

Legge di bilancio

- *Trasformare il Dpef in un breve documento che indichi solamente saldi e obiettivi di spesa;*
- *Fare della finanziaria una vera legge di bilancio;*
- *Introdurre una data di scadenza per le leggi di spesa.*

Già il nome rivela la sua origine: documento di programmazione economica e finanziaria (Dpef). È lo strumento che, negli anni in cui la pianificazione (o programmazione, secondo l'espressione più usata) andava ancora di moda, avrebbe dovuto consentire di impostare tutta la politica economica secondo gli obiettivi fissati dal governo.

Dagli anni di quelle ambizioni programmatiche è passato un tempo sufficiente a farle in buona parte dimenticare. Ma è rimasto in piedi, assieme ad altre vestigia di cui si fatica a rinvenire il senso, un frutto tardo di quel periodo: il Dpef. Per la verità non ha mai veramente assolto alle sue funzioni di piano pluriennale della programmazione economica, riducendosi (e forse è stato meglio così) fin da subito a diventare il terreno di sfogo delle promesse economiche, delle aspirazioni impossibili, degli impegni per passare i pre-esami europei, delle ambizioni fiscali.

Sulla carta il Dpef dovrebbe definire gli orientamenti macro-economici della manovra finanziaria: individuando gli obiettivi relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione, stabilendo il relativo fabbisogno del settore statale e del settore pubblico allargato, e indicando i disegni di legge collegati alla manovra finanziaria. Il tutto messo in relazione con l'evoluzione della situazione economica e finanziaria nazionale e internazionale per il periodo di durata del bilancio pluriennale.

Alcune versioni degli ultimi anni sono costate lunghe riunioni governative e altrettanto lunghe discussioni parlamentari attorno a obiettivi comportanti profonde trasformazioni dell'economia italiana. Tutto rimasto lettera morta, perché nella successiva traduzione in legge, con la finanziaria, i vari collegati e il bilancio, delle aspirazioni del Dpef restava ben poco.

La nostra proposta è ora di trasformare il Dpef in un documento di poche pagine puramente quantitativo, concentrato sulla indicazione di saldi obiettivo e tetti di spesa per i vari settori interessati, risparmiando questo pur pregevole lavoro – utile per i convegni, però – volto ad analizzare l'intera economia italiana.

Non serve quella specie di discussione di riscaldamento, una sorta di partita amichevole (che non dà punti in campionato) nel confronto sulle misure economiche, in cui si è trasformata la sessione di maggio-giugno sul Dpef. Serve invece l'indicazione (ragionevole perché preceduta dai dati fortemente indicativi disponibili a metà anno sulle tendenze di spesa ed entrata) dei saldi generali della finanza pubblica se rafforzati dall'individuazione di precisi limiti agli appannaggi e alle competenze di ciascun settore.

Sarà importante, però, tenere in grande considerazione l'intero settore pubblico allargato e non solo le spese dello Stato in senso stretto che ormai riguardano solo il 50 per cento della spesa pubblica complessiva.

La legge finanziaria deve invece recuperare il suo ruolo di strumento per la modulazione del bilancio. Ora agisce solo al margine delle spese e riesce a toccare le entrate con maggiore facilità per incrementarle piuttosto che per ridurle. I cosiddetti tagli di spesa su cui si concentra l'attenzione durante la discussione delle varie leggi finanziarie non possono influire che sul 5 per cento delle uscite già previste in bilancio. Il resto è estremamente rigido, secondo la legislazione attuale.

A nostro avviso è possibile riformare la legge finanziaria e la legge di bilancio per dare maggiore possibilità di intervento allo strumento dinamico (la legge finanziaria) su quello inerziale (il bilancio).

Certamente darebbe buoni risultati l'introduzione della *sunset legislation* (la legislazione a scadenza), comportante la decadenza automatica delle leggi di spesa dopo un certo numero di anni. Si tratterebbe di una modifica profondissima, per la quale sarebbe necessaria una riforma di tipo quasi istituzionale.

Molte sono state le proposte per cambiare i rapporti tra governo e parlamento in occasione della presentazione, discussione e approvazione della legge

finanziaria. Nonostante i recenti tentativi (falliti) di riforma della sessione di bilancio, verificatisi anche nella scorsa legislatura - soprattutto in Giunta del regolamento alla Camera - la situazione attuale, anziché cercare un compromesso tra i diversi poteri, lascia ad entrambi mani libere ma finisce per scontentare l'uno e l'altro. Il governo comincia il lavoro da solo (perché il Dpef, come si diceva, è ottima carta da cassetto), poi ingaggia una sfida parlamentare e infine, come è successo negli ultimi anni, si rifà degli affronti subiti a colpi di fiducia.

