per garantire conti pubblici credibili, i fondamentali problemi che sono emersi, a seguito della crisi economica e finanziaria mondiale, è un'evidente scarsa *governance* economica e un'inefficace sorveglianza dei bilanci dei paesi membri al livello europeo (CER, 2013). Questo vuoto sul piano "ispettivo" è stato riempito con le proposte legislative contenute nel cosiddetto "six-pack", che hanno rafforzato, in vari modi, il patto di stabilità e crescita.

Inoltre, le politiche di bilancio così come sono state impostate negli Stati membri hanno accentuato la crisi in una zona che dispone di una moneta comune. Ciò ha comportato meccanismi ancora più forti, per cui la Commissione Europea ha proposto altri due regolamenti per rafforzare la sorveglianza di bilancio nella zona euro. Le nuove misure previste dal "two-pack" hanno l'obiettivo di aumentare la trasparenza delle decisioni di bilancio, rafforzano il coordinamento nella zona euro (a partire dal ciclo di bilancio 2014) e riconoscono le specifiche necessità degli Stati membri della zona Euro oggetto delle maggiori pressioni finanziarie. Un altro aspetto importante è che il "two-pack" rafforzerà la solidità dei processi di bilancio nazionali, obbligando gli Stati membri a redigere i loro progetti di bilancio in base a previsioni macroeconomiche indipendenti e a incaricare organi indipendenti di verificare il rispetto delle regole nazionali di bilancio.

Tuttavia, i vincoli imposti del Fiscal Compact, in un periodo di congiuntura fortemente negativa, hanno aumentato, oltre alla disoccupazione, le disuguaglianze e la precarietà, senza tener conto del fatto che l'inserimento in Costituzione del vincolo di pareggio del bilancio potrebbe portare alla dissoluzione dello Stato sociale. Pertanto, una prima proposta alternativa potrebbe essere quella di escludere dal calcolo delle spese pubbliche quelle in conto capitale, cioè per investimenti, in modo da consentire politiche anticicliche di crescita strutturale. Inoltre, dal momento che dalle verifiche empiriche condotte dai ricercatori del CER è emerso che prolungati periodi di contrazione del PIL tendono a ridurre anche il tasso di sviluppo della capacità produttiva, essi si pongono – collocandosi in un'impostazione chiaramente Keynesiana – la questione di stabilire quali siano i componenti della domanda aggregata effettiva che forniscono il maggior contributo allo sviluppo economico.

3.2 In realtà una posizione molto più argomentata è quella assunta da A. Majocchi allorché sostiene che quanto previsto dalla normativa sul Fiscal Compact comporta in sostanza di applicare una specie di *golden rule* rafforzata, in quanto il saldo di bilancio che deve essere sostanzialmente in pareggio include anche la spesa per investimenti (Majocchi, 2012). Nella teoria classica della finanza pubblica, invece, la versione più diffusa della *golden rule* prevede che la spesa corrente debba essere finanziata con il gettito delle imposte, mentre la spesa per investimenti possa finanziarsi o con un avanzo del bilancio corrente o con emissioni di titoli pubblici. La regola del pareggio si applica quindi al solo bilancio corrente, mentre per la spesa di investimento si può ricorrere all'indebitamento, sebbene con alcuni vincoli per evitare un eccesso di questo.

La ragione di questa versione classica della *golden rule* appare chiara in quanto si ritiene che la copertura di una spesa che è destinata a produrre i suoi effetti per un lungo periodo di tempo – in alcuni casi, si tratta di decenni – non possa avvenire in un solo esercizio finanziario e debba essere spalmata su più bilanci. Tra l'altro, se gli investimenti pubblici favoriscono effettivamente la crescita, le entrate tributarie aumentano e rendono quindi possibile coprire i costi dell'investimento. Anche per Majocchi, comunque, la giustificazione di fondo del *Fiscal Compact* risale all'elevato e crescente indebitamento degli Stati membri dell'Unione europea, tanto d'aver portato alla crisi del debito sovrano. Oggi gli Stati dell'Eurozona non solo sono vincolati in termini quantitativi, ma hanno anche perso in larga misura la sovranità relativa alla formazione del bilancio, che deve essere sottoposto a un giudizio preventivo da parte delle Istituzioni dell'Eurozona. L'avvio di questa sorta di Unione budgetaria viene certamente considerata un passo verso la costruzione di una vera e propria Unione fiscale, rappresentando, però, un punto di partenza, e non tanto un punto di arrivo. Ciò per il semplice motivo che il pareggio di bilancio e la progressiva riduzione dello *stock* di debito pubblico non sono in grado di garantire, da un lato, un rilancio dell'economia europea e, d'altro lato, il rispetto delle regole istituzionali che devono caratterizzare una democrazia compiuta. Se, dunque, la ripresa dell'economia non può giustamente fondarsi più su un crescente indebitamento, occorre valutare in qual modo sia possibile far ripartire la crescita nell'area dell'euro, identificando: a) il fattore dinamico che può avviare una nuova fase di sviluppo; b) la politica cui ricorrere per attivarlo; c) gli strumenti finanziari per coprire la spesa. Le risposte a tali questioni ritenute più adeguate per Majocchi possono essere rispettivamente individuate in: a) la conservazione dell'ambiente³⁰; b) una politica d'innovazione e di sviluppo tecnologico; c) l'adozione di un'imposta come la *carbon tax*.

Affinché una simile strategia risulti concretamente gestibile, il bilancio europeo dovrà aumentare nel tempo, sebbene in misura assai contenuta tanto da non superare nel medio periodo il 2% del PIL europeo³¹. In questa prospettiva di sostanziale riforma del bilancio, potrebbe essere anche valutata l'introduzione di una tassazione delle operazioni finanziarie di natura speculativa soprattutto nell'ottica di garantire un più ordinato sviluppo del sistema finanziario internazionale.

In definitiva, l'avvio di un organico Piano europeo di sviluppo sostenibile andrebbe inserito in un progetto che preveda l'evoluzione per tappe dall'Unione monetaria a una vera e propria Unione economica e fiscale, che a sua volta – sempre per Majocchi – dovrà successivamente sfociare in una Federazione compiuta. In questa prospettiva, dunque, l'approvazione del *Fiscal Compact* può essere intesa come la realizzazione della prima tappa di un processo verso l'Unione fiscale, che deve procedere dal risanamento dei bilanci pubblici dei paesi membri, a partire da quelli dell'eurozona.

4. I contributi favorevoli alle politiche di austerità quale condizione per le politiche di sviluppo

Di ben altro tono e tenore sono ovviamente gli studi che, illustrando i contenuti delle misure di *austerity* assunte a livello europeo, di fatto ne accettano le stringenti, quanto restrittive implicazioni per la finanza pubblica degli Stati membri dell'UEM, consapevoli delle condizioni molto critiche in cui essa versa in alcune nazioni, soprattutto dell'Europa meridionale. Si tratta dell'impostazione che a livello internazionale è stata definita dell'austerità espansiva, la quale ha avuto un notevole seguito soprattutto tra i policy maker. Tuttavia, anche in alcuni di questi studi non si perde l'occasione per segnalare le lacune o le contraddizioni a loro avviso rinvenibili nella normativa comunitaria.

4.1 I temi maggiormente evidenziati in questi lavori sono i seguenti: in primo luogo, la sostenibilità del debito pubblico da parte di alcuni paesi, come l'Italia, in cui questo ha ormai raggiunto livelli

³⁰ Una posizione molto simile è assunta da D. Moro il quale sostiene l'opportunità di adottare un'ottica di lungo periodo orientata verso lo sviluppo di tipo sostenibile e, a tal fine, avanza la specifica proposta d'istituire un'apposita agenzia che operi a livello europeo; cfr. Moro (2012a).

³¹ Al margine si sottolinea che un tetto del 2% rappresenta di fatto un raddoppio dell'attuale limite fissato intorno all'1%.

particolarmente elevati in termini sia comparati che assoluti; in secondo luogo, il non chiaro nesso che si viene a creare tra il riequilibrio fiscale e la crescita economica all'interno degli stessi paesi. Per quanto riguarda il primo tema si segnala – tra gli altri – uno studio³² nel quale si parte dal presupposto che il rapido accumulo di debito pubblico in un contesto di instabilità finanziaria e contenuta crescita reale ha accentuato l'esigenza di valutarne la sostenibilità (BCE, 2012). Nonostante la concentrazione degli sforzi nella fase iniziale e l'organicità che contraddistinguono il risanamento di bilancio nei paesi dell'area dell'Euro, si ritiene che vadano tenuti sotto stretta osservazione i rischi per la sostenibilità del debito. Al fine di valutare l'entità di tali rischi, si ricorre ad un'analisi convenzionale della sostenibilità del debito che, pur rappresentando un elemento essenziale della sorveglianza rafforzata a livello nazionale, è anche soggetta a vari limiti, giacché essa dipende in maniera cruciale dalla scelta delle ipotesi sottostanti e dello strumento di analisi, tanto che i risultati ottenuti sono caratterizzati da una notevole incertezza. Si rende così necessario un più articolato approccio alle valutazioni sulla sostenibilità del debito, che comprenda una valutazione sistematica e approfondita dei rischi specifici corsi per singolo paese. Ciò richiederebbe, oltre all'inclusione di un monitoraggio sistematico di un ampio insieme di passività di bilancio e di squilibri del settore privato – in sostituzione dell'approccio attualmente utilizzato – tenere in maggior considerazione il comportamento tenuto dalla finanza pubblica e dal sistema economico in risposta agli *shock*. La crisi ha peraltro dimostrato che vi è anche la necessità di considerare i rischi di rifinanziamento nel breve periodo, circostanza che tendenzialmente rende ancora più opportuna la costituzione di adeguati margini di sicurezza nei conti pubblici in tempi normali. Di conseguenza, per limitare i rischi circa la sostenibilità del debito nell'area dell'euro, si suggerisce che i rapporti tra debito pubblico e PIL vengano portati su livelli nettamente inferiori all'attuale 60%. A tale riguardo, l'istituzione nell'ambito del nuovo Trattato europeo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell'UEM di un nuovo patto di bilancio (il *fiscal compact*) che comprenda un "freno al debito" (*debt brake*)³³, viene valutato come un apprezzabile progresso verso il conseguimento di una disciplina di bilancio più rigorosa nei paesi appartenenti all'area dell'Euro.

4.2 Relativamente al tema del nesso tra le politiche di riequilibrio fiscale e quelle per la crescita economica, si può iniziare la rassegna da qualche studio precedente l'adozione del Trattato sul Fiscal Compact, come ad esempio quello di Cattaneo (2004), la cui analisi parte dalla constatazione che già nella prima metà dello scorso decennio era in corso a livello europeo un dibattito sulla validità dei vincoli imposti dal Trattato di Maastricht (TUE) alla politica fiscale degli Stati membri, vincoli specificati e ampliati dal Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Tale confronto si proponeva di stabilire se i vincoli fiscali fossero troppo stringenti, perché – se così fosse stato – essi avrebbero limitato eccessivamente i margini di manovra degli Stati membri per quanto riguarda la funzione principale della politica fiscale nazionale, cioè la stabilizzazione del ciclo economico con un eventuale stimolo alla crescita. Nel contributo citato vengono poi ricordate le ragioni dei vincoli fiscali europei e le critiche ad essi rivolti, dal punto di vista teorico. Le principali ragioni dei vincoli posti ai fini dell'UEM risiedono – come noto – nella particolarità di questa Unione nei confronti delle unioni monetarie già esistenti, vale a dire l'alto livello di decentramento fiscale cui deve confrontarsi l'autorità monetaria (la BCE). L'assenza di un agevole coordinamento tra la BCE e un unico organo esecutivo di tipo federale ha suscitato timori negli ideatori dell'UEM già dagli anni Settanta e Ottanta e ha continuato a generarli nella successiva fase di preparazione della stessa UEM. Queste preoccupazioni erano relative alla salvaguardia della stabilità dei prezzi all'interno dei paesi membri, che avrebbe potuto essere messa a repentaglio in due modi tra loro strettamente

³² L'articolo in questione non è firmato, cioè è anonimo, ma essendo stato pubblicato sul bollettino della BCE si ritiene che disponga dell'avallo sul piano sia tecnico che politico da parte delle autorità monetarie europee.

