

La legge “rafforzata” di bilancio, il CBO alla portoghese e i commenti all’amatriciana

*di Marco Causi
dicembre 2012*

Il commento pubblicato su Astrid, a firma Leo Giunti, sulla legge “rafforzata” di bilancio approvata dalla Camera nei giorni scorsi, in attuazione della legge costituzionale che ha modificato l’articolo 81 della Costituzione, è superficiale e disinformato. Non può restare senza risposta.

A Giunti non interessa nulla dei primi quindici articoli della legge in questione. Si tratta probabilmente, secondo il nostro commentatore all’amatriciana, di secondarie bazzecole: ancorare le procedure di bilancio al nuovo principio dell’”equilibrio”; renderle coerenti con gli obiettivi a medio termine definiti nelle decisioni dell’Unione Europea; evitare che tutto ciò si traduca in inutili o dannose camicie di forza; introdurre una rigorosa regola di freno sulla dinamica della spesa pubblica; definire gli eventi eccezionali che consentono scostamenti dagli obiettivi a medio termine e i meccanismi dei successivi piani di rientro; estendere questi strumenti al complesso delle amministrazioni pubbliche; regolare la novità del concorso dello stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali; riformulare i principi fondamentali della contabilità pubblica e, soprattutto, il contenuto e la struttura della legge di bilancio.

Nulla di tutto ciò viene ricordato nel commento di Giunti, e nulla del difficile e complesso lavoro di armonizzazione e sintesi fra i diversi testi originariamente depositati al Senato e alla Camera. Al nostro commentatore interessano solo gli articoli finali, quelli che vanno dal 16 al 19, che istituiscono l’organismo indipendente per l’analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e

l'osservanza delle regole di bilancio, il nuovo Ufficio parlamentare di bilancio (Upb).

In realtà, a Giunti non interessa entrare nel merito di quisquillie come, ad esempio, le funzioni del nuovo organismo; la possibilità che esso venga chiamato a valutare l'impatto dei provvedimenti legislativi più significativi (creando così per la prima volta un vero e proprio contraltare alle relazioni tecniche predisposte dagli uffici del governo); la differenza fra i diversi modelli internazionali di *fiscal council*; la compatibilità delle normative europee, di derivazione Ocse, in materia di *fiscal council* con le esperienze storicamente diverse che hanno origine da oltre Atlantico (organismi di controllo parlamentare del bilancio presso le assemblee elettive, del tipo *Congressional Budget Office*, CBO). Non si sofferma, il nostro commentatore, sull'originalità della soluzione che l'Italia potrebbe produrre con la legge in questione: un ufficio indipendente dal governo, ma collegato con il parlamento. Non gli passa vagamente per la mente che il nodo di fondo da sciogliere è quello di contemperare le previsioni normative europee (che in sostanza propendono per una sorta di "super-ufficio" governativo, interlocutore di Bruxelles) con una lunga e importante battaglia politica e culturale che da anni si svolge in Italia per rafforzare, sulla scorta del modello statunitense del CBO, la trasparenza delle decisioni di bilancio e la verificabilità degli atti e dei numeri presentati dal governo.

A Giunti importa solo una questione: se l'ufficio sarà monocratico oppure governato da un collegio. Perché in questo secondo caso, che è quello scelto dalla Commissione bilancio e poi dall'aula della Camera, si può facilmente innestare l'ennesima polemica anti-casta: i partiti vogliono la spartizione.

Ora, chi scrive questa nota non vuole certo difendere numerosi e censurabili comportamenti che, anche recentemente, hanno visto i partiti responsabili di nomine discutibili. Sono convinto, anzi, che un passo indietro della politica dalla gestione (dell'amministrazione, delle aziende, ecc.) sia essenziale per far ripartire

la macchina pubblica italiana, e lo stesso vale nei confronti delle autorità indipendenti. Non mi convince tuttavia l'idea che la soluzione al problema sia di trasformare tutti gli organi collegiali in organi monocratici: se davvero lo vogliono, i partiti si spartiranno i diversi organi monocratici, piuttosto che i collegi all'interno di ciascuno. E se invece in Italia si dovesse affermare finalmente una diversa etica nella politica, allora la questione monocratico-collegiale sarà superata in radice.

