

# **La nuova cornice costituzionale: nuove dinamiche politico istituzionali. Elementi per una riflessione.**

Paolo De Ioanna

*Atti del Seminario La nuova governance fiscale europea. Fiscal Pact,  
cornice europea e modifiche costituzionali in Italia: problemi aperti e  
prospettive, Luiss Guido Carli, 9 novembre 2012*

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione.

1. La regola dell'equilibrio strutturale del bilancio pubblico (pareggio corretto per il ciclo economico e nettizzato delle una tantum) solleva molte questioni, sul terreno sia economico che giuridico costituzionale; l'inedita introduzione in Costituzione di un concetto tipicamente macro economico, come il ciclo, pone oggettivamente nodi interpretativi di una certa densità; tuttavia la ridefinizione più nitida del quadro dei vincoli, la loro più netta scansione e sistemazione sul piano delle fonti, il raccordo dinamico con l'ordinamento europeo, l'enfasi posta sulla indipendenza della e nella funzione di valutazione della coerenza delle misure di politica fiscale con questo quadro di vincoli, sono tutti elementi che possono spingere verso una fase di stabilizzazione e razionalizzazione della decisione di bilancio; si tratta di una esigenza obiettiva, sentita anche in modo acuto da tutta la classe politica, visto il continuo quadro di torsioni e forzature istituzionali che ha segnato la nostra esperienza recente.

La nuova cornice costituzionale va dunque collocata in una lunga vicenda evolutiva che si apre, in un certo senso, con la stessa entrata in vigore della nostra Costituzione democratica. La ricerca di punti di equilibrio nel rapporto Governo-Parlamento in materia di entrate e spese coincide con il tema, storico politico, della razionalizzazione della forma parlamentare di governo. La razionalizzazione dei sistemi di democrazia rappresentativa è un fenomeno che con modalità tecniche diverse si realizza in tutte le democrazie europee (cfr. 1984, M. Duverger, *Finances publique*, PUF) proprio sul terreno della disciplina dei poteri della borsa, tra Governo e Parlamento. La questione fu vista e affrontata in Assemblea costituente con l'odg Perassi (4 e 5 settembre 1946) e poi con l'azione (interrotta) di C. Mortati e E. Tosato. A partire dal Comitato Paratore-Medici (1948.) si snoda una lunga serie di lavori di commissioni e gruppi di lavoro (il Comitato Medici è del 1968), che in realtà segue e interpreta l'evoluzione dei rapporti reali di forza tra le visioni economico istituzionali di cui erano portatori le forze sociali ed i partiti. (cfr. 1989, P. De Ioanna, *La copertura delle leggi di spesa*, in: *Dizionario di contabilità pubblica*, a cura di A. Barettoni Arleri, Giuffrè). Tra l'idea "giacobina", ma in realtà mai praticata, che il Governo "deve" comunque trovare le soluzioni di copertura per i testi votati dalle Camere e la Nota aggiuntiva del ministro del bilancio La Malfa (1962), che rilancia obiettivi e strumenti della programmazione, sulla base di una nitida idea della politica dei redditi, si colloca la lunga stagione del cd miracolo economico, nella quale, nei

fatti, controllo della moneta, scelte fiscali e politica valutaria, sostennero con lucidità uno sviluppo senza precedenti della nostra economia. Ci appare come aderente alla realtà la ricostruzione secondo la quale il processo che si apre nel 1978, con la legge n. 468, e in un certo senso approda alla legge costituzionale n.1 del 2012, dopo la novella del 1988 ( legge n. 362) e il riordino del 2009 ( legge n.196), abbia molto a che fare con la forma del nostro governo parlamentare e trovi quindi le proprie dinamiche in profili che si situano sul terreno della legge elettorale, di un bipolarismo alla ricerca di un difficile punto di equilibrio e, in chiave europea, nella dinamica della graduale inserzione nel nostro ordinamento di vincoli di matrice comunitaria. Probabilmente i piani evocati si condizionano a vicenda e la razionalizzazione del nostro sistema di democrazia parlamentare trova proprio nella analisi della evoluzione delle procedure finanziarie un decisivo angolo di spiegazione dei fenomeni.

