



La costruzione della legge finanziaria

Seminario organizzato dall'Associazione ASTRID

Intervento di Vannino Chiti

4 giugno 2007

Vorrei prima di tutto ringraziare l'associazione ASTRID e il Dipartimento di Diritto Pubblico dell'Università di Firenze per averci offerto questa occasione di approfondimento che cade nel pieno del lavoro di rielaborazione della sessione di bilancio alla luce dell'esperienza della Legge Finanziaria dello scorso anno e delle scadenze imminenti legate al DPEF.

Vedo con piacere che molte delle considerazioni svolte in questa giornata hanno avuto ad oggetto sia questioni di fondo – di cui dirò più avanti - sia interventi più immediati e circoscritti che valuto interessanti. Mi riferisco anche al documento che è stato presentato da ASTRID sulla riforma della sessione di bilancio, sul quale si è altresì basato, se ho ben capito dalle parole di Giorgio Macciotta, lo schema di osservazioni e proposte sulla riforma delle procedure del bilancio pubblico approvato dall'assemblea del CNEL il 30 maggio scorso: si tratta di contributi da valutare con attenzione in considerazione del confronto in atto in Parlamento.

Nel complesso mi pare vi sia un accordo di tutti sulla diagnosi del problema, sia per quanto concerne la Legge Finanziaria, per come essa si è trasformata nel tempo fino a prevalere sulla Legge di bilancio, sia per quanto concerne lo stesso DPEF e il rapporto di questo con la Legge Finanziaria. Tali profili chiamano in causa da una parte il rapporto Governo-Parlamento, dall'altra il rapporto tra i diversi livelli della Repubblica che, come giustamente osservano il Prof. Merlini e il Sen. Bassanini, trovano fondamento nell'articolo 114 della Costituzione. Infatti, l'inquadramento della spesa pubblica, anche sotto il profilo della sua qualità e della programmazione, soltanto al livello dello Stato centrale è un elemento che non risponde ad una visione d'insieme e produce elementi di non collaborazione istituzionale nel paese, discutibili anche dal punto di vista dell'attinenza al dettato costituzionale.

Quanto al punto relativo ai rapporti tra il Parlamento e l'Esecutivo, capisco, anche perché ho vissuto l'esperienza di parlamentare dell'opposizione nella scorsa legislatura, che il Parlamento si senta frustrato nel rapporto impari con il Governo. Tuttavia, la questione abbastanza sorprendente è che anche il Governo si sente frustrato. Mi chiedo quindi se non viviamo in una situazione in cui non soltanto sussiste una sfasatura profonda tra il funzionamento del Governo, del sistema parlamentare, delle loro relazioni reciproche e del rapporto con la società, ma emerge, come conseguenza di quella sfasatura, una costituzione materiale priva di una maturazione omogenea e condivisa (per la quale ogni coalizione politica finisce per assumere a riferimento una propria diversa costituzione materiale). In questo quadro, il problema principale per il Governo è che, rispetto ai tempi di decisione su provvedimenti importanti – e parlo di decisione e non di approvazione, perché possono essere anche respinti - non vi è una certezza plausibile. Come ho già detto altre volte, tutto ciò finisce per diventare un tratto costante della normale attività di governo, nonostante mi pare che ci sia stato uno sforzo teso ad un maggiore rigore nel trattare problematiche

del genere. Penso intanto al fatto che, a parità di periodo temporale, l'attuale Governo abbia approvato la metà dei decreti legge che aveva approvato il precedente Governo e tutti i governi della precedente legislatura, supportati da ben altre maggioranze parlamentari. Non è un caso infatti che quei governi abbiano spinto da un lato verso un ricorso continuo alla legislazione d'emergenza, dall'altro verso un appesantimento insopportabile della Legge Finanziaria. Proprio su quest'ultimo aspetto, sul quale mi pare di cogliere una diversità di valutazione tra il Presidente Morando e il Presidente Duilio che rispecchia una differenziazione di posizioni della nostra maggioranza che merita di essere chiarita. Perché, mi chiedo, la Legge Finanziaria cresce in maniera esorbitante? Perché dentro questa legge si tende a inserire interventi di sostegno allo sviluppo e interventi di natura ordinamentale, a fronte di una certezza acquisita, anche in modo *bipartisan*, che non si raggiungerà mai il limite dell'esercizio provvisorio? Il fatto che la gran parte dell'attività legislativa venga appunto concentrata dentro la Finanziaria comporta di conseguenza una crescita abnorme anche di tutta la sessione di bilancio, dal punto di vista della durata delle procedure, della quantità degli interventi e così via.

