



C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 394*.

I curatori, nello sforzo di riportare ad unità la vastità delle tematiche trattate dai diversi contributi, individuano, nella «tensione tra la natura politico-discrezionale della decisione di bilancio e la natura tecnico-razionale degli indicatori», un *technicalization process* («tecnicizzazione») della decisione politica e un *politicization process* («politicizzazione») della decisione tecnica, come se le due tipologie di decisione stessero per convergere verso un punto - un ideale *break even point*, un momento di equilibrio - che ancora non appare chiaro. Invero, a seconda delle tipologie di crisi che si sono verificate - e ne abbiamo attraversate due di diversa natura ma entrambe economicamente devastanti - i due fenomeni, quando a prevalere sia il primo tipo di decisione o il secondo, si allontanano - respingendosi - dal punto di corretto bilanciamento e invadono i rispettivi spazi.

Quindi la domanda a cui il testo non intende rispondere nettamente ma che ne permea la logica strutturale è: numeri sì o numeri no?

Occorre partire dalla fine del volume. Nell'illuminante scritto di Joerges "*Observations on the Integration through Law Paradigm, Karl Polanyi's Economic Sociology, the Commodification of Money in the Eurozone, the Disregard of Europe's Socio-economic Diversity and the Overbundening of Law and Jurisprudence*" (pp. 379 ss.), che non a caso costituisce la chiusura - e la cornice - della discussione, viene proposta la metodica che dovrebbe guidare tutti gli studi di carattere interdisciplinare. L'Autore descrive la teorica di Friedrich Kratochwill (contenuta nel suo *How (il)liberal is the Liberal Theory of Law? Some Critical Remarks on Slaughter's Approach*, in *Comparative Sociology*, 9, pp. 120-145), che individua tre diverse tecniche di studio interdisciplinare: *i*) il *Chinese menu approach*, che indica un metodo fondato sull'avanzamento parallelo degli studi, senza interazioni e/o integrazioni; *ii*) la strategia di «colonizzazione», in cui ciascuna disciplina offre il proprio approccio come «strumento universale per generare conoscenza» e *iii*) la tecnica - scelta da Joerges - dell'integrazione tra le intuizioni delle diverse discipline, perché possano *servirsi* reciprocamente per progredire (p. 380).

I curatori sono riusciti nell'ultima operazione. Nell'introduzione di Corrado Caruso e Marta Morvillo, "*Il governo dei numeri. Oggettività tecnica e discrezionalità politica nella decisione di bilancio euro-nazionale*" (pp. 9 ss.), infatti, il coordinamento contenutistico dei diversi contributi restituisce al

* Contributo sottoposto a *peer review*.

lettore quell'*integrazione* auspicata sopra, attraverso un'argomentazione che fa tesoro sia della disciplina economica che di quella più squisitamente giuridica. Insomma, le tre parti di cui consta l'intero volume vengono connesse dall'introduzione e dalle conclusioni, in un *continuum* logico-scientifico riuscito, che restituisce l'esito di una riflessione, piuttosto che un insieme di parti scollegate.

Questa recensione intende partire da questo vincente aspetto di metodo.

Lo sforzo degli Autori è concentrato nel trovare una possibile risposta o, quantomeno, degli spunti per un *miglior utilizzo* dei parametri macroeconomici, che appaiono *schiavi* della discrezionalità dei governanti e *indigesti* per l'opinione pubblica.

Attraverso la descrizione del percorso che ha condotto all'attuale conformazione dell'Unione Monetaria Europea, che, nella sua cripto-genesì, doveva essere incastonata in un *embossed liberalism*, si dimostra come, per le note circostanze storico-economiche, sia stata dapprima governata con le regole, poi con i numeri, per poi scivolare nella *governance through numbers* (pp. 95 ss.).

Quindi, si comprende come gli Autori, alla fine, auspichino un "governo con i numeri", che, nel diverso caso di *governance through numbers*, sarebbero neutralizzati dalla politica che li strumentalizzerebbe – come accaduto e forse accade - per uscire dall'area della sua naturale *accountability* e ammantare di un naturale "fascino da torre eburnea" le proprie scelte.

