



Il dibattito del Congresso Usa e la crisi del bilancio federale

di Valerio Briani ¹ dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

n. 43 - ottobre 2013

Abstract Negli ultimi due mesi l'attenzione del Congresso statunitense è stata sostanzialmente monopolizzata dalla crisi del bilancio federale. Il minacciato attacco alla Siria è stato l'unico tema che, almeno per un paio di settimane, ha distratto l'attenzione dei parlamentari dalle questioni di budget. L'attuale braccio di ferro tra repubblicani e democratici è solo l'ultimo atto di un lungo, aspro conflitto sulla gestione del debito pubblico e sulle riforme della sicurezza sociale dell'amministrazione Obama. Questo scontro ha impedito al Congresso di approvare il finanziamento delle attività di governo per l'anno fiscale 2014, obbligando alla momentanea inattività gran parte delle istituzioni e delle agenzie governative. Il muro contro muro tra i due partiti rischia anche di impedire l'approvazione dell'aumento del limite del debito pubblico, in mancanza del quale gli Stati Uniti si troveranno tecnicamente in default a partire da giovedì 17 ottobre. Non è ancora chiaro se i frenetici negoziati dell'ultimo secondo consentiranno di evitare questa eventualità, che potrebbe implicare gravi conseguenze economiche non solo per gli Usa ma anche a livello globale.

Introduzione

Negli ultimi due mesi l'attenzione del Congresso statunitense è stata sostanzialmente monopolizzata dalla crisi del bilancio federale. Il minacciato attacco alla Siria è stato l'unico tema che, almeno per un paio di settimane, ha distratto l'attenzione dei parlamentari americani dalle questioni di *budget*.

Questa breve Nota intende fornire un'esposizione analitica e ragionata del dibattito che si è svolto in Congresso su questi due temi. Il primo paragrafo è dedicato al problema del bilancio, mentre il secondo fornisce alcune indicazioni sul suo possibile impatto sulla politica e l'economia degli Stati Uniti e sugli scenari futuri. Infine, il terzo paragrafo è dedicato all'attacco alla Siria, così come è stato trattato dal Congresso.

¹ Valerio Briani è Associate Fellow presso l'Istituto Affari Internazionali

La crisi del bilancio

L'espressione "crisi del bilancio federale" indica una problematica complessa costituita da tre elementi distinti ma interdipendenti.

Il primo elemento è il cosiddetto "*budget sequestration*", cioè una serie di tagli lineari al *budget* federale che sono scattati automaticamente ai sensi del *Budget Control Act* del 2011, per l'incapacità di governo e Congresso di concordare misure di riduzione del deficit. Il "*sequester*" imporrà un taglio di 238 miliardi di dollari l'anno tra il 2014 ed il 2021.

Il secondo elemento è la parziale sospensione delle attività del governo americano, o "*shutdown*", iniziato a partire dal 1° ottobre. Lo "*shutdown*" è avvenuto perché Congresso e Presidenza non hanno saputo approvare un nuovo piano di spesa annuale per il 2014 (il 1° ottobre ha infatti coinciso con la scadenza dell'anno fiscale 2014).

Composizione del Congresso

	Democratici	Repubblicani	Altri
Camera	200	232	3 vacanti
Senato	52	46	2 indipendenti (vicini ai Dem.)

Il terzo elemento, che si deve ancora concretizzare, è anche quello più pericoloso dal punto di vista dell'equilibrio economico-finanziario statunitense e anche globale: si tratta del "*debt ceiling*", o limite del debito federale. In sostanza, a partire dal 17 ottobre il Dipartimento del Tesoro non avrà più l'autorità di prendere a prestito denaro per finanziare le attività del governo federale, incluso il pagamento dei debiti. Di fatto, il governo federale statunitense potrebbe trovarsi tecnicamente in *default*, con conseguenze difficili da ipotizzare.

L'attuale crisi del bilancio federale è solo l'ultimo atto di un aspro conflitto tra repubblicani e democratici che va avanti da quando nel 2011 il GOP (o *Grand Old Party*, nomignolo del partito repubblicano) ha assunto il controllo della Camera. A partire da quel momento i repubblicani hanno iniziato una dura battaglia parlamentare contro una spesa pubblica giudicata eccessiva e contro i programmi di sicurezza sociale voluti dalla presidenza Obama.

