



# NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

***La decisione di bilancio e i suoi strumenti*, Lezione tenuta il 22 ottobre 2014 dal Vice Ministro dell'Economia e delle Finanze Enrico Morando all'interno del corso di Diritto parlamentare del Prof. Stefano Ceccanti**

**I**l tema di questa lezione è la questione della definizione della decisione di bilancio e di come essa viene strutturata all'interno del nostro ordinamento; delle sue procedure e dei suoi strumenti. Fino a giungere alla illustrazione della legge di bilancio 2015-2018, che il Governo sta predisponendo con il relativo strumento: la Legge di stabilità.

Partirò da una premessa storica, utile per capire come si è definita e per quale motivo è diventata così incisiva nella vita politica dei governi. Successivamente introdurrò il concetto di *decisione di bilancio*, spiegando come nella prassi vengano usati i suoi strumenti principali, discutendo la sua funzione nell'attuale contesto italiano ed europeo.

È sulla decisione di bilancio che storicamente nascono i parlamenti, per condividere con il sovrano il potere di decidere sul bilancio dello Stato. I baroni che all'inizio del XII secolo marciarono su Londra contro Giovanni Senzaterra per imporgli la *codecisione* sul finanziamento delle guerre che il Re continuava a condurre, facendone gravare i costi interamente sull'unica classe che era in grado di sostenerli, sono il fattore scatenante di un processo che porterà all'affermazione del principio sul quale nasceranno i parlamenti: non ci sarà nessuna futura tassazione se non sarà riconosciuta una rappresentanza – *no taxation without representation*.

Con la *Magna carta* il sovrano riconosce ai rappresentanti (in quel caso, i rappresentanti del ceto nobiliare inglese) di potersi raccogliere sotto qualche procedura, in Assemblea, per codecidere sui costi della guerra e del prelievo fiscale volto a coprirne l'ammontare. Questo ci fa comprendere per quale ragione il potere del bilancio è del parlamento anche nei regimi che non hanno una forma di governo parlamentare: anche nel modello presidenziale per eccellenza, quello degli Stati Uniti d'America, che prevede l'elezione diretta del capo dello Stato e del governo (e quindi non prevede che tra il parlamento e il governo ci sia il rapporto di fiducia tipico dei regimi parlamentari), come d'altra parte in Francia, dove il modello istituzionale è di tipo Semipresidenziale, la decisione finale sul bilancio spetta al parlamento – poiché il bilancio si approva solo se il parlamento lo consente. Tant'è che sono assai impegnative e talvolta

penose le trattative che il Presidente degli USA deve svolgere con il Senato, e in generale con il Congresso, per ottenere il consenso dello stesso sul bilancio, quando il Presidente non sia sostenuto da una maggioranza politica in una (o entrambe, come si è verificato con le ultime elezioni di metà mandato) delle due Camere (governo diviso). Ciò chiarisce che il potere di decidere sul bilancio non dipende dalla particolare forma di governo: alla fine, è sempre il Parlamento a decidere. Anche se c'è sempre l'intervento del governo come codecisore, secondo procedure caratteristiche di ogni sistema.

Conoscere il processo storico è fondamentale per capire la discussione attualmente in corso in Europa sui titoli di debito pubblico europeo, ossia gli *eurobond*. Se ne parla molto, ma pochi chiariscono di cosa si tratta: sono titoli di debito emessi sul merito di credito dell'Unione Europea come tale. Con gli Eurobond è l'Unione che va sui mercati e, a certe condizioni – determinate dal suo merito di credito, non da quello dei singoli Stati membri –, vende questi titoli a risparmiatori e investitori. Quanto è realistica questa prospettiva degli *eurobond*? Per rispondere, basta guardare a come i tedeschi, con la loro Corte Costituzionale, affrontano il problema costituito dal fatto che la moneta unica (e Banca centrale unica) reclama una **politica fiscale coerente** con la politica monetaria. La Corte Costituzionale tedesca afferma che è ampiamente legittimo e compatibile con l'assetto democratico dell'Europa che a questo si arrivi, ma ad una condizione: che il potere di bilancio, se si decide di *emettere titoli di debito dell'Unione Europea*, sia trasferito in tutto o in parte ad una sede comunitaria. La quale, di conseguenza, dovrà avere lo stesso carattere democratico che ha il Bundestag – il Parlamento nazionale tedesco. Perché il potere di decidere sul bilancio è classicamente attribuito a un organo (il parlamento) eletto direttamente dai cittadini e democratico. Nel senso che dovrebbe tassativamente avere le stesse caratteristiche democratiche dell'Assemblea parlamentare. E non potrebbe certo essere un organismo burocratico.

