



# DEMOCRAZIA COGNITIVA E GOVERNANCE DELLA FINANZA PUBBLICA

*di Paolo DE IOANNA*

## 1. Una premessa.

In avvio vorrei ringraziare Manin Carabba e la SVIMEZ, che è una delle poche istituzioni strutturate, di studio e ricerca, che continua a riflettere, non solo sui problemi del Mezzogiorno, ma anche sui problemi della democrazia di bilancio. E tra i due temi c'è un nesso preciso.

Svolgerò, in via di premessa, alcune osservazioni generali: non si tratta di novità ma della linea argomentativa che vengo articolando dalla modifica della cornice costituzionale in materia di politica di bilancio (art. 81 Cost. e dintorni); poi cercherò di svolgere qualche considerazione sull'oggetto specifico del nostro incontro: la riforma del bilancio dello Stato.

Molto opportunamente Causi ha ricordato che è stata, proprio in questi giorni, varata dalle Camere una norma di proroga della delega nella materia di cui ci occupiamo oggi: si riapre così il cantiere della riforma del bilancio dello Stato: grazie a questa opportuna iniziativa del Governo viene a crearsi quasi fisiologicamente, così mi sembra, lo strumento e la sede in cui collocare i ragionamenti e le linee di lavoro contenuti nel testo elaborato dal CNEL:

scorrendo rapidissimamente i criteri di questa delega, che erano posti negli artt. 40 e 42 della legge n.146 del 2009, praticamente si può tornare a lavorare a tutto campo sulle questioni rimaste aperte e che ora devono peraltro fare i conti con la nuova cornice costituita dall'art. 16 della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, che attua i criteri del nuovo art. 81 Cost e dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Svolgerò qualche considerazione specifica sul tema cassa, competenza rinforzata, competenza economica.

Ho lasciato una sintesi agli organizzatori, per dare conto della linea di fondo della mia riflessione.

## **2. La democrazia o è cognitiva o non è.**

In avvio mi richiamo a un testo della professoressa Rita Perez, che è qui oggi con noi, e che considero fra le studiosse più attente e rigorose delle istituzioni del bilancio pubblico: utilizzo un suo recente saggio per la SVIMEZ che si conclude affermando: "La nuova governance di finanza pubblica, quella del Six-Pack e Two-Pack, etc., si è sostituita alle scelte nazionali per effetto dell'uropeizzazione 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 - il Parlamento - di predisposizione e ratifica di decisioni finanziarie assunte altrove (da: "L'evoluzione della decisione finanziaria", in Rivista Giuridica del Mezzogiorno n.4/2011, pag. 1130).

Direi che questa formulazione molto nitida ci riporta al tema fondamentale della democrazia di bilancio in questa fase storica: torno su questo tema che mi è particolarmente caro. E' il punto di fondo dell'intersezione tra scelta politica ed elaborazione diciamo così tecnica; mi pare che ci sia 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; ora ritengo che quando si proverà a scrivere la storia, anche e soprattutto economica, degli ultimi 20 o 30 anni, forse 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” e che sembra configurarsi come 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.

Ritengo che in questo momento in Europa vi sia un problema di fondo, direi di tipo cognitivo e di tipo istituzionale, che è al centro del dibattito, soprattutto in Germania e in Francia: purtroppo in Italia lo è assai meno perché da noi - in questo momento - 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 in Italia è ridurre purchessia la spesa pubblica, fatta in passato da una classe politica inadeguata, in modo da abbassare il prelievo fiscale; solo così si rilancerebbe lo sviluppo; proprio questa convergenza un poco 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; proprio questo atteggiamento acritico, che mi sembra alla base delle scelte di revisione dell'art. 81 Cost., mi convince che il tema di fondo invece, politico, economico e istituzionale, in Italia come in Europa, è quello della democrazia cognitiva: cioè quello 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, come è avvenuto a mio avviso col processo comunitario (Six-Pack Two-Pack), che si conclude nel Fiscal Compact, che è un patto tra Stati, il vulnus alla democrazia cognitiva è completo e segna una grave asimmetria nella legittimazione democratica della politica comunitaria, a mio avviso gravida di conseguenze negative, economiche e politiche.