³³ Anche per Moro (2012) la riduzione del debito pubblico italiano entro livelli ragionevoli è necessaria, in quanto costituisce la premessa anche per la riforma del sistema fiscale in senso federale. Infatti, nessun paese al mondo si è avviato verso l'introduzione del federalismo fiscale con un debito pubblico che ammonta ad oltre il 120% del PIL (e che ora è salito a oltre il 130%). La soluzione del problema del debito richiede però, sempre per Moro, anche l'adozione di misure per il rilancio dello sviluppo a livello europeo, oltre all'istituzione del Senato federale

connessi: una crescita incontrollata del debito pubblico dei singoli Stati e la messa in discussione dell'indipendenza della BCE. Se queste sono le ragioni generali per l'imposizione di vincoli alla politica fiscale, altre sono quelle relative all'istituzione del PSC. Innanzitutto, la necessità di dare maggiore credibilità alla PDE, specificando la procedura prevista dal TUE e diminuendo, dunque, i margini di manovra per le negoziazioni tra i governi contro di essa. In secondo luogo, la necessità di assicurare un margine di manovra agli stabilizzatori automatici di bilancio, in maniera da affrontare il ciclo economico senza adottare politiche pro-cicliche che si sarebbero rivelate controproducenti.

Le critiche rivolte a questa impostazione riguardano la necessità dei vincoli e l'impostazione del PSC. Infatti, si ritiene innanzi tutto che i mercati finanziari siano capaci di autoregolarsi, distinguendo il livello di rischio di una nazione tramite i diversi tassi di interesse. Per quanto riguarda l'impostazione del PSC, invece, è stata criticata l'attenzione per il disavanzo, parametro che non considera direttamente né le eventuali pressioni esercitate sulla BCE né il rischio di insolvenza nel lungo periodo (più propriamente indicato dallo *stock* di debito pubblico). Infine, è stata criticata la scarsa considerazione prestata al livello degli investimenti pubblici, che sono molto importanti per la crescita di lungo periodo, ma anche facilmente sacrificabili da parte di quei governi che sono costretti a manovre restrittive.

La necessità di vincoli alle politiche fiscali, soprattutto nell'UEM, è ormai comunemente riconosciuta, giacché le imperfezioni dei mercati finanziari sono troppo ampie per affidarsi alla loro valutazione, tanto più in un ambito molto politicizzato come quello europeo, dove la credibilità di regole – come la “*no bail out clause*” – non è mai assoluta.

Nello stesso studio si rileva poi come quest'impianto presenti effettivamente alcune carenze, le quali però sono state opportunisticamente sfruttate dai governi degli Stati membri dell'area che attualmente lo criticano. Pertanto, si ritiene che effettivi miglioramenti siano raggiungibili solo tramite la formulazione di una strategia istituzionale di lungo periodo, possibilmente orientata in un'ottica federalista, la quale è considerata la migliore sul piano teorico per internalizzare le esternalità che creano problemi al corretto ed efficace funzionamento dell'UEM.

Si consigliava, dunque, di cogliere la congiuntura internazionale che all'epoca era favorevole, per apportare le modifiche, relativamente marginali ma importanti, orientate in questa direzione.

Più recente, invece, è l'analisi condotta da G. Trupiano, la quale sembra rilevare in modo favorevole in fatto che la *governance* europea ha accentuato la sua incidenza con il Semestre europeo (SE) del 2010, il *Six pack* del 2011 per giungere, da ultimo, al *Fiscal compact* del 2012 (Trupiano, 2012). Quest'ultimo accordo costituisce la più recente decisione europea in tema di controllo della stabilità delle finanze pubbliche per gli Stati membri, con l'introduzione di rigide regole circa la riduzione del loro deficit di bilancio e del loro debito pubblico. Nel contributo citato si conduce una puntuale illustrazione delle misure relative ai vincoli di bilancio che sono state introdotte e ci si sofferma, in particolare, sulle regole e gli effetti del *Fiscal Compact*.

Lo studio, però, si occupa anche del problema della crescita, illustrando gli strumenti stabiliti dalle stesse Istituzioni europee a favore dello sviluppo economico. Di conseguenza, si ricordano la strategia Europa 2020, il patto *Euro plus*, il contenuto del Titolo IV del Trattato sulla stabilità, il coordinamento delle politiche economiche nazionali, gli interventi finanziati dalla BEI e quelli finanziati direttamente dal bilancio europeo, nonché le decisioni assunte in occasione del Consiglio europeo del giugno 2012 sul *Growth Pact* e nei successivi incontri.

Si ribadisce poi che – anche secondo la stessa Commissione europea – la stabilità finanziaria e il cosiddetto consolidamento dei bilanci pubblici nazionali sono condizioni necessarie per superare la crisi, ma non sono condizioni sufficienti a favorire la crescita. In effetti, quelle dello sviluppo economico e dell'occupazione sono questioni sulle quali l'UE, assieme alla BCE, ha rinnovato il proprio impegno, ma sembra averle approfondite solo in parte, cioè in modo non adeguato. Pertanto, si conclude sostenendo che gli accordi europei dovrebbero attribuire maggiore rilievo ai temi della crescita e dell'occupazione, collegando le politiche di riduzione del deficit di bilancio e del debito pubblico con degli interventi a favore delle infrastrutture e dell'industria europea, nonché mobilitando le diverse fonti finanziarie a sua disposizione. Infine, l'UE dovrebbe basarsi su un più stretto collegamento delle politiche nazionali, fino a giungere ad un'unione anche bancaria, e decidendo in senso favorevole in merito all'emissione degli *Euro bond*.

4.3 Incentrato su una più ampia base teorica di quella del precedente è uno studio condotto per l'Istituto Italiano di Studi Strategici che affronta specificamente il presunto *trade-off* tra rigore fiscale e crescita economica, facendo riferimento ad un recente approccio relativo agli effetti della dimensione del Governo sulla crescita economica e fondato sulla “curva BARS”³⁴, che pone in relazione il tasso di crescita economica con la spesa pubblica (in percentuale del PIL), considerata come una *proxy* della dimensione dello Stato nel sistema economico. Il suo fondamento teorico fa riferimento al concetto di “ottima dimensione dello Stato”, teorizzato da R. Armeij, il quale ha proposto la curva omonima – analoga alla più famosa curva di Laffer – che mostra il legame tra la spesa pubblica (espressa come quota del PIL) e la variazione del benessere generale del paese (espressa come tasso di crescita della produzione aggregata), manifestando anch'essa la forma di una parabola con la concavità rivolta verso il basso³⁵.

L'originalità dell'impostazione proposta da Cunctator e C. Magazzino è che può non esserci un *trade-off* tra crescita economica e disciplina fiscale. Infatti, al contrario di quanto sostenuto anche nel recente passato, nel conseguimento degli obiettivi di *policy*, il ruolo dello Stato rimane di fondamentale importanza sia per quanto concerne le politiche di bilancio (attuate per ridurre l'onere del debito pubblico ed evitare una crisi di solvibilità), sia per ciò che riguarda le politiche pubbliche di incentivo alla crescita economica (Cunctator e Magazzino, 2012). In particolare, se esiste un livello “ottimo” per la quota di spesa pubblica in relazione alla massimizzazione della crescita del PIL, per i paesi ad elevato debito (situati sul lato destro della curva su cui è posto il punto che individua il livello “ottimo”), una riduzione della spesa pubblica potrebbe comportare un miglioramento del tasso di crescita economica e il raggiungimento di un livello di sostenibilità del debito pubblico. In questa prospettiva, un adeguato piano di consolidamento fiscale si differenzerebbe in base all'effettiva quota detenuta dal settore pubblico sul PIL nei diversi paesi considerati rispetto al livello “ottimo”. L'approccio proposto propugna dunque la ricerca di un equilibrio, che non necessariamente dovrebbe essere quello in corrispondenza del quale il PIL viene massimizzato. Un elevato tasso di crescita che si accompagna a un'iniqua distribuzione delle risorse, infatti, potrebbe confliggere con l'obiettivo di massimizzazione del benessere generale, senza riflettere le effettive preferenze individuali.

Verifiche econometriche effettuate sull'evidenza empirica hanno mostrato, poi, che i processi di consolidamento graduale tendono ad avere maggiori probabilità di successo rispetto ad un consolidamento “a doccia fredda”. Alcuni di questi risultati sono probabilmente riconducibili all'introduzione di riforme strutturali da affiancare al consolidamento graduale, giacché costituiscono un fattore determinante del suo successo. Tuttavia, i Paesi con i più elevati livelli d'indebitamento che si trovano ad affrontare seri problemi di sostenibilità, dovrebbero optare per un consolidamento “a doccia fredda”, che sia in grado di ristabilire la credibilità e la fiducia dei mercati sì da contenere il cosiddetto *snowball effect* (effetto valanga), che altrimenti aggraverebbe ulteriormente la loro già precaria situazione. Per questi motivi gli autori ritengono che per risolvere l'attuale crisi fiscale l'approccio migliore sia costituito appunto dall'attuazione di una serie di misure di consolidamento, giacché la crescita economica, soprattutto se troppo debole, da sola non sarebbe sufficiente³⁶.

³⁴ L'acronimo BARS deriva dalle iniziali dei quattro autori (Barro, Armeij, Rahn e Scully), dai cui studi si è ottenuta la curva in questione.

³⁵ Secondo lo studioso menzionato nel testo, con livelli di spesa pubblica molto bassi, lo Stato non riuscirebbe a garantire il rispetto dei contratti e la protezione dei diritti di proprietà, e ne risulterebbe un tasso di crescita economica nullo. Al contrario, con quote molto elevate di spesa pubblica, i cittadini avrebbero scarsi incentivi ad investire e produrre, giacché i livelli di prelievo sarebbero esorbitanti, e anche in questo caso la crescita nazionale ne soffrirebbe. Di conseguenza, aumenti di spesa in corrispondenza di bassi livelli di intervento pubblico nell'economia generano un forte impulso all'attività economica; mentre espansioni fiscali, in corrispondenza di elevati livelli di spesa, danno luogo a un rallentamento dell'attività economica, sostituendosi a un uso alternativo e più efficiente delle stesse risorse da parte del settore privato. Esisterebbe, allora, un livello ottimo del rapporto tra spesa pubblica e PIL tale da massimizzare la crescita del reddito aggregato.

³⁶ Lo studio citato prosegue con un'analisi riguardante alcuni paesi europei, tra cui ovviamente l'Italia, per la quale vengono formulate specifiche indicazioni di politica economica mediante le quali aumentare le probabilità di conseguire un risanamento efficace e sostenibile.

Un altro studio che si schiera a favore delle misure di austerità è quello di M. Bella e S. Di Sanzio, nel quale si considera nuovamente il lavoro di Reinhart e Rogoff, questa volta però per prenderne le difese da coloro che invece lo avevano tacciato di essere responsabile delle politiche di austerità, giungendo alla conclusione opposta secondo la quale un elevato debito conseguente a programmi di cospicua spesa pubblica non sfavorisce assolutamente la crescita (Bella, Di Sanzio, 2013).

Essi, innanzi tutto, sottolineano che la stessa austerità è un concetto ambiguo, perché se sono cresciute le imposte, in parecchie nazioni – tra cui anche l'Italia – è cresciuta anche la spesa corrente, nonché il rapporto deficit/PIL, per cui per loro si dovrebbe parlare, più correttamente, di un goffo tentativo di austerità.

