

Sul calendario della legge finanziaria e sui quorum necessari per approvarla

di Vincenzo Russo

(pubblicato sulla “*Rivista dei tributi locali*”, n. 5, 2005)

1. Ogni anno la Legge finanziaria viene approvata in prossimità delle festività natalizie. Negli ultimi anni è invalsa la pratica di presentare un maxi-emendamento nelle ultime settimane della sessione di bilancio o, addirittura, un decreto legge con i provvedimenti a carattere economico e finanziario. Questo anno un decreto legge con provvedimenti analoghi è stato presentato contestualmente alla LF. Si tratta di provvedimenti che incidono anche sull'economia e la finanza dei livelli sub-centrali di governo. In particolare sui trasferimenti che non di rado emergono dal calcolo di formule abbastanza complicate e che peraltro devono passare al vaglio di commissioni ministeriali tecniche. Tutto questo ritarda il processo di bilancio delle regioni e degli enti locali che sistematicamente devono iniziare l'anno finanziario senza un bilancio preventivo già approvato¹.

Che l'Italia sia tuttora un assetto centralizzato dal punto di vista dell'organizzazione del governo e dei poteri fiscali trova conferma nel fatto che, nonostante la riforma del 2001, le decisioni circa le entrate e il deficit di bilanci dei governi sub-centrali, in ultima analisi, restano in testa al governo centrale.

¹ Vedi editoriale di Federico Pica, Ancora rinviati i termini del bilancio 2004, RTL n. 1/2004: 11-14 dove il professor Pica, prendendo spunto dall'ennesimo rinvio dei suddetti termini al 31.05.2004, afferma: a) che si tratta di prassi che si ripete da 25 anni; b) che pone problemi delicati tra amministrazione e politica; tra Giunta e Consiglio; tra Sindaco e Giunta con il primo che ha poteri (quasi) assoluti sulla seconda; tra Consiglio e Sindaco il quale ultimo ha spogliato di tutti i poteri il primo; tra Sindaco e Consiglio il quale ultimo mantiene l'unica residua competenza: la mancata approvazione del bilancio può mandare a casa l'Amministrazione. Non ultimo che pone seri problemi anche per l'attuazione coerente e rigorosa del Patto di Stabilità interno. Secondo Pica il termine per l'approvazione del bilancio degli Enti Locali dovrebbe essere anticipato e mantenuto fermo al 31 ottobre anche perché dopo l'approvazione del bilancio bisogna elaborare il piano esecutivo di gestione (PEG).

Lo stesso che da un lato assume misure che promuovrebbero la responsabilizzazione dei politici locali dall'altro mantiene un calendario delle procedure di bilancio che non consente alle Regioni e agli Enti locali neanche di redigere in tempi normali i loro bilanci preventivi.

Per l'ennesima volta anche quest'anno verosimilmente il termine per la presentazione dei bilanci preventivi sarà spostato a fine febbraio e probabilmente si renderà necessario un ulteriore differimento del termine a fine marzo se non oltre.

Ogni anno puntualmente si torna a discutere di LF pesante, c.c. omnibus e/o leggera. Tornano anche le alternative più drastiche quale quella dell'abrogazione della LF come se in un Paese democratico si potesse veramente fare a meno di una legge di bilancio sostanziale. Poi si torna al *business as usual*. Ma quest'anno per di più è un anno elettorale. Si finge di non sapere che c'è un ciclo politico economico elettorale che le forze in carica cercano di sfruttare.

Fin qui abbiamo avuto due LF: quella di Siniscalco e quella di Tremonti. E' facile prevedere che quella definitiva di Tremonti deve ancora arrivare.

Eppure in tempi in cui tanto si discute di federalismo il discorso sulla LF merita un poco più di attenzione con riguardo alla sua incidenza sui tempi e le procedure di bilancio dei governi sub-centrali.

