

XVI legislatura

Regole fiscali e riforma  
costituzionale.

*Schede tematiche*

Agosto 2011  
n. 52



servizio del bilancio  
del Senato

elementi di  
documentazione



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

1. La riforma costituzionale in Germania.....	1
2. La riforma costituzionale in Francia .....	3
3. Le regole fiscali costituzionali in Svizzera.....	4
4. L'analisi economica delle regole fiscali costituzionali .....	6
5. Regole fiscali europee e nuova <i>governance</i> economica .....	9



## 1. La riforma costituzionale in Germania<sup>1</sup>

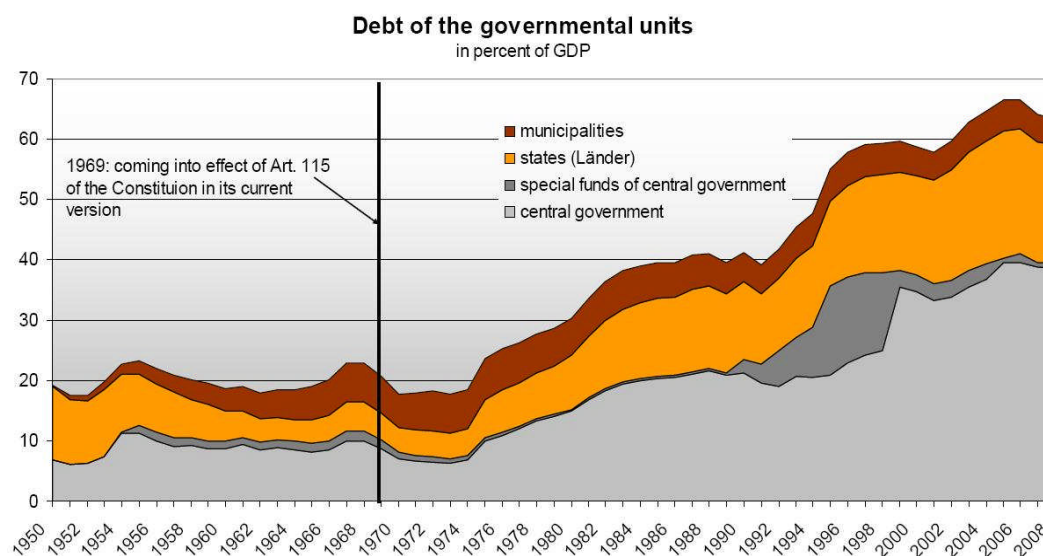
Nel 2009 la Germania ha modificato la propria Costituzione per garantire la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, che nel corso degli ultimi anni avevano registrato un progressivo deterioramento, testimoniato da un costante aumento del debito pubblico (grafico 1). Prima di questa riforma, il governo centrale e i singoli Länder dovevano rispettare una "*golden rule*" costituzionale, ossia una norma che permetteva di ricorrere all'indebitamento pubblico solo per finanziare spese in conto capitale, pur prevedendo una *escape clause* in situazioni di "alterazione dell'equilibrio economico complessivo". Tuttavia, la formulazione della clausola di salvaguardia lasciava eccessivi margini di discrezionalità ai singoli livelli di governo, che tendevano a derogare dalla norma per finanziare spese in eccesso rispetto a quanto naturalmente previsto dalla *golden rule*.

L'ammontare del debito pubblico tedesco è infatti passato da circa il 20 per cento del PIL nel 1969, anno in cui venne introdotta la *golden rule*, al 74,8 per cento del PIL nel 2010. In particolare, il debito del governo centrale è passato da circa il 10 per cento del PIL nel 1969 al 40 per cento nel 2010. Quello dei Länder, invece, è passato dal 5 per cento del 1969 al 15 per cento del 2010. L'obiettivo della recente riforma tedesca è quello di invertire tale tendenza.

---

<sup>1</sup> Estratto dal Dossier del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri", Elementi di Documentazione, n. 43, febbraio 2011.