In secondo luogo, dalla verifica econometrica da loro effettuata, replicando un approccio del tutto simile a quello adottato da altri economisti, come Baume, Checherita e Rother, emerge in modo piuttosto chiaro – e a dispetto delle differenze nei dati e nelle tecniche di calcolo impiegate – che il superamento del 90-100% nel rapporto debito/PIL implica effetti negativi sulla crescita economica. Pertanto, per essi resterebbe confermato che esistono effetti di soglia debito/PIL sulla crescita e che questi sono anche piuttosto robusti. Inoltre, essi aggiungono che il debito è oneroso e un troppo elevato livello di debito può far sorgere il sospetto che i costi diventeranno presto insostenibili, inducendo gli investitori a chiedere interessi più elevati che aggravano il problema³⁷.

D'altra parte, maggiori imposte sottraggono risorse sia alle imprese che ai cittadini e, in assenza di una pubblica amministrazione lungimirante ed efficiente questo riduce il prodotto potenziale. Anche i tagli di spesa possono avere effetti recessivi nel breve termine. Queste suggestioni che sono presenti nel lavoro di Reinhart e Rogoff, non guasta ribadire, se non altro per sottolineare che politiche antirecessive vanno sempre fatte tenendo però d'occhio l'evoluzione del debito pubblico. In conclusione, ad essi pare che del *paper* di Reinhart e Rogoff resti più di quanto sia andato perso a causa della scoperta di “qualche errore”, e cioè che un debito eccessivo comporta danni profondi e persistenti ai sistemi economici.

I più convinti sostenitori delle misure di austerità, però, appaiono i redattori del blog di economia e finanza “economy2050.it”, i quali – commentando un *report* di Mediobanca Securities in cui si cerca di quantificare l'impatto prodotto sui conti pubblici dalle promesse elettorali fatte dalle varie formazioni politiche italiane in occasione delle scorse elezioni politiche – esprimono un parere molto positivo sul ruolo svolto dal *fiscal compact* nel contribuire alla temporanea uscita dell'Italia dall'emergenza finanziaria, pur essendo questo un accordo i cui risvolti positivi sono sempre più sottovalutati dalla stampa e dai politici nazionali (economy2050, 2013a). Infatti, con l'inserimento in Costituzione della regola del pareggio del bilancio pubblico l'Italia non dovrebbe mai più presentare un deficit strutturale superiore al -0,5 del PIL. In altre parole, l'Italia è ormai un Paese a stabilità imposta per Costituzione: un elemento di oggettiva stabilità sia per i mercati finanziari che per i *partner* europei, a prescindere dalla concreta guida politica a cui sarebbe stato affidato il Paese. Infine, il recepimento del *fiscal compact* potrebbe forse evitare all'Italia l'adozione in futuro di misure ancora più drastiche, come il ricorso al cosiddetto “scudo anti-spread”³⁸.

5. I contributi consci della coesistenza di misure di austerità e di una crisi socio-economica

5.1 Infine, in uno sparuto gruppo di contributi si sostiene – facendo prevalente riferimento al caso italiano – che proprio l'esperienza italiana degli ultimi 20 anni offra un esempio di come un'ulteriore crescita della spesa e del debito pubblico possa coesistere con la stagnazione (Arfaras,

³⁷ E' stato ricordato da M. lo Conte che l'Italia ha un debito pubblico enorme – pari a più di 2mila miliardi di euro – e su tale somma paga, come gli altri paesi, interessi passivi che oscillano in base all'andamento dei mercati: maggiore è il rendimento dei titoli di Stato, maggiore sarà la spesa per interessi sul debito che nel 2012 è risultata di poco inferiore a 85 miliardi di euro, cioè 20 miliardi in più rispetto alla Germania la quale rappresenta il modello più virtuoso di gestione delle finanze pubbliche; cfr. lo Conte (2013). Sul peso esercitato dal debito pubblico in Italia si veda anche economy2050.it (2012).

³⁸ Lo scudo anti *spread* (o il “piano salva Euro”) è costituito: dalle OMT della BCE, cioè le *Outright Monetary Transactions*, consistenti nell'acquisto di titoli di Stato (a breve termine) sul mercato secondario, con cui arginare le problematiche legate alla crisi del debito nei paesi dell'Eurozona; e dall'EFS, cioè il Fondo Europeo di Stabilità che ha finanziato i programmi di aggiustamento di Portogallo, Irlanda e Grecia mediante versamenti effettuati dagli altri paesi.

2011; Grillo, 2013)³⁹, e che, pertanto, la contraddizione tra rigore e crescita sarebbe falsa, oppure che il dilemma tra le due opzioni non sussisterebbe.

Una prima motivazione di una simile posizione concerne la lunghezza del periodo temporale di riferimento, giacché la contraddizione viene piuttosto colta tra un approccio alla crescita orientato al breve termine e uno invece orientato al lungo termine. Nel primo prevale la propensione a speculare e ad ottenere un risultato immediato, mentre nel secondo si pensa al conseguimento di un più elevato livello qualitativo della vita grazie all'adozione di processi produttivi di tipo sostenibile. E' evidente che la mancanza di rigore, anche sul piano finanziario (oltre che su quello morale), induce ad un orientamento al breve termine, mentre invece un comportamento rigoroso rende obbligatorio adottare un orientamento al lungo termine. Ad esempio, la mancanza di rigore nella gestione della cosa pubblica rende evidente che la strada più facile da seguire per arricchirsi o conseguire il potere è quella delle scorciatoie, che sono preferite dai soggetti tendenzialmente privi di scrupoli. Il rigore, al contrario, implica invece il rifiuto delle scorciatoie per affrontare in modo consapevole, quanto costruttivo la realtà che molto spesso è difficile e apparentemente ingestibile. In un contesto di rigore, però, bisogna disporre anche di una "agenda" credibile, sostenibile e condivisa che induca coloro che dispongono d'iniziativa a scommettere sul lungo termine, tenendo presente che è ovviamente compito di chi coordina il paese elaborare questa agenda. Altrettanto ovviamente non è facile passare da un contesto tutto orientato al lassismo e al breve termine a un sistema orientato al rigore e al lungo termine, ma molto probabilmente ciò è necessario se s'intendono individuare soluzioni adeguate per uscire dalla crisi, dando vita a un processo di crescita che nel tempo si autosostenga finanziariamente.

5.2 Sostanzialmente complementari al precedente ragionamento sono le considerazioni formulate da C. Pignatti, secondo il quale – mentre è scontato che le politiche di austerità abbiano in qualche misura un effetto recessivo – il vero problema sta nel capire di quale ritorno alla crescita si stia parlando nello specifico caso italiano (Pignatti, 2012). Infatti, nel decennio precedente la crisi, l'economia italiana ha registrato un tasso di crescita ininterrottamente inferiore alla media europea e, nel contempo, il nostro paese è l'unico degli allora 27 Stati dell'UE ad aver registrato tra il 2001 e il 2010 una diminuzione del tasso di produttività del lavoro. Le ragioni alla base di *performance* così deludenti sono ovviamente diverse e la loro analisi è stata al centro di numerosi studi di economisti condotti nel corso degli ultimi anni⁴⁰, la maggior parte dei quali è giunta a evidenziare

³⁹ Sebbene non sia nostro intendimento illustrare l'andamento registrato dalla spesa e dal debito pubblico in Italia, anche per la notevole estensione di un simile tema, non ci si può sottrarre dall'effettuare un breve cenno storico, avvalendosi di una fonte ufficiale di documentazione (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2011). Se si considera l'andamento della spesa pubblica in Italia durante gli ultimi cinquant'anni emerge che la spesa pubblica totale in rapporto al PIL è passata da un livello di poco inferiore al 30% nel 1960 ad oltre il 50% nel 2011, anche se in realtà il suo apice è stato raggiunto nel 1993 con oltre il 56%. Come noto, nel periodo iniziato nel 1980 vi è stata una vera e propria esplosione del debito pubblico italiano, il quale è più che raddoppiato. In seguito soprattutto alle riforme poste in essere dai Governi presieduti da Amato e Ciampi, invece, il *trend* è stato invertito fino al 1999, tanto che la spesa è calata al 47% circa. Dal 2000 l'andamento ha lentamente ripreso la direzione apposta, fino ad un sostanziale aumento negli anni a partire dal 2008. Per quanto riguarda le possibili cause di questi andamenti si può facilmente immaginare il determinante ruolo svolto la spesa per interessi passivi, come conferma il suo crescente peso percentuale in rapporto sia al PIL che al totale della spesa, in seguito alla copertura del deficit mediante il ricorso all'indebitamento. D'altro canto, però, va colta anche la portata del cosiddetto. "dividendo dell'euro", ovvero il risparmio di cui ha beneficiato l'Italia a partire dal 1998, cioè da quando si è capito che il nostro paese sarebbe entrato nell'area dell'euro; infatti, il peso degli interessi passivi da poco più del 22% del totale della spesa nel 1997 è passato a meno del 17% nell'anno successivo per scendere ulteriormente fino a meno del 10% nel 2004. Da quest'anno, infine, è tornato al di sopra del 10-11%.

⁴⁰ Uno di tali studi è stato svolto da S. Perri, il quale è partito dalla constatazione secondo cui la debolezza della crescita della domanda aggregata ha costantemente caratterizzato l'economia italiana almeno per un ventennio (Perri, 2013). I dati rilevati ed elaborati in proposito tendono chiaramente a dimostrare che dal 1991 ad oggi la crescita della domanda finale aggregata è stata molto più debole in Italia rispetto alla media europea. Inoltre, per tutte le componenti della domanda aggregata considerate si registra in generale una performance dell'Italia peggiore rispetto a quella degli altri paesi europei. In particolare, la componente delle esportazioni ha manifestato un andamento più contenuto rispetto agli altri paesi a partire dal 2000. Questo

la perdita di competitività del nostro capitalismo, incapace di trovare una sua posizione all'interno dell'economia globale e di replicare le eccellenti prestazioni che hanno contraddistinto lo sviluppo nel periodo post-bellico. In altre parole, bisogna essere consapevoli del fatto che le radici del declino italiano risalgono a molti anni addietro e che attendere in chiave quasi messianica l'allentamento delle misure di austerità per far ripartire il processo di sviluppo sia quantomeno ingenuo. Se l'Italia non è cresciuta nel decennio precedente la crisi, malgrado un quadro economico globale tendenzialmente positivo e una politica fiscale complessivamente espansiva, non c'è motivo di pensare che il nostro sistema economico torni a crescere in maniera significativa – cioè almeno quanto gli altri paesi europei – semplicemente grazie all'allentamento delle misure di rientro di bilancio richieste dall'UE in conseguenza della PDE. Questo allentamento è auspicabile – insieme a più strutturali riforme di *governance* a livello europeo – dal momento che molto presumibilmente consentirebbe alla nostra economia di riprendersi, ma non andrebbe atteso come la soluzione di tutti i nostri problemi. Finché non si capirà che il problema italiano ha radici più profonde dell'attuale crisi e che la responsabilità è – per fortuna – nelle nostre mani (e non di quelle delle Istituzioni comunitarie), non si riuscirà mai ad avviare quel percorso di ristrutturazione del sistema economico che è condizione necessaria per avviare qualsiasi processo di ripresa.

6. Considerazioni conclusive

Al termine di questa sommaria e non certamente esauriente rassegna della letteratura più recente, si ritiene di poter sostenere che – al di là del fatto che austerità e crescita siano le due facce di una stessa moneta (l'Euro) – sia riduttiva la contrapposizione fra i sostenitori del rigore finanziario e i sostenitori dello sviluppo economico (ottenuto quest'ultimo mediante una qualche combinazione delle possibili forme di intervento pubblico), così come non sia neppure realistico pensare di conseguire il rigore finanziario o lo sviluppo economico mediante le convenzionali forme di intervento pubblico⁴¹, giacché la crisi economico-finanziaria che molti paesi – tra cui l'Italia – stanno ancora affrontando, è un fenomeno ben diverso dalle crisi del passato, in quanto strutturale anziché congiunturale; così come la situazione in cui ora versano numerosi paesi europei è ben diversa da quella presente prima della fine degli anni Novanta (o del secolo scorso), quando essi non appartenevano ancora all'UEM. In altre parole, la situazione ora è completamente diversa da quella esistente quando sono state formulate le principali teorie economiche su cui si basano le attuali ipotesi interpretative, per cui si ritiene che – soprattutto nel caso italiano – molte di tali analisi, svolte seguendo gli schemi convenzionali, possano risultare non adeguatamente fondate.