Indubbiamente, le limitazioni al contenuto della finanziaria, elencate nella legge n. 208/1999, hanno permesso l'individuazione di ciò che può o non può essere inserito nella finanziaria, facendo però spostare il problema sui decreti-legge che, di solito presentati lo stesso giorno della finanziaria, contengono tutto quanto prima poteva essere direttamente inserito nella legge finanziaria. Un ostacolo alla "snellezza" della legge è indubbiamente rappresentato dal fatto che la discussione e l'approvazione della finanziaria seguono in parlamento, rispetto alle normali leggi di spesa, una "corsia preferenziale" - dal momento che il bilancio deve essere approvato entro la fine di dicembre. Una qualsiasi proposta di legge inserita nella finanziaria ha dunque molte più possibilità di essere approvata in tempi stretti, che non seguendo l'iter ordinario, il quale invece è soggetto a tempi lunghi e ad esiti incerti. Si assiste così ogni anno a leggi finanziarie dalle dimensioni molto ampie, in cui si cerca - con uno spettacolo tipicamente italiano - di inserire liste interminabili di emendamenti, che sono il prodotto di una grande quantità di interessi.

Da qui derivano proposte varie. Chi vuole dare più forza al governo chiede la non emendabilità della legge (da votare quindi tutta in blocco) o la non emendabilità parziale, limitando quindi il potere di cambiamento o introduzione di nuove proposte a ciascun grande capitolo della legge, oppure ancora la emendabilità solo a parità di saldi finali. Chi è per il parlamento, invece, chiede di lasciare tutto come è ora, introducendo, semmai, limiti di opportunità politica all'uso della fiducia.

Ci sono vari elementi di debolezza in queste richieste. Quelle a favore del ruolo del governo, ad esempio, non tutelano dall'uso troppo disinvolto del concetto di copertura, per cui gli emendamenti (e l'uso di maxi emendamenti governativi è invalso ormai da anni) vengono accettati o rifiutati secondo criteri che ormai sconfinano nell'arbitrarietà.

A nostro avviso per l'esame parlamentare si potrebbe rivedere, ma solamente in parte, l'impostazione generale dell'attuale rito, anche per salvare un po' il ruolo delle rappresentanze politiche e rispettare la forma di governo parla-

mentare. Il tutto all'interno di saldi definitivi fissati addirittura mesi prima, nel Dpef, e associati a tetti di spesa, altrettanto definitivi, per i vari settori (non costruiti secondo la spesa storica, ma secondo obiettivi fissati dal governo).

Sembra invece da accantonare l'idea di una discussione preventiva, tutta limitata all'interno del governo e dell'amministrazione (il che significa all'interno delle burocrazie ministeriali), per poi arrivare alla presentazione in aula di un testo blindato. La rincorsa della spesa di tipo clientelare-localistico o dei grandi compromessi di spesa (come quelli che riguardano gli interessi rappresentati dalle forti lobby di categoria) avverrebbe ugualmente, ma sarebbe limitata al chiuso degli uffici ministeriali. Non è una prospettiva augurabile. Siamo a favore della difesa anche lobbistica degli interessi organizzati, ma è preferibile che avvenga attraverso un percorso parlamentare.

Inoltre, sarebbe auspicabile che, sempre al fine di mantenere le disposizioni contenute nella finanziaria entro i limiti prestabiliti, il presidente d'assemblea eserciti fino in fondo i suoi poteri. Infatti, addirittura prima dell'assegnazione egli può accertare, sentito il parere della commissione bilancio, se il disegno di legge finanziaria rechi disposizioni estranee al suo oggetto, come definito dalla legislazione vigente. Se "corpi estranei" vi sono, il presidente ha allora uno specialissimo potere di stralcio preventivo rispetto ad essi.

Anche per tutti gli emendamenti, sia di origine parlamentare sia governativa, il potere di dichiararli inammissibili (o perché contengono materie estranee al contenuto proprio della legge di bilancio o perché privi di idonea compensazione) spetta in ultima istanza al presidente di assemblea. Egli ha dunque svariati poteri per ricondurre le disposizioni della finanziaria entro limiti necessari, l'impressione è che però non sempre ne faccia effettivo uso.

In definitiva, dunque, per contenere il consueto "assalto alla diligenza" occorrerebbe che il presidente dell'assemblea (ma anche i presidenti delle commissioni competenti) possa esercitare meglio le competenze che la legislazione attribuisce loro. Per fare ciò sarebbe preferibile ridurre il potere di emendamento del parlamento che, ogni anno, dilata e fa assumere proporzioni abnormi al disegno di legge originario. Tenendo inoltre sempre presente che il ricorso ad eventuali questioni di fiducia poste su maxi emendamenti potrebbe contenere qualcosa in più di un vizio di legittimità costituzionale.