Per quanto concerne il tema del rapporto tra i livelli istituzionali e del nuovo articolo 114 della Costituzione, non vi è dubbio che se il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria deve diventare ciò che qui si è proposto, almeno la costruzione di questo sia davvero il frutto di una collaborazione sistematica istituzionale tra i diversi livelli della Repubblica, che è qualcosa di diverso dalla concertazione con le parti sociali. Con le parti sociali si può infatti decidere di concertare o meno, ci si può trovare d'accordo o no, ma la collaborazione fra istituzioni è un elemento strutturale e irrinunciabile del nostro ordinamento.

Quest'anno sarà un momento ancora in parte di transizione; credo tuttavia che dobbiamo fare ogni sforzo perché cominci già da quest'anno il processo di rinnovamento delle procedure del bilancio pubblico, anche alla luce dell'imminente approvazione in Consiglio dei Ministri del disegno di legge delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Naturalmente occorre dare risposte anche di sistema che incidono direttamente sulla qualità del bilancio pubblico, ma vanno anche oltre la Finanziaria e la sessione di bilancio. Sono ormai da tempo persuaso, anche in considerazione della mia esperienza passata di Presidente di Regione e, per un certo periodo, di Presidente della Conferenza delle Regioni, che il nostro Paese non può reggere con un sistema bicamerale paritario così com'è congegnato oggi. Ha ragione Franco Bassanini quando ricorda che gli Stati Uniti sono l'altro esempio esistente di sistema bicamerale paritario, ma diverso dal punto della forma di governo nel suo complesso e diverso anche per il numero esiguo di parlamentari e, più in generale, per il funzionamento interno del sistema istituzionale. Il rischio che abbiamo di fronte è quello di perdere un'altra legislatura senza aver

risolto il problema della riforma del bicameralismo: mi pare un vizio ricorrente quello di non riuscire ad affrontare i grandi nodi che affliggono all'Italia, per la preoccupazione di fare un favore alle maggioranze politiche che governano in quel dato momento; poi finisce che ci si crogiola nei risultati di questo o quel voto e allora si ritiene che i problemi in realtà siano solo di natura politica. Certamente vi sono anche problemi di inadeguatezza del sistema politico e di coerenza nei comportamenti delle coalizioni ma qui si tratta di un'altra questione: persiste in Italia una lunghissima transizione che pesa inesorabilmente e che, oltre a riguardare il sistema dei partiti, riguarda il sistema istituzionale, il suo equilibrio, e pone sullo sfondo la sfida di come una moderna repubblica parlamentare possa vivere dentro un processo più ampio di integrazione e crescita dell'Unione Europea. Non penso che dobbiamo temere la presenza attiva della società civile nella politica, anche perché questo sarebbe del tutto naturale e congenito ad una politica sana, ma dovremmo piuttosto desiderare una forte pressione della società civile per mettere al centro le priorità che riguardano la vita del nostro paese, a partire da quelle istituzionali, di cui il rapporto tra sistema parlamentare e Governo e la legge elettorale sono due esempi principali.

Tornando all'argomento di oggi personalmente ribadisco che trovo convincenti i contenuti dei due documenti promossi da ASTRID e CNEL, i quali meritano di essere approfonditi nell'ambito del dibattito politico e culturale, anche perché, come ha detto l'On. Morando, mentre proviamo davvero ad attuare la legislazione vigente con interventi specifici, verificando cosa debba essere modificato in corso d'opera, cerchiamo allo stesso tempo di discutere alcune proposte di modifiche legislative che, una volta a regime, potrebbero a mio avviso produrre risultati convincenti. Mi riferisco in particolare alle proposte relative alla tempistica associata alle procedure, nel senso che l'esame del rendiconto, dell'assestamento, del DPEF e le relative votazioni possano svolgersi e concludersi prima dell'estate, ovvero tra giugno e luglio. Sono altresì convinto, come già detto da chi mi ha preceduto ed in particolare dalla Prof.ssa Torchia, con l'ausilio di esperienze concrete, che il metodo della sperimentazione sia fondamentale, perché ci permette di evitare che ad un cambiamento facciano seguito altri dodici cambiamenti, senza che nessuno di questi possa essere concretamente attuato.