Ad esempio, nell'attuale situazione di globalizzazione l'eventuale aumento di spesa pubblica deciso da un governo nazionale col fine di favorire il processo di sviluppo del proprio sistema produttivo mediante la realizzazione di un programma d'infrastrutture pubbliche, per quanto consistente ed organico questo possa essere, vedrebbe dispersa buona parte del suo effetto espansivo – conseguente all'azione dei moltiplicatori – all'esterno del paese in questione, soprattutto se questo appartiene ad un mercato unico ed integrato come quello europeo, in cui i singoli sistemi economici nazionali sono del tutto accessibili da parte delle imprese appartenenti ad altri sistemi economici.

Inoltre, pressoché tutti gli studiosi che hanno valutato criticamente le misure di contrazione della spesa pubblica assunte dai governi italiani che si sono succeduti negli ultimi anni, non sembrano essere consapevoli del fatto – recentemente accertato – che la spesa e il debito pubblico in realtà hanno continuato ad aumentare e ciò quanto meno per i seguenti motivi:

elemento suggerirebbe, dunque, che la scarsa crescita della produttività del lavoro sia legata alla contrazione del saggio di crescita delle esportazioni, anche in seguito alla ridotta competitività di prezzo dopo l'adozione dell'Euro che non ha più consentito le precedenti svalutazioni competitive. Senza dubbio, poi, le ripetute politiche fiscali restrittive, basate su riduzioni della spesa pubblica, pur indotte dall'alto rapporto debito pubblico/PIL del nostro paese, hanno contribuito ad aggravare il problema della produttività e della crescita, rischiando di generare un circolo vizioso dal quale ormai è diventato ancor più difficile uscire.

⁴¹ Costituite da una variazione meramente quantitativa del gettito tributario e/o della spesa pubblica nel caso della politica fiscale, oppure da una variazione del tasso di sconto e da operazioni di mercato aperto nel caso della politica monetaria.

- innanzitutto, per l'attivazione degli stabilizzatori automatici (Cassa Integrazione Guadagni, ecc.), in seguito all'aumento della disoccupazione registrato in vari settori produttivi;
- in secondo luogo, la sostanziale inefficacia di alcune di tali misure, per cui – ad esempio – se da un lato è diminuito il numero dei dipendenti pubblici, riducendo le spese per il personale, dall'altro è aumentata la spesa per l'acquisto di beni e servizi;
- infine, per l'aumento dei trasferimenti effettuati dal bilancio pubblico italiano per alimentare i nuovi strumenti finanziari (Meccanismo Europeo di Stabilità, ecc.), istituiti dall'UE per provvedere al “salvataggio” finanziario di altri paesi, come la Grecia.

In merito alle politiche a favore dello sviluppo economico e sociale, invece, si osserva che in pressoché tutti i contributi consultati, siano essi favorevoli o contrari alle misure di austerità decise a livello europeo, si trascura il fatto che, in realtà, l'UE dispone già dal 2000 di una politica a favore dell'occupazione e dello sviluppo, costituita dalla nota Strategia di Lisbona, anche se ben pochi degli Stati e delle regioni allora membri sono riusciti a realizzarla entro la scadenza fissata (il 2010), tanto che le Istituzioni comunitarie – anche per fronteggiare la crisi economica internazionale e quella strettamente europea dei debiti sovrani nel frattempo sopraggiunta – nello stesso 2010 hanno adottato una nuova strategia, denominata Europa 2020, il cui obiettivo è proprio quello di perseguire, entro la fine del decennio in corso, uno “sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo”⁴². Infine, si ricorda che dal 2012 è stato adottato anche un apposito *Growth Compact*, il cui finanziamento deriva anch'esso dalle risorse destinate alla politica di coesione (European Commission, 2013b, Flora, 2012).

D'altro canto, dei numerosi studiosi preoccupati per i probabili effetti recessivi derivanti da una molto accentuata politica fiscale restrittiva – come quella richiesta per applicare il Trattato intergovernativo sul Fiscal Compact – solo alcuni esponenti dell'Associazione per la Riduzione del Debito Pubblico (ARDeP) ritengono che si possa concretamente intervenire su questo versante, non andando però a colpire i redditi e i consumi, bensì quella consistente parte della produzione che sfugge alla tassazione e alla contribuzione sociale a causa dell'economia sommersa (Associazione per la Riduzione del Debito Pubblico, 2013), la cui dimensione è stata recentemente stimata in oltre il 16% del PIL, e a causa della criminalità organizzata, stimata in un altro 11 % circa (Ardizzi, Petraglia, Piacenza e Turati, 2011)⁴³.

Un ultimo elemento trascurato o, quantomeno, sottovalutato dai contributi sugli effetti prodotti dall'eccesso di spesa pubblica finanziata mediante il ricorso all'indebitamento in Italia è costituito dall'accentuazione delle disuguaglianze reddituali esistenti a causa del rimborso dello stesso debito. Infatti, uno dei motivi socio-politici per cui a nostro avviso il debito pubblico italiano va ridotto è rappresentato proprio dall'incremento delle disuguaglianze che si registrano all'interno del paese tra possessori e non possessori di titoli del debito pubblico. I primi, siano essi persone fisiche o persone giuridiche, nel momento in cui dispongono di un reddito e di un risparmio di livello tale da consentire loro di accantonare risorse e impiegarle in tale forma d'investimento finanziario, sono proprio quelli che ottengono il maggior vantaggio dall'esistenza e dall'aumento del debito pubblico, anche perché i rendimenti che ne derivano godono di una tassazione privilegiata rispetto ai soli redditi da lavoro dei secondi, sebbene anche questi, usufruiscano – grazie a varie forme di trasferimento – dell'elevata spesa pubblica che produce il deficit. In tal modo si crea un circolo vizioso secondo cui l'aumento della spesa per trasferimenti sociali destinati alle categorie meno abbienti – non finanziato con un pari aumento delle imposte sulle classi più abbienti – produce un deficit del bilancio pubblico che viene coperto facendo ricorso all'indebitamento presso i risparmiatori, i quali vedono così aumentare il proprio reddito e, di conseguenza, anche la differenza rispetto a quello delle categorie meno abbienti, accentuando così l'esigenza d'intervenire

⁴² Per finanziare tale strategia affidata ai governi centrali e a quelli decentrati, la normativa ha stabilito, sia per il periodo di programmazione 2007-2013, sia per il prossimo (2014-2020), che buona parte dei fondi strutturali destinati alla politica di coesione siano impiegati per lo sviluppo e l'occupazione, per cui tale politica finisce per svolgere un importante ruolo di sostegno alla politica comunitaria di sviluppo (European Commission, 2013a).

⁴³ In altre parole, attualmente in Italia circa un quarto del PIL sfugge a qualsiasi forma d'imposizione, procurando fra l'altro notevoli distorsioni alla concorrenza che dovrebbe esistere all'interno dei vari mercati settoriali, e riducendo l'ammontare degli investimenti esteri effettuati nel nostro paese.

mediante trasferimenti pubblici (monetari e/o in natura) e così via. E' evidente che anche questo circolo vizioso che va ad aggravare le disuguaglianze esistenti dal punto di vista sociale e reddituale (Ballarino e altri, 2012), non può proseguire oltre e va spezzato nel più breve tempo possibile.

Tutti questi semplici esempi stanno a sottolineare che la strada che un paese come l'Italia deve imboccare per uscire dall'attuale crisi è completamente diversa, cioè più difficile e complessa, di quelle già sperimentate nel passato, fra l'altro con successo solo molto modesto, giacché la natura e le cause della stessa crisi sono diverse da quelle finora registrate.

Bibliografia

- Arfaras G. (2011), *1990-2010: vent'anni, tanto debito e poca crescita*, <http://www.linkiesta.it/peso-debito-pubblico-PIL>
- Associazione per la Riduzione del Debito Pubblico (2013), *VII Rapporto sull'Economia Italiana*, sintesi a cura di P. Moliterni, Roma
- Ballarino G. et al. (2012), *Growing Inequalities and Their Impacts in Italy. GINI Country Report for Italy*, sept. <http://www.gini-research.org/articles/papers>
- Banca Centrale Europea (2012), "L'analisi della sostenibilità del debito pubblico nell'area dell'Euro", *Bollettino mensile BCE*, aprile, pp. 61-77
- Bella M., Di Sanzio S. (2013), *Quel che resta di Reinhart e Rogoff*, www.lavoce.info/quel-che-resta-di-reinhart-e-rogoff/
- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund, WP 13/1
- Bradford Delong J., Summers L.H. (2012), "Fiscal Policy in a Depressed Economy", *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring, pp. 233-274
- Canale R. R., Marani U. (2012), *I due debiti gemelli dell'Eurozona*, <http://www.economiaepolitica.it/index.php/primopiano/i-due-debiti-gemelli-delleurozona/#.UhsLbJJA1Yo>
- Cattaneo E. (2004), "Una valutazione dei vincoli fiscali nell'Unione europea", *Amministrazione in cammino*, 8 settembre
- Centro Europa Ricerche (2013), *Europe's choice: Austerity or growth?* Rapporto n. 1, Roma
- Coenen G., Straub R. and Trabandt M. (2012), "Fiscal Policy and the Great Recession in the Euro Area", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 102(3), pp. 71-76, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.102.3.71>
- Comito V. (2010), *Note sulla crisi*, Facoltà di Economia, Università degli Studi di Urbino
- Coriat B., Coutrot T., Lang D. e Sterdyniak H. (2013), *Cosa salverà l'Europa. Critiche e proposte per un'economia diversa*, Edizione italiana a cura di *Sbilanciamoci!*, Minimum Fax, Roma
- Cunctator e Magazzino G. (2012), "Il trade-off tra crescita economica e rigore fiscale. Un'applicazione di Quant-Intelligence: la curva BARS nell'intelligence economica", Istituto Italiano di Studi Strategici, *Policy Brief*, n. 7
- Daniele V. (2013), *L'austerità espansiva e i numeri (sbagliati) di Reinhart e Rogoff*, <http://www.economiaepolitica.it/index.php/europa-e-mondo/lausterita-espansiva-e-i-numeri-sbagliati-di-reinhart-e-rogoff/#sthash.rQmrXOnN.dpuf>
- Decaro M. (a cura di) (2011), *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020 fra governance e government dell'Unione europea*, Fondazione Adriano Olivetti, Roma
- De Cecco M. (2012), "Crescita o austerità? La lezione americana", *Affari&Finanza di Repubblica*, 10 dicembre
- De Grauwe P. (2011), *Managing a Fragile Eurozone*, CESIFO Forum, n. 2
- De Grauwe P., Yuemei J. (2012), *Sel-fulfilling Crises in the Eurozone: an Empirical Test*, CESIFO W.P., n. 3821
- Deutsche Bundesbank (2010), *On the Problems of Macroeconomic Imbalances in the Euro Area*, Monthly Report, July
- Donato M. (2011), *Un vincolo di interesse*, <http://www.economiaepolitica.it/index.php/primopiano/un-vincolo-di-interesse/#.UhsOsZJA1Yo>