È questo il circolo vizioso cui si rischia di far scivolare la democrazia: se da un lato, gli indicatori sono *scelti* da chi governa, essi, dall'altro, appaiono, per la loro intrinseca natura tecnica, difficili da attribuire alla politica, *opacizzando* la *democraticità* della discussione sul bilancio e, conseguentemente, indebolendo la responsabilizzazione politica connessa alle scelte finanziarie.

Si legge, infatti, come sia proprio questa la tendenza italiana dell'inserimento delle c.d. «clausole di salvaguardia» nella legge di bilancio e di come la Corte costituzionale, in un rinnovato ruolo di organo di chiusura, tenti di non onerare le generazioni future di scelte fatte in nome della politica contemporanea (pp. 273 ss.).

Tre sono le parti in cui il volume collettaneo è diviso: l'ordine economico-monetario dell'Unione europea; le istituzioni dello spazio sovranazionale e le istituzioni dello spazio interno.

La prima dimostra come, alla fine, la *politizzazione dei numeri* abbia partorito più "mostri" della *numerizzazione della politica*. Infatti, dal lato nazionale, è la politica che *avvalora* la necessità di indicatori utili a *creare* consenso su politiche irrealizzabili per i vincoli economici sovranazionali (creando nei votanti la sensazione dell'essere imprigionati in una "cella buia e fredda", pp. 23 ss.).

Ogni contributo costituisce un passaggio logico fondamentale atto a dimostrare il suddetto assunto.

Il vizio originario, come rilevato da Jessica de Vlieger e Daniel Mugge, nel saggio "*The Ambiguity of Public Debt Measures*" (pp. 33 ss.), è costituito dall'ambiguità delle misurazioni del debito pubblico. Infatti, la tecnica economica, lungi dal determinare esclusivamente il metodo di rappresentazione della realtà (l'insieme dei dati dell'economia reale), individua anche l'oggetto della misurazione (alcuni dati, invece di altri, rappresentanti la realtà fattuale). Così facendo gli esiti delle misurazioni si prestano a interpretazioni anche particolarmente discordanti. Nel caso

specifico del debito pubblico, ad esempio, la risultante del calcolo può variare, e anche di molto, quando si inseriscano o meno nella quantificazione gli *assets* dello Stato (p. 41 ss.).

A ciò si aggiunga come la carenza di visione economica generale (avendo dette tecniche ad oggetto l'economia del singolo Stato membro, piuttosto che dell'intera Unione europea), fossilizza le istituzioni europee nell'esame di una specifica economia, facendo perdere lo sguardo di insieme. La conseguenza è che non vengono adeguatamente valutate le positive interrelazioni economiche nell'intera Eurozona.

Infine, la mancanza di questa visione di insieme, collegata all'assenza di politiche fiscali comuni, spiega la solitaria azione della Banca Centrale Europea e le sue politiche *straordinarie* (p. 77 ss.).

E allora che fare? Nella seconda parte, si esplora la *trasformazione* degli indicatori da rigidi parametri a *numeri* in mano alla discrezionalità politica: è noto, infatti, come la flessibilizzazione dal 2015 sia stata inserita dalla Commissione tra gli strumenti per la valutazione delle politiche macroeconomiche degli Stati membri (pp. 155 ss.).

D'altronde non poteva essere diversamente. Il fatto che Germania e Francia siano state escluse dalla procedura sanzionatoria per *deficit* eccessivo ha escluso l'applicazione rigorosa dei rigidi parametri di Maastricht e dato vita, prima, a una delegittimazione delle procedure di controllo e sanzione dei Paesi poco virtuosi e, poi, a una vera e propria "nuova" procedura che della flessibilizzazione, appunto, ha fatto un metro autonomo di valutazione. Ciò, attraverso l'inserimento, non a torto, delle situazioni contingenti di ogni Stato membro che naturalmente - per particolarità della forma di governo, dell'economia che la sorregge e delle concrete situazioni che vive - deve poter "giustificare" il perché stia attuando quelle determinate politiche in quel preciso momento.