Dunque, sulla questione degli *eurobond* la Germania risponderebbe: sì, ma a condizione che il potere di decidere sul bilancio si trasferisca dai parlamenti nazionali verso organismi europei che abbiano la stessa struttura democratica che hanno i parlamenti nazionali. Il problema è che, di fronte a questa prospettiva, il paese che oppone più resistenza è la Francia, che auspica l'emissione degli *eurobond*, ma rifiuta l'idea che il principio “sacro” di nazione sia violato. Cioè, che l'Assemblea nazionale non abbia più il potere di bilancio, che verrebbe trasferito ad organismi comunitari. Di qui, immediatamente, l'irrigidirsi dei Francesi in difesa dello *status quo*. Ma è abbastanza ovvio che non ci saranno *eurobond* se contemporaneamente non ci sarà cessione di sovranità verso gli organismi (democratici e non burocratici) dell'Unione Europea. Gli *eurobond*, essendo un meccanismo di messa in comune del debito sovrano attraverso bond emettessi da una adeguata agenzia dell'Unione europea – che ha un merito di credito certamente più elevato di quello di gran parte degli Stati membri – potrebbero essere una potente leva per creare maggiore integrazione fra i Paesi, e potrebbero parallelamente dare una spinta consistente alla ripresa dell'economia dell'Unione.

Un significativo passo in avanti di fatto si è ottenuto con le ultime elezioni europee, nelle quali i cittadini elettori europei, per la prima volta nella storia dell'Unione, hanno avuto un peso molto

rilevante nella scelta del Presidente della *Commissione*. C'era stato infatti un accordo tra i partiti politici europei, secondo il quale essi avrebbero candidato un loro esponente alla carica di Presidente. Sarebbero stati gli stessi partiti a garantire, attraverso l'esercizio della loro influenza sui governi e sul parlamento europeo neoeletto, che chi avesse, tra quei candidati, ottenuto il maggior numero di seggi, sarebbe stato nominato Presidente della Commissione. Questo, per la storia dell'Unione è un passaggio di enorme rilievo politico: perché per la prima volta un organismo comunitario viene presieduto da una personalità che ha avuto una sorta di investitura democratica. Se il problema è cedere sovranità sulla decisione di bilancio dai parlamenti (e governi) nazionali verso organismi comunitari, avere un organismo comunitario come la Commissione che per la prima volta è influenzato, nella sua composizione, direttamente dal voto degli elettori è un passaggio fondamentale.

Veniamo ora alla decisione di bilancio in Italia e alla descrizione dei suoi strumenti. Lo strumento principe, in Italia, non è una legge, ma un documento. Per la precisione, il **Documento di Economia e Finanza – DEF**, previsto dalla L. 7 aprile 2011 n.39, che è spesso inutilmente lungo e complesso, ma contiene due tabelle fondamentali, la cui comprensione spiega con precisione l'intera decisione di bilancio.

La prima tabella definisce il cosiddetto quadro di finanza pubblica *a legislazione vigente*; la seconda tabella definisce invece il quadro di finanza pubblica *programmatico*. Per arrivare a questi due quadri di finanza pubblica si procede così: si assume, con riferimento alle analisi e alle previsioni economiche di tutti gli organismi nazionali e internazionali più accreditati, una previsione attendibile sull'andamento dell'economia mondiale, dell'economia europea e dell'economia nazionale nell'anno in corso (2014). Con la stessa procedura, si assume una attendibile previsione circa l'andamento dell'economia nell'anno seguente (il 2015).