L'occasione migliore che i repubblicani hanno trovato per mettere in difficoltà l'amministrazione è quella dell'approvazione del *budget* federale e, soprattutto, dell'aumento del "*debt ceiling*", o limite del debito. Si tratta della somma che il Dipartimento del Tesoro americano è autorizzato ogni anno a prendere in prestito per procedere ai pagamenti che sono già stati contabilizzati nel *budget* federale. La complessa procedura statunitense prevede infatti che il Congresso approvi il *budget*, che regolarmente richiede un aumento del debito: tale aumento viene poi votato e approvato dal Congresso separatamente, in un momento successivo. Un meccanismo poco intuitivo, che non sembra essere compreso appieno neanche dall'opinione pubblica americana: secondo un sondaggio *United Technologies* pubblicato il 7 ottobre

ben il 62% degli intervistati crede infatti che l'aumento del limite del debito serva a finanziare spese future, non spese già contabilizzate in bilancio come in effetti è.

Sia l'approvazione del budget che quella del "debt ceiling", entrambe a cadenza annuale, diventano un'occasione per i repubblicani di fare un braccio di ferro con l'amministrazione Obama pretendendo contropartite politiche. A partire dal 2011 il GOP ha di fatto imposto il rispetto di quella che viene chiamata la "formula Boehner", dal nome del capogruppo repubblicano (*Speaker*) della Camera John Boehner: la formula prevede che qualunque aumento del limite del debito debba essere seguito da una identica quantità di tagli al *budget* federale. Su questa base, e grazie alla minaccia di non approvare il rialzo del limite del debito, i repubblicani hanno ottenuto nel 2011 l'approvazione del *Budget Control Act* che ha fatto scattare il "sequester".

La convinzione dei repubblicani che debito e *deficit* siano i principali problemi dell'economia USA è comunque condivisa, anche se in modo meno radicale, anche dai democratici. Esiste infatti al Congresso un sostanziale consenso sul fatto che la giusta ricetta per emergere dalla crisi includa anche una riduzione del *deficit* e del debito pubblico, in contrasto con le misure espansive che hanno caratterizzato l'approccio di Washington nello scorso decennio. Da questo punto di vista la maggiore differenza tra i due partiti è che mentre i repubblicani mirano a contenere il debito attraverso tagli alla spesa pubblica ed in particolare ai servizi sociali, i democratici preferiscono puntare ad aumentare la tassazione per i ceti più abbienti.

Va detto che questo approccio, che riscuote tanto credito in seno al Congresso, non è condiviso da molti altri attori politici, economici ed accademici di primo piano. Ad esempio in luglio l'allora governatore della *Federal Reserve* Ben Bernanke ha affermato, in una audizione alla Commissione *Financial Services* della Camera, che "permane il rischio che una politica restrittiva possa contenere la crescita economica più di quanto ci aspettiamo, o che il dibattito su altri temi di politica fiscale come il limite del debito possa evolvere in soluzioni che danneggino la ripresa economica". Nonostante gli avvertimenti di alcuni esperti, però, debito e *deficit* sono percepiti in sede parlamentare esclusivamente come minacce alla crescita economica. Tra l'altro, secondo il *Congressional Budget Office*, *deficit* e debito pubblico statunitensi sono sotto controllo e in diminuzione. Il *deficit* per l'anno fiscale 2013 (che termina il 30 settembre) ammonta a 642 miliardi di dollari o 4% del PIL, meno della metà del *deficit* del 2011, e dovrebbe poi ridursi al 2,1% entro il 2015.

A fine agosto 2013, Boehner ha affermato esplicitamente di voler utilizzare l'approvazione del nuovo limite del debito e la risoluzione che fornisce i fondi al governo come leve per negoziare con i democratici un numero maggiore di tagli al *budget* federale, nonché una serie di riforme.

