

# Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma

Paolo De Ioanna\*

## 1. Democrazia e mercato: un “nuovo” paradigma

La crisi della democrazia rappresentativa può essere analizzata da molti punti di vista. Il più convincente è quello che si incentra sul capovolgimento di paradigma nei rapporti tra poteri democratici e mercato: il nodo può essere analizzato, in maniera convergente, in una ottica giuridica ed in una ottica economica e le due linee di indagine sono sinergiche.

Sulla base dei flussi informativi che innervano l'economia della globalizzazione, le esigenze “regolative-deregolative” dei mercati hanno largamente preso il sopravvento sui poteri e sui fini generali degli Stati nazionali, a prescindere dagli obiettivi collettivi inseriti nei “programmi” delle Costituzioni scritte (quelle di matrice storica europea).

Le enunciazioni critiche svolte dalle società di rating, espressione del capitalismo finanziario anglosassone, verso le costituzioni scritte delle democrazie dell'Europa meridionale nascono chiaramente dall'idea di una irreversibilità (quasi “naturalità”) e prevalenza del mercato sulle forze che sostengono il primato della democrazia rappresentativa. Del resto, da qualsiasi punto di vista si analizzi il tema della globalizzazione economica e della egemonia della forma dell'economia capitalistica, è convergente l'assunto del carattere storico e giuridico convenzionale (quindi istituzionale) di questa forma storica: il mercato è tutt'altro che una espressione inevitabile dello sviluppo della “natura”.

Nella presente riflessione si pone lo sguardo su un profilo specifico di questo cambio di paradigma: quello del rapporto tra scelta democratica, elaborazione, proposta tecnica e decisione (tra politica e tecnica). In particolare, lo sguardo si sofferma sulla vicenda italiana della recente costituzionalizzazione del criterio del cd pareggio strutturale dei conti pubblici, secondo le prescrizioni recate, da ultimo, nel Trattato internazionale che prende il nome di Fiscal compact e che perfeziona dispositivi cogenti già inseriti in regolamenti comunitari (cd Six pack e Two pack). Il punto che si cerca di approfondire è quello delle modalità e, quindi, delle ragioni per le quali la cognizione e la deliberazione degli organi espressivi della volontà democratica (le Camere) hanno in sostanza ratificato un medium normativo etero-prodotto (con un rinvio recettizio in bianco ad una istanza tecnica comunitaria) per la composizione, qualitativa e quantitativa, della politica fiscale (prelievo fiscale - spesa - indebitamento).

Si tratta della emersione più clamorosa e nitida, nei suoi presupposti analitici e negli esiti pratici, che è dato registrare nell'area delle democrazie rappresentative, di un *cambio di paradigma*: emersione preceduta e, in un certo senso, preparata dalla modifica

---

\* Paolo De Ioanna è Consigliere di Stato.

costituzionale, di analogo tenore e impianto, introdotta nella legge fondamentale della repubblica federale di Germania e poi ripresa, con accenti diversi, nei regolamenti comunitari richiamati e poi nel Fiscal compact.

## 2. “Spensieratezza costituzionale”

La modifica dell’art. 81 Cost. (legge cost. n. 1 del 2012 e la legge “rinforzata” n. 243 del 2012) offre all’interprete una sequenza di piani normativi-fonti studiata e messa in opera in modo consapevole per blindare le scelte della politica. Una “manipolazione profonda” della Carta Costituzionale che aveva fin qui resistito a tentativi analoghi.

Si tratta di analizzare lo stato reale dei rapporti economici e culturali che hanno prodotto questo esito.

Le domande essenziali ci sembrano: dove si è situato il fuoco del processo costituente? Dentro e/o fuori la dinamica nazionale delle forze politiche e dei gruppi dirigenti? Quali le forze che hanno agito?

Si può affermare con un certa aderenza alla realtà che la “raccomandazione” inserita nel Fiscal compact di introdurre i criteri del pareggio strutturale in fonti preferibilmente di rango costituzionale è stata adempiuta solo in Italia con assoluta diligenza e precisione, recependo nell’art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 tutte le prescrizioni significative di questo Trattato internazionale.

Negli altri paesi hanno prevalso soluzioni sub costituzionali (Francia) o comunque assai meno invasive degli equilibri di sistema (Spagna). È questo un sintomo della debolezza negoziale delle nostre classi dirigenti nei confronti delle autorità europee, ma anche della debolezza analitica con cui esse hanno affrontato un tema così impegnativo, con una sorta di “spensieratezza costituzionale”.

Il labirinto delle regole comunitarie appare come costruito proprio per “manipolare” gli equilibri costituzionali in essere e in questo processo è cruciale il peso di un ceto tecnico operante a livello comunitario. Con una evidente regressione di ruolo dei chierici (nazionali), di coloro - cioè - cui era affidato il ruolo di difendere la Costituzione.

## 3. Costituzionalismo fiscale *versus* democrazia cognitiva

È evidente il nesso tra le reazioni e gli squilibri dei mercati finanziari e la crisi delle istituzioni europee. A partire dal patto euro plus (marzo 2011), le forze politiche europee hanno messo al centro di ogni soluzione istituzionale la credibilità della disciplina fiscale nei confronti dei mercati finanziari.