Su questa prima operazione, quest'anno c'è una novità: è nato l'**Ufficio Parlamentare del Bilancio (UPB)**, un organismo *indipendente* dal governo che si mette in posizione dialettica rispetto alle previsioni assunte dal governo stesso.

Un esempio: già quest'anno, nella fase che ha preceduto la presentazione del Documento di Economia e Finanza, l'UPB neocostituito è stato in grado di esaminare le valutazioni e le previsioni circa l'andamento dell'economia (globale, europea e nazionale) fatte dal Governo, e le ha validate. Allo stesso modo, avrebbe potuto non validarle. In tal caso, si sarebbe accesa una dialettica tra Parlamento e Governo, e quest'ultimo avrebbe dovuto adeguarsi o chiarire perché assumeva previsioni considerate non attendibili dall'Ufficio Parlamentare del Bilancio.

Fino a quest'anno, la previsione del Governo veniva assunta a base, senza troppe discussioni: bastava che il Governo trovasse in parlamento una maggioranza disposta a sostenerla. Questo poteva dare luogo a problemi seri, perché la correttezza di questa previsione è indispensabile per comporre un credibile *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*. Cos'è? Assumiamo che tutte le leggi di spesa e tutte le leggi di entrata in vigore in questo momento in Italia, nel 2015 rimangano esattamente quelle che sono nel 2014. Dato l'andamento prevedibile dell'economia, potremmo allora definire entrate e spese del bilancio pubblico. Così si compone il quadro di

finanza pubblica *a legislazione vigente* (ripeto: esso assume per dato che nessuna parte delle leggi di spesa e di entrata venga cambiata rispetto a ciò che è in vigore nel presente).

Dopodiché il governo, attraverso il DEF, dichiara che non intende rassegnarsi all'esito del *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*. Ma vuole raggiungere altri obiettivi. Metterà dunque in atto delle scelte che *modificano* la legislazione vigente, sia di spesa sia di entrata, in modo tale che invece di arrivare agli esiti fissati dal *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente*, possa essere conseguito l'insieme di obiettivi (di finanza pubblica e non solo) che il Governo ritiene ottimali. È così che, indicando quali sono le programmate modifiche fondamentali della legislazione vigente di entrata e di spesa, si trasforma il quadro di previsione 2015 *a legislazione vigente nel quadro programmatico* – cioè quello che corrisponde alle intenzioni del governo.

Composte queste due tabelle, il Parlamento esamina il DEF e termina l'esame con l'approvazione di una *Risoluzione* attraverso la quale dice al governo: io Parlamento, esaminato il tuo Documento di Economia e Finanza, ti impegno a predisporre una *Legge di Bilancio* e una *Legge di Stabilità* che debbono realizzare questi obiettivi: segue l'individuazione dei saldi di finanza pubblica che il governo deve realizzare attraverso la decisione di bilancio. Il governo non potrà, (salvo proporre una variazione del DEF nella fase immediatamente precedente alla presentazione della Legge di stabilità), uscire dai confini fissati dalla Risoluzione parlamentare sul DEF (che prima si chiamava Documento di Programmazione Economica Finanziaria – DPEF). Potrà fare le sue scelte solo nell'ambito di quelle dimensioni finanziarie.

E se nel frattempo, tra il momento in cui si approva la Risoluzione e il momento nel quale si presenta la Legge di stabilità, intervengono mutamenti (per esempio, muta l'andamento dell'economia)? Poiché la sovranità è sempre del Parlamento, il Governo presenta la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza, che dà atto del mutamento e propone di farvi fronte, anche attraverso il cambiamento dei saldi. A quel punto, il parlamento discute la Nota di aggiornamento, e approva la nuova Risoluzione, che fissa i nuovi saldi e quindi approva il Documento di Economia e Finanza, come modificato in *extremis* dal governo.