A questo punto c'è da chiedersi cosa ci si possa attendere già per questo anno: alcune misure sono già state richiamate, c'è stato un lavoro positivo sviluppato dal Ministero dell'Economia, dal Sottosegretario Sartor, in accordo con i presidenti delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato; vi è stato un dibattito e una risoluzione delle Commissioni che già possono consentire di fare quest'anno dei passi avanti o almeno provare ad andare in tale direzione. Intanto sarà possibile impostare il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria nei termini che qui sono stati proposti, a partire da un coinvolgimento pieno ed effettivo del sistema delle Regioni e delle

Autonomie. Inoltre, possiamo valorizzare e migliorare la classificazione della spesa, come detto in questa sede e, in precedenza, in una serie di comunicazioni che il Ministro dell'Economia ha svolto in Consiglio dei Ministri.

Guardando all'esperienza passata, vi è però un aspetto centrale di questa sperimentazione, che può aprire all'introduzione di innovazioni già nel corso di quest'anno, che riguarda la vicenda dei provvedimenti collegati alla Legge Finanziaria. Ciò mi permette di dire che la questione centrale sta nel come si costruisce e si presenta la Legge Finanziaria: dobbiamo pensare ad una Legge Finanziaria snella, che non contenga, salvo eccezioni dichiarate, solo materie ordinamentali ma anche misure di sostegno allo sviluppo. L'aspetto relativo ai provvedimenti collegati, inoltre, ripropone in modo diretto il ragionamento sui rapporti tra Governo e Parlamento e ne mette in luce tutti gli elementi patologici. Se guardiamo ai collegati all'ultima Legge Finanziaria, ricorderemo che ne erano rimasti due, uno relativo alla riforma dei servizi pubblici locali, l'altro relativo alla delega fiscale, entrambi ad oggi in attesa di cominciare l'iter parlamentare e senza una certezza sui tempi della loro approvazione. Come si dice nel documento di ASTRID i provvedimenti dichiarati "collegati" potrebbero essere presentati dal Governo anche prima della presentazione della Legge Finanziaria. Occorre insomma evitare che la vicenda legata alla proposta e all'approvazione dei provvedimenti dei collegati infici l'obiettivo di restituire alla Legge Finanziaria il suo contenuto proprio. Si tratta, come dice Enrico Morando, di dare vita ad un patto istituzionale che imponga la previsione di termini certi per la presentazione dei collegati. Occorre quindi un'assunzione esplicita di responsabilità, a partire dai Presidenti delle due Camere, i quali dovrebbero impegnarsi affinché quei determinati provvedimenti vadano in votazione entro una data prestabilita. Dopodiché il Governo procede a presentare i collegati in modo che siano coerenti con quanto affermato nel DPEF.

Vorrei infine soffermarmi su due ultime e brevi considerazioni. La prima, come diceva Bassanini, riguarda la forte diversità tra i regolamenti delle due camere. Al Senato, per i decreti legge, si veleggia tranquilli, grazie al contingentamento dei tempi; viceversa avviene alla Camera per i disegni di legge. Siccome in questo caso parliamo di disegni di legge è necessario che, almeno in materie come quelle di bilancio, sia esplicitamente detto al Senato che il contingentamento dei tempi avviene nelle Commissioni, altrimenti non si riesce a disporre di quel piccolo strumento concreto, incisivo, che permetterebbe di procedere nel rispetto dei tempi, di cui si è parlato questa mattina.

La seconda considerazione concerne gli emendamenti. Sartor può confermarci partendo dalla sua esperienza, che la Finanziaria è resa ancor più pesante e farraginoso dal meccanismo degli emendamenti. Questo meccanismo non si alimenta solo delle decisioni o delle impostazioni che il

Consiglio dei Ministri avanza, o delle verifiche o delle rettifiche che esso si accorge di dover fare in corso d'opera, ma si alimenta anche dal processo che è dato dal rapporto tra singoli ministri, tra singoli parlamentari, e tra parlamentari e ministri, sulla base di interessi settoriali o territoriali, spesso motivati da situazioni di emergenza. Quindi sono assolutamente d'accordo che ci sia un'autoregolamentazione e un rigore sugli emendamenti, anzitutto sul numero e in secondo luogo sul tempo di presentazione, come abbiamo cominciato a fare in alcune esperienze. Dobbiamo fare in modo che non vi siano più differenze tra i parlamentari e i membri del Governo e che vi sia, per gli emendamenti più rilevanti, anche se presentati da parlamentari, la relazione tecnica di accompagnamento e le altre misure prima avanzate.