Le regole fiscali sono state rese sempre più complesse e articolate, sempre più affidate alla forza e al valore della gerarchia della fonte, comunitaria e nazionale, in cui sono inserite. Regole che vengono attratte dentro un episteme di ordine squisitamente giuridico-contabile, con una proiezione nella teoria del cd costituzionalismo fiscale.

È la stessa incertezza applicativa (in ultima analisi sempre politico procedurale) del vincolo comunitario che fa emergere, sia pure in ultima analisi ad un livello non comunitario, la preferenza per l’accoglimento interno dei vincoli attraverso fonti di valore costituzionale.

Non si tratta di un obbligo giuridico, ma verrà assolto alla lettera dai nostri politici.

Si tratta di regole che, nella letteratura economica, nascono dal desiderio di rafforzare la credibilità dei decisori. Ma questa impostazione analitica (molto discutibile anche sul piano della analisi dei fatti storici: la crisi non è, infatti, generata dagli squilibri della finanza pubblica ma dagli squilibri delle bolle private) incide, in modo profondamente negativo e destrutturante, sul cuore delle istituzioni della democrazia cognitiva, sulla sua stessa essenza funzionale, sulla formazione di un consenso critico collettivo. Poiché il pensiero collettivo non esiste come dato biologico, esso si immedesima (passa) nella procedura che inverte nella realtà un punto di condivisione tecnica di una cognizione che diviene norma di comportamento assunta dalla collettività.

È, quindi, cruciale la tecnica con cui la norma viene istruita, discussa, inserita nell'ordinamento e monitorata. È qui che si colloca la forza esplicativa della teoria di N. Luhmann sulla funzione dimostrativa del procedimento legislativo.

Cercheremo di spiegare perché i vincoli del Fiscal compact e la tecnica del MTO (*Medium term objective*, Obiettivo di medio termine) rompano questo nesso cruciale della democrazia rappresentativa. Da qui, l'intrinseca illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Cost. n. 1 del 2012 e, a valle, della legge rinforzata n. 243/2012. Naturalmente questo assunto si fonda sulla idea che la nostra Costituzione è intimamente organizzata intorno al criterio della democrazia cognitiva. Se gli organi della decisione collettiva (il Plenum delle Assemblee legislative e le commissioni "specializzate" preposte all'esame dei documenti di bilancio) non determinano e non controllano le decisioni fiscali, la decisione che innova l'ordinamento è "altrove": risponde - cioè - a criteri e limiti che sono fuori della disponibilità e della stessa piena conoscibilità di questi organi.

#### **4. L'ideologia delle regole numeriche**

Tutta la letteratura che esalta i (presunti) vantaggi della introduzione di regole fiscali muove da una profonda diffidenza verso la democrazia rappresentativa sul piano del controllo efficiente delle risorse e non attribuisce alcun peso ai profili della equità e della partecipazione al processo decisionale (cioè al valore intrinseco della democrazia).

Essa enfatizza gli effetti positivi della maggiore credibilità che il decisore riceve dalla valutazione dei mercati finanziari, ma trascura le conseguenze che ciò produce sull'equilibrio della vita concreta dei cittadini e sul funzionamento della democrazia rappresentativa.

L'errore di questa letteratura sta nel confondere la reputazione dei mercati e quella dei cittadini nei confronti delle istituzioni democratiche. Sono due piani storico-analitici distinti. La democrazia è una macchina più complessa di quanto ritengano i sostenitori delle regole fiscali tradotte in vincoli giuridici, anche se ovviamente la prassi democratica non può non tenere conto dei mercati finanziari.

Il punto di torsione delle istituzioni democratiche sta nella trasformazione degli strumenti previsivi, di marca economico-contabile, in strumenti procedurali che attraverso un percorso dominato da convenzioni (diciamo tecniche), delimitano ed espropriano la sfera delle scelte espressione della rappresentanza democratica.

Qui si realizza una mutazione qualitativa nella natura di questi strumenti. Da previsivi, destinati a supportare il processo cognitivo del decisore democratico, divengono prescrizioni eteronome che vincolano il processo legislativo, deprivandolo

della sua sostanza e della sua qualità più intima: la formazione di una volontà collettiva proceduralizzata e cognitivamente fondata.

Ma perché le regole numeriche “rigide” sono false, ideologiche (nel senso deteriore di questo termine)? Perché sovrappongono alla incertezza della conoscenza economica (o alla relativa certezza delle sue previsioni) la certezza (non dimostrata e non dimostrabile) che i processi democratici di scelta conducono a equilibri sub ottimali o comunque negativi per lo sviluppo dell’economia.

È noto il ruolo che la teoria delle scelte pubbliche, nelle diverse declinazioni, democratiche e reazionarie, ha avuto nella formulazione teorica della sub-ottimalità delle scelte collettive espresse da parlamenti eletti con sistemi proporzionali. È nota la preferenza di queste teorie verso assetti dominati dal ruolo costituzionale del Governo. Tuttavia, tra processi di razionalizzazione della forma parlamentare (che cercano di stabilizzare e far prevalere l’agenda del Governo in Parlamento) e scelte che cercano di vincolare quantitativamente, sul piano costituzionale, la politica fiscale, intercorre lo spazio (politico e giuridico) che divide la vicenda evolutiva dell’art. 81 Cost. prima e dopo la riforma costituzionale del 2012.

