

La valutazione parlamentare delle politiche fiscali: stato attuale e prospettive*

Andrea Morrone¹

I sistemi fiscali hanno “un piede” nel Novecento, quello francese addirittura nell'Ottocento, è perciò difficile parlare di valutazione parlamentare delle politiche finanziarie poiché vi è il rischio di proporre, oggi, una fotografia di una realtà che è distante anni luce dal mondo concreto che conosciamo quotidianamente.

In particolare, per quanto riguarda il fattore italiano, il tema del Parlamento, attraverso il ruolo delle istituzioni cui spetterebbe il compito di valutare le politiche pubbliche in generale, le politiche fiscali e finanziarie in particolare, è un ruolo che sconta degli aspetti problematici.

È essenziale considerare il contesto, infatti il Diritto Costituzionale non può, oggi, collocarsi se non nella dimensione europea, ed è a questa cui bisogna riferire ogni fenomeno della vita quotidiana. È importante perché tutto quello che oggi conosciamo, che insegniamo e che studiamo con riferimento al fisco, al bilancio e al tema della valutazione deve tener conto della rivoluzione che è avvenuta negli anni della crisi economico-finanziaria da parte delle istituzioni europee, degli Stati membri dell'Europa, delle Istituzioni Internazionali e di tutta quella serie di atti che in sede europea, in sede internazionale, sono stati adottati in materia di pareggio di bilancio e di tenuta sotto controllo dei conti pubblici, del bilancio pubblico e, in particolare, del debito pubblico. Questo è importante, in tema di pareggio di

* Come citare questo articolo: A. MORRONE, *La valutazione parlamentare delle politiche fiscali: stato attuale e prospettive*, in Studi Tributari Europei, 2016, n. 1 (ste.unibo.it), pp. 43-48, DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.2036-3583/7825>.

¹ Andrea Morrone, Professore Ordinario in Diritto Costituzionale presso l'Università di Bologna.

bilancio, perché tutti gli atti europei, a partire dal *fiscal compact* ma anche il *six pack* e il *two pack*, e tutta l'altra serie di atti adottati in questi anni, hanno posto l'accento, in maniera sempre più forte, sull'esigenza che la costruzione europea non può svolgersi senza un diritto europeo del bilancio che faccia riferimento a regole comuni, sia fiscali, sia finanziarie, nel contesto europeo.

È in questo quadro che si spiegano alcune risposte, ad esempio quella italiana che insieme a quella spagnola ha una propria originalità. In Francia si era tentato di adottare la stessa soluzione, ma il cambio alla presidenza dell'Eliseo ha fatto mutare l'orientamento, con la conseguenza di recepire il *fiscal compact* addirittura modificando la Costituzione. In Italia abbiamo inserito nella Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio, e sulla base di questo abbiamo costruito una serie di regole fondamentali. Tutte le amministrazioni pubbliche devono concorrere a realizzare l'equilibrio di bilancio, lo Stato, le Regioni, gli Enti Locali. Tale obiettivo si può realizzare con un forte controllo della spesa pubblica ed in particolare del debito pubblico, con conseguente rigoroso controllo se non addirittura divieto dell'indebitamento anche se questo servisse a realizzare la *golden rule*, cioè l'utilizzazione di queste risorse per spese di investimento. Non avrebbe senso mettere in evidenza questo aspetto se non si conoscesse la verità: cioè che tutte queste regole, che costituzionalmente ci siamo dati, hanno senso ed assumono significato soltanto se inserite nel contesto europeo: ciò significa che pareggio di bilancio, controllo della spesa pubblica, freno all'indebitamento dipendono, quasi totalmente, dal diritto e dalle politiche europee.

Intanto, è già sintomatico per l'esperienza italiana che per la prima volta ci siano nella Costituzione, una serie di richiami diretti al diritto europeo: il pareggio di bilancio va garantito secondo i parametri europei, l'indebitamento, il tetto alla spesa vanno osservati in coerenza con gli obiettivi europei. L'obiettivo di medio termine, formula così ambigua e poco comprensibile, rappresenta il punto di riferimento delle politiche di bilancio nazionali.

È all'interno di questo scenario che si spiega la particolare soluzione che è stata adottata dal legislatore italiano con riferimento al tema della valutazione delle politiche di bilancio. Il varo delle relative norme e la conseguente creazione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio è avvenuto per l'urgenza di adeguarsi alle norme europee nel momento di crisi non solo economica ma anche politica che l'Italia ha conosciuto nell'autunno del 2011. In una visione comparata l'Ufficio Parlamentare di Bilancio italiano è molto più simile al *Regional Budget Office* americano, un organo quindi che deriva dal Parlamento ed è à côté delle Assemblee parlamentari, che non all'esperienza più diffusa in Europa e nel mondo e cioè quella dei *fiscal councils*. Questi sono infatti, organi che fanno la valutazione, ma restano però prevalentemente legati al potere esecutivo (vengono presieduti dai Ministri dell'economia o delle finanze), anche se con regole di autonomia ed indipendenza, con la professionalità e la particolare competenza di coloro che compongono questi organi. La loro resta una prospettiva diversa. Un conto è un organo prossimo al Parlamento e, quindi, prossimo a quella logica per cui attraverso le assemblee politiche si svolge la funzione di controllo politico dell'indirizzo di governo, un conto è l'organo di valutazione che invece è collocato in prossimità del Potere Esecutivo.

