

# **Bilancio, se la democrazia non è sovrana\***

Paolo De Ioanna

**[aprile 2013]**

© 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

---

\* Già pubblicato su *L'Unità* del 6 aprile 2013.

1. Nella letteratura economica che si è sviluppata negli ultimi decenni, l'introduzione di regole di bilancio numeriche permanenti (sulle entrate, sulla spesa, sul debito, sui saldi di bilancio) vengono giustificate con la necessità di limitare la discrezionalità del policy-maker, il quale, a causa della sua struttura degli incentivi, tende a comportamenti non virtuosi nella gestione della politica di bilancio. Negli ultimi 25 anni vi è stata una proliferazione di regole di bilancio numeriche, soprattutto nei paesi europei. Nell'ambito europeo, inizialmente esse riguardavano principalmente i livelli di governo sub-centrali, successivamente sono state introdotte a livello dell'intera PA e/o del sotto-settore della previdenza. Il fenomeno si spiega sia con l'aumento della spesa previdenziale, sia con i requisiti del Patto di stabilità e crescita, che pone vincoli sul deficit della PA e sul debito dell'intero settore pubblico. Le regole di bilancio, come detto, possono essere di tipo diverso, alcune possono avere un senso in un determinato contesto economico-istituzionale, altre no. La regola sul pareggio di bilancio nelle costituzioni, a parere di chi scrive, non ne ha. E' il frutto di un ideologismo dannoso, contestato da una ampia platea di autorevoli economisti.

2. L'argomento principe che utilizzano i sostenitori italiani delle regola del pareggio di bilancio in costituzione è in sostanza questo; è vero che non c'è nessuna ragione teorica specifica a favore di una siffatta regola rigida e difficilmente modificabile (essendo in costituzione) ma, visto il cattivo uso che la politica italiana ha fatto della discrezionalità, è bene rinunciarvi (sub specie di una regola costituzionale). Per ora, sostengono, non possiamo che piegarci alla dura realtà delle cose. E 'in sostanza questo lo stato d'animo che nel tratto finale del 2011, sulla base di una forte crisi finanziaria e della coeva lettera inviata dalla BCE, ha convinto tutte le forze politiche presenti in Parlamento ad imboccare risolutamente la strada dell'inserimento dei criteri del Fiscal Compact (un trattato internazionale) in Costituzione: equilibrio strutturale di medio periodo. E poi, si è detto, se non funzionano questi criteri, poco male: ci sono tante norme costituzionali inapplicate; una in più non sarà poi un gran problema. Coactus, tamen voluit, si potrebbe dire del nostro Parlamento.

3. Nell'agosto del 2011 mi era sembrato (insieme ad altri) opportuno invitare ad una riflessione meno affrettata e più pacata sui nessi che legano tempi ed esigenze della democrazia rappresentativa e regole numeriche di bilancio; prima di abbandonare un approccio di tipo procedurale era bene capire con cura che cosa ciò implicasse; che cosa aveva funzionato e che cosa

invece era stato omesso nella applicazione delle regole già in essere, soprattutto a partire dalla nostra entrata nell'euro zona con i paesi fondatori ( 1998). Ma ha prevalso una grande voglia di "virtù" teutoniche; curioso che quelli che scoprivano d'improvviso queste virtù erano in sostanza gli stessi che da venti anni, sotto diverse bandiere politiche, ma sempre in nome della tecnica, e con una certa arroganza verso i politici, avevano contribuito in modo sostanziale al disastro dei tempi presenti. Dunque non è un sofisticato argomento teorico che ha prevalso; ma solo un nodo pratico; dobbiamo redimerci di gravi "peccati" e omissioni commessi dalla politica nel passato. Non abbiamo saputo introiettare regole di equilibrio e allora ce le lasciamo imporre dall'esterno, anzi le scriviamo direttamente in Costituzione. Vale allora la pena tornare ancora sul tema.

4. Nel presente mi sembra che risultano in forte tensione tre forze che assumono all'interno del proprio agire il tempo come variabile cruciale: le forze della democrazia; gli investitori privati che scommettono sull'economia reale; i finanziari globali. La democrazia deve dare risposte plausibili (lavoro, sviluppo, ecc) in un orizzonte ragionevole ai cittadini; gli investitori privati possono rischiare se vedono occasioni reali di guadagno in tempo idoneo (medio periodo) a recuperare il capitale investito; i finanziari privati che giocano nel mondo globale devono tenere i capitali gestiti in continua tensione speculativa, a breve. Se le democrazie perdono la propria sovranità, anche monetaria, sono nelle mani delle altre due forze; per non perdere la propria sovranità , anche monetaria , devono mantenere una rotta di equilibrio e di controllo delle proprie finanze; se perdono questa rotta e si consegnano ad un'altra sovranità rischiano il tracollo se questa nuova sovranità ( nel nostro caso l'eurozona) non ha gli strumenti per difendere la democrazia dagli attacchi di chi ha un orizzonte del tempo che non include gli interessi e le esigenze dei cittadini e quindi della democrazia.

5. L'Europa è in questo dilemma. Coloro che sono interamente dentro la spiegazione delle cose (episteme) propria degli investitori e dei finanziari globali consigliano alle forze politiche nazionali silenzio, cautela, rigore e attesa, mentre lentamente le riforme di struttura dovrebbero fare il loro duro cammino sul lato della offerta (mentre nel frattempo la domanda aggregata crolla per l'imposizione del mantra dell'austerità nei paesi periferici). Per costoro la struttura ontologica è costituita dal tempo degli investitori privati e dei finanziari; per rompere questo gioco c'è, ad avviso di molti e di chi scrive, una sola via; un potere pubblico che investe e crea ricchezza dove non operano

i privati. Ma perché ciò accada questo potere deve essere alla base del valore giuridico della moneta come strumento che fonda, stabilizza e regola le transazioni. L'esperienza storica presente torna a dirci che ciò è ben possibile: vedi i nuovi target della Federal Reserve USA, della Bank of England, della Nippon Central Bank della Banca centrale della Cina popolare ecc; a condizione che si faccia tesoro degli errori del recente passato: e che si ragioni a scala europea, se l'Europa deve avere un avvenire democratico che si fa carico delle esigenze di tutti i cittadini dei paesi membri.