**Grafico 1.** Debito dei Länder e del debito federale.



Fonte: *Deficit Reform Rule Team* (2009)

Nel 2009 la Germania ha introdotto una regola costituzionale, che prevede che il governo Federale raggiunga (e mantenga) un disavanzo strutturale al massimo pari allo 0.35% del PIL entro il 2016, mentre i Länder raggiungono (e mantengono) il pareggio di bilancio strutturale entro il 2020. La regola entrerà formalmente in vigore nel 2011.

Da un punto di vista economico, i punti di forza di questa regola sono molteplici. Oltre alla depurazione per la componente ciclica, catturata dal saldo strutturale, la regola assicura un certo margine di flessibilità consentendo deroghe in caso di eventi eccezionali. In particolare, si prevedono deroghe alla regola nel caso di disastri naturali o situazioni di emergenza. In questi casi, la nuova regola prevede che per il disavanzo in eccesso rispetto a quanto consentito si debba predisporre un piano di ammortamento pluriennale.

Se il saldo di bilancio strutturale del governo federale devia dallo 0,35 per cento, la differenza (positiva o negativa), corretta per eventuali errori nelle previsioni del PIL, viene accantonata su un conto di controllo. Se l'accumulo degli scostamenti negativi sul conto supera la soglia dell'1,5 per cento del PIL, la Costituzione prevede che si intervenga per correggere la dinamica della finanza pubblica. Tuttavia, per rendere la sanzione più efficace, una legge attuativa ha previsto che l'aggiustamento inizi quando si supera la soglia di allerta dell'1 per cento, ma solo in fasi positive del ciclo, per evitare l'adozione di politiche fiscali pro-cicliche. Nonostante non siano previste delle sanzioni vincolanti nel caso del mancato rispetto della regola, vi

sarebbero proposte che prevedono anche la creazione di uno *Stability Council (Stabilitätsrat)* con il compito di monitorare l'andamento delle finanze pubbliche.

Da un punto di vista operativo, la nuova disposizione costituzionale è coerente con il *framework* fiscale europeo, coinvolge tutti i livelli di governo, tiene in considerazione l'impatto del ciclo sull'andamento dei conti pubblici ed introduce meccanismi di controllo e correzione. La fissazione di un tetto al disavanzo di bilancio espresso in termini strutturali garantisce margini di manovra nelle fasi negative del ciclo (*bad times*) ma richiede uno sforzo maggiore nelle fasi espansive (*good times*).

Il limite di saldo strutturale dello 0,35 per cento del PIL appare in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, che prevede, per la Germania, un obiettivo di medio termine pari ad un disavanzo strutturale dello 0,5 per cento di PIL. La fissazione dell'obiettivo di disavanzo in termini strutturali, e non nominali, garantisce agli stabilizzatori automatici di esplicare pienamente i loro effetti, in coerenza con le regole europee che sostengono l'importanza di un bilancio in pareggio *over the cycle* e non nel singolo anno fiscale. Tuttavia, il saldo strutturale è una variabile che non viene osservata direttamente ma solo stimata attraverso il calcolo dell'*output gap* (differenza tra prodotto effettivo e quello potenziale). L'esperienza degli anni passati ha dimostrato quanto non stabili possano essere queste stime, che sono soggette infatti a continue revisioni.

## **2. La riforma costituzionale in Francia**

Il disegno di legge di iniziativa governativa volto a inserire nella Costituzione francese la c.d. "regola d'oro" riguardante l'equilibrio di bilancio è stato approvato dal Parlamento il 14 luglio scorso. Per entrare in vigore, il testo dovrebbe essere approvato, con la maggioranza di 3/5, dal Parlamento in seduta comune.

Esso prevede l'introduzione (attraverso la modifica dell'articolo 34 della Costituzione, riguardante le leggi) di leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche che determinino, per almeno tre

anni, gli orientamenti pluriennali, le norme di evoluzione e le regole di gestione delle finanze pubbliche, al fine di assicurare l'equilibrio dei conti delle amministrazioni pubbliche. Esse fissano, per ciascun esercizio finanziario, un limite di spese e un minimo di nuove misure in materia di entrate che le leggi finanziarie e le leggi che finanziano la sicurezza sociale sono tenute a rispettare.