Occorre quindi capire e mettere a fuoco quali sono le dinamiche istituzionali più corpose che si innescano e quali i nodi interpretativi e attuativi da sciogliere ora, nella nuova prospettiva costituzionale. Questo è il senso del nostro lavoro seminariale.

2. Tuttavia non può non rilevarsi, in via di premessa, che l'attuazione della nuova cornice costituzionale si colloca in contesto economico europeo molto preoccupante. Si riapre un divario di crescita tra area dell'euro e ed economia USA. Vi è un certo accordo tra gli economisti che ci troviamo di fronte alla crisi di un sistema monetario, che va ben al di là della responsabilità di singoli paesi e singole economie. Una crisi che tocca ora la stessa architettura della moneta unica. Il mix congiunto di misure di rigore fiscale e di rigore monetario sta producendo in Europa effetti di freno sull'andamento dell'economia in parte non previsti; qui si inserisce tutto il dibattito recente sui cd moltiplicatori fiscali, partito proprio da recenti analisi dell'IFM ( O. Blanchard e R. Leight 2012). Effetti depressivi peraltro particolarmente pesanti e non previsti per quanto riguarda l'economia italiana. L'arresto delle prospettive di crescita ha alimentato a livello europeo un forte rallentamento dei processi di integrazione finanziaria e bancaria; oggi il costo della raccolta per le banche italiane risulta tre quattro - volte superiore al costo della raccolta per i paesi del nord Europa, Germania in testa. E l'accesso al credito per le nostre imprese, specie se piccole, avviene di conseguenza a costi molto pesanti. Alla moneta unica corrispondono comportamenti tra banche e governi ispirati alla logica di aree monetarie distinte. Il settore bancario europeo appare

attraversato da elementi di crisi non solo di liquidità ( compito della politica monetaria), ma di vera e propria solvibilità. Diviene cruciale realizzare una vera integrazione bancaria europea, nella quale i criteri di liquidità e di solvibilità patrimoniale siano omogenei, trasparenti e operativi in tutti i punti del sistema. Occorre dunque creare rapidamente un sistema istituzionale che garantisca fluidità del sistema dei pagamenti, stabilità e garanzia dei debiti sovrani, almeno entro la soglia del 60% del PIL di ogni paese; coerenza nelle politiche fiscali dei singoli paesi, sostenute da reali programmi di sostegno all'investimento comunitario o comunque garantiti dalla comunità. Per il 2012, nella RFT il PIL è collocato al 2% e i BUND sono negoziati a tassi prossimi allo 0%; in Italia il PIL è a - 2% e i BOT sono negoziati al 4%; in Portogallo il PIL è a meno 2% e titoli pubblici sono negoziati al 10%. Tutti questi valori sono espressi nella stessa moneta: l'euro. In queste condizioni il sistema rischia ancora di tornare in aree di criticità. Dunque, per superare questa fase critica, le prospettive politico istituzionali per l'area dell'euro assumono per i mercati un valore cruciale.

Tutto ciò peraltro non attenua la considerazione di fondo che, in ogni caso, il nostro paese deve fare i conti con una situazione che richiederà ancora per molti anni una grande accortezza e cautela nelle politiche fiscali. E' questo, a grandi linee, il contesto entro il quale dovrà essere implementata la nuova cornice costituzionale.