Approvazione della gestione della crisi da parte del Congresso

2013	Approva	Disapprova
giugno	17%	78%
luglio	15%	78%
agosto	14%	81%
settembre	19%	76%
ottobre	11%	85%

Fonte: Gallup

In particolare Boehner ha messo nel mirino la riforma sanitaria, la *Patient Protection and Affordable Care Act* che dovrebbe allargare enormemente la platea di americani in possesso di una assicurazione sanitaria, fortemente voluta da Obama e divenuta una legge simbolo della presidenza democratica (la legge è infatti soprannominata “*Obamacare*”). I repubblicani, che la considerano una legge assistenzialista costosa e inutile, ne hanno preteso il definanziamento come condizione per l’approvazione dei fondi per il nuovo anno e del nuovo limite del debito.

Il presidente Obama, con il pieno sostegno della *leadership* democratica del Congresso, ha però più volte ribadito che il limite del debito deve essere alzato senza alcuna precondizione. La posizione democratica è quindi che l’aumento del limite di spesa sia per il Congresso un obbligo morale e costituzionale e non un oggetto di negoziato. Si può facilmente escludere che Obama accetti di mettere in discussione la sua riforma della sanità, perseguita dai democratici da quasi un ventennio e fiore all’occhiello dell’amministrazione. I democratici e la presidenza Obama, inoltre, hanno voluto evitare di apparire sotto ricatto, asserendo di non essere intenzionati a negoziare con una pistola puntata alla testa.

Nessuna delle parti ha quindi voluto o potuto indietreggiare. La Camera dei rappresentanti, a maggioranza repubblicana, ha continuato ad approvare risoluzioni che fornivano i fondi necessari per il normale funzionamento del governo federale per il 2014, ma che includevano anche il definanziamento di *Obamacare*: risoluzioni rigettate dal Senato controllato dai democratici, il quale da parte sua ha approvato risoluzioni di bilancio che non contenevano alcun accenno alla riforma sanitaria.

Si è quindi giunti al 30 settembre, fine dell’anno fiscale 2013, senza alcuna risoluzione per fornire i fondi per il 2014 al governo, che a partire da ottobre si è trovato quindi impossibilitato a svolgere le normali attività. Più di 800.000 dipendenti del governo sono stati sospesi senza paga, e moltissime installazioni e agenzie del governo sono rimaste chiuse.

Alcune funzioni chiave, come per esempio il controllo del traffico aereo, sono rimaste attive perché finanziate in modo eccezionale o da mandati di lungo periodo, mentre per altre funzioni (ad esempio le paghe per i militari) sono state fatte passare apposite risoluzioni di finanziamento.

Livello di fiducia dei cittadini verso il Congresso

	Elevata	Media	Scarsa	Nulla
giugno 2013	10%	37%	47%	5%
giugno 2012	13%	34%	47%	5%
giugno 2011	12%	40%	44%	4%
giugno 2010	11%	37%	45%	5%
giugno 2009	17%	45%	34%	4%

Fonte: Gallup

La Camera ha poi approvato dieci diverse risoluzioni, ognuna tesa a finanziare un'agenzia o istituzione specifica, mirando ad ampliare sempre più il novero delle funzioni garantite al di là di quelle cruciali. Nessuna di queste risoluzioni è però stata approvata dal Senato democratico, che le ha considerate come tentativi del GOP di attenuare la montante pressione dell'opinione pubblica contro lo stallo imposto dai repubblicani.

Man mano che la situazione si è fatta più tesa la *leadership* repubblicana, composta da elementi moderati tradizionalmente vicini al “*big business*”, ha incominciato a temere seriamente i contraccolpi sul partito. Una situazione simile si era verificata nel 1995-96 e si era conclusa con una pesante sconfitta per i repubblicani, apparsi agli occhi dell'opinione pubblica come i responsabili dello *shutdown*. Inoltre molti nell'ala moderata del GOP temono le conseguenze economiche di medio periodo dello *shutdown* e ancor più quelle di un mancato aumento del limite del debito.

Boehner è apparso più propenso a trovare un accordo, ammorbidendo parzialmente la sua posizione su *Obamacare* e lasciando capire di poter limitarsi ad accettare tagli di spesa in cambio dell'aumento del debito. Il suo braccio destro Eric Cantor ha pubblicamente proposto, in sostanza, di approvare un aumento del debito in cambio di un ritardo di un anno nell'applicazione di *Obamacare* e altre richieste, come il rilascio di nuovi permessi per trivellazioni petrolifere in terreni federali.