Tali leggi non possono essere modificate in corso di attuazione se non con le medesime procedure previste per una "legge organica" (che ha un rango superiore rispetto alla legge ordinaria).

Una legge organica preciserà nei dettagli il contenuto delle leggi quadro di equilibrio delle finanze pubbliche e potrà determinare ulteriori condizioni in aggiunta a quelle sopra indicate; essa definirà inoltre i casi nei quali verranno compensati eventuali scostamenti che si siano determinati nel corso della gestione.

La scelta è stata quindi quella di procedere ad una modifica costituzionale "breve", nel senso che la Costituzione enuncia un principio riguardante la regola di bilancio, mentre i dettagli verranno poi stabiliti da una legge organica, che è comunque più vincolante di una legge ordinaria.

L'inserimento della regola nella Costituzione un controllo obbligatorio da parte della Corte costituzionale (Conseil constitutionnel), per verificare i saldi di bilancio iscritti nella legge finanziaria e nella legge per il finanziamento della sicurezza sociale. Una eventuale censura da parte della Corte Costituzionale riguardo alla legge finanziaria approvata implicherebbe l'adozione del bilancio dell'anno precedente, in misura di un dodicesimo per ciascun mese.

Con riferimento al perimetro, non ci si riferisce solo al bilancio dello Stato, ma anche al finanziamento della sicurezza sociale.

### **3. Le regole fiscali costituzionali in Svizzera**

Nel Luglio del 2000 il Consiglio federale della Svizzera ha introdotto nella Costituzione un meccanismo di controllo del bilancio federale che è entrato in vigore nel 2003. La finalità di questo meccanismo, denominato "*debt brake*" (freno all'indebitamento),



consiste nell'impedire la formazione di deficit cronici che, con il loro accumularsi, determinano un aumento del debito.

Il freno all'indebitamento si basa su una regola semplice: nell'arco di un intero ciclo congiunturale le uscite non possono essere superiori alle entrate. L'ammontare massimo del limite delle uscite è correlato all'ammontare delle entrate, corretto da un fattore che tiene conto della situazione congiunturale. Nelle fasi positive del ciclo, il fattore di correzione implica che il limite delle uscite deve essere inferiore alle entrate, al fine di conseguire un'eccedenza. Inversamente, nei periodi di bassa congiuntura, la formula permette che le uscite possano superare le entrate. Sull'arco di un intero ciclo congiunturale i conti sono quindi in equilibrio.

La regola di base vincola il Consiglio federale e il Parlamento. Nel quadro del limite delle uscite prescritto dalla regola, la sovranità in materia di Bilancio di previsione del Parlamento è comunque integralmente garantita. Oggetto della regolamentazione sul freno all'indebitamento sono espressamente il bilancio di previsione e le successive variazioni. In situazioni straordinarie quali forti recessioni, catastrofi naturali o altri eventi particolari, il limite delle uscite può essere aumentato con la maggioranza qualificata delle due Camere.

Il meccanismo stabilisce anche le procedure da seguire nel caso in cui si verificano deviazioni dall'equilibrio previsto dalla regola. Se alla fine dell'anno le uscite effettive superano il nuovo limite massimo delle uscite, la parte che supera questo limite è addebitata a un "conto di compensazione". Se, invece, le uscite effettive sono inferiori al limite massimo, la differenza è accreditata allo stesso conto. Anche gli errori di stima delle entrate e della crescita economica che hanno determinato limiti massimi di uscite troppo alti o troppo bassi sono presi in considerazione nel conto di compensazione sotto forma di addebito o di accredito. I disavanzi accumulati nel conto di compensazione devono essere eliminati nel corso degli anni successivi. In caso di eccedenze del conto di compensazione non è prevista nessuna regola vincolante.

