

# Pareggio di bilancio, maneggiare con cura

Pareggio di bilancio, maneggiare con cura

[Paolo De Ioanna](#)

Mentre l'Europa, nel pieno della crisi, riflette sul suo approdo istituzionale, la stessa crisi spinge in Italia l'ipotesi di inserire il pareggio di bilancio in Costituzione. Ma oggi non è la Carta a impedire il pareggio. E forzare le istituzioni fiscali in un perenne stato di eccezione può essere molto pericoloso

Con interessanti e tempestive iniziative, senatori e deputati della maggioranza e della opposizione, hanno avanzato una serie di proposte per riscrivere l'art. 81 Cost., architrave del nostro impianto delle istituzioni di bilancio. Il governo ha annunciato una sua iniziativa sulla stessa materia. E' molto importante che una discussione seria su questa materia parta dal parlamento che è il titolare dei poteri della borsa, consentendo di riesaminare, nel tempo di riflessione necessariamente non breve che la Costituzione prevede per la sua modifica, una serie di nessi che richiedono, a parere di chi scrive, la "vista lunga". Scopo di questa breve riflessione è offrire qualche primo elemento per mettere a fuoco alcuni nessi relativi ai rapporti di potere tra governo e parlamento, tra stato ed autonomie territoriali.

Nel momento in cui l'Unione europea è alla ricerca, spinta da eventi troppo a lungo solo subiti, di un nuovo approdo istituzionale, e mentre Germania e Francia, governate da coalizioni di centro destra, con soluzioni diverse ma rispettose del loro impianto costituzionale, hanno reso più stringenti i rispettivi meccanismi di controllo fiscale (entrata – spesa), appare utile che anche la nostra classe politica mostri di volersi misurare con questo tema. Potrebbe essere il segno di un cambio di passo condiviso nelle nostre istituzioni fiscali. Tuttavia per far ciò in modo credibile occorre aver chiaro alcuni punti; in primo luogo, che modifiche costituzionali così delicate devono avere il giusto tempo di preparazione e realizzare effettive convergenze, politiche e tecniche, molto ampie, cioè segnare un cambio reale nella committenza politica; in secondo luogo, che tutte le misure necessarie ad accelerare i tempi di correzione strutturale dei nostri conti e a varare misure per una crescita equa e duratura, sono adottabili nel contesto attuale, senza alcun limite o vincolo di natura costituzionale. La Costituzione non impedisce alcun pareggio di bilancio, di qualsiasi natura. Sarebbe veramente grave consentire lo stravolgimento del testo costituzionale, usando il pretesto dell'emergenza finanziaria, per conseguire obiettivi di divisione politica e di rafforzamento di una maggioranza in evidente difficoltà. Se si vogliono risanare i conti si mettano in campo misure adeguate; e la Costituzione certamente non c'entra niente. Anzi, misure strutturali che spostano potere d'acquisto dai ceti abbienti verso i giovani, chi è in difficoltà e verso le imprese che producono ed esportano sono del tutto coerenti con la nostra Carta fondamentale. Costituzionalizzare poi un concetto tecnicamente molto controverso, come la solidarietà tra generazioni, che è comunque già chiaramente presente nell'impianto della Carta, è un'altra operazione a forte contenuto ideologico.

Tuttavia quello della governance del bilancio pubblico è un tema cruciale, su cui è utile misurarsi, se si colloca la situazione italiana nel contesto europeo. Si può scegliere come criterio base di equilibrio il pareggio tra tutte le entrate e le spese finali, trattando in modo specifico la decisione sul debito e si può scegliere di bloccare su questa regola anche tutti i singoli enti del titolo V o i comparti che lo compongono (Regioni, Comuni, Province, Città metropolitane); tuttavia anche alla luce della nuova governance europea (e delle recenti riforme tedesche e francesi) non appare giuridicamente appropriato e tecnicamente consigliabile, in linea economica, espellere dai mezzi di finanziamento della spesa pubblica (in particolare per investimento) il debito. Le ragioni sono arcinote: e infatti i testi presentati fanno riferimento a maggioranze qualificate per fare debito

o al concetto di pareggio economico strutturale, cioè corretto per il ciclo e al netto delle una tantum. Allora si tratta di capire se si vuole dare un messaggio ai mercati o invece si vuole porre mano ad una revisione strutturale delle nostre istituzioni di bilancio, sottraendole a una egemonia ragionieristica e formalistica, che ha dato fin qui risultati assai deludenti, innestandole invece in una solida e trasparente governance economica. In questa egemonia la struttura giuridica delle posizioni soggettive è stata usata fin qui come difesa di un certo modo di strutturare il bilancio e le leggi fiscali, ma si tratta in larga misura di un pretesto per difendere posizioni di controllo. Ma il controllo degli andamenti di spesa e entrata ha oggi bisogno di altri e più aggiornati strumenti.