Dopo l'eventuale discussione parlamentare, con conseguente Risoluzione, sulla Nota di aggiornamento del DEF (se necessaria: quest'anno è stata necessaria), si entra nella vera e propria sessione di bilancio. Essa è fondata sull'uso di due strumenti: il primo è la Legge di bilancio di previsione *a legislazione vigente*. Per definirla, il Governo prende il *quadro di finanza pubblica a legislazione vigente* e lo trasferisce dentro un bilancio di previsione analitico (tutte le voci di entrata e di spesa a legislazione vigente).

Il secondo, è la Legge di Stabilità. Il Governo è impegnato a perseguire gli obiettivi del *quadro programmatico* fissati nella Risoluzione parlamentare, quindi, il governo stesso- una volta fatta la legge di bilancio di previsione 2015-2018 a legislazione vigente - deve predisporre un disegno di legge in cui siano contenute tutte le innovazioni delle leggi di spesa e delle leggi di entrata che sono funzionali a cambiare la legislazione vigente in modo tale da realizzare gli obiettivi programmatici: è la **Legge di stabilità** (precedentemente chiamata Legge finanziaria). Dunque, la Legge di stabilità è la legge che contiene tutte le innovazioni legislative delle spese e delle

entrate necessarie per passare dal *quadro a legislazione vigente al quadro programmatico*, ovvero dal Bilancio di previsione a legislazione vigente al Bilancio di previsione programmatico. Essa rappresenta il principale strumento d'attuazione degli obiettivi programmatici, così come definiti con la Risoluzione sul DEF.

Il procedimento parte dal Governo che presenta il disegno di Legge di stabilità e la Legge di bilancio a legislazione vigente e li porta in Parlamento attorno al 15 ottobre. Da questo preciso momento inizia l'esame delle Camere. Si comincia con l'analisi della Legge di stabilità. Se mi avete seguito sin qui, sapete perché: per poter arrivare al bilancio di previsione programmatico, occorrerà che *prima* siano apportate tutte le innovazioni alla legislazione di entrata e alla legislazione di spesa che sono funzionali a trasformare il Bilancio a legislazione vigente in Bilancio programmatico. Successivamente il Parlamento (qui preso, per semplificare, come organo unico) *approva* prima del 31 dicembre la Legge di stabilità (se questo non avviene, il governo è costretto a dimettersi. Anche se, in linea teorica, può sopravvivere, con l'esercizio provvisorio).

Una volta approvata la Legge di stabilità, si interrompe il lavoro parlamentare: approvate tutte le modifiche alla legislazione vigente che consentono di passare dal Bilancio di previsione a legislazione vigente a quello programmatico, il Governo si riunisce in Consiglio dei ministri e approva la *nota di variazione del bilancio*, ossia un elenco di variazioni delle voci di bilancio derivante dalle innovazioni contenute nella Legge di stabilità. In pratica, trasferisce nei numeri del bilancio di previsione a legislazione vigente le modifiche di entrata e di spesa fatte dalla Legge di stabilità. A quel punto, torna in Parlamento, affinché esso possa votare il bilancio di previsione *programmatico*, perché modificando il bilancio di previsione a legislazione vigente in tutte le voci su cui ha agito la Legge di stabilità, si passa dal Bilancio di previsione a legislazione vigente a quello programmatico. E la decisione di bilancio è presa.

Questa procedura occupa l'attenzione del Parlamento da ottobre a dicembre, fino a quando sia la Camera dei deputati, sia il Senato, una volta eseguite le stesse identiche procedure con quasi gli stessi tempi, non approvino lo stesso testo, come se fossero un'unica Camera.