- economy2050.it (2012), *Il peso del debito pubblico, fardello dell'Italia in Europa*, <http://www.economy2050.it/il-peso-del-debito-pubblico-fardello-dell-italia-in-europa/>
- economy2050.it (2013), *Promesse elettorali, conti pubblici e vincoli europei*, <http://www.economy2050.it/pro-messe-elettorali-conti-pubblici-e-vincoli-europei/>
- EEAG (2012), *The EEAG Report on the European Economy 2012*, CESifo Group Munich, Munich
- Institut syndical européen-ETUI, Observatoire social européen-OSE (2013), *Bilan social de l'Union européenne 2012*, Bruxelles, juin
- European Commission (2013a), *EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe*, Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion, European Union, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm
- European Commission (2013b), *The Compact For Growth And Jobs: One Year On. Report To The European Council*, 27-28 June
- Flora A. (2012), *Dal fiscal compact al growth compact: un patto per la crescita e l'occupazione*, <http://www.fasi.biz/it/news/in-evidenza/5497-dal-fiscal-compact-al-growth-compact-un-patto-per-la-crescita-e-l'occupazione.html>
- Giavazzi F., Jappelli T. e Pagano M. (1999), *Searching for Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy*, Centre for Studies in Economics and Finance, CSEF Working Paper n. 16, February
- Grillo F. (2013), *La falsa scelta tra crescita e rigore*, 4 maggio, <https://www.facebook.com/pages/Il-Pensatoio-dei-Visionari/158465740858739>
- Guerrieri P. (2013), "Due scenari per l'area euro", *Italianieuropei*, n. 2, 12 febbraio, <http://italianieuropei.com/it/italianieuropei-2-2013/item/2954-due-scenari-per-l-area-euro.html>
- International Monetary Fund (2010), *World Economic Outlook 2010, Recovery, Risk, and Rebalancing*, Washington, D.C.
- lo Conte M. (2013), *Il vero spread? I 20 miliardi l'anno che l'Italia paga più della Germania in spesa per interessi*, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2013-09-10/vero-spread-miliardi-anno-081314.shtm>
- Lops V. (2013), *Rispettare i parametri di Maastricht? In tempo di crisi sembra impossibile. Solo la Corea del Sud ci riuscirebbe*, <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2013-06-25/rispettare-parametri-maastricht-tempo-115249.shtml?uuid=AbwA5G8H>
- Majocchi A. (2012), "Dal Fiscal Compact all'Unione fiscale", in G. Bonvicini e F. Brugnoli (eds.), *Il Fiscal Compact*, Centro Studi sul Federalismo e Istituto Affari Internazionali, Quaderno IAI, edizioni Nuova Cultura, Roma, pp. 45-52
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2011). *La spesa dello Stato dall'Unità d'Italia. Anni 1862-2009*. Roma, gennaio.
- Moro D. (2012a), "Eurozona e Agenzia per lo sviluppo sostenibile. Come conciliare una politica di sviluppo dei paesi dell'eurozona con la politica di bilancio dell'UE", *Il federalista*, LIV, n. 1-2, pp.24-44
- Moro D. (2012b), *I vincoli europei all'introduzione del federalismo fiscale in Italia: una prima valutazione (patto di stabilità e crescita, fiscal compact e futuro del federalismo fiscale)*, Research Paper Centro Studi sul Federalismo, luglio
- Navarra C., De Franceschi F. (2013), *L'austerità che affossa l'Europa*, <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/alter/L-austerita-che-affossa-l-Europa-19522>
- Nuti D. M. (2013), *Gli effetti perversi del consolidamento fiscale*, <http://www.sbilanciamoci.info/Sezioni/globi/Gli-effetti-perversi-del-consolidamento-fiscale-20423>
- Perri S. (2013), *Bassa domanda e declino italiano*, <http://www.economiaepolitica.it/index.php/primo-piano/bassa-domanda-e-declino-italiano/#.UhSPH5JA1Yo>
- Pignatti C. (2012), *Crescita o austerità? Il dilemma che in Italia non sussiste*, www.imille.org/2012/06/crescita-austerita-il-dilemma-che-italia-sussiste/
- Reinhart C., Rogoff K. (2010), "Growth in a Time of Debt", *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, fasc. 2, pp. 1-9
- Rodrik D. (2011), *La globalizzazione intelligente*, Laterza, Roma-Bari

- Trupiano G. (2012), “I vincoli economici e fiscali europei: il rigore di bilancio e l’esigenza della crescita”, *La cittadinanza europea*, n. 2, pp. 79-92
- Valerio P. (2012), *Fiscal Compact, il pareggio di bilancio in Costituzione é una lucida follia tecnocratica*, <http://tempesta-perfetta.blogspot.it/2012/02/fiscal-compact-il-pareggio-di-bilancio.html>
- Zacchia P. (2013), *Il debito pubblico deprime la crescita? Il clamoroso errore di Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff*, 18 aprile, <http://keynesblog.com/2013/04/18/il-debito-pubblico-deprime-la-crescita-il-clamoroso-errore-di-carmen-reinhart-e-kenneth-rogoff/>

GLI EFFETTI DEL FISCAL COMPACT E DEL NUOVO ART. 81 DELLA COSTITUZIONE SUL BILANCIO PUBBLICO ITALIANO

di Massimiliano Di Pace

1. Introduzione

Il presente lavoro, partendo dall'esame del Fiscal Compact e delle misure comunitarie che l'hanno accompagnato, e dalle conseguenti modifiche all'art. 81 della Costituzione italiana, recanti l'obbligo del bilancio in pareggio, esamina i diversi e possibili effetti per la finanza pubblica italiana derivanti dal nuovo contesto di regolamentazione della politica di bilancio, in termini quantitativi, considerando i principali obblighi previsti dagli impegni comunitari e nazionali.

2. Il Fiscal compact

2.1 Il contenuto del Fiscal compact

Il trattato sulla stabilità, sul coordinamento, e sulla governance nell'Uem (fin dall'inizio denominato Fiscal Compact), è stato formalmente l'ultimo atto delle misure prese dall'Ue per reagire alla crisi.

Questo trattato è un accordo intergovernativo (tipo l'accordo di Schengen per l'abrogazione dei controlli alle frontiere intracomunitarie), che potrà essere incorporato nel Trattato sull'Unione Europea (Tue) e nel Trattato sul funzionamento dell'Ue (Tfue) in occasione della prossima riforma, ma l'urgenza dettata dalla gravità della crisi non consentiva l'avvio della complessa procedura di modifica dei Trattati su cui si fonda l'Ue.

D'altronde al Fiscal Compact avevano aderito solo 25 Paesi membri dell'Ue, visto che il Regno Unito e la Repubblica Ceca avevano deciso di non firmarlo.

Sottoscritto il 2 marzo 2012, il Trattato è entrato in vigore il 1° gennaio 2013, dopo la ratifica della Finlandia, quale 12° paese Uem ratificante. Infatti Italia, Germania, Spagna, Francia, Slovenia, Cipro, Grecia, Austria, Irlanda, Estonia e Portogallo avevano già ratificato il Trattato, come anche Danimarca, Lituania, Lettonia e Romania, che seppur non membri della zona euro, avevano aderito al Fiscal Compact.

L'Italia aveva ratificato il Trattato sul Fiscal Compact il 18 luglio 2012, ma ne aveva già dato parziale attuazione con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", di cui si parlerà in un prossimo paragrafo.

Le ragioni del Fiscal compact

La crisi economica e finanziaria, scoppiata nel settembre 2008 con il fallimento della Lehman Brothers negli Stati Uniti, ed estesi rapidamente in Europa e nel resto del mondo, evidenziò ben presto la debolezza strutturale della finanza pubblica di molti paesi europei.

Il primo paese europeo ad essere colpito dalla crisi fu la Grecia, che già nel maggio 2010 ricevette una prima tranche di aiuti dall'Ue e dal Fmi, per un importo previsto di 110 miliardi, necessari per far fronte non solo al debito scaduto, d'altronde impossibile da rifinanziare, stante il rapido declassamento del paese, ma anche al pagamento di stipendi e pensioni, essendosi reso conto il governo greco che la situazione era ben diversa da quella ufficialmente comunicata alle autorità comunitarie negli anni precedenti.

Pochi mesi dopo fu il turno dell'Irlanda ad avere bisogno del sostegno dell'Ue per fronteggiare la crisi della propria finanza pubblica, ed infatti nel novembre 2010 quello che era uno dei migliori esempi di sviluppo economico nell'Ue ottenne un finanziamento di 67 miliardi di euro, di cui 22 dal Fmi. Seguì poi il Portogallo, che ricevette nell'aprile 2011 un prestito 78 miliardi, dei quali 26 dal Fmi.

L'impegno più grosso per Ue, Fmi e comunità internazionale si ebbe però nel febbraio 2012, quando si attivò un secondo finanziamento di 172 miliardi per la Grecia, dei quali 28 provenienti dal Fmi e 35 dai creditori, che furono costretti a rinunciare ad una parte del proprio credito, essendo stato attivato uno *swap* obbligatorio tra vecchi titoli e nuovi, i quali ultimi erano pari solo al 46,5% del valore nominale dei vecchi *bonds*, oltre ad avere scadenze più lontane e bassi tassi di interesse.

La Spagna fu il primo grande paese a chiedere aiuto, ma solo per sostenere la ristrutturazione del proprio sistema bancario, per il quale ottenne nel luglio 2012 oltre 40 miliardi di euro.

Si arriva così all'ultimo intervento, quello relativo a Cipro, per il quale furono messi a disposizione 10 miliardi di euro, di cui 1 dal Fmi.

La tabella I riporta con precisione la dimensione finanziaria dei vari interventi di salvataggio dei vari paesi europei in difficoltà.

Era evidente già a tutti fin dal 2010 che ulteriori interventi in termini di aiuti sarebbero stati difficilmente sostenibili con gli strumenti allora a disposizione, per cui l'Ue, a partire dal 2010, mise a punto via via varie iniziative e strumenti per arginare la crisi della finanza pubblica dei paesi Uem, che risultarono determinanti per evitare non solo un crollo dell'euro, ma anche il default di diversi paesi, che avrebbe determinato un tsunami nel sistema economico mondiale, dalle conseguenze catastrofiche, oltre che imprevedibili per intensità e durata.

*Tabella I
I prestiti ai Paesi dell'Uem in crisi (mld euro)*

Stati	Efsf	Efsm	Fmi	Esm	Altri	Totale
Grecia I 5/2010	80	-	30	-	-	110 (73)**
Irlanda 12/2010	17,7	22,5	22,5	-	4,8 (Uk, S, Dk)	67,5
Portogallo 5/2011	26	26	26	-	-	78
Grecia II 3/2012	144,7	-	28	-	35,5 *	172,7
Spagna 7/2012	-	-	-	41,3	-	41,3
Cipro 4/2013	-	-	1	9	-	10
Totale	268,4	48,5	107,5	50,3	40,3	479,5

Fonte: Ue * Si tratta degli investitori privati che hanno dovuto rinunciare al 53,5% del valore dei titoli greci posseduti facendo uno *swap* tra vecchi e nuovi titoli ** Di questi 110 mld, solo 73 furono effettivamente erogati

Va detto che larga parte delle disposizioni contenute dal Fiscal Compact riproducono, o specificano, obiettivi, vincoli o parametri già previsti dalla legislazione denominata *six pack*.