Giunti ironizza sull'intervento di un deputato che cita le esperienze di Irlanda e Portogallo. Faccio *outing*: quel deputato sono io. E penso che ci sia davvero poco da ironizzare. Infatti, quei due *fiscal council* sono stati istituiti nel corso del 2011, parallelamente al varo dei programmi di aiuto predisposti dall'Unione a vantaggio dei due paesi che, accanto alla Grecia, hanno incontrato difficoltà di accesso ai mercati quando è scoppiata la crisi dell'eurozona e il contagio perverso fra debiti sovrani e debiti bancari. Sono quindi l'esempio più vicino a noi di cosa davvero l'Europa vuole da parte dei paesi che potrebbero aver bisogno del suo aiuto finanziario, o anche soltanto della sua solidarietà in un contesto di crescente integrazione federale delle politiche di bilancio. E hanno due caratteristiche: non rispondono ai parlamenti nazionali; sono diretti da organi collegiali, in entrambe i casi di cinque componenti. Nel caso portoghese è previsto che almeno due componenti del *board* debbano essere di nazionalità diversa da quella portoghese.

Non è quindi l'Europa a chiedere una direzione monocratica dell'organismo indipendente di controllo del bilancio. Anche nel caso olandese e in quello inglese, dove la scelta del *fiscal council* è stata endogena e non indotta dalla crisi e dalle nuove regole europee, la direzione è di un collegio di tre persone. Il motivo a me sembra chiaro: l'organismo in questione ha delicate responsabilità; potrebbe smentire ciò che dice il governo in carica; potrebbe influenzare in modo rilevante la discussione pubblica e il corso della decisione politica. La collegialità, vista sotto questo aspetto, ne rafforza l'autorevolezza e l'indipendenza: potrebbero farne

parte esperti di diversi orientamenti culturali (ad esempio, keynesiani e monetaristi) i quali, se raggiungono l'accordo che una certa stima prodotta dal governo va rivista, sono più difficilmente criticabili di quanto non potrebbe essere un organo monocratico.

Il partito a favore del monocratico, quindi, non arriva dall'Europa, ma è tutto domestico: e se la sua motivazione nasce dalla delusione nei confronti della politica e dei partiti, pur trattandosi di una motivazione legittima, propone tuttavia una soluzione falsa e superficiale di un problema che è molto più profondo. Altre motivazioni, però, potrebbero essere leggibili da parte dei tifosi della soluzione monocratica: in alcune proposte, infatti, accanto all'organo monocratico viene insediato un comitato scientifico composto da tre persone scelte d'intesa con Banca d'Italia, Istat e Corte dei Conti. Insomma: dalla padella della casta dei politici alla brace della casta delle grandi tecnostutture.

Due conclusioni. Primo, teniamoci ben stretta l'opzione che abbiamo scelto nella riforma costituzionale, e che è stata validata nelle sedi comunitarie, per un organismo indipendente che abbia una relazione con il parlamento, e non soltanto con Bruxelles. Ne va della qualità della nostra democrazia, nella speranza poi che il prossimo parlamento possa segnare l'inizio dell'uscita dalla crisi di credibilità delle istituzioni rappresentative: una questione che io ritengo legata alla necessità di una forte svolta politica dopo il nefasto decennio berlusconiano dominato dal bipolarismo muscolare.

Secondo, i criteri per la selezione dei componenti del collegio potrebbero utilmente essere rafforzati, in modo da inserire ulteriori paletti che evitino la possibilità di spartizioni al ribasso nel processo di nomina dell'Upb. Per fare questo si può correre il rischio, nei prossimi pochi giorni di fine legislatura, di un'apposita navetta Senato-Camera. Oppure si può assumere questo impegno tramite una scelta autonoma dei regolamenti delle Camere. Ad esempio, si potrebbe introdurre la presenza di almeno un esperto non italiano, come in

Portogallo. E così Giunti potrebbe dire di avere avuto ragione: il nostro CBO sarà davvero “alla portoghese”!