Fatta chiarezza sul procedimento della decisione di bilancio a livello nazionale, si può comprendere meglio come le regole europee influiscano sulle decisioni "locali". Le regole europee si applicano con maggiore incidenza al Documento di Economia e Finanza, nella fase iniziale della procedura, perché è in quel Documento che i vincoli e gli impegni che il Paese ha preso con gli altri membri dell'Unione – ma, soprattutto, con gli altri membri dell'Unione monetaria -, hanno una maggiore evidenza. Per l'Europa è più importante il DEF della Legge di stabilità (questa seconda è il necessario completamento del primo): il disegno di politica economica e fiscale per il futuro e la verifica del rispetto delle regole europee emerge meglio dal Documento di Economia e Finanza.

Veniamo ora alle regole europee. Quelle che qui ci interessano sono espresse in termini quantitativi, e sono fissate dal trattato del 1992.



Invero le regole fondamentali fissate dal trattato di Maastricht firmato nel '92 sono:

- a) Il rapporto tra indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, cioè dello Stato centrale e delle Amministrazioni locali di ogni Paese non può superare il 3% del Prodotto (**regola del 3%**);
- b) Il rapporto tra volume globale del debito e Prodotto Interno Lordo deve tendere verso il 60%.

Sia sul primo, sia sul secondo obiettivo sono intervenute importanti novità nel corso della Grande Recessione che ha colpito l'Europa a partire dal 2007.

Per quel che riguarda la prima regola, si sono avute forti critiche dall'ex Presidente della Commissione Prodi, il quale ha segnalato che «non è stupido che ci siano i parametri come punto di riferimento. È stupido che si lascino immutati 20 anni. Il 3% del rapporto deficit prodotto interno lordo [deficit/PIL] ha senso in certi momenti, in altri sarebbe giusto lo zero, in altri il 4 o il 5%. Un accordo presuppone una politica che lo gestisca e la politica non si fa con le tabelline» (*Il Sole 24 Ore*, 2013). Queste critiche sulla regola del 3% traggono fondamento dal fatto che producono un comportamento della politica fiscale eccessivamente *pro-ciclico*: se si è in una situazione di buon andamento dell'economia – più 2% all'anno rispetto all'anno precedente –, consentire ai bilanci pubblici di tutti i paesi europei di far segnare un indebitamento del 3% serve a poco – qualche decimale in più di crescita di un Prodotto già più che soddisfacente di suo. Allo stesso modo, mettere limiti troppo rigidi – una regola numerica valida *in ogni circostanza* – per le fasi nelle quali l'economia stagna o è in recessione è del tutto sconsiderato: è infatti necessario un intervento *anti-ciclico* della politica fiscale, per sostenere gli investimenti e la crescita, oppure per mitigare le conseguenze sociali prodotte dalla crisi (come la disoccupazione, l'esigenza di sostenere la parte più debole della popolazione). Dunque, concludendo: il ciclo è negativo? La spesa pubblica deve avere segno positivo (cioè si spende di più, sia per “fare” eguaglianza, sia per produrre crescita). Avere invece una regola che tende a prescindere dall'andamento dell'economia, da rispettare *a priori*, è controproducente, soprattutto in contesti di bassa crescita.

In Italia, queste critiche alla regola del 3% sono state recepite nella riforma dell'**Articolo 81** della Costituzione, attuato dalla legge “rafforzata” n. 243 del 2012. L'Art. 81 della Costituzione recita: “Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”.

Il *ricorso all'indebitamento* è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali*...”

L'Italia ha contribuito ad adottare alla dimensione europea e tradotto nelle regole nazionali, tramite il nuovo l'Articolo 81 della Costituzione, il seguente principio: la politica fiscale deve assumere un connotato anti-ciclico. Ecco cosa significa “equilibrio di bilancio” *tenendo conto*