La revisione dell’art. 81 Cost. appare come il frutto di una valutazione negativa (di tipo quasi morale) del comportamento delle classi dirigenti italiane, della capacità della politica di auto riformarsi. Quindi, in questo contesto, meglio affidarsi ad un *vincolo esterno*. Una cattiva sintesi del rapporto tra tecnica e politica prende il sopravvento nella realtà dei rapporti politici. Una cattiva sintesi tra politici screditati e poco “colti” e una classe di tecnici arroganti che scaccia la buona politica (che purtroppo non c’è).

## 5. L’attacco alla democrazia di bilancio

Sia consentito, assertivamente, di affermare che la democrazia o è cognitiva o non è.

Di recente, R. Perez, una valente studiosa, fra le più attente e rigorose della istituzioni del bilancio pubblico, affermava: “La nuova governance di finanza pubblica, quella del Six pack e Two pack, etc., si è sostituita alle scelte nazionali per effetto dell’europeizzazione della materia finanziaria, con la conseguenza di attrarre a livello europeo ulteriori quote delle politiche di governo dell’economia. Ma, cessata la discrezionalità degli Stati, si conclude anche la parabola dei poteri del Parlamento in materia finanziaria, iniziata 40 anni fa, che sempre più si configura come un organo di predisposizione e ratifica di decisioni finanziarie assunte altrove”.

Direi che questa formulazione molto nitida ci riporta al tema fondamentale della democrazia di bilancio in questa fase storica. È il punto di fondo dell’intersezione tra scelta politica ed elaborazione tecnica. C’è stata, in questi ultimi anni, una sorta di reazione di tipo morale di fronte alla montagna del nostro debito pubblico, opera sembrerebbe di politici pessimi che non hanno saputo ascoltare per tempo i saggi consigli dei tecnici che spiegavano che cosa bisognasse fare. Quando si proverà a scrivere la storia, anche e soprattutto economica, degli ultimi 20 o 30 anni, si comprenderà meglio che l’economia (come sostengono peraltro i grandi economisti del secolo passato) non è una scienza dura, ma “un vivente che studia un vivente”. Una disciplina sperimentale, di natura eminentemente sociale, fondata sulla osservazione di fatti reali e non su aprioristici modelli esplicativi, resi solo apparentemente solidi dall’uso di modelli matematici.

In questo momento l'Europa è alle prese con un problema di tipo cognitivo e di tipo istituzionale. Un problema che è al centro del dibattito soprattutto in Germania e in Francia: assai meno in Italia ove prevale una sorta di rumore di fondo che impedisce di tornare a riflettere con freddezza sul ruolo strategico delle politiche pubbliche e della spesa pubblica.

Il rumore di fondo è costituito da una convergenza quasi unanime sul fatto che il tema centrale è ridurre purchessia la spesa pubblica (fatta in passato da una classe politica inadeguata) in modo da abbassare il prelievo fiscale e rilanciare così lo sviluppo. Proprio questa convergenza acritica su questa linea esplicativa crea una sorta di nebbia sul ruolo degli investimenti finanziati col debito pubblico, elemento questo che assume in sé un disvalore quasi etico. Questo atteggiamento acritico, è alla base delle scelte di revisione dell'art. 81 Cost., è la conferma che il tema di fondo è, invece, proprio quello della democrazia cognitiva, delle modalità reali con cui la rappresentanza politica conosce, analizza, media e, infine, sceglie sulla base delle analisi dei cd tecnici.

Se il ruolo tra politici e tecnici si capovolge completamente, il vulnus alla democrazia cognitiva è completo e segna una grave asimmetria nella legittimazione democratica della politica europea con conseguenze negative, economiche e politiche.

Lawrence Klein, uno dei padri dell'applicazione dei modelli matematici all'economia, ci ricorda che MTO (*Medium Term Objective*) è lo strumento che guida la politica di bilancio dei membri della Comunità e che assumendo un valore numerico di saldo strutturale specifico per ogni paese va incontro a scarti previsionali molto forti, proprio perché l'economia è un vivente che auto modifica, adattivamente, le sue traiettorie sulla base di dinamiche molto complesse, dinamiche nelle quali il ruolo dello Stato resta cruciale, soprattutto nell'individuare le filiere strategiche della innovazione tecnologica e nel definire un clima regolativo chiaro e stabile.

Questi modelli sono, dunque, un supporto importante per il decisore politico, ma non si possono sostituire alla sintesi della democrazia rappresentativa. Se non al prezzo di realizzare un mutamento qualitativo delle istituzioni democratico rappresentative.

Quando questi modelli da aiuto per il decisore diventano guide quantitative che si impongono normativamente al processo decisionale, ex ante ed ex post, quando divengono cioè il fine predeterminato della procedura democratica, essi fuoriescono dal campo delle scienze economiche e rientrano a pieno titolo nel campo delle scienze normative, giuridico-istituzionali.