2. Sono ormai sei anni che è stata approvata la L. n. 208 del 1999 di riforma delle procedure di contabilità pubblica. Con tale legge si è disposto: a) lo slittamento dal 15 maggio al 30 giugno della data entro la quale il governo centrale presenta il documento di programmazione economica e finanziaria; b) ancora peggio si è disposto lo slittamento dal 31 luglio al 30 settembre del termine entro il quale il governo centrale presenta il bilancio annuale (di competenza e di cassa) "a legislazione vigente"; c) la presentazione entro il 15 luglio alla Conferenza unificata Stato-Regioni-Città di elementi informativi sintetici sul bilancio annuale a "legislazione vigente"; d) il differimento al 15 novembre della presentazione dei provvedimenti collegati al Disegno di legge finanziaria - collegati che sostituiscono i vecchi collegati ordinamentali e che devono rientrare nella sessione di bilancio; e) l'abrogazione, dopo undici anni dall'introduzione, del c.d. collegato di sessione che rientra quindi nella LF vera e propria; ecc.

Non vogliamo fare qui un'analisi approfondita della nuova normativa sulla contabilità generale dello Stato e sulle nuove disposizioni circa i diversi strumenti tramite i quali si attua il processo di formazione della manovra annuale di finanza pubblica.

Concordo con quanti sostengono che, nel 1999, è stato commesso un errore grave perché si è rinviato e si è ritardato tutto il processo di bilancio non tenendo conto delle esigenze dei livelli di

governo sub-centrali. Al contrario di quello che si è fatto occorreva, secondo noi, anticipare tutto di almeno tre mesi.

3. Se i dati di previsione devono essere statistiche per le decisioni non occorre che esse siano precisi. Quindi il DPEF può essere ben anticipato ai primi mesi dell'anno. Il che significa che sulla base dei primi dati consuntivi dell'anno appena trascorso si fa la programmazione finanziaria per gli anni successivi.

Per brevità saltiamo il discorso su altri documenti intermedi di politica economica ma ci sembra particolarmente appropriato evitare l'inutile discussione ferragostana su alcune previsioni del DPEF. Una discussione inutile perché incentrata su ipotesi vaghe e generiche di intervento del governo nelle varie materie. La funzione vera del DPEF dovrebbe essere quella di fornire un quadro di riferimento a medio termine, gli elementi di una strategia entro la quale inserire i provvedimenti annuali. Non deve servire solo per sondare il terreno circa la natura e l'accettazione delle specifiche misure.

In linea principale, dovrebbe servire a verificare la coerenza di queste con la strategia di medio termine. Pertanto sarebbe importante che il governo presentasse la LF entro giugno e che essa fosse approvata entro il mese di settembre, cioè, entro il termine in cui attualmente essa viene presentata. Il Parlamento nazionale avrebbe tre mesi per approvarla e resterebbero tre mesi per le Regioni e per gli Enti locali per definire ed approvare i loro bilanci preventivi senza incorrere sistematicamente nell'esercizio provvisorio.

Il vero fallimento della legge finanziaria è questo e non quello di cui parlano non di rado, le stesse preposte autorità di politica economica e finanziaria di turno che, probabilmente cercano alibi dietro i quali nascondere le proprie incapacità.

Ecco perché il problema non è quello di abrogare la legge finanziaria come alcuni estremisti propongono ma di ridefinirne attentamente il calendario. In una fase storica in cui l'incidenza dei bilanci dei livelli sub-centrali di governo sembra destinata ad aumentare progressivamente verso una posizione più o meno di parità con quella del bilancio del governo centrale non è più sostenibile che a Regioni ed Enti locali non si lascino tempi ragionevoli per potere formulare ed approvare i loro bilanci preventivi.

4. La Legge finanziaria e lo statuto dell'opposizione.

Intervenendo a conclusione del dibattito sul Documento di programmazione economica e finanziaria (28.07.05), Piero Fassino ha criticato pesantemente l'impostazione di politica economica del governo che, da un lato, dichiarava di volere spendere per le infrastrutture, la ricerca e lo

sviluppo, la istruzione e la formazione, la scuola, l'Università e, dall'altro, insisteva nei propositi di riduzione delle imposte dirette e indirette (Irap) in un contesto congiunturale in cui la crescita prevista per quest'anno dallo stesso governo era zero e quella per il 2006 collocata a 1,3 - secondo alcuni osservatori largamente sopravvalutata. Affermava l'On. Fassino che persino un bambino avrebbe capito che se i propositi di maggiore spesa fossero stati seri sarebbero servite maggiori entrate. Perché delle due l'una: o il governo aveva un surplus di bilancio accumulato negli anni scorsi oppure aveva un deficit - come l'inizio della procedura per deficit eccessivo da parte della Commissione europea testimoniava negli stessi giorni. Se così il governo avrebbe fatto bene a preoccuparsi seriamente di mantenere ed incrementare gli attuali livelli di entrata.