In particolare, questo trattato prevede l'impegno a:

- 1) inserire nella Costituzione l'obbligo del bilancio in pareggio o in attivo;
- 2) in ogni caso non superare un deficit/Pil superiore allo 0,5%, salvo circostanze eccezionali, e salvo per i Paesi che hanno un rapporto debito/Pil inferiore al 60%;
- 3) prevedere automatici meccanismi di correzione in caso di deviazioni dall'obiettivo del pareggio di bilancio (es. aumento delle imposte, riduzione della spesa pubblica);
- 4) ridurre il rapporto debito/Pil, quando superiore al 60%, ad un ritmo di 1/20 l'anno della differenza tra il rapporto attuale e quello del 60%, con il risultato che in 20 anni tutti i Paesi dell'euro dovrebbero arrivare a raggiungere l'obiettivo del rapporto debito/Pil del 60%;
- 5) accettare la collaborazione delle istituzioni comunitarie nel definire un percorso di risanamento, nel caso in cui il Paese sia sottoposto alla procedura per disavanzo eccessivo, prevista dal patto di stabilità (e precisamente dal Reg. Ce 1467/97), ed il conseguente monitoraggio;
- 6) informare le istituzioni comunitarie dei programmi di collocamento dei titoli di Stato;

- 7) votare coerentemente con lo spirito del trattato in sede di Consiglio e altre istituzioni comunitarie (es. approvando le raccomandazioni della Commissione nei confronti del Paese inadempiente);
- 8) accettare il giudizio vincolante della Corte di giustizia europea in caso di mancata attuazione degli obblighi derivanti da questo trattato;
- 9) operare congiuntamente agli altri Paesi per perseguire una politica economica che promuova il buon funzionamento dell'Uem e la crescita, anche attraverso il meccanismo delle cooperazioni rafforzate, ossia perseguendo obiettivi di maggiore integrazione attraverso gli strumenti del diritto comunitario;
- 10) partecipare all'Euro summit per discutere i temi connessi alla governance dell'Eurozona, ed in particolare gli orientamenti strategici per potenziare la competitività e la convergenza economica.

2.2 Il valore delle indicazioni del Fiscal compact

Prima di passare all'esame degli interventi di modifica alla Costituzione italiana, è bene rammentare il valore giuridico delle indicazioni sopra riportate, contenute nel Trattato sul Fiscal Compact.

In effetti, il diritto comunitario è nato come cessione, sebbene parziale, della sovranità nazionale alle istituzioni comunitarie, chiamate a legiferare nell'interesse di tutti i paesi dell'Ue (un tempo Cee).

D'altronde non avrebbe senso partecipare ad un'Unione, quale è oggi l'Ue, se ogni paese membro si ritenesse libero di decidere se applicare o meno la legislazione comunitaria.

Tutto diventerebbe opzionale, e le stesse politiche comunitarie non potrebbero essere attuate pienamente, se ogni paese le applicasse a suo uso e consumo.

Breve richiamo delle misure attivate dall'Ue per far fronte alla crisi

Come già ricordato, l'Ue ha progressivamente messo a punto varie iniziative che qui di seguito si riportano in sintesi:

- 1) la creazione dello strumento europeo di stabilità finanziaria (Efsf – *European Financial Stability Facility*) il 9 maggio 2010 con il Reg. Ce 407/2010, noto anche come Fondo Salva Stati;
- 2) la creazione del meccanismo europeo di stabilità finanziaria (Efsm – *European Financial Stabilisation Mechanism*) il 10 maggio 2010, sempre con il Reg. Ce 407/2010;
- 3) la creazione dell'autorità bancaria europea (Eba – *European Banking Authority*) il 1° gennaio 2011 con il Reg. Ce 1093/2010;
- 4) la creazione dell'autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (Eiopa - *European Insurance and Occupational Pensions Authority*) il 1° gennaio 2011 con il Reg. Ce 1094/2010;
- 5) la creazione dell'autorità europea dei mercati finanziari (Esma – *European Securities and Markets Authority*) il 1° gennaio 2011 con il Reg. Ce 1095/2010;
- 6) la firma del patto per l'euro (*Euro Plus Pact*) il 11 marzo 2011;
- 7) l'approvazione del "six pack", ovvero di 5 regolamenti ed una direttiva, che provvedevano sia a modificare il Patto di stabilità e crescita (in particolare la procedura di sorveglianza, con le nuove modalità definite "semestre europeo"), sia ad introdurre nuovi meccanismi di coordinamento della politica economica;
- 8) la firma del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (Esm) il 2 febbraio 2012, noto anche come Fondo di Stabilità;
- 9) la firma del trattato sulla stabilità, sul coordinamento, e sulla governance nell'Uem, noto anche come Fiscal Compact, il 2 marzo 2012.

Fatta questa premessa, è il caso di rammentare che la Corte di Giustizia europea, fin dalla famosa sentenza del 15 luglio 1964, causa 6/64 (*Costa versus Enel*), sancì il primato del diritto comunitario su quello nazionale, concetto ribadito qualche anno più tardi con un'altra famosa sentenza, ossia quella del 17 dicembre 1970, causa 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*).

Nelle motivazioni di queste sentenze si affermava l'esigenza di assicurare l'unità dell'ordinamento comunitario e la sua autonomia, indipendenza e superiorità rispetto agli ordinamenti degli Stati

membri, con l'obiettivo di scongiurare il rischio che le corti nazionali mettessero in discussione l'efficacia dell'ordinamento comunitario nel caso di contrasto con i principi fondamentali dei rispettivi ordinamenti interni.

Da parte sua la Corte costituzionale italiana, pur essendo partita, con alcune sentenze degli anni 60 (es. sentenza del 7 marzo 1964 n. 14), dalla negazione del primato del diritto comunitario su quello nazionale, arrivò gradualmente nel corso degli anni a posizioni opposte, in particolare con la sentenza dell'8 giugno 1984 n. 170 (*Granital*), dove riconobbe la prevalenza dell'ordinamento comunitario su quello nazionale, pur ribadendo l'impostazione "dualista" tra l'ordinamento comunitario e quello nazionale, secondo la quale restano autonomi e distinti, ancorché coordinati, secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dai Trattati comunitari.

Nell'attuale Costituzione italiana ci sono 2 articoli che sanciscono la rinuncia alla sovranità nazionale, e la conseguente necessità di rispettare trattati internazionali, in particolare quelli comunitari:

1) art. 11 Cost. il quale afferma che "L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo";

2) art. 117, comma 1, che sancisce che "La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali".

Dunque, dato che la politica di bilancio si fa con delle leggi (la legge di stabilità e la legge di bilancio), le indicazioni contenute nel Fiscal Compact andrebbero rispettate nella formulazione di queste norme nazionali, sebbene il Fiscal Compact abbia la forma di trattato intergovernativo, e non comunitario, essendo firmato solo da 25 dei 27 paesi membri, circostanza però consentita dall'art. 20 del Trattato sull'Ue, relativo alle cooperazione rafforzate, e oggetto di una specifica ratifica da parte del Parlamento Italiano.

Va detto che questa visione di stretta aderenza agli impegni comunitari è sicuramente minoritaria nel dibattito che ha avuto luogo in Italia, tenuto conto che diversi studiosi⁴⁴ hanno evidenziato come il pareggio di bilancio non costituisca di fatto, alla luce del tenore letterale del nuovo art. 81 Cost. e della legge di attuazione 243/2012, un obbligo inderogabile, ma chi scrive è del parere che l'interpretazione della norma costituzionale debba basarsi sulle ragioni per cui l'Italia ha aderito prima al Fiscal Compact, e poi abbia riformulato la propria Costituzione in senso coerente con tale trattato.

Infatti, il Fiscal Compact non è stato sottoscritto da 25 paesi dell'Ue (e ratificato dal Parlamento italiano) per un problema passeggero, bensì per uno strutturale, rappresentato da un debito pubblico che al momento della firma del Fiscal Compact aveva raggiunto in Italia quota 120% del Pil (valore secondo solo a quello della Grecia), i cui effetti erano stati messi in luce dagli investitori con un crollo di fiducia sui nostri titoli di Stato, circostanza che aveva costretto alle dimissioni il Governo Berlusconi, nonostante la ferocia resistenza dello stesso Primo ministro.

In conclusione il rispetto delle indicazioni sull'equilibrio dei conti pubblici dovrebbe derivare non tanto dagli obblighi giuridici internazionali e nazionali, quanto dal sempre opportuno timore di non avviarsi verso il default, circostanza drammatica non solo per i cittadini italiani, ma per l'intera economia mondiale.

⁴⁴ Tra cui Natale D'Amico e Serena Sileoni, che hanno evidenziato in un loro saggio "Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio", pubblicato su *Astrid* il 25/1/2013, quanto il tenore letterale della norma costituzionale (art. 81) e della legge attuativa (243/2012) fosse meno cogente di quanto la volontà dichiarata del legislatore facesse intendere.

3. Il pareggio di bilancio nel nuovo art. 81 della Costituzione

3.1 I contenuti del nuovo art. 81 Cost.

La storica novità introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 95 del 23 aprile 2012, ed entrata in vigore con l'esercizio finanziario relativo all'anno 2014, ossia con la legge di stabilità da predisporre nell'ottobre 2013 (ossia al momento di redigere questa nota), è la previsione del pareggio di bilancio, come d'altronde conferma l'intitolazione della legge: "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

Infatti, la legge costituzionale 1/2012 provvede a modificare gli articoli 81, 97, 117, 119 della Costituzione.

L'articolo più importante è proprio l'art. 81, il quale afferma, in primo luogo, che "Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico".

Dunque, si può anche non avere pareggio di bilancio in caso di recessione, ma a condizione di registrare avanzi di bilancio (totale, e non solo primario, ossia al lordo degli interessi sul debito pubblico) in caso di crescita, anche modesta, dell'economia.

Tale principio è ribadito dal comma 2 dell'art. 81, che statuisce che "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

Dunque non ci si può indebitare ulteriormente, ovvero registrare deficit di bilancio, se non in 2 casi:

- a) recessione (che è la situazione sperimentata dall'Italia nel 2012 e 2013);
- b) eventi eccezionali, disciplinati dalla legge 243/2012, applicativa dell'art. 81 Cost..

La parte rimanente dell'art. 81 Cost. ribadisce regole sostanzialmente già vigenti in passato, ovvero:

- 1) ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte;
- 2) il Parlamento approva ogni anno con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo;
- 3) l'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge, e per periodi non superiori complessivamente a 4 mesi;
- 4) il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge, che ora però va approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (cd. "legge rinforzata"), nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale, circostanza che ha avuto luogo, come già anticipato, con la legge 243/2012.

In conclusione, il rispetto della Costituzione comporta lo sganciamento dal limite del 3% del rapporto deficit/Pil, che era il precedente riferimento stabilito dal Patto di stabilità e di crescita.

Però, prima di tracciare le conseguenze di questa norma sulla politica di bilancio, è importante esaminare anche la citata legge 243/2012, che disciplina l'attuazione del principio del pareggio di bilancio.

3.2 I contenuti della legge 243/2012 attuativa dell'art. 81 Cost.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243 contenente "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" ribadisce con l'art. 3 il principio del pareggio di bilancio, affermando che questo è l'obiettivo di medio termine (Mto nel linguaggio comunitario). A questo scopo coinvolge tutte le Pa nello sforzo di raggiungere l'equilibrio dei conti pubblici.

Con l'art. 4 si introduce un'altra importante disposizione, ossia che:

- 1) occorre rispettare le indicazioni comunitarie in materia di rapporto debito/pil;
- 2) in sede di definizione degli obiettivi di finanza pubblica, bisogna ridurre l'eccedenza di debito pubblico rispetto al parametro comunitario (ossia del 60%).

Fondamentale è l'art. 6, che elenca le situazioni che consentono di derogare a questi impegni. Queste situazioni sono:

- a) periodi di grave recessione economica, relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea;
- b) eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi crisi finanziarie, nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Mentre il secondo caso fa riferimento a situazioni relativamente ben determinate, ossia fallimenti di banche di rilevanza sistemica (in Italia sono sicuramente 2, ma potrebbero essere considerate tali almeno altre 3-4 banche), così come terremoti di grande dimensione, come è stato sicuramente quello dell'Aquila nel 2009, il primo caso è invece più generico, in quanto ponendo la condizione della gravità, al caso della recessione, come presupposto per la deroga all'obbligo del bilancio in pareggio, diventa più difficile comprendere quando si è in presenza di tale circostanza.

D'altronde una grave recessione si differenzia da una semplice recessione, che quindi non è una circostanza sufficiente per derogare al dovere costituzionale dei conti pubblici in ordine.