Stiamo discutendo in Italia sulla flessibilità implicita in questi strumenti, se è sufficiente a sostenere una ripresa degli investimenti, sulle modalità con cui viene costruito il MTO, sulla natura della disoccupazione strutturale. Stiamo discutendo sulle stesse basi analitiche e di metodo con cui è costruito il MTO, elementi che avranno una conseguenza molto rilevante sul grado di correzione che dovremo ancora inserire sulle tendenze dei nostri conti. Ma quanto di questa discussione è nel dominio cognitivo delle Camere? Le fasi favorevoli, ad esempio, e quelle negative come si definiscono e si quantificano in termini di scostamento tra PIL effettivo e PIL reale?

È una questione cruciale! Temo che anche le commissioni parlamentari specializzate sono come immesse in un ingranaggio del quale percepiscono solo alcuni aspetti marginali; mentre le priorità di fondo implicite negli strumenti di governance che hanno accettato e le relative tecnicità restano nella sostanza fuori del loro dominio e della loro stessa comprensione.

Si tratta, infatti, di modelli previsionali del tutto convenzionali che incorporano margini massicci di valutazione dei pesi relativi che vengono attribuiti alle variabili

cruciali (investimenti, fisco, consumi, invecchiamento della popolazione, fasi favorevoli e avverse del ciclo, ecc.), dipendenti dalle valutazioni esplicative incorporate nel lavoro di tecnici che operano al servizio degli indirizzi politici dell'Ecofin e della Commissione europea.

Modelli che, per quanto resi espliciti nel loro funzionamento fondamentale, restano tuttavia opachi e autoreferenziali nella loro stessa costruzione e nelle loro dinamiche applicative. Poco aperti ai contributi del mondo scientifico e fortemente condizionati dal rapporto, politico e culturale, con la Commissione ed Ecofin, in coerenza con la linea di austerità e rigore dei conti che ha dominato a partire dal 2005, l'agenda dell'economia globale.

Se il deficit strutturale si aggiusta manipolando i saldi, sulla base degli andamenti del PIL effettivo, è del tutto legittimo chiedersi se la manipolazione serve a rendere coerente ex post l'errore commesso o se l'errore commesso induce una correzione che accentua la divergenza e la causa, in ragione dell'errore insito nella costruzione del modello. Ora se tutto questo fosse confinato nell'ambito della discussione che prepara e accompagna le scelte dei politici, nulla quaestio. Ma quando il modello costituisce il criterio al quale rinvia (in bianco) tutto il meccanismo giuridico che ha recepito il Fiscal compact e quando si intende dare una robustezza di tipo costituzionale a questo meccanismo, è del tutto legittimo chiedersi se la cognizione politica e tecnica della decisione che innova l'ordinamento non sia ormai già collocata fuori del circuito della democrazia rappresentativa.

## 6. Vincoli eteronomi

Conosco poco la matematica implicita in questi modelli. Con l'aiuto di un mio amico, economista giovane di grande classe ed esperienza, sto cercando di capire bene come funziona il MTO. Sto cercando di rendermi conto di quale sia la natura interna del rinvio recettizio che noi abbiamo fatto con il MTO.

Più approfondisco la questione, più mi rendo conto della misura di discrezionalità, per non dire arbitrarietà, implicita nelle valutazioni finali della disoccupazione strutturale, degli effetti dell'invecchiamento della popolazione e soprattutto, degli effetti delle misure prese dai vari governi. Ad avere un report positivo sono le riforme coerenti con il modello implicito nel MTO e nella testa di chi lo ha costruito. Mi sembra francamente una misura di privazione della sovranità di bilancio che un paese può accettare solo in cambio di robuste politiche europee, nel campo degli investimenti, del sostegno all'occupazione, della sicurezza delle transazioni bancarie, dell'equilibrio dei tassi sui debiti pubblici europei e dei relativi poteri della banca centrale. Solo in cambio di un nucleo reale di poteri federali, democraticamente deliberati e controllati dal Parlamento europeo, questo rinvio recettizio in bianco alle regole del MTO potrebbe risultare compatibile con la sostanza cognitiva della democrazia rappresentativa.

Del resto, ancora adesso è aperta una discussione, tra due gruppi di economisti, per capire se gli anni '80 in Italia sono stati quelli del risanamento mancato o del massimo sviluppo possibile, date le condizioni interne ed internazionali.

Se, dopo 30 anni, non siamo ancora in condizione di chiarire in modo univoco quali sono i fattori di scostamento tra PIL potenziale e reale di un tempo dal quale siamo lontani e per il quale possediamo tutti gli elementi conoscitivi, figuriamoci se questo scarto lo possiamo determinare in modo ragionevole l'anno dopo. Il tempo  $t$  per

il tempo  $t+1$ . Ma questo è quello che abbiamo scritto nell'art. 5 della legge costituzionale n.1 del 2012.

Questo significa che noi abbiamo accettato delle regole giuridiche, normative, morali (se volete, usiamo la terminologia di Habermas), le abbiamo addirittura messe in Costituzione, perché, è da supporre, che questa forma di coercizione cognitiva, di delega in bianco sulle nostre scelte di cittadinanza, sia l'opzione di fondo necessaria al nostro Paese.