Per questo motivo si conferma quello che sostengo da alcuni anni, cioè, che il dibattito sul DPEF è quasi tempo perso perché in esso il governo si limita a ipotizzare la strategia di politica economica e finanziaria per il medio termine. In altre parole, si individuano degli obiettivi e si accennano delle ipotesi di intervento. Il tutto in termini quanto mai vaghi ed incerti e per giunta a fine luglio con circa 2-3 mesi di ritardo. Sugli obiettivi e le ipotesi di intervento capita quindi di leggere profonde riflessioni, come quelle estemporaneamente maturate sotto l'ombrellone al mare. A settembre gli uffici tecnici cominciano a scrivere la legge finanziaria dove gli interventi prendono corpo in un modo o in un altro. Per questi motivi, ritengo che il dibattito - così come condotto in pratica ed in forte ritardo rispetto alle necessità e alle stesse previsioni di legge - non serve gran che. Anche se bisogna riconoscere che nell'autunno 2004 - rispetto ai tre precedenti - l'allora ministro Siniscalco aveva fatto una sia pure minima opera di verità.

4.1 Tanto più se consideriamo lo scadimento progressivo che si è realizzato in questi ultimi anni su tutte le procedure di bilancio anche con riguardo alla legge finanziaria stessa. Lo ripeto, questa per obbligo di legge deve essere presentata entro il 30 settembre e il termine viene formalmente adempiuto. Sennonché negli ultimi anni, il governo ha trovato sempre il modo di espropriare il Parlamento delle sue vere prerogative. Presenta una legge finanziaria anche essa in parte ipotetica e fa discutere commissioni e aule parlamentari almeno in parte inutilmente. Nelle ultime settimane della sessione di bilancio presenta un maxi emendamento con i veri provvedimenti e su di esso pone la questione di fiducia. Nel dicembre 2003, sulla legge finanziaria 2004 il Governo, su proposta del ministro Tremonti, addirittura arrivò a estrarre tutti i principali provvedimenti economico-finanziari e raccogliarli in un decreto legge svuotando di fatto la legge finanziaria.

Come ho detto, in questo modo, il governo espropria selvaggiamente le prerogative del Parlamento in materia di bilancio e vorrei ricordare a me stesso che i Parlamenti moderni nascono per legittimare e controllare le spese del sovrano assoluto e garantire i cittadini. A mio giudizio,

sostituire il monarca assoluto con il governo costituzionale (assoluto) non fa venire meno il ruolo deliberante e di controllo del Parlamento anche se bisogna riconoscere che un certo rafforzamento delle posizioni del governo in materia finanziaria ha trovato riscontro in altri paesi avanzati motivando con la esigenza di assicurare una certa rapidità nelle decisioni ed il contenimento delle pressioni corporative provenienti dai gruppi di interesse organizzati. Ma da qui a spingersi all'esproprio delle prerogative del Parlamento ce ne passa. Basti citare l'esempio degli Stati Uniti dove per controllare l'Ufficio presidenziale che elabora il bilancio il Congresso ormai da trenta anni si è dotato di un Servizio con circa 230 dipendenti. E comunque il Congresso mantiene il potere di veto sul progetto del Presidente come questo lo ha sulle leggi finanziarie e non del Congresso. Poteri analoghi ha il Bundesrat tedesco.

5. Poste queste premesse generali, all'indomani dei risultati delle elezioni regionali (20 aprile u.s.), avevo proposto un patto bipartisan di fine legislatura su tre punti: le riforme costituzionali, la legge finanziaria, rilancio della crescita e l'attuazione più ravvicinata del federalismo fiscale (art. 119 della Costituzione). La proposta era motivata dall'esigenza di salvare le riforme costituzionali e di evitare che la maggioranza da sola facesse una legge finanziaria 2006 di tipo fortemente elettorale. Ho inviato la mia proposta ad alcuni amici che si occupano di questi problemi ma nessuno mi ha risposto. C'è stata qualche eco su alcuni giornali ma poi il problema è rientrato nel cono d'ombra. Da ultimo l'esigenza di un approccio bipartisan è stato ripreso da Giacomo Vaciago (il Sole 24 Ore del 4 ottobre us). Devo ancora ricordare che discutendo di riforme costituzionali, fatte a colpi di maggioranza, si è discussa e si discute l'ipotesi di uno statuto dell'opposizione.