3. Le innovazioni che vengono declinate in modo generico nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012; dovranno trovare una puntuale definizione nella nuova ( come livello della fonte) legge **rinforzata** in materia di finanza pubblica; il legislatore si sta orientando per una legge organica snella, che traduca solo i punti salienti del nuovo art. 81 Cost. e dell'art. 5 della legge costituzionale. Poi sarà necessaria una completa revisione della legge organica (ordinaria) di finanza pubblica, n. 196 del 2009 e dei regolamenti parlamentari; ma più in generale si apre un processo che dovrà investire la struttura e le funzioni degli organismi che oggi operano sulla linea della impostazione, gestione, controllo dei conti pubblici. Entrano così in gioco i rapporti con la Ragioneria generale dello Stato - RGS, con la Corte dei Conti, con i Servizi del bilancio in Parlamento. Sullo sfondo i ruoli della Banca d'Italia e dell'ISTAT.

**Una prima valutazione può essere questa: l'indirizzo politico finanziario del Governo trova ora un'ancora molto più salda e più precisa nelle regole comunitarie e nella loro trasformazione -**

**trasposizione nel tessuto costituzionale. Ciò potrebbe e dovrebbe consentire una rivisitazione della legislazione cornice in materia di finanza pubblica (legge rinforzata e legge organica ordinaria) e dei regolamenti parlamentari, idonea a proteggere meglio l'indirizzo e le scelte del Governo e la fusione di queste scelte con quelle della maggioranza; dovrebbe cioè essere possibile disegnare una discussione parlamentare più distesa e nitida, condotta entro confini finanziari ben marcati, e quindi un confronto più trasparente negli esiti distributivi e riallocativi, esiti ben delimitati dai margini dei vincoli di finanza pubblica su base pluriennale.**

In altri termini si aprono gli spazi per costruire procedure finanziarie non dominate dall'assillo governativo di tenere maggioranze incerte, con l'uso sistematico di strumenti d'urgenza: decreti-legge, fiducia e maxi emendamenti; procedure invece idonee ad integrare con maggior precisione l'esame delle politiche settoriali e dei relativi strumenti, con la quantità di risorse assegnate a queste politiche, entro la scala di priorità scelta dal Governo e condivisa dalla sua maggioranza; con la possibilità di un confronto con l'opposizione meglio fondato e soprattutto strutturato su dati più trasparenti e meno controversi.

4. Ciò obiettivamente pone, anzi ripropone ad un livello più sofisticato, il tema del rapporto tra decisione politica (nella sede della Commissione bilancio e nelle commissioni di merito), supporto tecnico delle burocrazie parlamentari e governative e ruolo del nuovo organismo indipendente previsto dall'art.5 della legge costituzionale n. 1 del 2012. Si tratta del nodo più complesso, dalla cui soluzione si capiranno il segno e il senso della volontà della politica di voler costruire realmente una nuova fase, strutturalmente diversa, della nostra decisione di bilancio.

**La scansione delle fonti e delle procedure (rinforzate) per l'approvazione della legge cornice di finanza pubblica e delle decisioni sul debito, si pone come la prosecuzione e la sistemazione, a livello costituzionale, della esperienza fin qui già fatta, proprio sul terreno delle procedure parlamentari, in materia di voto d'Aula (a maggioranza dei componenti) per superare il parere contrario della Commissione bilancio sulla copertura, parere motivato ai sensi del mancato rispetto dell'art. 81 Cost.**

Le procedure dovrebbero essere rivisitate: nei tempi della discussione, nei poteri del Governo, nei rapporti tra la Commissione bilancio e le commissioni di settore; e dovrebbero risultare funzionali alla struttura dei documenti, di indirizzo e normativi, struttura che dovrà essere radicalmente rivista nella sede della legge organica rinforzata. E il carattere rinforzato della fonte dovrebbe avere precisi riscontri sul terreno delle procedure parlamentari, sia in ordine alla materia rimessa alla legge rinforzata, sia in ordine al delicato passaggio della decisione straordinaria sul ricorso all'indebitamento a fronte di eventi straordinari. Si apre un cantiere complesso dove politica costituzionale, politica *tout court* e tecnica si intrecciano strettamente e nel quale dovrebbe rispecchiarsi un'idea ed un approdo condiviso della nostra democrazia parlamentare.