È qui che c'è il problema di qual è il punto di connessione tra politica e tecnica in questa fase. Il Parlamento serve a ratificare decisioni finanziarie e vincoli presi altrove? È una discussione molto complessa, ma io penso che, se l'Europa va in questa direzione, ha gambe giuridiche forti per rimanere in piedi molti anni, ma poi cade. Non c'è nessun sistema economico che può operare a lungo in questa cornice istituzionale. Se, invece, si dota di strumenti di vera flessibilità, di interventi sulla monetizzazione del debito, sugli investimenti sulle reti transfrontaliere, l'energia in particolare, probabilmente il sogno della mia generazione riprende a delinearsi come un obiettivo credibile per il quale ha un senso spendersi ancora.

Dunque, è essenziale che il Parlamento e chi lavora in Parlamento comprenda bene quali sono i margini di una scelta vera, tecnica, quali sono i vincoli esterni e quali le convenzioni che li esprimono. La democrazia o è cognitiva, consentitemi di utilizzare ancora questo termine, o non è. Non esistono democrazie nelle quali i Parlamenti ratificano decisioni prese altrove, non esistono nell'esperienza storico/istituzionale, anche nei Parlamenti più decisionisti. E questo vale anche per il mitico modello Westminster: i Parlamenti democratici devono avere nel proprio habitat luoghi, modi e tempi per entrare nel meccanismo tecnico delle decisioni e per modificarlo, se necessario.

Si fronteggiano, dunque, due idee di integrazione politica europea profondamente diverse. La scuola di Friburgo: ognuno per sé, le economie devono muoversi in funzione della forza espansiva (tecnologica, culturale, giuridica, organizzativa, in una parola della potenza) dei singoli paesi. La visione democratica di Monet, Spinelli, Delors, Padoa-Schioppa. L'Europa come cantiere a cielo aperto per costruire una democrazia a base federale di uguali politicamente ma nel rispetto delle diversità.

Il diritto come strumento docile (nel rinunciare ai principi) e ferreo (nell'applicare le procedure); procedure per garantire un risultato predeterminato dai cd tecnici: è questo il cuore del cd federalismo "esecutivo".

Se si ammette che il metodo funzionale è al capolinea occorre saper trarre qualche conclusione da questa assunzione. Soprattutto, se si ammette che è la governance economica che non tiene più e che non tiene per motivi legati proprio al funzionamento dei mercati finanziari; c'è una contraddizione interna tra metodo funzionale in Europa e funzionamento dei mercati finanziari internazionali.

## **7. Il cosiddetto pilota automatico**

La tecnica del rinvio (recettizio) al labirinto delle regole, comunitarie e dei trattati (Fiscal compact) come via per depotenziare la funzione cognitiva della democrazia parlamentare (Habermas). Un diritto docile e ripetitivo al servizio di un disegno eteronomo. Nell'art. 13 del Fiscal compact il cd dialogo parlamentare appare come il

tentativo di mantenere aperto un minimo di ruolo dei Parlamenti in una materia dominata da una tecnica opaca.

La questione del cd “pilota automatico” (evocato da Draghi e ripreso da Padoan, nella intervista a Repubblica del 24 settembre 2014) chiama in gioco il cuore della questione della democrazia cognitiva.

Cerco di spiegarmi con specifico riferimento al nostro tema. Gli economisti che fanno l’elogio del pilota automatico ci avvertono che: a) lo sforzo di aggiustamento del bilancio pubblico è stato poderoso in Italia, ne fa fede il volume dell’avanzo primario realizzato cumulativamente negli ultimi quindici anni, sia pure con andamenti non lineari; b) il sistema bancario ha dimostrato una tenuta importante; c) tuttavia la crescita reale resta bassa o negativa mentre l’inflazione è piatta (ciò crea il mix di una crescita nominale bassa) d) tutto questo crea un problema sostanziale per la gestione della dinamica del debito: infatti, se la crescita nominale fosse sul filo del 2% o poco oltre, secondo lo statuto della BCE, il pilota automatico, secondo questa impostazione, consentirebbe una lenta discesa del debito (ad alcune ulteriori condizioni: che gli interessi restino bassi, inferiori alla inflazione nominale, l’avanzo primario resti ai livelli attuali e la crescita nominale resti comunque superiore o pari al 2%).

Quindi, in questo contesto, se si sommasse un poco di inflazione e un poco di crescita reale il debito calerebbe in modo progressivo ed automatico. Questi sono, dunque, gli ingredienti del pilota automatico. Ma gli elementi di incertezza e di condizionalità appaiono *ictu oculi* talmente corposi e profondi che forse è improprio parlare di pilota automatico, di automatico c’è veramente poco.

O meglio è ragionevole affermare che se il vincolo incorpora necessariamente (e la statistica dimostra questa situazione) degli errori, l’automatismo del meccanismo cumula l’errore, prima che esso venga corretto; e anche la correzione segue una procedura complessa e lenta. È l’idea stessa del pilota automatico (le previsioni trasformate in vincoli giuridici, addirittura di livello costituzionale) che è cognitivamente sbagliata. Oltre che infondata sul terreno della teoria economica (si veda la famosa lettera di un gruppo di economisti premi nobel al Presidente degli USA Obama).

## 8. L’opinabile funzione reputazionale dei vincoli

Tutto questo chiama in causa tre profili cruciali ai fini del discorso sulla democrazia cognitiva: a) la possibilità di comprensione e di dominio da parte del decisore democratico di questi elementi; b) il valore in sé di un meccanismo previsivo, di natura squisitamente economica, che viene trasformato in un vincolo giuridico; c) la funzione reputazionale di un vincolo, così oscuro e fluido (reputazione rispetto a quale parametro?).