Tuttavia, la minoranza ultraconservatrice all'interno del partito si è rivolta anche contro queste blande posizioni, pretendendo l'immediata e completa cancellazione della riforma sanitaria ad ogni costo: di fatto, la componente estrema del partito è riuscita per qualche settimana ad obbligare la *leadership* ad abbandonare ogni tentativo di negoziato. Questa componente, accreditata di circa 90 seggi sui 234 seggi repubblicani alla Camera, è composta dai gruppi di base legati ai *Tea Party* o a organizzazioni come la *Heritage Foundation* o il *Club for Growth*: una galassia conservatrice in grado di esercitare una notevole pressione sui parlamentari moderati, ad esempio tramite la “pagella” che il *Club for Growth* assegna annualmente ad ogni parlamentare repubblicano sulla base di quanto conservatore si sia dimostrato con i propri voti in parlamento.

Il fatto che una minoranza radicale sia stata in grado di imporre il suo volere all'intero partito repubblicano, la cui *leadership* è tradizionalmente moderata e restia a scontri muro contro muro (soprattutto quando ciò va a detrimento della comunità degli affari), ha suscitato l'interesse dei politologi.

Molti commentatori hanno spiegato l'accaduto con la ricostruzione dei distretti elettorali effettuata in seguito al censimento del 2010, che sarebbe stato un esercizio di “*gerrymandering*” – termine con il quale si indica una redistribuzione dei distretti elettorali manipolata in modo da rendere alcuni distretti elettoralmente omogenei. La redistribuzione del 2010 avrebbe quindi costituito dei seggi sicuri per i conservatori, creando una piccola ma crescente schiera di parlamentari ultraconservatori che credono fermamente nei principi del “governo minimo” e che godono di ampio sostegno nei propri distretti. Si tratta degli stessi parlamentari legati al movimento populista dei

Tea Party, che tende a produrre candidati alle primarie per sfidare i parlamentari repubblicani considerati troppo moderati.

La loro decisione di arrivare allo scontro frontale con i democratici rischia di costare molto al partito repubblicano, ma non ad essi personalmente: anzi, la prospettiva di tenere chiuse le agenzie federali e magari di costringere il governo al *default* non sembra essere considerata di per sé negativa nell'ambiente ultraconservatore, né particolarmente drammatica dall'elettorato repubblicano in generale. D'altra parte, secondo il già citato sondaggio *United Technologies* il 54% degli elettori repubblicani ritengono che il mancato aumento del limite di bilancio non avrebbe comunque gravi conseguenze economiche.

Prospettive di soluzione

In atto quindi lo *shutdown*, è ancora da vedere se si arriverà all'evento ancora più temuto del mancato aumento del limite del debito. La data limite è il 17 ottobre, giorno dopo il quale il Tesoro non avrà più l'autorità per prendere prestiti, e non potrà quindi procedere al pagamento dei propri creditori, incluso il pagamento degli interessi sul debito. Tecnicamente si tratterebbe di un *default*, seppure causato non da mancanza di

Immagine pubblica dei protagonisti dello scontro sul bilancio

	Positiva	Negativa
B. Obama	47%	41%
Democratici	39%	40%
J. Boehner	17%	42%
Repubblicani	24%	53%
Tea Parties	21%	47%

Fonte: Hart Research per NBC News/WSJ

risorse ma da impossibilità di onorare i pagamenti.

Un *default* potrebbe intaccare lo *status* degli Stati Uniti come *standard* di riferimento per gli investitori a livello globale. Sono prevedibili pesanti ripercussioni sui mercati finanziari: quantomeno un rialzo globale dei tassi di interesse e un crollo delle borse, con il rischio, secondo molti osservatori, di

una nuova crisi economica.

John Boehner sembra aver confidato ad alcuni parlamentari di non avere alcuna intenzione di provocare il *default*. Lo *Speaker* repubblicano sembrerebbe quindi intenzionato a non portare fino in fondo le proprie minacce. La posizione di Boehner è però delicata: una rottura esplicita con l'ala conservatrice del partito potrebbe costargli il posto, mentre ogni negoziato con Obama è reso difficile dalla posizione dei democratici di non accettare alcuna modifica ad *Obamacare*. Tuttavia, con l'attuale stallo il partito repubblicano corre il rischio di essere visto dagli elettori come irresponsabile e ideologico, così come successe nel 1995-96.