**5. Un importante esito della discussione teorica e delle esperienze fatte, è la scelta di rimettere la tipizzazione dei materiali normativi (area della innovazione) da immettere nella decisione annuale di bilancio alla legge quadro rinforzata (organica) in materia di finanza pubblica; si supera così la rigidità del carattere c.d. formale della legge di bilancio, senza peraltro rinunciare ad un suo grado di tipizzazione, che resta funzionale ad un confronto trasparente tra Governo e Parlamento; la riunificazione di bilancio e finanziaria in un unico contenitore appare l'esito più probabile di questa scelta, riunificazione indicata da tempo da alcuni studiosi, come un passaggio necessario per razionalizzare la nostra decisione di bilancio. Chi scrive ha sostenuto, fin dal 1993, che questa operazione poteva già essere realizzata anche dentro la cornice del vecchio art. 81 Cost. Ma il nuovo testo costituzionale apre una prospettiva assai più nitida e stabilizzata nelle fonti.**

È di immediata evidenza che non si tratta di riunificare meccanicamente i due segmenti della decisione di bilancio, nella loro attuale configurazione; si tratta di ricomporre la loro struttura utilizzando le potenzialità innovative dei nuovi contenitori costituiti dalle missioni e dai programmi. In altra sede ho già svolto questa linea di riflessione.

Si tratta di riorganizzare tutti i materiali normativi che confluiscono nella decisione di bilancio secondo un disegno che parta dalle politiche (missioni) e dalle risorse assegnate, scandisca le politiche attraverso i programmi e individui le responsabilità, politiche e dirigenziali cui resta affidata l'attuazione di missioni e programmi. È una ennesima occasione per mettere su

gambe più solide tutto il tema della programmazione pluriennale delle politiche pubbliche, della valutazione dei risultati e della responsabilità dei dirigenti ai quali il *budget* del programma è intestato. Lo stesso tema della c.d. *spending review* si innesta in questa riorganizzazione. Da tempo esiste una riflessione critica sulla anomalia dei caratteri strutturali della situazione in atto.

**Chi scrive è convinto che, se non si riesce ad affrontare in modo adeguato questi temi in sede di legge rinforzata, convenga delineare in questa sede solo una struttura di sistema basata sul livello delle fonti : rimettendo ad una revisione organica della legge di finanza pubblica la riorganizzazione più fine e analitica dei materiali normativi. Il limite del livello delle fonti consente di definire la linea di organizzazione dei materiali normativi che ritipizza il confronto tra Governo e Parlamento. Nella prima sezione andrebbero collocate le innovazioni (entrata e spesa) di livello primario (legge); nella seconda gli stati di previsione, l'organizzazione delle missioni e dei programmi e le connesse eventuali innovazioni di livello secondario (di natura regolamentare).**

Nella legge di bilancio si utilizzano numeri e norme; i numeri incorporano un processo tecnico valutativo, elaborato a monte, che è espressione della tecnica di costruzione dei criteri di stabilizzazione del debito over the cycle e dei tassi di crescita della spesa; le norme esprimono le linee di innovazione, primaria e secondaria, dell'ordinamento giuridico.

6. Il ciclo della programmazione, gestione e controllo della spesa continua ad essere dominata da categorie giuridico contabili, a dispetto di una abbondante fraseologia normativa che evoca efficienza, efficacia, controllo del cittadino, ecc. Il primo punto sta nel capovolgere questa impostazione: le soluzioni contabili e gestionali devono seguire ed essere strumentali rispetto agli obiettivi messi a fuoco dalla *spending* e dalla programmazione pluriennale della spesa per programmi. Naturalmente ciò deve avvenire nel contesto delle categorie contabili che classificano in via generale le spese; ma l'operazione di base che associa queste categorie alle spese deve essere espressione di una analisi fine condotta con criteri omogenei a fronte delle diverse tipologie di spesa. Ciò implica un'integrazione molto forte tra i responsabili amministrativi della spesa, gli specialisti che valutano il rendimento dei fattori impiegati nei diversi programmi, e la Ragioneria generale dello Stato che deve tradurre queste acquisizioni in autorizzazioni e poteri gestionali di bilancio. E il tutto

deve essere tradotto in documenti chiari e comprensibili ai cittadini, al parlamento nazionale e alle autorità europee. E questa linea di lavoro ha anche a che fare con la rivisitazione della classificazione economica di alcune spese.