La stessa funzione reputazionale del vincolo si converte nel suo contrario. Se rispetto il vincolo e gli effetti sono recessivi all’evidenza, la sanzione politica è legata proprio agli effetti negativi frutto del rispetto del vincolo. La funzione reputazionale gioca al contrario. Le recenti elezioni europee sono un chiaro avvertimento in questo senso. Sono elementi cruciali ai fini della qualificazione della natura reale del meccanismo che si è inteso costruire.

Queste considerazioni non mettono in questione un profilo del dibattito teorico che ha accompagnato l’idea della costruzione più nitida di indicatori e metodi di previsione per la finanza pubblica: il problema informativo.



Sta qui la centralità del tema della trasparenza e della rottura del monopolio informativo del Governo. In questi termini l'idea della creazione di organismi neutrali di valutazione delle previsioni ha una sua ragionevolezza e plausibilità, ma solo dentro un discorso che intende preservare i cardini della democrazia cognitiva.

Sono, quindi, utili organismi terzi che entrano, sullo stesso piano tecnico, a produrre informazione. È qui che si situa in Italia (ma anche in altre esperienze democratiche) la istituzione dei servizi del bilancio in Parlamento (1989).

La rottura del monopolio informativo del Governo rende certamente più trasparente il confronto democratico e dissuade dall'utilizzare trucchi contabili che nascondono la realtà delle cose. Ma quale realtà? Quella di una analisi complessiva dello stato dell'economia o quella del rispetto di una regola etero imposta, non trasparente e ragionevole essa stessa?

È questo il punto dove gli economisti che sostengono la bontà di regole fiscali giuridicizzate entrano in pieno nel terreno delle analisi politico-istituzionali. Ma come abbiamo osservato, se la regola è oscura, troppo complessa, contro deduttiva, discrezionale, e comunque dipendente da una determinata visione del funzionamento dell'economia, smentito dai fatti, è la stessa funzione reputazionale, su cui insistono i sostenitori delle regole fiscali, che viene meno. Il cittadino elettore non può imprimere un valore positivo al rispetto di una regola sbagliata o quanto meno troppo fluida e dipendente da una molteplicità di variabili, fuori dal controllo di chi decide. Ma la convenienza politica esiste solo se tutto il meccanismo delle regole europee reca in se elementi di controllo e auto correzione dei processi che equilibrano le asimmetrie di crescita e competitività e danno il senso della stessa credibilità e trasparenza dell'operazione, che resta essenzialmente politico istituzionale.

## **9. Oscurità dei vincoli e tradimento dei chierici**

Ora non c'è dubbio che a livello comunitario l'idea delle regole fiscali è quella della restrizione dell'ambito di scelta della politica. Il primo indicatore è la proposta di regolamento comunitario COM(2011)821, (pubblicato il 23 novembre 2011), il quale richiede che gli Stati membri istituiscono (e fanno funzionare) un *fiscal council* indipendente per controllare l'applicazione delle regole fiscali a livello nazionale.

L'idea di istituire presso le Camere, nell'ambito della loro autonomia costituzionale, un organismo al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica è degli anni '80 e si realizza, sia pure attraverso crescenti timidezze, a partire dal 1989. Il cambio voluto dalla Commissione sta nell'agganciare l'operatività di questi organismi alla valutazione e all'osservanza delle regole di bilancio via via più labirintiche stabilite in sede europea.

In realtà, dietro il velo di ipocrisia che continua ad esaltare la funzione decisoria delle Assemblée legislative nel dominio della politica fiscale, i regolamenti comunitari sono figli di quella visione funzionalista ed esecutiva del processo di integrazione che tende a restringere drasticamente il ruolo delle Assemblée rappresentative, affidando tutte le scelte agli esecutivi.

Nella concezione del Consiglio gli organismi devono esser serventi di una macchina istituzionale che ha espulso dal suo funzionamento la mediazione e la sintesi delle rappresentanze politiche, centrando tutto il processo sui Governi e sullo stesso Consiglio europeo. Ma per guidare questo processo ci vogliono regole eteronome e

sportelli nazionali che vigilino sul loro rispetto. Organismi al servizio “neutrale” di questa concezione che incorpora un *federalizing process* diretto dagli esecutivi.

Dunque, il nodo problematico, ai fini della tenuta di un contesto democratico, non sta nella implementazione metodologica di previsioni attendibili, trasparenti e monitorabili di finanza pubblica, sottratte al monopolio dell’Esecutivo, profilo questo del tutto positivo ai fini dello sviluppo democratico.

Sta, invece, nella trasformazione di questo quadro previsionale in vincoli giuridici e numerici, immessi negli ordinamenti dei singoli paesi sulla base di processi etero diretti, non validati da nessuna discussione democratica e resi rigidi proprio per evitare una riflessione sulla stessa ragionevolezza delle loro basi metodologiche.

Se regole, strumenti e procedure devono far parte di uno stesso insieme è cruciale che questo insieme abbia in se stesso gli elementi di legittimazione democratica, di flessibilità cognitiva e di revisione rapida della regola in caso di errore, sotto il controllo dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo. Il Fiscal compact è il punto di maggiore emersione della crisi di legittimazione democratica del processo di integrazione europea.