Consentitemi di ricordare che Lawrence Klein, uno dei padri dell'applicazione delle tecniche matematiche all'economia, soprattutto nella costruzione di modelli previsivi - e il MTO (Medium Term Objective) è lo strumento che guida la politica di bilancio dei membri della Comunità, assumendo un valore numerico di saldo strutturale specifico per ogni paese - ci ricorda che questi modelli sono delle strutture che aiutano a capire le forze che agiscono e spingono le tendenze di fondo dell'economia, però presentano 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. Salvo a 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? E degli stessi specialisti che spesso non sanno dove siano le fonti di alcune convenzioni, che pure vengono evocate ed utilizzate. Ad esempio, le fasi favorevoli e quelle negative come si definiscono e si quantificano

in termini di scostamento tra PIL effettivo e PIL reale? E' una questione cruciale! Temo che anche le commissioni parlamentari specializzate sono come immesse in un ingranaggio del quale percepiscono solo alcuni aspetti del margine; ma le priorità di fondo implicite negli strumenti di governance che hanno accettato e le relative tecniche restano nella sostanza fuori del loro dominio e della loro stessa comprensione. E si tratta di strumenti 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 dal modello esplicativo incorporato nel lavoro dei tecnici che operano al servizio degli indirizzi politici dell'Ecofin e della Commissione europea. Modello che per quanto reso esplicito nel suo funzionamento fondamentale, resta tuttavia opaco e autoreferenziale nella sua stessa costruzione e nelle sue dinamiche applicative; poco aperto ai contributi del mondo scientifico; serrato dentro questo rapporto, politico e culturale, con la Commissione ed Ecofin che guidano questi strumenti, in coerenza con la linea di austerità e rigore dei conti che ha dominato a partire dal 2005, dettata dall'economia egemone. Se lo strutturale si aggiusta retro manipolando i saldi, sulla base degli andamenti del PIL effettivo, è del tutto legittimo cercare di 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, mi pare, chiedersi se la cognizione politica e tecnica della decisione che innova l'ordinamento non sia ormai già collocata fuori del circuito della democrazia rappresentativa.

Consentitemi di dirvi che conosco poco la matematica implicita in questi modelli; ma con l'aiuto di un mio amico, economista giovane di grande classe ed esperienza, sto cercando di capire bene come funziona questo MTO; sto cercando di rendermi conto di quel sia la natura interna del rinvio recettizio che noi abbiamo fatto al MTO e ai tecnici di Bruxelles; e più approfondisco la questione, come un qualsiasi cittadino, 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; hanno un report positivo solo le riforme che sono del tutto coerenti con il modello implicito nel MTO e nella testa di chi lo ha costruito; mi sembra francamente una misura di deprivazione della sovranità di bilancio che un paese può accettare solo in cambio di robuste politiche europee, nel campo degli investimenti, del sostegno all'occupazione, alla sicurezza delle transazioni bancarie, all'equilibrio dei tassi sui debiti pubblici europei e ai 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 lontano 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, riteniamo che questa forma di coercizione cognitiva, di delega in bianco sulle nostre scelte di cittadinanza, sia la opzione di fondo necessaria al nostro Paese.

E' qui che c'è il problema di qual è il punto di connessione tra politiche e tecniche in questa fase. Bisogna decidere: il Parlamento serve a ratificare decisioni finanziarie e vincoli presi altrove? Può essere, 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, e non lo sostengo solo io: perché non c'è nessun sistema economico che può operare a lungo in questa cornice istituzionale. Se, invece, si dota, come questo governo sta cercando di fare in modo - mi sembra - lodevole, 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 delinearci come un focus 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; cioè 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.

**3.La legge di bilancio tra criteri di classificazione (competenza vs cassa) e ritipizzazione dei contenuti.**

Questo discorso della struttura del bilancio, e vengo alla seconda parte della mia esposizione, è fondamentale. Affronterò il tema da due punti di vista, cercando di essere rapido e possibilmente chiaro: il primo è quello del cantiere che si riapre, competenza, cassa, cassa economica, cassa rinforzata; il secondo è quello della tipizzazione della legge di bilancio, perché, per quanto la legge di bilancio sia diventata una legge sostanziale, il problema della tipizzazione della sua struttura è un problema - anche qui - di democrazia; non c'è nessuna democrazia rappresentativa, presidenziale, semi-presidenziale, ecc., nella quale il bilancio possa essere montato e rismontato come una specie di happening o di Circo Barnum; il bilancio ha delle regole, ha una struttura e questo serve - e Morando lo sa perfettamente - per ordinare una discussione nella quale i confini della decisione siano nitidi, chiari: quello che può e deve fare il Governo, quello che può e deve fare il Parlamento, Sul punto torno dopo.