Di fatto, sembra che ciò stia già accadendo. Un sondaggio pubblicato dal giornale conservatore *Wall Street Journal* indica che il 53% degli americani considerano i repubblicani responsabili dello *shutdown*, e solo il 31% accusa Obama: solo il 24% degli intervistati dichiarava di avere una buona opinione dei repubblicani. Secondo i sondaggisti di Gallup, il partito repubblicano sarebbe sceso al 28% dei consensi

Fiducia dei cittadini verso le istituzioni

	Elevata	Media	Scarsa	Nulla
Forze armate	76%	17%	6%	-
Presidenza	36%	27%	30%	5%
Sistema giudiziario	28%	40%	30%	2%
Banche	26%	45%	26%	2%
Congresso	10%	37%	47%	5%

Fonte: Gallup

perdendo ben 10 punti rispetto a settembre.

La campagna contro il debito e *Obamacare* starebbe inoltre scavando un solco non solo tra i repubblicani e l'elettorato, ma anche con la "*business community*" che ha sempre rappresentato un sostegno sicuro per il GOP, sia in termini politici che economici, e che in cambio ha sempre trovato ascolto e rappresentanza.

La comunità degli affari è seriamente preoccupata sia per gli effetti dello *shutdown* che per quelli di un possibile *default* derivante dal mancato aumento del limite del debito. Tale preoccupazione è stata sfruttata dallo *staff* della Casa Bianca, che ha incontrato più volte influenti membri delle *lobbies* industriali per incitarli a premere sui repubblicani e indurli a cedere.

Tuttavia, la capacità della *business community* di influire sui repubblicani sembra essersi indebolita proporzionalmente all'aumento dell'influenza degli ultraconservatori dei *Tea Parties*, sospettosi nei confronti delle grandi aziende perché spesso beneficiarie di lucrosi appalti pubblici. Diversi rappresentanti di *lobbies* industriali, frustrati dalla situazione, hanno annunciato di voler valutare se finanziare le campagne elettorali di candidati che si presenteranno alle primarie del partito repubblicano contro gli attuali parlamentari responsabili della crisi.

Tutto ciò suggerirebbe che la crisi del debito si stia lentamente trasformando in un disastro politico per i repubblicani, proprio come successe nel 1995-'96. Gli eventi degli ultimi giorni sembrerebbero infatti indicare un tentativo della *leadership* repubblicana moderata di fare discretamente marcia indietro, senza perdere troppo la faccia, anche a dispetto della componente conservatrice.

Il 10 ottobre si è pubblicamente esposto anche Paul Ryan, candidato alla vicepresidenza con Romney nel 2012, fortemente conservatore ma anche unanimemente considerato un pragmatico e una personalità credibile. La proposta di Ryan consiste sostanzialmente nell'aumentare il limite del debito e contestualmente effettuare alcune modifiche al sistema di assistenza sanitaria, redistribuendo i risparmi su altre voci di spesa (in particolare alla difesa), nonché mettere mano a una riforma del sistema di tassazione. Da sottolineare come il piano di Ryan non contempli alcun definanziamento né tentativo di bloccare in alcun modo *Obamacare*. Ryan e Boehner hanno poi cominciato a sondare i colleghi sia alla Camera che al Senato, ricevendo una accoglienza positiva che ha gettato nello sconforto la componente ultraconservatrice.

A partire da questo piano, i repubblicani e i rappresentanti del partito democratico e della Casa Bianca hanno quindi cominciato ad incontrarsi. E' impossibile prevedere se sarà effettivamente possibile trovare un accordo che permetta ai repubblicani di fare marcia indietro senza perdere la faccia: e se, in caso contrario, il GOP accetterà una plateale sconfitta o se deciderà invece di mantenere inalterato il limite del debito, scatenando una crisi dalle conseguenze imprevedibili (quest'ultima ipotesi appare in effetti la meno probabile). L'ultima offerta pubblica da parte repubblicana, rifiutata dal presidente Obama, è stata di estendere il limite del debito per sei settimane. Nonostante i toni dei colloqui siano stati caratterizzati come "costruttivi" sembra si sia ancora lontani da una intesa.