L'Ufficio Parlamentare di bilancio deve svolgere quello che nel dibattito europeo o in quello internazionale sul tema, si è sempre ritenuto che questi soggetti dovessero fare. E' un organo indipendente, la cui indipendenza è assicurata dalla legge rinforzata che lo ha istituito (legge costituzionale n. 1/2012); è composto da un Consiglio partecipato da tre persone di cui una assume con la Presidenza anche la direzione; ha ampie competenze in particolare dirette all'analisi, alla verifica, e allo svolgimento di valutazioni in queste materie: previsioni macroeconomiche di finanza pubblica, impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior importanza, valutazione degli andamenti della finanza pubblica e, soprattutto, osservanza delle regole di bilancio, così come stabilite dall'Europa, sostenibilità della Finanza Pubblica nel lungo periodo, attivazione ed utilizzo dei meccanismi correttivi quando lo Stato, come può capitare, per ragioni

interne o per contingenze economiche o di fronte a gravi eventi eccezionali, deve adottare dei meccanismi correttivi perché l'obiettivo di medio termine fissato dall'Europa non può essere raggiunto. L'Ufficio parlamentare di bilancio ha propri poteri e può essere attivato su istanza delle Commissioni Parlamentari competenti in questo ambito. L'Ufficio è entrato in funzione nel 2014, ma pur con la limitata esperienza acquisita sulla valutazione è ancora presto per un giudizio complessivo ma è positivo che abbia cominciato ad operare secondo proprie linee direttrici

E' significativo l'intervento dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'approvazione di leggi o di atti aventi valore di legge prima che questi vengano adottati, per stabilirne le ricadute finanziarie. Ha fatto molto discutere in Italia la sentenza n. 70/2015 della Corte Costituzionale sull'adeguamento delle pensioni al costo della vita; il Governo Monti lo aveva abrogato, la Corte Costituzionale lo ha ripristinato perché riteneva illegittima la decurtazione delle pensioni. Riconoscere l'adeguamento, però, avrebbe inciso sul bilancio dello Stato per 21,5 miliardi di euro con la conseguenza per il Governo di adottare dei provvedimenti correttivi per evitare di violare i vincoli europei. Per questo il Governo ha adottato un decreto legge con il quale ha dato seguito alla sentenza della Corte costituzionale solo parzialmente, riconoscendo l'adeguamento soltanto per i pensionati con un reddito molto basso per rispetto dell'equilibrio di bilancio. Lo stesso Ufficio parlamentare di bilancio nella propria audizione ha sostenuto la scelta governativa proprio per rispettare quei vincoli europei, che altrimenti la piena attuazione della sentenza della Corte Costituzionale avrebbe disatteso e ha soprattutto sottolineato al Parlamento la necessità di svolgere un'attenta funzione di controllo nella fase istruttoria dei conti pubblici.

Un'altra importante esperienza è quella in materia di manovra di bilancio: tutto ciò che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sostenuto a vantaggio della manovra finanziaria, quale ad esempio il taglio dell'imposta sul reddito della prima casa, sono stati puntualmente criticati dall'Ufficio parlamentare di bilancio. Quest'organo, nelle proprie autonomia e indipendenza, ha

criticato gli obiettivi politici decisi dal Governo come di "discutibile realizzazione" oltre ad essere difficilmente compatibili con i vincoli europei. Credo che l'Ufficio parlamentare di per sé non sia molto significativo, ma assuma un significato particolare se inserito in una rete europea di istituzioni della valutazione della finanza pubblica che è in corso di creazione nel contesto europeo. Deve diventare strumento della *governance* economico-finanziaria pubblica, con validazioni, audizioni, controlli per rendere effettive le *fiscal rules* che l'Europa continuamente adotta.

Tutto questo, però, deve fare il conto con tre nodi problematici che non sembrano facilmente risolvibili. Il primo riguarda la globalizzazione dell'economia, un mercato che sfugge non soltanto al controllo degli Stati ma anche supera gli stessi confini europei diventa difficilmente aggredibile con questi strumenti.

Il secondo è la drammatica contraddizione del processo europeo: da un lato vi è la debolezza delle istituzioni europee cui si contrappone, dall'altro, una crescente invadenza dell'ordinamento europeo nei settori della nostra esistenza (capillarità del diritto e dell'amministrazione europea che non corrisponde alla forza delle istituzioni europee). Una contraddizione, questa, che comporta limiti stringenti agli Stati per effetto della concorrenza nel mercato e rendere quindi difficile qualsiasi scelta politica fiscale nazionale (come si può pensare ad un sistema fiscale rimodernato nazionale senza un'Unione Europea fiscale?).

Il terzo nodo è tutto nazionale, e tocca un grave deficit istituzionale dal momento che la forma di Governo Parlamentare non si regge con la contrapposizione tra Governo e Parlamento; quando si parla di valutazioni del Parlamento nei confronti del Governo si fa riferimento ad un tipo di Governo più Presidenziale che Parlamentare. Un modello questo che poco si addice ad una dialettica tra organi, ma con cui sarebbero più coerenti istituzioni autonome e indipendenti che siano strumento delle minoranze e che possano compiere valutazioni che possano, però, influenzare le istituzioni parlamentari e diventare veramente strumenti per un efficace controllo politico delle scelte di Governo in materia finanziaria.

© Copyright Seast – Tutti i diritti riservati

© Copyright Seast – Tutti i diritti riservati