Soprattutto dall'inizio della Grande crisi finanziaria del 2008, dunque, a un'Europa impreparata si è cercato di sostituire un'Europa più "performante" riguardo alle crisi sistemiche. Tutti si erano, infatti, accorti (economisti in testa) che il Mercato Unico aveva ormai prodotto un'interdipendenza tanto forte quanto fragile (se solo uno Stato membro avesse avuto problemi con i mercati).

Non si può, su questo punto, non essere d'accordo con quanto concluso da Nicola Lupo nel saggio *"La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione"* (pp. 257 ss.). Il costituzionalista non deve tener conto di questo "terzo incomodo" che può fare la fortuna o meno di uno Stato (con buona pace dei diritti dei suoi cittadini).

Il mercato, infatti, in un sistema globalizzato come quello in cui viviamo, ha necessità di essere considerato non solo come variabile ma anche come *attore* con cui fare "bella figura", pena «molti aspetti deleteri per i cittadini e per le imprese» (p. 266).

Allora, posta la «tendenziosità dei parametri macroeconomici nell'Eurozona», con l'affermazione della loro «flessibilità» in seno alle trattative multilivello sui bilanci nazionali, i parlamenti sono i nuovi attori da ri-scoprire in un'ottica sovranazionale, magari - come propone Cristina Fasone, nel saggio *"La debolezza della rappresentanza democratica nell'Unione economica e*

monetaria: lezioni da trarre e sviluppi possibili per i parlamenti” (pp. 203 ss.) - attraverso i «dialoghi economici» (pp. 218 ss.).

Alla dimensione sovranazionale fa da contraltare quella interna, trattata nella Terza parte del volume. In Italia, infatti, la decisione finanziaria ha sempre più studiosi e giurisprudenza impegnati nel garantire, qualora la politica non lo faccia, una “tenuta” intrinseca.

Se, a tutt’oggi, le assemblee elettive sono praticamente “fuori” dal *two-level game* della sessione di bilancio, il loro auspicabile attivismo dovrà essere sorretto sia dall’implementazione degli *Independent Fiscal Institutions* (nel caso italiano, l’Ufficio parlamentare di bilancio) sia, come si è anticipato, da una maggiore partecipazione di delegati ai detti «dialoghi economici».

A ciò si aggiunga il rinnovato ruolo della Corte costituzionale cui pervengono anche questioni di legittimità costituzionale «in relazione a norme con effetti solo indiretti sull’equilibrio di bilancio». Questo dato, se collegato all’«ampiezza della visuale della Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto, estesa sull’intera gestione amministrativa e il relativo quadro normativo», potrebbe portare quest’ultima ad avere un ruolo di «Procura generale della Corte costituzionale a riguardo di tutta la produzione legislativa» (p. 349). Si avrebbe così – almeno è questo l’auspicio di Khelena Nikifarava nel contributo *“Il guardiano dei numeri: l’equilibrio di bilancio visto dalla Corte dei conti in sede di parificazione dei rendiconti regionali”* (pp. 341 ss.) - un giusto e valido controllo del potere di bilancio, soprattutto se si riconosca ad esso la natura di «bene pubblico» (così è stato più volte definito dalla Corte costituzionale).

Insomma, il volume - non sintetizzabile in breve perché densissimo di spunti, riflessioni, domande e riferimenti storici - va letto più e più volte. Ciascun intervento degli autorevolissimi Autori che vi hanno partecipato, infatti, costituisce un’autonoma riflessione, seppur imbrigliata nel senso comune della valutazione di cosa siano stati, sono e saranno, nell’integrazione europea, gli indicatori macroeconomici (i “numeri”) che sempre più spesso agitano il dibattito pubblico, tecnico e non.

I temi sono tanti e tali che la scelta di trattarli in un’opera collettanea si è rivelata la migliore. Ciò in quanto un singolo punto di vista non avrebbe consentito di cogliere le *intuizioni* di così diversi ambiti di studio, facendo perdere quel senso di interdisciplinarietà che deve ormai essere una prerogativa dello studio delle moderne “Costituzioni finanziarie” europee.

Sergio Spatola