*dell'andamento del ciclo*. Questo significa, in pratica, che si deve avere una oscillazione del saldo di bilancio attorno alla linea dello zero (ovvero attorno all'equilibrio): quando l'economia ha segno positivo si deve produrre *avanzo* di bilancio, in modo tale da poter essere in grado di compensare, rimanendo attorno alla linea dell'equilibrio nel medio periodo, il momento nel quale l'economia inizia a peggiorare e potrà generare disavanzo. Dunque, chi afferma che il nuovo Articolo 81 propone uno “stupido” pareggio di bilancio, che prescinde dal ciclo, dichiara una cosa tecnicamente non vera. Il pareggio cui si riferisce questa critica è il pareggio nominale: la somma di tutte le uscite è uguale alla somma di tutte le entrate. Il nuovo Articolo 81, al contrario, indica di raggiungere il pareggio di bilancio *tenendo conto dell'andamento del ciclo*: è una traduzione in termini giuridici, (ma, comprensibile ai cittadini), del principio del **pareggio di bilancio strutturale**, che si contrappone al **pareggio di bilancio nominale**.

Il pareggio di bilancio strutturale è il prodotto di un complesso calcolo. Il pareggio di bilancio nominale esiste in natura, dato che è solamente la differenza zero tra il totale delle entrate e il totale delle uscite. Il *calcolo* del pareggio di bilancio strutturale *tiene conto*, aggiornandosi continuamente, degli effetti sul bilancio dell'andamento dell'economia. Se l'economia è in recessione, anche in assenza di mutamenti della legislazione di spesa e della legislazione di entrata, si avranno degli effetti negativi sul bilancio. Perché, ad esempio, la politica fiscale dovrà fornire maggiore sostegno al reddito dei disoccupati. Al contrario, se l'economia è in crescita, i disoccupati si riducono. Anche se la legislazione di spesa rimane la stessa, per le due differenti situazioni, nel primo caso si avrà una spesa pubblica in aumento, mentre nel secondo caso lo Stato spenderà molto meno. Dunque, pur *non* essendo cambiate le decisioni discrezionali di spesa che spettano al governo, è a causa dell'andamento dell'economia – cioè del ciclo economico – che si determina un effetto sul bilancio pubblico. Se l'economia va bene, poiché la base imponibile per il prelievo fiscale è fortemente influenzata dall'andamento del PIL, si avrà un aumento delle entrate. Al contrario, se l'economia va male.

**Il pareggio strutturale** è invece frutto di un calcolo, in forza del quale si neutralizzano, nel bilancio, questi due effetti opposti: se l'andamento del ciclo è negativo, si tenderà al pareggio strutturale anche se, in termini nominali, si ha indebitamento. Quest'ultimo, infatti, può essere un indebitamento che non determina uno squilibrio strutturale – spareggio strutturale – pur essendo significativo in termini nominali, alla condizione che derivi dal ciclo economico. La stessa cosa, in senso opposto, si può affermare quando l'andamento dell'economia è molto positivo: si avrà il pareggio strutturale se si produrrà un *avanzo*, in modo che l'oscillazione in surplus consentirà di finanziare un maggiore disavanzo futuro.

Questa è la regola europea, tradotta nel nuovo Articolo 81 della Costituzione. Essa è molto incidente, perchè cambia l'impostazione della politica di bilancio e influisce direttamente sulle grandezze fissate nel Documento di Economia e Finanza: ogni Paese, in rapporto alla sua specifica condizione di finanza pubblica, deve conseguire un *obiettivo di medio termine (OMT)*. L'obiettivo di medio termine è un obiettivo di finanza pubblica, un saldo (ovvero un rapporto tra entrate e uscite) *definito in termini strutturali* (dunque non in termini nominali, come la regola del 3%). L'obiettivo di medio termine dell'Italia è il pareggio strutturale. Gli accordi europei

definiscono anche i passi di approssimazione a questo obiettivo: l'Italia deve realizzare passi di avvicinamento al pareggio strutturale pari allo 0,5% del Prodotto ogni anno, fino al conseguimento dell'obiettivo, cioè del pareggio strutturale, fissato, attualmente, al 2017.