Se il vincolo è oscuro, opaco e contro deduttivo non c’entra il processo che vuole rendere trasparente il processo di costruzione delle previsioni. C’entra la prevalenza di una visione tecnocratica e ideologica che ha già purtroppo invaso il tessuto costituzionale.

Per questo ho parlato di tradimento dei chierici. Perché non hanno saputo difendere le ragioni di una deliberazione democratica cognitivamente fondata.

## **10. Investire ancora sulla democrazia cognitiva**

Quale idea dello sviluppo della collettività europea c’è sotto questa visione tecnocratica? A che serve il diritto secondo questa visione? Se fosse un cambio epocale (come sostengono gli ordo liberisti) l’Europa appare senza futuro. Se adotta quella ricetta fondata sul *no bail out* appare destinata a disintegrarsi o a ad accettare un egemonia tedesca.

Ma perché dovrebbe farlo? Se invece assume un focus nuovo (politica di bilancio anti ciclica; debito in parte monetizzato e banca centrale con poteri di intervento; sistema bancario vigilato e garantito in sede europea) si apre una via di uscita. Ma perché funzioni occorre un nuovo focus democratico: un parlamento con poteri fiscali; una determinazione del quantum di debito coerente col ciclo, un prelievo fiscale coordinato, un welfare europeo, degli investimenti europei.

Il focus democratico deve lavorare più intensamente sul principio della democrazia cognitiva. Dare gambe più nitide a questo principio. Non è la fiducia astratta nella ragione, ma la fiducia limitata nella possibilità di costruire un consenso ragionevole, fondato sullo stato delle conoscenze e sulla partecipazione effettiva dei cittadini al processo delle decisioni.

Servono grandi partiti democratici di massa, a scala europea che orientano e danno gambe alla formazione di una opinione pubblica. La cittadinanza deve riempirsi di contenuti attivi, legati alle funzioni essenziali politiche e civili e ai diritti a prestazioni basiche di ordine sociale (istruzione, sanità, trasporti, previdenza), legati a precise politiche pubbliche europee finanziate con risorse europee.

Questa prospettiva evolutiva esiste nelle corde dell'ordinamento comunitario o è costitutivamente esclusa? Probabilmente non è esclusa, ma può darsi solo sulla base di una vera lotta politica democratica che non intenda delegare ad alcuna istanza tecnica la possibilità di costruire questo scenario.

## Riferimenti bibliografici

Andor L., 16 dicembre 2013, sul sito Vox, Can we move beyond the Maastricht orthodoxy?

Artoni R., 2014, L'arbitrio sotto le regole: il DEF e il prodotto potenziale, in Menabò di Etica ed Economia

Baratta R. 2014, in Federalismi.it, n.17 del 17 settembre 2014, “ I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali”

Basu K., 2013, Oltre la mano invisibile, Laterza, Bari

Beck U., 2013, Europa tedesca, Laterza, Bari

Bergonzini C., 2014, Parlamento e decisioni di bilancio, Franco Angeli, Milano

Blanke H.-J. e Mangiameli S., 2006, Governing Europe under a Constitution, Springer

Blanke H.-J. e Mangiameli S., 2012, The European Union after Lisbon, Springer

Boccaccio M., 2014, L'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione e la legge rinforzata n. 243/2012, Note e studi, Assonime, 1/2014.

Boitani A. e Landi L., 2014, Regole europee: la lunga strada per uscire dalla stupidità, in La Voce info

Boitani A. e Landi L. 2014, Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: Regole di non facile comprensione, book on line su: La Voce info.it. Si tratta di una ricostruzione sistematica e approfondita delle criticità analitiche del MTO. Per una discussione in Italia sul livello della disoccupazione strutturale e sulla virtualità del MTO, si vedano in particolare il paper di L. Fantacone (CER, 2014) e l'intervento di R. Artoni (su Menabò di Etica ed economia, n.1, 2014)

Caravita B., 2014, in Federalismi.it, n. 17 del 17 settembre 2014, “Il federalizing process europeo”

Cera V., 2013, Towards the integration of the fiscal compact in the EU treaties: an institutional perspective, paper for Lisbon Seminar, Towards a European economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.

Champeil-Desplats V., 2014, Methodologies du droit et des sciences du droit, Dalloz.

Di Cesare A. et al., 2012, Recent estimates of sovereign risk premia for euro-area countries, Temi di economia e finanza, Occasional papers, Banca d'Italia

Didier M., 1994, Methodes et instruments de la politique budgetaire, in La politique budgetaire, Revue française de finances publiques, n. 46, 1994.