#### **4. Riapriamo il cantiere della cassa.**

Questione della cassa versus la competenza. Io sono stato e rimango un fortissimo sostenitore del passaggio alla cassa, penso di aver speso il mio "granello di sabbia", e mi piace questo termine di uno scrittore genovese che io amo molto, per fare entrare nella legge n. 196 questa prospettiva del passaggio alla cassa. Prospettiva poi molto annacquata e poi messa sostanzialmente da parte, come spesso avviene nell'esperienza amministrativa - che ha ricordato bene Melis - di questo Paese; tra le parole, le intenzioni declamate e i fatti e l'attuazione delle leggi, c'è un divario enorme; spesso ci dimentichiamo il significato originario delle norme. Sto riflettendo, in questi giorni, sui cosiddetti piani territoriali industriali, che dovrebbero essere la chiave del rinnovamento dell'Amministrazione e mi sembra una cosa molto interessante; poi ho riscoperto che nel 2006 e nel 2007 era uno dei temi di discussione con l'allora Ministro della Funzione Pubblica ed i Sindacati; significa che le idee non erano sbagliate, talvolta ritornano... meglio tardi che mai.



Questo della cassa, quindi, è un tema cruciale; sul punto bisognerebbe fare una riflessione molto seria; perché noi abbiamo introdotto la cassa nel '78, a fianco della competenza; la novità fu voluta allora anche dall'ottimo professor Barettoni Arleri, che è un vero studioso e grande culture di questi temi, come un elemento fortemente sperimentale; cioè bisognava capire dopo 5 o 6 anni di sperimentazione in che direzione noi dovevamo approdare.

Questa sperimentazione dura ormai da circa 40 anni e in termini pratici è servita a montare un enorme macigno procedurale che doppia la competenza: chi ha studiato e vede queste cose dall'esterno, ad esempio dal Fondo Monetario e dall'OCSE, può dire: "Ma a che vi serve questa cassa?". Evidentemente, come spesso accade, abbiamo perduto il filo e il senso di un processo; allora bisogna riannodarlo; c'è qualcosa che al fondo non funziona in un sistema Paese che impiega 20 - 30 anni per riprendere a rimacinare le stesse cose.

Qui c'è una questione di fondo; sono molto d'accordo con l'impostazione di Manin e degli amici del CNEL, perché in realtà è come un discorso vettoriale in matematica: le spinte rinnovatrici agiscono ma poi c'è la corrente, il flusso forte di fondo e la corrente di fondo è quella che ha descritto Melis: è la competenza, un'idea del controllo finanziario basato fondamentalmente sulle forme di registrazione contabile finanziaria che sono sostanzialmente le stesse da 60 anni, tant'è non è un caso che, nonostante due deleghe, Testi Unici, etc., i regolamenti di contabilità sono fondamentalmente gli stessi e non siamo mai riusciti a riorganizzarli in modo profondo e sistematico. Naturalmente, poi, molte cose sono cambiate, il mondo cambia, allora qui bisogna riaprire per l'ennesima volta questo cantiere.

La delega, della legge n.196, negli artt.40 e 42, mi pare, rechi tutti i criteri per lavorare intorno ai programmi: si possono abbandonare le sperimentazioni e cominciare a costruire un assetto diverso. Non deve trattarsi, come causticamente diceva un grande Presidente della Commissione Bilancio, della ennesima produzione di carte a mezzo carte.

In questi giorni ho avuto modo di leggere le 700 pagine del decreto legislativo sull'armonizzazione dei conti pubblici; 700 pagine di documentazione che mi ha preso un

terzo della mia memoria informatica; credo che nessuna persona che in questa sala o in questo palazzo si occupa di queste cose leggerà queste carte: manca in questo testo la spiegazione di fondo in poche pagine di come si intende realizzare una armonizzazione dei conti pubblici negli Enti territoriali, su quali criteri viene centrata la transazione contabile delle operazioni! Vi ritrovate una continua ripetizione delle norme. Mentre questo poteva essere il luogo per preparare a fondo un cambio di asse delle tecniche di registrazione. Da qui riprendo il tema della cassa vs la competenza.