Nel marzo del 2009 è stata approvata dalle Camere una norma complementare al freno all'indebitamento che fornisce un quadro giuridico più vincolante per il finanziamento del bilancio straordinario. Come accennato in precedenza, le disposizioni iniziali del freno all'indebitamento prevedevano, nel caso di eventi straordinari, la possibilità di un innalzamento del limite delle uscite.

Tuttavia, nulla era stabilito in merito al finanziamento di queste maggiori uscite. Tali disposizioni erano in contraddizione con la Costituzione, che esige un equilibrio a medio termine di tutte le entrate e le uscite. Nonostante nel corso degli anni, sia il Consiglio federale che il Parlamento abbiano cercato di finanziare i deficit del bilancio straordinario con eccedenze di entrate nel bilancio ordinario, la regola non escludeva una crescita dell'indebitamento relativamente all'operare di queste componenti di spesa.

La norma complementare prevede la compensazione a medio termine dei deficit del bilancio straordinario attraverso il bilancio ordinario. Ai fini del monitoraggio, è stato istituito un "conto di ammortamento" che funge da «valore di riferimento». Esso registra le entrate e le uscite straordinarie, ad eccezione delle entrate a destinazione vincolata e delle relative uscite. Se le uscite superano le entrate, il disavanzo deve essere compensato sull'arco dei 6 esercizi annuali successivi mediante eccedenze nel bilancio ordinario. Il Parlamento può estendere il periodo di ammortamento. Quando invece il disavanzo è prevedibile, i risparmi necessari possono essere effettuati già prima che si verifichi il disavanzo stesso, in modo da evitare l'insorgere di situazioni di deficit.

#### **4. L'analisi economica delle regole fiscali costituzionali**

Negli ultimi decenni le economie avanzate sono state caratterizzate dal cosiddetto *deficit bias*, ossia la tendenza dei governi ad indebitarsi non solo durante le fasi negative del ciclo per sostenere l'attività economica, ma anche in quelle positive. Tuttavia, come analizzato nella letteratura economica, persistenti ed elevati disavanzi di bilancio possono compromettere la crescita di lungo periodo e possono impedire strategie fiscali ottimali, come il *tax-smoothing*<sup>2</sup>. L'introduzione di regole fiscali viene considerato un incentivo per modificare questa tendenza, spesso legata all'intrecciarsi di fattori economici e politici.

---

<sup>2</sup> Il *tax-smoothing* consiste nel mantenere costanti le aliquote fiscali *over-cycle* in modo tale da limitare gli effetti distorsivi della tassazione.

La letteratura economica evidenzia principalmente tre canali attraverso i quali fattori politici possono portare a *deficit* eccessivi:

- Il *deficit-bias* è correlato con gli incentivi che operano sul decisore politico che potrebbe essere indotto a intraprendere programmi di aumenti della spesa o di riduzione della tassazione per ottenere il consenso necessario per essere rieletto.
- Il *deficit-bias* può essere dovuto a problemi di *common pool*, in quanto il decisore può incrementare i programmi di spesa che favoriscono il proprio elettorato, tenuto conto che i costi effettivi di tali misure sono distribuiti sulla fiscalità generale.
- L'esistenza di *time inconsistency*, ossia situazioni nelle quali il decisore politico si impegna *ex-ante* ad adottare certe misure di *policy*, ma *ex-post* viene meno alle sue promesse, in quanto considerazioni di altra natura prendono il sopravvento.

A livello teorico, ed in presenza di una sufficiente trasparenza, i mercati finanziari, attraverso un aumento del premio al rischio sui titoli di Stato, dovrebbero essere in grado di sanzionare i decisori che gestiscono le finanze pubbliche in modo non sano. Tuttavia, come ha dimostrato la recente crisi greca, i mercati non sono sempre in grado di valutare per tempo la rischiosità dei titoli (ad esempio, a causa di statistiche finanziarie non sempre affidabili; o per la struttura istituzionale dell'area euro che ha introdotto gli investitori a non differenziare adeguatamente il rischio Paese, confidando nella stabilità del sistema finanziario europeo).