La seconda questione costituisce il profilo interno del primo; tutte le procedure sono centrate sul controllo analitico *ex ante* della Ragioneria generale, su tutti gli atti, e sul controllo della Corte di Conti. Questo è un dato coesistente in una organizzazione a diritto amministrativo, come la nostra, che deve preoccuparsi della legalità e della legittimità della sua azione; tuttavia importanti esperienze europee (Francia, Germania, Paesi Bassi) dimostrano che è ben possibile riorientare le procedure amministrative e di controllo, centrando il lavoro sulla qualità dei servizi e sui risultati; tracce di queste linee di lavoro ci sono nella nostra legislazione, spesso con enunciazioni retoriche, ma la situazione concreta è ancora deludente nel complesso.

La terza questione, anch'essa funzione delle prime due, è una ben scarsa autonomia e responsabilizzazione dei dirigenti amministrativi che sono titolari dei poteri di spesa, a dispetto del loro *status* giuridico-economico e delle enfatiche attribuzioni di profili di responsabilità dirigenziale, rimasti sempre a contenuto variabile e vago.

**Riesaminare, anche con il metodo della *spending* i programmi significa ridisegnarne l'articolazione e il numero, se necessario, sulla base dell'esperienza, partendo dal controllo del Parlamento; significa riorganizzare in modo trasparente i materiali normativi che li compongono e infine ricomporre le classificazioni contabili in coerenza con la loro struttura interna e con gli spazi di decisione da riconoscere a chi li gestisce.**

Tuttavia una tale prospettiva di lavoro non può essere concepita come un calco che dall'alto viene fatto calare da un gruppo "che studia e conosce le cose": è una prospettiva che richiede la mobilitazione e l'integrazione delle amministrazioni e la costruzione di questa nuova e da costruire, a concepire la gestione e il controllo della spesa come la risultante effettiva di questa integrazione tra apporti specialistici diversificati. In molti settori le basi conoscitive accumulate in questi anni sono estese ed esaurienti; il punto sta nel connettere queste acquisizioni in soluzioni normative e contabili coerenti con queste basi e nello sperimentare schemi di gestione e controllo coerenti con questi obiettivi. E in questo lavoro un ruolo cruciale spetta alla funzione pubblica e al suo responsabile.

È questa prospettiva di lavoro dovrebbe costituire un'eccellente occasione per rivitalizzare le funzioni di controllo del Parlamento, coinvolgendolo nelle fasi di ricomposizione dei programmi di spesa. E per questa via riconciliare politica e tecnica.

#### **7. Un tema assai delicato: dove e perché si è formata la forte convergenza politica sulla istituzione dell'organismo indipendente?**