Possiamo ora passare all'esame della sessione di Bilancio 2015-2018. Il Governo ha preso atto che l'economia è ancora in piena recessione. In secondo luogo, ha affermato che è sul punto di realizzare radicali riforme strutturali, in tutti i campi (lavoro; istruzione; fisco; giustizia). Riforme che, una volta realizzate, innalzeranno le capacità competitive del Paese. Se si effettuasse tutto l'aggiustamento necessario, fino allo 0,5% del PIL, in piena recessione, non si otterrebbe il risultato sperato. Ovvero, non ci si avvicinerebbe al pareggio strutturale, ma si penalizzerebbe ulteriormente la crescita. Quindi, il Governo conferma il rispetto della regola del 3%, ma si orienta per l'utilizzo di tutti i margini finanziari disponibili (stando sotto il 3%), per una politica di bilancio espansiva, finanziando le riforme che si intendono realizzare. Se le regole previste dai Trattati vengono interpretate rigidamente, si impongono manovre di correzione di tipo restrittivo che penalizzano la possibile ripresa economica. Per questo, il Governo, confermando l'intenzione di perseguire il pareggio strutturale, propone di migliorare l'indebitamento strutturale nel 2015 solo dello 0,1%, invece che dello 0,5%. Un passo verso l'obiettivo del pareggio strutturale, più piccolo di quello previsto dagli accordi. I Trattati consentono scelte come questa: in particolare, esse vengono previste dal cosiddetto *Six-Pack*, un insieme di riforme che ha definito le regole che presiedono alla procedura di verifica dei risultati fissati negli accordi. Un insieme di regole in cui si fa esplicito riferimento a "circostanze eccezionali", che devono essere prese in considerazione per motivare scelte divergenti rispetto a quelle contenute negli accordi: il governo ha la piena fiducia che, in sede europea, una proposta di questo genere possa essere valutata positivamente ed accolta.

Concludendo: in un periodo così lungo di recessione, *deve* essere inteso come "circostanza eccezionale". E, quanto all'art. 81 della Costituzione, la nuova norma costituzionale consente di fare politiche di sostegno all'economia in deficit. È infatti concesso fare disavanzo, ma nella programmazione pluriennale è necessario precisare che, nel momento in cui l'economia uscirà dal territorio negativo, si produrrà un avanzo che compenserà questo passivo. In questo modo, nel medio periodo si otterrà uno zero, cioè il pareggio, ma non anno per anno. Il pareggio nominale è anno per anno, mentre il pareggio strutturale è di lungo periodo e contempla oscillazioni positive e negative purché attorno allo zero. Dunque affermare che il nuovo art. 81 obbliga comunque al pareggio non è né fondato né corretto.

La difficoltà di questo confronto con l'Europa è molto accresciuta dalle circostanze attuali, in quanto la procedura per l'insediamento dei nuovi organismi comunitari è molto lunga (anche più di quella dell'insediamento del Presidente degli Stati Uniti d'America): si presenta un serio problema procedurale, perché è la vecchia Commissione che riceve i documenti e deve formulare le prime proposte. Ma non sarà quella che concluderà la procedura, poiché nel frattempo si insedierà la nuova Commissione, che dovrà formulare il giudizio finale. È evidente che le due Commissioni devono lavorare congiuntamente, attraverso un percorso complesso che dovrà essere co-gestito dalla vecchia e dalla nuova Commissione.



Appendice: 1 – Un giudizio sulle politiche di austerità e possibili proposte di fuoriuscita.