In generale dobbiamo fare attenzione ad infatuarci facilmente della legge come strumento risolutivo di ogni problema: viviamo fasi cicliche che ci portano spesso a legiferare in eccesso e male, mentre personalmente ho sempre creduto in un ricorso parco razionale alla produzione normativa. Non vi è dubbio che l'Italia ha troppe leggi e per questo spero vivamente in un successo del cosiddetto "decreto taglialeggi"; penso che se tutto questo venisse fatto a livello nazionale, a livello di rapporto tra Stato centrale e Regioni e anche a livello delle sole Regioni, sarebbe un fatto assolutamente proficuo per il paese. Tutto ciò permetterebbe di intervenire con più efficacia in sede di verifica sulle decisioni, sugli effetti dei provvedimenti assunti, aspetto che riguarda sia chi è al Governo, sia soprattutto chi fa il controllo in Parlamento.

In conclusione dunque spero che sugli aspetti richiamati nel corso di questo seminario, a partire dalle misure concrete e circoscritte che si intenderebbero introdurre già per quest'anno e che aprono però ad un processo diverso di medio e lungo periodo, si possa davvero andare avanti. Per conseguire questo obiettivo occorre coerenza e impegno da parte del Governo, aspetto sul quale mi impegnerò personalmente, una tenuta della maggioranza e anche una disponibilità dell'opposizione. Da questo punto di vista il fatto che la risoluzione delle Commissioni non sia stata approvata all'unanimità è elemento di una qualche inquietudine e preoccupazione. Peraltro, a differenza di altri paesi, come Spagna e Germania al tempo di Aznar e Kohl, il quale ha governato per una legislatura con un solo parlamentare di maggioranza, nel nostro paese, da una parte si sognano modelli teorici di governi stabili e di parlamenti responsabili e, dall'altra, nella pratica quotidiana, come diceva anche Enrico Morando, assistiamo a continui tentativi di spallate, delegittimazioni, che non fanno fare un passo avanti al Paese, ma anzi accentuano il distacco dei cittadini dalla politica. Ad esempio, la più grande e frequente preoccupazione dell'opposizione alla Camera è quella di come indurre il Governo a mettere la fiducia e dare la sensazione all'opinione pubblica che esso sia in difficoltà, mentre al Senato, al contrario, è quella di non arrivare al voto di fiducia per sfruttare l'incertezza numerica della maggioranza e far vedere che tutto è bloccato. Anche su questo aspetto,

pertanto, ci sarebbe da chiedersi cosa sia diventato l'istituto della questione di fiducia nel sistema politico italiano. Esso, infatti, da una parte si è trasformato a volte in un pretesto per i governi per decidere con celerità blindando le maggioranze, interrompendo forse quel percorso virtuoso di confronto e di rapporto con il Parlamento, dall'altra parte però surroga carenze legate ai regolamentari parlamentari e all'attuale modello bicamerale. Come ho già detto, non sono in grado di dire se e quando sarà riformato il bicameralismo paritario, ma certamente sono alla portata del Parlamento le modifiche dei regolamenti, in modo che i due rami funzionino più correttamente e velocemente e che, ad esempio, le Commissioni assumano una funzione ancor più strategica nell'iter legislativo. Già stiamo lavorando, infatti, sul miglioramento del lavoro delle Commissioni, che spesso si riuniscono dopo i lavori dell'Aula o prima dei lavori dell'Aula con orari incerti. Al contrario, possiamo osservare che nei parlamenti moderni la qualità del controllo è nelle Commissioni, poiché sono queste a valutare se un emendamento presentato dall'opposizione sia coerente e migliorativo del provvedimento cui si riferisce oppure sia semplicemente contraddittorio e peggiorativo e non certo nelle assemblee con trecento membri e pochi minuti disponibili per gli interventi. Il lavoro delle Commissioni è dunque fondamentale in un parlamento moderno e così in particolare il ruolo delle Commissioni Bilancio nella sessione di bilancio.

Partendo anche dalle considerazioni e dalle proposte di oggi, in definitiva, ritengo si possa lavorare già da quest'anno ad introdurre una serie di cambiamenti e innovazioni che aiuterebbero ad avviare una fase di sperimentazione, nella speranza di chiuderla con successo.