A mio giudizio, le procedure e i quorum con cui si approvano le leggi finanziarie sono una questione che rientra nella materia, nella logica dei poteri di veto.

Mi ha fatto quindi molto piacere leggere sull'Unità del 29 luglio il discorso che Piero Fassino aveva svolto il giorno prima in Parlamento. "Mi permetto di dire che un Documento di programmazione economico-finanziaria che impegna esercizi di bilancio che appartengono ad una legislatura futura forse avrebbe richiesto anche un passaggio procedurale che, prima o poi, probabilmente dovremmo addirittura introdurre nella normativa in materia, stabilendo che il DPEF ed il disegno di legge finanziaria nell'ultimo anno di legislatura siano approvati da una maggioranza qualificata, in modo tale che gli impegni assunti siano vincolanti anche per chi dovrà governare in futuro, tanto più se fosse uno schieramento politico diverso da quello che predispose sia il Documento di programmazione economico-finanziaria, sia la manovra di bilancio". "Non si tratta solo di una questione formale e procedurale – continua Fassino. Infatti è facile promettere la riduzione dell'Irap nel 2006, se poi ci sarà qualcun altro che dovrà realizzarla! E' facile promettere che, nel 2007 e

2008, si realizzeranno molti più investimenti di quelli programmati nel 2006: tanto sarà qualcun altro a doverlo fare!”.

Come non concordare? Non solo ma io ritengo che se uno statuto dell’opposizione vuole essere una cosa seria la questione si pone non solo per i provvedimenti di fine legislatura ma per tutti gli atti legislativi che si prestano a avvantaggiare alcuni a danno di altri. Sono tipici i provvedimenti di natura finanziaria (di prelievo e spesa) non di rado sollecitati dai gruppi di pressione e sui quali c’è poca trasparenza anche perché, a volte, adottati nominalmente a carico di alcuni poi vanno a incidere altri. Sono tipici i provvedimenti di spesa che adottati ad esempio per favorire le famiglie senza casa finiscono con l’avvantaggiare i costruttori o i proprietari di case perché a volte l’offerta si adegua lentamente. Il principio maggioritario che caratterizza il funzionamento delle istituzioni democratiche non autorizza lo sfruttamento economico degli oppositori né la violazione dei diritti delle minoranze.

6. Ancor di più vale tale approccio se uno pensa alle riforme costituzionali e, quindi, alle regole del gioco che, come ci insegna Rawls, vanno assunte nel “velo dell’ignoranza”, ossia, senza sapere chi potranno avvantaggiare. Ovvio che tali regole dovrebbero essere assunte con il consenso più ampio e, possibilmente, all’unanimità.

Sono pronte le forze politiche della maggioranza ad abbandonare la logica dell’amico-nemico e far fare un salto di qualità alla vita politica di questo paese? Non mi pare anche se non manca qualche piccolo segnale. Purtroppo i segnali più chiari e precisi, ad esempio, sulle misure anti-terrorismo li ha dati solo l’opposizione. In questa ripresa autunnale, non li ha dati certo l’attuale governo con l’approvazione a stretta maggioranza della riforma della legge elettorale e della riforma costituzionale.

Concludendo sulla legge finanziaria, almeno al momento, ci sono solo due segnali: il prolungamento del periodo di rientro concordato con la Commissione europea e quello sull’entità della manovra che però ha una doppia valenza. Alla luce di quanto avvenuto con la finanziaria 2006, preparata nella prima versione da Siniscalco e quindi da Tremonti, senza un accordo bipartisan, è alto il rischio che le misure più dure possano essere rinviate tutte al 2007. Sempre che rimanga tale, la versione leggera della LF presentata da Tremonti, a fronte di un peggioramento dei conti certificato in questi giorni dall’Istat, forse si spiega così.