Per affrontare la crisi, si confrontano due ricette. La prima, è quella che agisce dal lato della domanda: politiche di bilancio espansive, per sostenere la domanda aggregata (consumi + investimenti); spendere di più, anche in deficit, perché la crisi è causata fondamentalmente dalla debolezza della domanda. A questa linea dei ‘domandisti’ si contrappone quella degli ‘offertaisti’, i quali affermano che la ragione della crisi consiste nell’enorme squilibrio di bilancia commerciale tra paesi in surplus (cioè paesi con una produttività totale del lavoro e dei fattori elevata, quindi fortemente competitivi), che esportano molto più di quello che importano, e Paesi in pesante disavanzo commerciale e dei pagamenti correnti. Da un parte, la Germania che ha un surplus del bilancio del 7% del PIL nel 2013 – quello della Cina in *rapporto* al Prodotto interno lordo è inferiore. Dall’altra parte, paesi che stanno in disavanzo commerciale (cioè importano molto più di quello che esportano), come la Grecia. Prima della conferenza di Bretton Woods (luglio 1944), Keynes ha cercato di delineare i caratteri di un nuovo sistema monetario, affermando che, se si vuole un sistema monetario stabile (stabilità del cambio fra monete diverse), si deve intervenire per ‘penalizzare’ i paesi in eccesso di surplus e i paesi in eccesso di disavanzo. Perché questi eccessi per un pò si sostengono vicendevolmente, e sembrano compatibili con l’equilibrio. Ma quando, per una qualsiasi ragione, l’instabile equilibrio viene meno il sistema esplode.

Gli ‘offertaisti’ ne ricavano che la crisi non è dovuta alla insufficiente domanda aggregata, ma al fatto che ci sono paesi dove la competitività e la produttività sono troppo basse. E’ quindi indispensabile, concludendo, che proprio questi paesi facciano riforme incisive dal lato dell’offerta (della capacità produttiva).

Queste due posizioni “assolute” e totalmente inconciliabili, non possono portarci lontano. La verità è che nell’Unione europea ci sono Paesi che possono e devono fare politiche espansive di bilancio. Sono i Paesi in surplus di bilancia commerciale: la Germania deve aumentare i suoi salari, al fine di aumentare i suoi consumi. E, così facendo, farà aumentare le esportazioni dei paesi del Mezzogiorno d’Europa verso la Germania, riducendo lo squilibrio di bilancia commerciale. Ma anche l’Unione europea come tale è perfettamente in equilibrio con il resto del mondo: infatti non ha né un attivo troppo grande, né un passivo. Questo significa che l’Unione Europea può fare politiche di bilancio espansive. Hanno dunque ragione i ‘domandisti’: devono cambiare le scelte di politica fiscale, diventando più espansive sia alla dimensione europea, sia nei paesi in surplus commerciale.

I paesi che stanno in deficit di bilancia commerciale e che hanno problemi di produttività, devono invece fare riforme strutturali: su questo, hanno ragione gli ‘offertaisti’. È l’incontro di queste due visioni quello che ci serve. Come fare? Mediante il coordinamento delle politiche economiche fiscali alla dimensione europea.

Appendice: 2 – Possibili modifiche dei parametri fissati dai Trattati europei.

Su questo punto si dovrebbe partire con il cambiare il segno delle politiche fiscali alla dimensione europea, a partire dai *project bond*, che sono sostanzialmente diversi dagli *eurobond*.

Gli *eurobond* consistono nel prendere una quota del debito sovrano dei singoli Stati, per portarla alla dimensione europea, dove si fa luogo all'emissione di titoli di debito pubblico (garantiti dal merito di credito dell'Unione europea) da parte di un organismo comunitario. Per fare questa scelta, è indispensabile una **cessione di sovranità sul potere di bilancio**, perché nessuno Stato accetterà di mettere in comune quote di debito sovrano se non si mettono in comune le decisioni fondamentali sul bilancio. Dunque, se ci sarà una cessione di sovranità verso organismi comunitari democratici, allora si potranno creare gli *eurobond*. Senza questa cessione di sovranità, risulterà impossibile.

I *project bond* sono una cosa diversa: un'emissione di titoli di debito pubblico europeo sull'elevato merito di credito dell'Unione Europea – l'Europa come tale pagherebbe interessi bassissimi sul mercato globale dei capitali, proprio per la sua robusta credibilità – per impiegare il ricavato in investimenti in infrastrutture materiali e immateriali, come progetti europei di ricerca in grado di aumentare il ritmo dell'innovazione tecnologica.