Io rimango legato alla idea che la cassa sia un criterio più chiaro e semplice; la cassa come un limite nelle mani del dirigente; come un limite che imprime senso e sostanza all'istituto della responsabilità dirigenziale, che è un'altra araba fenicia della nostra esperienza amministrativa; tuttavia ritengo che l'ISTAT, che è l'altro nucleo forte dei nostri conti, anzi il più forte, quello che in ultima analisi deve spiegare tutti i passaggi finali tra formazione e fabbisogno, Banca d'Italia e Bruxelles, correttamente ci avverte sulla necessità di andare veramente al fondo del tema del criterio di registrazione delle transazioni.

Sul punto ora forse sarei un poco meno radicale del passato; utilizzando la delega, che in questo è molto flessibile, (ci sono tante cose dentro, forse troppe) cercherei di fare fuoco su pochi concetti di fondo; in particolare lavorerei attorno a questo criterio della competenza rinforzata - su cui l'ISTAT ha riflettuto a fondo; mi riferisco in particolare ai lavori di Scaccia e Malizia; si tratta in realtà di una sorta di competenza economica, le transazioni, le obbligazioni giuridiche vengono registrate nel momento in cui si perfezionano, ma vengono imputate nell'esercizio in cui vanno a scadenza e, quando vanno a scadenza, significa che non ci sono ostacoli al pagamento, alla riscossione e al pagamento, siamo fondamentalmente dentro il concetto della competenza economica.

Se noi riuscissimo con gli amici dell'ISTAT, non in tempi storici, utilizzando questa delega e puntando questa delega dentro i programmi, a lavorare dentro i programmi, potremmo costruire e adattare la competenza rinforzata alle diverse esigenze gestionali; introducendo,

secondo la natura della spese e delle gestioni, gli opportuni adattamenti normativi; secondo i programmi, potremmo introdurre degli aggiustamenti normativi, delle normative specifiche secondo la qualificazione dei programmi; se prendete i documenti del bilancio americano, che sono tutt'altro che semplici, sono chilometrici, ma presentano una sorta di scalarità cognitiva; si passa dagli obiettivi generali, agli obiettivi fisici, alle prescrizioni per le gestioni, per le agenzie; sono molto analitici e possono cambiare, perché chi gestisce una scuola ed ha l'obiettivo di dare una buona istruzione elementare deve affrontare questioni gestionali e di valutazione assai diverse da chi gestisce i trasporti.

I programmi furono una piccola innovazione del periodo 2006-2008; vedo che quell'innovazione ritorna e si consolida; i programmi sono il cuore della deliberazione parlamentare, sono il livello micro da cui partire per dare senso e sostanza al tema della democrazia cognitiva; discutiamo a monte dei vincoli e della logica interna del MTO, ma poi torniamo sul micro dove si può discutere in modo attrezzato sull'input e l'output, sui risultati, sulla responsabilità, insomma, quel discorso che abbiamo cercato di fare fin dal nostro ingresso in Europa, con l'introduzione nel 1997 delle unità di base, che sono le antesignane dei programmi; è una vicenda che Macciotta conosce assai bene avendola vissuta da protagonista politico.

E qui forse sarebbe utile chiedersi del perché di questa enorme lentezza nell'implementare le innovazioni, anche quelle sulle quali a parole c'è consenso.

Dunque, tornando al tema cassa vs competenza credo sia possibile ripartire dall'ottimo l'ottimo lavoro elaborato dal CNEL, sotto la spinta di Manin Carabba e, utilizzando il canale della delega che si riapre, fare centro sui programmi e provare a rivitalizzare la cassa. Sul punto credo che potremmo lavorare utilmente su tre livelli: un livello che determina un involucro di cassa non superabile in alcun caso dal dirigente che ordina la spesa; un livello che fotografa la competenza rinforzata, cioè le obbligazioni che entro l'anno vanno in scadenza e vanno pagate; un livello di integrazione normativa gestionale, che può consentire al dirigente

di utilizzare eventuali spazi tra cassa pura e competenza rinforzata per orientare in modo trasparente eventuali risorse verso obiettivi coerenti con le finalità del programma. L'insieme di queste tre linee darebbe sostanza alla valutazione della responsabilità del dirigente; mentre le prime due configurano un set di registrazioni il più vicino possibile alla contabilità del SEC.