De Grauwe P., “Why a tougher Stability and Growth Pact is a bad idea” , in Vox, ottobre 2010

De Grauwe P. 2013, La politica economica dell'Unione monetaria europea, (ottava edizione), Il Mulino

De Ioanna P. e Landi L. 2012, Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia, in Econpubblica, Short notes series, Bocconi, Milano, settembre, n. 3

- De Ioanna P. 2014, Regole fiscali e democrazia europea: un tornante cruciale nello sviluppo dell'Unione, in *la Rivista delle Politiche sociali*, n. 1
- De Ioanna P., 2013, Efficienza e controllo della spesa pubblica, in *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico* (Scritti in onore di G. Muraro), Giappichelli, Torino
- De Ioanna P., 2013, Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion. Paper for Lisbon Seminar, Towards a European economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre
- De Ioanna P. 2012, La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche, in *Il Filangieri*, numero unico su Costituzione e pareggio di bilancio, Jovene, Napoli
- De Ioanna P. e Goretti C., 2008, La decisione di bilancio in Italia, *Il Mulino*
- De Ioanna P. e Degni M., 2012, *La voragine*, Castelvevchi
- De Ioanna P., Qualche notazione su pareggio di bilancio e art. 81 Cost. in *il Manifesto*, 25 agosto 2011
- Della Cananea G., 2014, Lex fiscalis europea, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, marzo 2014
- Fantacone L., 2014, Centro Europa Ricerche - CER, "Sul carattere convenzionale del MTO"
- Ferrajoli L., 2013, Crisi economica, democrazia al collasso, in *Democrazia e diritto*, n. 1
- Fitoussi J.P., 2004, *La démocratie e le marché*, Grasset
- Gallo F., 2014, Giustizia sociale e giustizia fiscale nella prospettiva dell'unificazione europea in "Rapporto del Gruppo dei venti", a cura di L. Paganetto, *Economia Tor Vergata*, eurlink
- Gavronsky P.G., 2014, Progetto Euro: che cosa è andato storto? In *Rivista di politica economica*, gennaio-marzo 2014
- Giovannini, E., 2014, *Scegliere il futuro*, il Mulino
- Guarino G., 2014, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Ed. Scientifica, Napoli
- Habermas J. 2014, *Nella spirale tecnocratica*, Laterza (si veda in particolare la nota finale di L. Ceppa)
- Hollard M. e Saez G., 2010 (a cura di), *Politique, science e action politique*, PUG
- Klein, L.R., 1986, *La teoria economica della offerta e della domanda*, Giuffrè, Milano
- Landi L., 2014, "Le regole europee e il cosiddetto pareggio di bilancio strutturale: regole di non facile comprensione", *Osservatorio Monetario*, Università Cattolica e ASSBB, Numero 2/2014, giugno 2014
- Landi L. 2014, "L'Ufficio parlamentare di bilancio. Un'analisi economico-giuridica e alcune valutazioni sulla legge istitutiva". *Osservatorio Monetario*, Università Cattolica e ASSBB, Numero 2/2013, luglio 2013

Luciani M., 2012, Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini, in Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità, Atti convegno Varenna – 2012), Giuffrè

Luciani M., 2013, L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità, in Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012

Luhmann N., 1995, Procedimenti giuridici e legittimazione sociale, Milano, Giuffrè

Lupo N., LUISS (2007), University Press, Costituzione e bilancio. L'art. 81 Cost tra attuazione, interpretazione e aggiramento

Lupo N., 2012, La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti, in Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, Quaderno 2011, Jovene, Napoli

Nocella G., 2014, "In attesa di condanna", paper

Offe C., 2014, L'Europa in trappola, Riuscirà l'euro a superare la crisi? Il Mulino

Pasquino G., 1999, Capire l'Europa, Collana Società dell'informazione, Scuola superiore G. Reiss Romoli, L'Aquila

Pedone A., 2011, Vecchi e nuovi problemi nell'impiego delle politiche di bilancio in Moneta e credito

Pedone A., 2013, Per una analisi critica dei saldi di finanza pubblica, paper, Astrid

Pedone A., 2013, Il governo della finanza pubblica, Scuola di democrazia europea, paper

Perez R., 2011, L'evoluzione della decisione finanziaria, in Riv. giur. mezz. n.4/2011

"Quaderni costituzionali", n. 1 del 2014, si vedano in particolare i saggi di Giacinto della Cananea e Andrea Morrone

Repassi R. 2013, The issue of legitimacy of European Parliament and National Parliament in the new istituzional context, paper (dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt, in " Democracy and Legitimacy of the EU and the European Parliament, in Political studies, vol. 61 (marzo 2013)

Revue économique, "Economie, règles et normes: une perspective historique" vol. 65, n. 2 , marzo 2014

Rossi L.S., 2012, "Fiscal compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE in Il diritto dell'unione europea, 2

Salerno G.M., 2012, Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali, in Costituzione e pareggio di bilancio, Il Filangieri, numero unico, Jovene, Napoli

Schick A., 2003, The role of fiscal rules in budgeting, in OECD Journal of budgeting, vol. 3, n. 3. pagg. 7-34

Seminario LUISS (maggio) sui temi posti dal pareggio strutturale in Costituzione, numero speciale (2012) del "Il Filangieri", Jovene Napoli

Tosato G.L., 2014, La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno, paper in Corte Costituzionale, Atti del Seminario sul principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012.

UPB (Ufficio parlamentare di bilancio) Audizione del Presidente dell'UPB sulla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2014. Camera dei deputati, 13 ottobre 2014

Vauchez A., 2013, *L'union par le droit*, Sciences Po.

Verde A., 2013, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Carocci editore

Von Hagen J., 1991), A note on the Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints, in "Journal of Public Economics", 44 (2)

Wildavsky A., 1968, Budgeting as a political process, in *The International encyclopaedia of social science*, New York, McMillan