In ogni caso, l'affermazione di principio di un criterio di pareggio strutturale dovrebbe tradursi in meccanismi procedurali appropriati nelle parti della Costituzione che disciplinano la formazione della legge dello Stato (art. 81 Cost.) e nel titolo V. E in queste due parti dovrebbe tradursi in meccanismi "neutri" di garanzia, per le opposizioni e le autonomie territoriali, a supporto della decisione dell'Esecutivo di intervenire nei procedimenti legislativi e normativi a tutti i livelli, per salvaguardare questa regole; e tali meccanismi dovrebbero seguire la fase di gestione e di rendicontazione, individuando appropriati interventi di correzione. Dunque, andrebbero affrontati subito i nodi della trasparenza e monitorabilità dei dati di finanza pubblica che segnano gli sconfinamenti non desiderati. Francia e Germania hanno prassi e istituti consolidati che non assegnano queste informazioni al dominio esclusivo del Ministro dell'economia. È altresì intuitivo che se tutti gli enti devono essere in pareggio, senza debito, la perequazione statale approfondisce la sua funzione di equilibrio e la centralizzazione della decisione sul debito accentua il tratto centralista del sistema, oggi parametrato sul patto di stabilità, con gli inconvenienti ben noti. Si possono immaginare meccanismi di distribuzione del debito che compensino in modo virtuoso, tra enti (o comparti) in avanzo ed enti in disavanzo, ma si tratta di questioni tecniche complesse, che richiedono adeguate modifiche del titolo V, dove ora l'art. 119 Cost, riconosce una vera

*golden rule*: gli enti possono indebitarsi per fare investimenti. Si tratta dunque di riconoscere in pieno la competenza esclusiva dello Stato nel programmare la l'emissione e la gestione del debito, riconoscendogli una competenza esclusiva (e non concorrente) in materia di coordinamento della finanza pubblica. Risulta ora evidente come tutta la costruzione del titolo V sia stata il frutto di scelte affrettate e tecnicamente deboli, proprio sul tema cruciale dell'autonomia fiscale; ora c'è l'occasione per ritornare in modo approfondito su questi profili, liberandoci dalla cattiva egemonia di economisti e giuristi che hanno assecondato un disegno fondato su gravi equivoci, teorico pratici, a cominciare dall'enfasi sul cd residuo fiscale, che segmenta il paese senza alcun costrutto. Chi scrive da tempo ha osservato che il vestito di arlecchino fiscale che si sta cucendo addosso al paese serve solo a far scappare gli investitori, nazionali ed esteri. E tutto quanto di sensato si è fin qui fatto (omogeneizzazione dei conti; costi standard, sanzioni agli amministratori incapaci), nulla ha a che fare col federalismo fiscale, che del resto è termine mai usato in Costituzione.

Con la vigente cornice normativa è stato possibile approvare in pochissimi giorni, in una fase di eccezione, una manovra molto rilevante; la tecnica utilizzata è quella che segna da almeno tre legislature l'assetto dei rapporti di potere tra governo e parlamento: decreti legge; maxi emendamento governativo che chiude la discussione e fiducia. I parlamentari bipartisan, se hanno la vista lunga, dovrebbero chiedersi verso quale punto di equilibrio procedurale intendono spostare il sistema; ritengono che la situazione prevalsa in questi anni sia un punto di approdo per una democrazia europea? Autorevoli esponenti di questa maggioranza ritengono che lo stato di eccezione di questa ultima manovra debba e possa essere la regola; è su queste questioni di procedura che sono poi di sostanza sarà molto interessante capire quale è l'idea dei rapporti governo parlamento che questi parlamentari intendono alimentare. In altri termini quale è la loro idea di democrazia europea.

Sono questioni sulle quali occorre riflettere con cura; non ci sembra appropriato trattare le procedure della democrazia rappresentativa come un mero nesso tecnico economico; l'esperienza del secolo che è finito e di quello cominciato, in uno scontro frontale tra calcolo dei mercati finanziari e scelte delle istituzioni democratiche, indica che la governance di questi sistemi e le relative performance economiche, sono intrinsecamente fondati sulla trasparenza e

l'equità dei processi di creazione e distribuzione della ricchezza prodotta. Senza partecipazione, senza controllo delle opposizioni, senza strumenti adeguati per il controllo e senza trasparenza, la democrazia rappresentativa si trasforma in una procedura falsamente neutra. C'è un continuum tecnico nell'esame delle scelte fiscali; la sola centralizzazione della decisione "blindata" nel governo, col parlamento che fa da spettatore muto, non serve a tranquillizzare i mercati, ma certamente non produce soluzioni per la crescita. Le lobbies lavorano nelle stanze del governo, come nel parlamento, e blindare la scelta del governo, senza controllo e discussione vera in parlamento, è un tradimento della democrazia europea. Ce lo ha ricordato poche settimane fa una grande autorità, morale ed economica: A. Sen. Le iniziative bipartisan saranno una utile occasione per saggiare la tempra della cultura democratica ed europeista dei nostri politici.

Si