Certamente ha contato molto la spinta europea e le esperienze analoghe fatte in altri Paesi. Ma soprattutto ha contato forse una spinta interna, espressione di due esigenze; la profonda insoddisfazione della classe politica per la scarsa trasparenza nella formazione e presentazione dei dati di finanza pubblica; l'aspirazione pratica a partecipare in modo meno acritico e più consapevole alla formazione di decisioni di finanza pubblica, in larga misura avvertite come etero imposte. Se questa spiegazione coglie nel segno, allora la costituzione del nuovo organismo reca in sé un elemento di conflitto obiettivo con lo stato presente dei rapporti istituzionali (con la RGS, la Corte dei Conti, l'ISTAT ecc) che deve essere razionalizzato, ma non "spento" con operazioni di puro trasformismo. Le funzioni di monitoraggio e verifica degli andamenti intestati al nuovo organismo possono innestare dinamiche fortemente innovative che vanno disegnate e assecondate con cura: nella scelta delle professionalità dei membri del nuovo organismo; nella costruzione dei supporti, tecnici e amministrativi; nella definizione dei rapporti con le Camere e il Governo. Non è irragionevole sostenere che classe politica abbia voluto in qualche modo cercare di chiudere i conti con una burocrazia di cui non è stata capace di orientare l'azione (nel senso del controllo della dinamica dei conti e della qualità della spesa), e dalla quale è rimasta bloccata; è un poco la situazione del film "*The servant*" di Losey; il committente si rende conto di essere rimasto intrappolato dal commesso; si cerca di superare i vincoli contabili con i super poteri del super tecnico; si impone alla burocrazia parlamentare un organo indipendente che realizza quella unificazione dei servizi bilancio di Camera e Senato che si poteva tranquillamente realizzare attraverso i regolamenti parlamentari, ma è sempre stata osteggiata dalle stesse burocrazie in nome di un bicameralismo corporativo. La politica, incapace di trovare le convergenze necessarie a sciogliere i nodi burocratici rilancia l'obiettivo ad una super struttura indipendente.

8. Infine si pone la questione di una comprensione critica chiara della natura e degli effetti del vincolo sulla finanza pubblica posti da i nuovi strumenti della *constituency* fiscale europea. Si è osservato di recente, e da una fonte assai autorevole, che la stabilizzazione di medio termine risponde ad un criterio di finanza funzionale: In tempi di ciclo favorevole si crea un avanzo che servirà a fronteggiare la maggiore spesa, in disavanzo, nelle fasi di ciclo sfavorevole. Ammettiamo dunque che il Fiscal compact approvato e sponso dalle nostre Camere, nel silenzio quasi generale dei media e della discussione collettiva, sia riconducibile entro questo schema e che la stessa modifica della cornice costituzionale sia assumibile dentro lo stesso schema interpretativo; dobbiamo allora discutere e cercare di chiarire alcuni elementi cruciali. Chi valuta i cicli e soprattutto come? Quale è l'ampiezza dell'avanzo e del disavanzo che viene consentito nelle due fasi? Come si perviene alla quantificazione di questi due valori? Come si valuta questo ciclo per ciascun paese dell'UE? E' del tutto intuitivo che ciclo, crescita e crisi sono espressione dello stesso processo economico; le variabili che analizzano la dinamica del ciclo sono le stesse che spiegano le cause della crescita e della crisi. Il valore che si assegna a queste variabili ed al modo di influenzarsi reciprocamente sono decisivi nel valutare le cause stesse della crescita e della decrescita. Ma questi nessi recano in se una spiegazione del funzionamento dei sistemi economici; torniamo al *main stream* che domina il presente come una gabbia di acciaio, culturale e pratica, che si sta dotando, in Europa, di potenti leve istituzionali. Ci chiediamo: sul nucleo di questa spiegazione, vi è stata in qualche luogo una discussione aperta, critica, ma soprattutto sottoposta alla influenza di una opinione pubblica libera e informata? In altri termini vi è stata una discussione ragionevolmente riconducibile ad un quadro di democrazia rappresentativa per come noi lo immaginiamo per l'Europa? Non si tratta di mettere in discussione la necessaria disciplina di bilancio che dovrà caratterizzare gli anni a venire della nostra politica fiscale; si tratta di capire quale è l'orizzonte politico istituzionale dentro cui immaginiamo l'avvenire della nostra democrazia europea. E in questa cornice, l'attuazione della nostra nuova cornice costituzionale si colloca come un percorso cruciale per dare struttura e prospettiva a questo orizzonte. Il Fiscal è un manufatto convenzionale per assecondare la rotta di convergenza verso un'Europa più integrata ed equilibrata economicamente; ma per proseguire in questo processo occorre che la rotta sia chiara, credibile e capace di rispondere alle attese dei cittadini d'Europa.