Per questo motivo - si sostiene in letteratura - le riforme istituzionali rappresentano un buon incentivo per indurre ad adottare politiche coerenti con la stabilità macroeconomica. Tra i rimedi istituzionali più diffusi vi è la fissazione di regole fiscali sul debito, sul saldo di bilancio o sulla spesa; tali formule, tuttavia, possono risultare scarsamente efficaci, qualora manchi una forte volontà politica nel perseguire gli obiettivi di disciplina fiscale. In tale senso, l'introduzione di regole di rango costituzionale può rafforzare la credibilità degli impegni assunti dall'esecutivo. Norme di questo genere, per via della loro particolare posizione nella gerarchia delle

fonti normative, contribuiscono alla stabilità e alla sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo, in quanto deviare da una regola così stringente implica costi politici di lungo periodo molto elevati a fronte di limitati benefici di breve periodo.

In generale, le regole fiscali, vincolando il comportamento dell'esecutivo, tendono a risolvere il problema del *deficit-bias* ancorando le aspettative degli agenti economici ad un percorso di politica fiscale sostenibile e persuadendo i mercati che la solidità delle finanze pubbliche implicherà in futuro una tassazione stabile e tassi d'interesse più bassi.

La complessità giuridica delle regole costituzionali, in particolare, tende a rafforzare ulteriormente la credibilità degli impegni assunti dall'esecutivo. La letteratura economica evidenzia alcune caratteristiche di questa tipologia di regole:

- Le procedure per modificare una regola di rango costituzionale sono solitamente molto complesse (maggioranze qualificate, referendum, ecc.) e richiedono tempistiche di approvazione più lunghe rispetto alle leggi ordinarie. Tale complessità procedurale rafforza la credibilità della regola, in quanto l'esecutivo potrà modificarla solo con un sostegno politico particolarmente forte.
- Inoltre, il rango costituzionale della norma segnala ai mercati che la sostenibilità delle finanze pubbliche rappresenta un obiettivo condiviso da parte della società nel suo complesso. In questo modo, si riducono i costi politici di decisioni impopolari per raggiungere la stabilità delle finanze pubbliche, in quanto il dibattito politico potrà solo limitarsi alla migliore allocazione delle risorse per raggiungere l'obiettivo condiviso.
- Infine, il rango costituzionale massimizza i costi in termini di reputazione per il governo che non la rispettasse.

Se da un lato, una norma di rango costituzionale appare essere auspicabile per il raggiungimento di una solidità delle finanze pubbliche, dall'altro lato, la sua complessità procedurale implica una scarsa flessibilità e adattabilità a condizioni economiche in continua evoluzione. Per questo motivo, la letteratura economica mette in evidenza come sia importante introdurre regole fiscali semplici, ma

che prevedano delle clausole di salvaguardia, attivabili in circostanze di particolare difficoltà, come un crollo dell'attività economica durante una crisi finanziaria.

Naturalmente, tutto da valutare è l'impatto, in termini istituzionali, di una eventuale pronuncia negativa del Giudice delle leggi sul bilancio o approvato o già gestito con la possibile conseguenza del blocco o delle illegittimità di tutta l'attività finanziaria, almeno dello Stato.

## 5. Regole fiscali europee e nuova *governance* economica<sup>3</sup>

Le regole fiscali<sup>4</sup> sancite dai Trattati europei hanno subito alcune revisioni nel corso del tempo.

Il **Trattato di Maastricht**, tra gli altri criteri per l'ammissione degli Stati membri all'Unione economica e monetaria, fissava il limite del 3 per cento per il rapporto deficit/PIL e del 60 per cento per quello debito/PIL.

Nella prassi l'azione fiscale di un governo è stata valutata principalmente sulla base del primo criterio. Sin dall'inizio, il parametro del debito, invece, è stato applicato in modo poco restrittivo, facendo leva sulla deroga concessa dai regolamenti nel caso tale parametro avesse mostrato un adeguato andamento convergente verso il 60% del PIL.