Credo che, se si lavora su queste linee, si può fare di questa vicenda la leva di una riforma profonda e strutturale della macchina amministrativa, che riparte dal nesso circolare tra finanza, gestione e risultati.

### **5. Quale tipizzazione per la legge di bilancio?**

Ultimo flash sulla tipizzazione. Ho operato su questi temi per alcune decine di anni ed ho imparato dai maestri del bilancio, (ho avuto il piacere di leggere e conoscere Maurice Duverger) che il bilancio è il luogo del limite del potere tra governo e Parlamento. Duvergér è il padre del discorso sulla razionalizzazione delle democrazie rappresentative; il passaggio dalla IV alla V Repubblica in Francia trova nelle sue riflessioni un punto di riferimento saldissimo.

Ora, se facciamo della legge che approva il bilancio una legge sostanziale è evidente che questo strumento deve fare i conti con vincoli esterni( comunitari) e interni; è lo stesso contesto che doveva affrontare la precedente decisione di bilancio; resta quindi il nodo della coerenza del bilancio e delle tendenze con i vincoli che ci siamo dati; ora non torno su questo punto; ma la legge di bilancio deve mantenere una sua tipizzazione strutturale; perché? Esattamente perché è il luogo del confronto trasparente tra Governo e Parlamento. Il bilancio è fatto di numeri, di previsioni tendenziali, ed è fatto di norme, rimane un fenomeno intrinsecamente giuridico.

Ieri la Corte dei Conti ha solennemente chiuso il rendiconto 2013; questa procedura che c'è in tutti i Paesi civili in Europa - anche la Comunità Europea è dotata di una Corte dei Conti, ed io non sono un particolare difensore delle forme, ma in questo caso forma e sostanza

hanno un senso – questa procedura serve a connettere il perimetro delle posizioni giuridiche che noi come cittadini ci vediamo riconosciute, perché paghiamo le tasse, con le politiche pubbliche che rendono esigibili i nostri diritti di cittadino; e come cittadini riteniamo di essere curati, istruiti ecc., in funzione del prelievo obbligatorio e della politica di bilancio posta in campo dal potere politico; si tratta dell'humus, dell'ethos pubblico della cittadinanza, italiana ed europea; dunque le modalità con le quali le risorse si prelevano, si chiedono in prestito, vengono impostate ed autorizzate in bilancio e poi si spendono, rimangono cruciali.

Ascolto e leggo al riguardo cose abbastanza sorprendenti; si sostiene che ormai nella nostra Costituzione avremmo accolto la teoria dell'offerta; la Costituzione avrebbe così recepito una determinata teoria economica; credo che affermazioni di questo tipo siano prive di ogni fondo analitico solido: la Costituzione non può recepire nessuna teoria economica.

Per la verità, c'è stata una Costituzione che l'ha fatto, ma è crollata miseramente nel 1989; in quella costituzione erano indicati insieme i fini e i mezzi. La nostra Costituzione fissa i fini non negoziabili delle nostre libertà, individuali e collettive; i mezzi bisogna in modo plastico ricomporli sulla base del ciclo, delle valutazioni e delle sintesi che facciamo nelle sedi della sovranità; le teorie economiche sono tutte ammesse, tuttavia quello che appare ora certo è che se gli investimenti cadono del 12%, 13%, in tempi di crisi, come la Corte dei Conti ha ben documentato sulla base delle registrazioni contabili, quali che siano le teorie economiche a cui pensiamo di aderire, difficilmente possiamo sperare di riprendere un cammino di sviluppo; quali che siano le nostre idee sul grado di assorbimento in Costituzione di pseudo teorie o di vere teorie economiche, non è possibile pensare che le situazioni giuridiche di cittadinanza siano modulabili a piacere; un termine questo che riempie di compiacimento quei ragionieri e contabilisti che pensano che l'economia sia guidabile con i regolamenti, nazionali e comunitari che stabiliscono, in sostanza che il debito è inibito... per i prossimi trenta, quaranta anni. Mi sembra una idea del tutto coerente con il cd club dei dogmatic hard money che secondo alcuni nostri giuristi e politici è il solo al quale bisogna iscriversi per fare avanzare

l'Europa; temo che questo club abbia fatto già danni assai gravi alla stessa idea di Europa. E comunque una forza riformista e democratica dovrebbe guardarsi dall'aderire ad un tale club, se vuole sopravvivere come tale.