3. Siria

Il dibattito sullo *shutdown* e sul limite del debito è stato reso ancora più complicato dalla questione siriana, che ha sostanzialmente monopolizzato l'attenzione sia dei congressisti che dell'opinione pubblica americana per diverse settimane tra la fine di agosto e metà settembre.

La decisione a sorpresa dell'amministrazione Obama di chiedere l'approvazione del Congresso ha infatti scombinato il calendario che i parlamentari avevano fissato prima della pausa estiva, di fatto paralizzando il dibattito sul *budget* per metà settembre. La richiesta di Obama derivava chiaramente da un tentativo di garantirsi una maggiore copertura politica a fronte di un'opinione pubblica esplicitamente ostile ad un intervento in Siria. L'approvazione del Congresso non è infatti necessaria a rigore di legge: il presidente può procedere ad interventi militari in autonomia se questi sono limitati a meno di 60 giorni di durata.

Gli americani e la questione siriana

	Si	No
Crede che il governo siriano abbia usato armi chimiche contro i civili?	75%	10%
L'uso di armi chimiche da parte del governo siriano è una minaccia per la sicurezza americana?	52%	45%
Teme che un intervento in Siria possa rivelarsi lungo e costoso?	66%	21%
Teme che un intervento in Siria possa allargare il conflitto ad altri paesi della regione?	64%	26%

Fonte: Gallup

La proposta russa di tenere sotto controllo internazionale e successivamente smantellare gli arsenali chimici siriani ha spinto il Congresso a rinviare il voto per verificare la possibilità di un accordo, raggiunto effettivamente il quale non è più stato necessario votare. Di fatto, il Congresso sembrava più orientato a votare contro Obama che a favore: solo 25 Senatori e 22 membri della Camera erano dichiaratamente a favore della proposta del Presidente, mentre ben 19 al Senato e 130 alla Camera erano esplicitamente contrari.

Prima del previsto voto, la Commissione per le relazioni internazionali del Senato aveva messo le mani avanti approvando una risoluzione che proibisce l'invio di truppe di terra e limita l'eventuale intervento ad un massimo di 90 giorni.

Queste posizioni, naturalmente, erano sorrette dall'opinione pubblica che tutti i sondaggi hanno asserito essere in netta maggioranza contraria ad un intervento militare in Siria (al 65% stabile per diverse settimane). È possibile quindi che un voto avrebbe visto la presidenza Obama sconfitta e indebolita così come accaduto al *premier* britannico Cameron.

Anche in questo caso vale la pena di segnalare la crescente influenza della componente ultraconservatrice del partito repubblicano. In materia di politica estera, questa componente sembra assumere i connotati della vecchia ala isolazionista del partito. Messa in minoranza sin dagli anni '50, quando con Eisenhower i repubblicani abbracciarono una politica più aperta e disposta ad intervenire all'estero, l'antica corrente isolazionista era poi stata quasi cancellata dal muscolare interventismo reaganiano divenuto la posizione quasi di *default* del partito repubblicano. Lo stesso interventismo era stato la caratteristica più immediatamente riconoscibile della presidenza Bush jr. e l'intervento in Siria aveva quindi raccolto il consenso di quei repubblicani legati a questa tradizione. Importanti *leader* come lo *Speaker* della Camera Boehner e l'ex candidato alla presidenza John McCain avevano espresso il loro sostegno ad un attacco contro Assad. Tuttavia, le acute difficoltà, le perdite e gli elevati costi degli interventi in Afghanistan e Iraq dell'era Bush sembrano aver ridato forza ai moderni interpreti della vecchia corrente isolazionista, sovrapponibili con i conservatori che hanno guidato l'attacco ad *Obamacare* e imposto lo *shutdown* del governo federale. Resta da vedere che tipo di conseguenze la sconfitta che il partito repubblicano sembra essere in procinto di subire avrà sui rappresentanti dei *Tea Parties*.

Le opinioni riportate nella presente Nota sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>