<i>Indebitamento netto PA/PIL:</i>	<i>max 3 per cento</i>
<i>Debito PA/PIL:</i>	<i>max 60 per cento</i>

Il **Patto di Stabilità e Crescita**, siglato nel 1997, stabiliva che anche dopo l'ammissione all'Unione monetaria gli Stati dovevano rispettare i criteri sanciti dal trattato di Maastricht, attenendosi ad

---

<sup>3</sup> Estratto dal dossier del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri", Elementi di Documentazione n. 43, Febbraio 2011.

<sup>4</sup> Una regola fiscale fissa un limite numerico ad un certo indicatore di finanza pubblica, come il debito pubblico o il disavanzo di bilancio, considerato di particolare interesse per la gestione della politica fiscale di un certo paese. L'obiettivo di queste regole è quello di rendere esplicito agli operatori che la decisione di politica fiscale viene adottata in modo coerente con la sostenibilità delle finanze pubbliche di lungo periodo.

una rigorosa politica di bilancio. Venivano approvati alcuni Regolamenti comunitari finalizzati a garantire il rispetto dei parametri di finanza pubblica; questi prevedevano percorsi procedurali, in base ai quali i Paesi membri erano sottoposti ad una procedura di sorveglianza (braccio preventivo) e al rischio di sanzioni (braccio dissuasivo).

*procedura di sorveglianza (braccio preventivo)*  
*procedura per disavanzi eccessivi (braccio dissuasivo)*

Nel 2005, si approvò una **riforma** del Patto di stabilità al fine di rendere più flessibile un Patto che si era dimostrato essere eccessivamente rigido nella esperienza degli esercizi precedenti. Si decise, pertanto, che il limite del deficit al 3 per cento del PIL valesse per il saldo strutturale<sup>5</sup>, e non più per quello nominale. L'obiettivo era quello di incentivare i governi a perseguire politiche di consolidamento nelle fasi di ripresa economica. Venivano inoltre introdotti gli Obiettivi di Medio Termine (parametri di saldo variabili da paese a paese), cioè un obiettivo tendenziale dei conti tale da lasciar operare gli stabilizzatori automatici in caso di rallentamento economico, senza pregiudicare il superamento del limite del 3 per cento.

Qualora uno Stato non avesse ancora raggiunto il suo OMT o lo avesse temporaneamente sfiorato, ogni anno il saldo strutturale sarebbe dovuto migliorare dello 0,5% del PIL per convergere verso l'obiettivo fissato. Per quanto riguarda l'Italia, l'OMT consiste nel pareggio del bilancio strutturale.

Venne introdotto altresì un Codice di condotta che impegnava gli stati membri ad una maggiore trasparenza e prudenza nelle stime.

*Saldo strutturale: depurato dal ciclo e dalle una tantum*  
*Obiettivi di medio termine: pareggio di bilancio*  
*Per raggiungere gli OMT: 0,5 punti di PIL strutturale*  
*Codice di condotta*

La crisi finanziaria ed economica che ha investito l'economia mondiale nel 2009 e nel 2010, nel provocare forti tensioni finanziarie

---

<sup>5</sup> Il saldo strutturale equivale al saldo nominale di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*.

in alcuni paesi europei, ha mostrato come il saldo strutturale sia un indicatore insufficiente a valutare la posizione fiscale di un paese.

Pertanto le recenti proposte di modifica del Patto di Stabilità e Crescita, cd. **nuova governance economica europea**, mirano a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'OMT e su un maggiore e più credibile controllo dello stock del debito.

*Politica di bilancio prudente*

*Regola sul debito*

*Regola sulla spesa*

*Requisiti minimi dei quadri di bilancio*

In particolare, per i paesi che hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per i paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine. Secondo la proposta di modifica, il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Per quanto riguarda il criterio del debito, invece, è in discussione in sede europea l'adozione di una regola numerica che quantifichi il principio di riduzione adeguata verso la soglia di riferimento del 60 per cento.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>