Invece ritengo - credo di averlo detto e scritto in varie occasioni, ma adesso economisti di grande reputazione lo sostengono in modo quantitativo e formalizzato, perché i numeri in economia sono molto importanti - che in economie evolute, mature e complesse come quelle europee, per competere non si tratta di restringere i diritti di cittadinanza; si tratta a volte di razionalizzarli, di gestirli secondo formule pubbliche amiche della trasparenza e della responsabilità, ma non vanno compressi; in Italia e in Europa c'è un grande bisogno esattamente di diritti di cittadinanza, perché sono economie che competono sulla qualità delle prestazioni, sull'innovazione e sulla ricerca; solo economie che fanno vere politiche pubbliche nei settori dei trasporti, della sanità, della ricerca pura e della innovazione di processo e di prodotto hanno una prospettiva di crescita nell'economia globale.

Dunque la legge di bilancio, soprattutto se diventa strumento di innovazione normativa, ampliando il perimetro che peraltro già la vecchia formula dell'art. 81 Cost., gli riconosceva, deve rimanere il luogo dove il cittadino che paga le tasse e l'impresa che produce devono comprendere con trasparenza e precisione quali sono le rispettive aspettative e diritti.

Si tratta del fondamento dello Stato di diritto; il cittadino concorre a pagare le tasse, presta i soldi allo Stato, decide chi devono essere i propri rappresentanti, e questi, sulla base delle priorità del Governo, discutono e deliberano, anche con fatica, perché la discussione parlamentare è faticosa, è dura, è noiosa; capisco che può creare dei grossi traumi, però la democrazia è in se molto faticosa e la trasparenza che essa richiede è un esercizio ancora più duro e faticoso.

Concludo dunque osservando che la delega di cui abbiamo parlato e la fase di attuazione della legge n. 243 creano necessariamente l'esigenza di rimettere mano alla legge n.196; si può dunque tornare, a mio modo di vedere, sull'Art.15 della 243 che dice alcune cose, ma

lascia anche molti vuoti; quindi io ritornerei insieme alla delega su questa parte del Titolo ultimo della legge n. 243 e proverei a ritipizzare in modo più nitido, preciso, il rapporto tra parte normativa e parte numerica del bilancio, facendo centro sui programmi e sulla immissione nella loro struttura dei tre livelli di articolazione del passaggio alla cassa, a cui ho fatto cenno in precedenza.

#### **6. Un cenno ai costi standard in Costituzione.**

Chiudo nel sottolineare che sono d'accordo con Marco Causi sull'importanza dei cd costi standard, sono elementi importantissimi sui quali occorre continuare a lavorare con cura e precisione; tuttavia consentitemi di dire che sarei molto perplesso sul loro inserimento diretto in Costituzione, per quantificare i trasferimenti; sarei molto attento perché ancora una volta rischiamo di evocare formalmente nomen che hanno una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni univoche, ma richiedo trasparenza nei metodi e nella raccolta dei dati e nelle finalità di fondo che si intendono conseguire.

Talvolta, lo abbiamo visto con la riforma del titolo V, ci sembra che uno scambio politico contingente risolva tutto, ma invece alla prova dei fatti le esigenze di coerenza nella interpretazione costituzionale creano nodi e problemi che vanno molto al di là delle intenzioni di chi scrive in quel momento la norma.

Mentre, invece, si possono certamente rendere più nitide le formulazioni che hanno a che fare con l'equilibrio, con la responsabilità, con la sostenibilità delle finanze pubbliche, senza definire rigide opzioni di politica fiscale; in questo senso la sostenibilità è un valore chiaramente costituzionale che connette tutte le posizioni giuridiche e la nostra la nostra vita democratica di cittadini. Grazie per l'attenzione.

**Roma, 27 giugno 2014**