Sarebbe stato meglio indicare un parametro oggettivo, come un tasso di riduzione del Pil reale (es. del 3%), ma in assenza di questa indicazione non resta che attendere il via libera delle autorità comunitarie per la dichiarazione di esistenza di una grave recessione, le quali sono autentiche interpreti del Fiscal Compact, da cui deriva la legge di riforma costituzionale dell'art. 81 (la 1/2012).

E infatti il comma 3, del medesimo art. 6 (della legge 243/2012) prevede che venga sentita la Commissione europea, e chiesta al Parlamento un'autorizzazione a derogare al pareggio di bilancio, nella quale vanno indicati misura e durata dello scostamento dal pareggio di bilancio, oltre ad allegare un piano di rientro per raggiungere quanto prima tale pareggio.

Infine, l'art. 9 impegna esplicitamente Regioni ed enti locali a conseguire il pareggio di bilancio, ed in caso di saldo negativo, sono obbligati entro 3 anni a raggiungere il pareggio, attivando misure a questo scopo finalizzate. In alternativa è previsto un meccanismo di sanzionamento per gli enti locali.

Per ultimo, l'art. 21, comma 3, fissa al 1° gennaio 2014 l'entrata in vigore della legge, contraddicendo quanto affermato dall'art. 6 della legge costituzionale 1/2012, che fissava l'entrata in vigore del principio del pareggio di bilancio dall'esercizio finanziario per il 2014, le cui determinazioni avvengono nell'autunno 2013.

4. Il pareggio di bilancio come condizione di corretta politica di bilancio e di rispetto degli impegni comunitari

Il tema della politica economica è nel nostro paese sostanzialmente centrato sulla politica di bilancio, essendo la politica monetaria di competenza esclusiva del Sebc (Sistema europeo delle banche centrali), guidato dalla Bce (ex art. 127 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Quindi, pur essendovi un ampio dibattito nelle sedi istituzionali e nei media in tema di tassazione e spesa pubblica, l'approccio a questi argomenti è ispirato dalla comune convinzione che il pareggio di bilancio, così come la riduzione del debito pubblico, siano un'imposizione comunitaria, senza reale giustificazione economica.

Questa impostazione dà implicitamente per scontato che vi sia sempre qualcuno disposto a rinnovare l'ingente massa di titoli di Stato (circa 400 miliardi di euro l'anno), e che sia disposto a sottoscrivere di ulteriori per finanziare il deficit di bilancio (tra i 50 e i 60 mld di euro ogni anno, nell'ultimo biennio 2011-2012).

Questa ipotesi, che a fine 2013 era reale, stante le misure di politica monetaria della Bce di natura espansiva (aumento della liquidità, riduzione ai minimi del tasso di rifinanziamento principale), non presenta nessuna garanzia di eternità, e neppure di longevità, essendo al contrario ragionevole

ritenere che nei prossimi anni l'autorità monetaria europea comincerà ad attivare un processo di riduzione della liquidità, come d'altronde ha annunciato (ma non ancora realizzato a fine 2013) la Fed, l'autorità monetaria statunitense, con la cosiddetta operazione di *tapering*.

In una situazione del genere è probabile che a fronte di una riduzione della liquidità gli investitori, nazionali ed internazionali, diventeranno più selettivi nella scelta dei titoli da acquistare, con probabile riduzione del loro interesse per quelli che, a parità di rendimento, risulteranno più rischiosi, essendo i dati economici e finanziari relativi all'emittente meno incoraggianti.

E' quindi possibile che, in assenza di un cambiamento radicale nell'impostazione della politica economica italiana, tornino a manifestarsi tensioni sui titoli di Stato italiani, con l'aggravante che in questo eventuale prossima occasione, non vi saranno ulteriori misure da avviare, essendo quelle di natura regolamentare (Fiscal Compact e art. 81 Cost.) già state definite, e quelle di natura monetaria già effettuate.

Non si può pertanto escludere un'eventuale improvvisa crisi di fiducia dei mercati (non necessariamente immotivata, considerata la situazione economica e finanziaria dell'Italia), che potrebbe portare al momento in cui non si troveranno sufficienti acquirenti dei nuovi titoli di Stato italiani (ossia un *bid to cover* inferiore a 1), e tale circostanza non potrà che determinare il default del nostro paese, non avendo la Pa italiana risorse per ripagare il debito in scadenza.

Inutile dire che una tale circostanza determinerebbe una crisi economica mondiale di proporzioni non prevedibili, oltre che di notevole durata, il cui epicentro sarebbe ovviamente l'Italia.

Se si considera poi che 20 milioni di cittadini (16,7 milioni di pensionati e 3,3 di dipendenti pubblici), su 60 (ossia un terzo) vivono esclusivamente di risorse pubbliche, ai quali si aggiungono coloro che vivono anche di commesse pubbliche, è evidente che la cautela nella gestione delle risorse pubbliche dovrebbe essere un dovere endogeno, e non esogeno, ossia imposto da autorità terze.

Tanto più se si riconosce che l'entità del debito pubblico, pari a 2.068 miliardi di euro a fine settembre 2013, è oggettivamente un importo enorme, considerato il numero di residenti, pari a circa 60 milioni di persone, ciascuna delle quali sopporta un debito pro capite di circa 34.500 euro. Pertanto, sebbene i media, i rappresentanti delle istituzioni, ed anche la stessa comunità accademica sembrano non essere consapevoli di questi rischi e delle loro conseguenze, ciò non riduce l'opportunità, se non la necessità, di raggiungere il pareggio di bilancio, e probabilmente anche avanzi di bilancio, così da risanare una situazione debitoria dello Stato italiano molto pesante. Dunque, è veramente importante assicurare il rispetto delle indicazioni di politica di bilancio ricordate nei precedenti paragrafi di questa nota.

In conclusione, il pareggio di bilancio dovrebbe essere percepito non come un'imposizione comunitaria, bensì come una regola aurea per il decisore politico di uno Stato enormemente indebitato (secondo il World Factbook della Cia, l'Italia è al terzo posto tra i paesi economicamente avanzati del mondo per rapporto debito pubblico/Pil, dopo Giappone e Grecia).

D'altronde, lo spirito che ha animato la predisposizione (e sottoscrizione, anche da parte dell'Italia) del Fiscal Compact, è stato quello di impegnare i paesi firmatari a condurre una politica di bilancio sostenibile, ovvero che sia in grado di evitare ulteriori indebitamenti, ed anzi di ridurli fino a ricondurli entro la soglia del 60% in rapporto al Pil.

Naturalmente, una volta ricondotto il debito pubblico a livelli sostenibili, la regola del pareggio di bilancio costituirebbe un'inutile rigidità nella conduzione della politica di bilancio, in quanto essa costituisce un'insostituibile strumento di guida e sostegno dell'economia.

Quest'ultima osservazione era già stata segnalata da Giuseppe Pisauro (Come funziona il Fiscal Compact, pubblicato il 31 gennaio 2012 su lavoce.info)⁴⁵, il quale giudicava positivamente l'impegno della riduzione del debito pubblico (in rapporto al Pil), in quanto presuppone una politica di crescita economica, mentre considerava la regola del pareggio di bilancio come immotivata se si guarda al lungo termine, sebbene si riconosca che possa costituire un presupposto per raggiungere l'obiettivo della riduzione del debito.

Anche per Alessandro Petretto il principio del pareggio di bilancio potrebbe comportare problemi non indifferenti sul piano della finanza pubblica locale, tanto da affermare, relativamente al Patto di Stabilità Interno, riformulato dalla legge di stabilità per il 2013, per renderlo compatibile con il

⁴⁵ Rintracciabile all'indirizzo internet <http://archivio.lavoce.info/articoli/pagina1002832-351.html>.

principio del pareggio di bilancio, che “il meccanismo dovrebbe garantire poi un certo grado di flessibilità, tale per cui l’esigenza di raggiungere il pareggio di bilancio, corretto per il ciclo, da realizzare tramite il meccanismo sopra descritto, non risulti eccessivamente penalizzante per ogni ente in ogni istante temporale. Questo accade se, in una fase negativa del ciclo, è ammesso a livello nazionale un deficit effettivo, e questa concessione non è ribaltata a livello locale”⁴⁶.

Tutte queste considerazioni non tengono però in conto le possibili conseguenze di una maggiore flessibilità nella gestione della finanza pubblica in termini di potenziale incremento dello spread, e soprattutto della possibilità che la domanda di titoli di Stato italiani diventi più bassa rispetto ad una sempre più crescente offerta.

5. L’impatto sulla finanza pubblica italiana del Fiscal compact e dell’art. 81 Cost.

Il rispetto delle indicazioni del Trattato sul Fiscal Compact, e dell’art. 81 della Costituzione Italiana, comportano delle serie modifiche all’attuale assetto della finanza pubblica italiana.

Per rispettare le indicazioni comunitarie e costituzionali occorrerà intervenire sia sul piano delle entrate, ossia della tassazione, sia su quello delle uscite, ovvero della spesa pubblica.

Per comprendere però la dimensione dei tagli al bilancio pubblico, copribili da riduzioni delle spese ed incrementi delle entrate, occorre partire dai dati del bilancio pubblico e dal Pil dell’Italia, che sono riportati nella tabella II.

Con questi dati di partenza si può quindi passare a calcolare l’impatto sulla finanza pubblica italiana dell’art. 81 Cost. e degli altri impegni contenuti nel Fiscal compact.

Questo impatto varia in funzione dell’interpretazione, più o meno restrittiva, degli impegni. E’ il caso di ricordare che gli impegni sono diversi, e partendo da quelli più impegnativi e procedendo verso quelli che lo sono di meno, si ha il quadro dato dalla seguente lista:

- 1) riduzione in 20 anni del gap tra il rapporto debito/pil effettivo e quello ammesso del 60% (art. 4 del Trattato Fiscal Compact);
- 2) pareggio di bilancio (art. 81 Cost. e art. 3, par. 1, lett. *a*, del Trattato Fiscal Compact);
- 3) deficit pubblico (o indebitamento netto) massimo ammissibile 0,5% del Pil (art. 3, par. 1, lett. *a*, del Trattato Fiscal Compact);
- 4) deficit pubblico massimo 3%, ai sensi del Patto di stabilità e di crescita.

⁴⁶ Petretto A., “L’articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno euro compatibile”, Irpet – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale, Gennaio 2013.

Tabella II
La situazione della finanza pubblica italiana

Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche (1) <i>(milioni di euro)</i>						
VOCI	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Entrate						
Imposte dirette	233.170	239.644	221.995	226.076	225.926	237.235
Imposte indirette	227.098	215.842	206.403	217.883	222.080	233.554
Contributi sociali effettivi	199.758	211.931	208.373	209.266	212.701	212.422
Contributi sociali figurativi	3.920	3.878	4.182	4.135	4.262	4.247
Redditi da capitale	9.859	9.742	8.607	8.585	10.542	9.328
Altre entrate	44.801	46.887	49.639	50.537	49.219	50.321
Totale entrate correnti	718.606	727.924	699.199	716.482	724.730	747.107
Imposte in conto capitale	301	488	12.256	3.497	6.981	1.375
Altre entrate	4.215	3.484	3.378	3.638	4.353	4.967
Totale entrate in conto capitale	4.516	3.972	15.634	7.135	11.334	6.342
Totale entrate	723.122	731.896	714.833	723.617	736.064	753.449
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>46,5</i>	<i>46,5</i>	<i>47,0</i>	<i>46,6</i>	<i>46,6</i>	<i>48,1</i>
Spese						
Redditi da lavoro dipendente	164.067	169.666	171.050	172.002	169.209	165.366
Consumi intermedi	79.940	84.287	89.676	90.177	91.222	89.068
Prestaz. soc. in natura acquisite sul mercato	41.860	42.780	44.716	45.549	44.657	43.211
Prestazioni sociali in denaro	264.387	277.183	291.495	298.418	304.262	311.413
Contributi alla produzione	16.119	16.107	16.743	17.412	16.461	15.842
Interessi	77.452	81.312	70.863	71.153	78.351	86.717
Altre spese	42.018	44.052	46.959	46.390	43.802	41.638
Totale spese correnti	685.843	715.387	731.502	741.101	747.964	753.255
Investimenti fissi lordi (2)	36.139	35.316	38.404	32.509	31.175	29.199
Contributi agli investimenti	24.840	22.338	24.310	17.850	18.507	17.487
Altre spese	1.573	1.555	4.220	1.424	-1.566	1.141
Totale spese in conto capitale	62.552	59.209	66.934	51.783	48.116	47.827
Totale spese	748.395	774.596	798.436	792.884	796.080	801.082
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>48,2</i>	<i>49,2</i>	<i>52,5</i>	<i>51,1</i>	<i>50,4</i>	<i>51,2</i>
Disavanzo di parte corrente (avanzo -)	-32.763	-12.537	32.303	24.619	23.234	6.148
Indebitamento netto	25.273	42.700	83.603	69.267	60.016	47.633
<i>in percentuale del PIL</i>	<i>1,6</i>	<i>2,7</i>	<i>5,5</i>	<i>4,5</i>	<i>3,8</i>	<i>3,0</i>

Fonte: Banca d'Italia

5.1 Gli effetti in caso di perseguimento dell'obiettivo di riduzione del debito pubblico

Cominciando con il primo di questi impegni, si può affermare che, considerato che a fine 2013 il rapporto debito/Pil italiano sarà intorno al 130% (essendo questa la stima a ottobre 2013, ovvero nel momento di scrivere questa nota), questo significa che tra il 2014 ed il 2034 occorrerà ridurre il rapporto debito/pil di 70 punti percentuali, e quindi di 3,5 punti percentuali del Pil l'anno, che oggi, con un Pil dell'Italia vicino a 1.600 miliardi di euro, valgono circa 55 miliardi di euro.

In altre parole, già dal 2014 (ex legge costituzionale 1/2012), o dal 2015 (ex legge 243/2012), si dovrebbe passare da un deficit di 45 miliardi di euro, che è quello registrato nel 2012, e stimato anche per il 2013, ad un attivo di 55 mld, obiettivo che comporterebbe una manovra da 100 miliardi di euro.

Si tratta di un'operazione che, con tutta evidenza, nessuna forza politica, tranne quella aspirante al suicidio (ossia alla scomparsa dal panorama politico), avrebbe il coraggio di dichiarare pubblicamente.

In sostanza si dovrebbe fare una manovra da 100 miliardi di euro con misure strutturali, e non *una tantum*, tali che anche nei prossimi anni si vada verso un avanzo di circa 50 miliardi di euro l'anno (1.000 mld in 20 anni).

E l'aspetto più preoccupante è che l'attivo di bilancio andrebbe mantenuto per altri 20 anni, salvo il verificarsi di alcune condizioni.

Infatti, la riduzione annuale del debito pubblico in rapporto al Pil di 3,5 punti percentuali l'anno può essere ottenuta anche se si verificano (tutte) le seguenti condizioni:

a) pareggio di bilancio;

b) crescita del Pil nominale del 3,5%, che può derivare da un mix di tassi di crescita del Pil reale e dell'inflazione, la cui somma fa 3,5%.

Ad esempio, un tasso di crescita del Pil nominale del 3,5% può derivare da una crescita del Pil reale del 3,5% con un'inflazione pari a zero, oppure, all'apposto, da una crescita nulla del Pil reale, accompagnata però da un'inflazione del 3,5%, o ancora con un mix di questi due parametri (es. crescita del Pil reale del 1% e dell'inflazione del 2,5%).

Gli andamenti del Pil e dell'inflazione degli ultimi 12 anni, illustrati, rispettivamente dalle tabelle III e IV, dimostrano non solo come i valori siano altalenanti nel corso del tempo, ma anche che in media non rispettano l'ipotesi di una crescita del Pil nominale medio annuo del 3,5%.

Infatti, come emerge dalla tabella V, risulta che tra il 2000 ed il 2012 il Pil nominale è cresciuto del 30,8% in 12 anni, con una media quindi di poco superiore al 2,5%.

Se questo trend dovesse mantenersi, occorrerebbe registrare un avanzo di bilancio pari all'1% del Pil, il quale, sommato al 2,5% di crescita annua del Pil nominale, consentirebbe di ridurre il debito pubblico di un 3,5% annuo.

In alternativa, si potrebbe ottenere una riduzione del rapporto debito pubblico/Pil di 3,5 punti percentuali l'anno, perfino con deficit di bilancio, ma a condizione che la crescita del Pil nominale sia superiore al 3,5% l'anno.

Per esempio, con un deficit del 1%, si avrebbe comunque una riduzione del rapporto debito/Pil del 3,5%, se il Pil nominale crescesse del 4,5%.

Tale circostanza è però improbabile, visto il trend passato.

Tabella III

L'evoluzione del tasso di crescita reale del Pil negli anni 1991-2012 in Italia e nell'Ue

<i>Anni</i>	<i>Italia</i>	<i>Media Ue a 27</i>
2000	3,7	3,9
2001	1,9	2,1
2002	0,5	1,3
2003	0,0	1,5
2004	1,7	2,5
2005	0,9	2,1
2006	2,2	3,3
2007	1,7	3,2
2008	-1,2	0,3
2009	-5,5	-4,3
2010	1,8	2,1
2011	0,4	1,5
2012	-2,7	-0,6

Fonte dei dati: Eurostat, GDP growth rate Table tec00115

Tabella IV
L'evoluzione dell'inflazione (Ipc) in Italia dal 2000 al 2012

<i>Anni</i>	<i>Inflazione</i>
2000	2,6
2001	2,7
2002	2,4
2003	2,5
2004	2,0
2005	1,7
2006	2,0
2007	1,7
2008	3,2
2009	0,7
2010	1,6
2011	2,7
2012	2,3

Fonte: Banca d'Italia

Tabella V
L'evoluzione del Pil nominale italiano dal 2000 al 2012

<i>Anni</i>	<i>Pil nominale in mld euro</i>
2000	1.198.292
2001	1.255.738
2002	1.301.873
2003	1.341.850
2004	1.397.728
2005	1.436.380
2006	1.493.031
2007	1.554.199
2008	1.575.144
2009	1.519.695
2010	1.551.886
2011	1.580.410
2012	1.567.010

Fonte: Istat

5.2 Gli effetti in caso di perseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio

Nell'ipotesi di perseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio, la manovra da attivare varrebbe circa 45 miliardi di euro, che è l'importo dell'attuale deficit, da neutralizzare con misure consistenti in riduzione della spesa pubblica e in incremento delle entrate (fiscali o di altro genere). Dunque, un cambiamento dell'attuale assetto della finanza pubblica italiana tutt'altro che facile da raggiungere.

Va poi ricordato che il perseguimento di questo obiettivo è meno influenzato dall'andamento di altri fenomeni economici, come l'andamento del Pil reale e dell'inflazione, sebbene sia noto che il valore del deficit pubblico è in parte determinato dalla situazione economica generale del paese (sia sul fronte della spesa, che è più alta quando vi è una recessione, sia su quello del gettito della tassazione, che diminuisce quando vi è una crisi).

Dunque, il pareggio di bilancio potrebbe essere un impegno potenzialmente più gravoso di quello della riduzione del debito pubblico (nella misura di 3,5 punti percentuali del Pil annui).

5.3 Gli effetti in caso di perseguimento dell'obiettivo della limitazione del deficit allo 0.5%

Un approccio minimalista al rispetto del Fiscal Compact è il non superamento della soglia dello 0,5% del Pil per il deficit pubblico.

Rispetto ai dati del Pil e del deficit del 2012 e del 2013 (previsti), questo significherebbe una manovra di una grandezza di 37 miliardi di euro, visto che il deficit ammesso non potrebbe superare gli 8 mld (0,5% di 1.550 mld), mentre quello attuale (2013) si aggira intorno ai 45 mld.

6. Conclusioni

Il percorso fatto in questa nota ha evidenziato che il rispetto degli impegni in materia di politica di bilancio presi dall'Italia comporterà l'attivazione di manovre economiche importanti, che vanno da una dimensione minima di 37 miliardi di euro (al fine di rispettare il massimale di deficit pubblico, pari allo 0,5% del Pil), ad un massimo di 100 miliardi (se si punta a ridurre il rapporto debito pubblico/Pil del 3.5% annuo, per portare entro il 2034 tale rapporto al 60%).

Relativamente a quest'ultimo obiettivo sono state illustrate le condizioni alternative per il suo conseguimento, in termini di crescita del Pil nominale, oltre che di possibili situazioni della finanza pubblica.

A questo punto non resta che sperare che in Italia si diffonda quanto prima una consapevolezza su questi temi, che attualmente sembra essere assente, che costituisce una condizione necessaria per il risanamento della finanza pubblica.

Bibliografia

- Banca d'Italia, Relazione annuale sul 2012;
- Bianchi Giuseppe, "L'efficacia dei trattati internazionali alla luce dell'art. 117, comma 1 della Costituzione", Note a margine delle sentenze 348/07 e 349/07 della corte costituzionale, 8 Febbraio 2008;
- D'Amico Natale e Sileoni Serena, "Dopo il pareggio, sparisce anche l'equilibrio di bilancio", Astrid, 25 gennaio 2013;
- Di Pace Massimiliano, "L'economia e la politica economica", 3^a edizione, Cedam, 2013;
- Eurostat, Tabella Tec 00115;
- Istat, Banca dati Conti nazionali;
- Pisauro Giuseppe, "Come funziona il Fiscal Compact", lavoce.info, 31 gennaio 2012;
- Petretto Alessandro, "L'articolazione per settori di intervento della manovra 2013: verso un Patto di stabilità interno euro compatibile", Irpet – Osservatorio Regionale sul federalismo fiscale, Gennaio 2013;
- Repubblica Italiana, Legge Costituzionale 1/2012 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale";
- Unione Europea, Direzione Generale Affari Economici e Monetari, Financial Assistance in Eu Member States", 2013, http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/index_en.htm;
- Unione Europea, "Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Uem";
- Villani Ugo, "I controlimiti nei rapporti tra diritto comunitario e diritto italiano".

INDICE

Introduzione: obiettivi, relazioni e principali conclusioni del Seminario di Aurelio Bruzzo	p. 1
POLITICHE DI RIGORE FISCALE E POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO. POSSIBILI CONNESSIONI A LIVELLO EUROPEO E NAZIONALE NELLA LETTERATURA PIÙ RECENTE di Aurelio Bruzzo	p. 3
1. Premessa	p. 3
2. I contributi avversi alle politiche di austerità e favorevoli invece a misure espansive	p. 3
3. I contributi favorevoli alle politiche di austerità quale condizione per le politiche di sviluppo	p. 13
4. I contributi moderatamente critici nei confronti delle politiche di austerità oppure moderatamente favorevoli, ma in modo condizionato	p. 15
5. I contributi consci della coesistenza di misure di austerità e di una crisi socio- economica	p. 19
6. Considerazioni conclusive	p. 21
Bibliografia	p. 23
GLI EFFETTI DEL FISCAL COMPACT E DEL NUOVO ART. 81 DELLA COSTITUZIONE SUL BILANCIO PUBBLICO ITALIANI di Massimiliano Di Pace	p. 26
1. Introduzione	p. 26
2. Il Fiscal compact	p. 26
3. Il pareggio di bilancio nel nuovo art. 81 della Costituzione	p. 30
4. Il pareggio di bilancio come condizione di corretta politica di bilancio e di rispetto degli impegni comunitari	p. 31
5. L'impatto sulla finanza pubblica italiana del Fiscal compact e dell'art. 81 Cost.	p. 33
6. Conclusioni	p. 37
Bibliografia	p. 37