



La costruzione della legge finanziaria

Seminario organizzato dall'Associazione ASTRID

Intervento di Lino Duilio

4 giugno 2007

Lino Duilio

Ringrazio dell'invito e mi scuso anch'io per il ritardo, dovuto al fatto che sono stato impegnato, peraltro insieme al Presidente Morando, a Palazzo Chigi, per la presentazione del rapporto OCSE. Considerato che il lavoro sulla possibile riforma della sessione di bilancio è stato condotto, con la modalità formale dell'indagine conoscitiva, congiuntamente dalle due Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, inizierei col dire, innanzitutto, che intendo risparmiarvi una delle conseguenze del nostro bicameralismo perfetto e cioè, nel nostro caso, il dover ripetere esattamente le cose che sono state appena dette dal collega Morando,

Vorrei invece offrirvi una chiave di lettura tecnica e insieme politica del tema che stiamo affrontando. La Finanziaria infatti costituisce, come sappiamo, un condensato di elementi tecnici, opportunamente richiamati, ma anche politici, che attengono cioè alla condizione politica nella quale i contenuti della legge maturano. Sulle questioni oggetto del nostro esame, se dovessimo esprimerci in gergo sanitario potremmo forse dire che la diagnosi, dopo tanti anni, è ormai chiara, che per molti versi è chiara anche la terapia ma che più complicato è il poterla seguire. Molto più complicato proprio perché la Finanziaria, oggi più che mai, si presenta come il distillato di difficoltà che sono soprattutto politiche, oltre che economiche e finanziarie.

Le difficoltà che noi abbiamo incontrato nell'ultima Finanziaria, di tale rilievo da far intervenire i più autorevoli rappresentanti del nostro Paese, fino al Presidente della Repubblica, sono innanzitutto derivate da un prodotto piuttosto "informe" che è stato consegnato all'esame della Camera. Con questa osservazione non intendo, ovviamente, chiamare in causa una esclusiva responsabilità del Governo che è, come diceva il presidente Morando, una sorta di Comitato direttivo della sua maggioranza. Intendo, nello stesso tempo, sottolineare però che per una Finanziaria che parte in Consiglio dei Ministri con circa 140 articoli e ne esce dopo circa sei ore con 217, è facile immaginare le conseguenze che si determinano in termini di esame parlamentare. Mi riferisco, evidentemente, alle conseguenze di tipo emendativo, perché è vero, sempre per riferirmi al collega Morando, che non c'è stato assalto alla diligenza ma è altrettanto vero che alla Camera quel progetto di Finanziaria ha fatto nascere circa 8.000 emendamenti, assolutamente impossibili da gestire. Impossibilità che ci ha indotto ad adottare, come da qualche anno si fa, l'accorgimento di concentrarci solo su alcuni emendamenti ritenuti particolarmente significativi dai diversi Gruppi politici, con una "scrematura" quantitativa che ha visto selezionarne circa 1.000 degli 8.000 presentati (dei quali, poi, circa un centinaio sono stati quelli effettivamente votati).

La prima caratterizzazione eccessivamente “politica” della Finanziaria è stata, dunque, la eccessiva quantità di articoli che l’hanno vista nascere, e che hanno verosimilmente rappresentato il frutto dei numerosi equilibri da realizzare all’interno delle diverse forze che sostengono il Governo. Non leggerei diversamente quanto avvenuto se è vero, come è vero, che una Finanziaria, diciamo così, un poco più coerente con i presupposti di cui alla legge istitutiva 468 del 1978, dovrebbe probabilmente estendersi in una ventina, massimo trenta. articoli.

Ovviamente la Finanziaria è anche il risultato di una condizione politica che concerne l’opposizione. La quale, come si dice, “fa il suo mestiere”. Incidentalmente segnalo che sarebbe interessante, peraltro, che taluno riflettesse su che cosa voglia dire fare il proprio mestiere da parte dell’opposizione. In nome di un certo modo di intendere il fare quel proprio mestiere, infatti, in seno alle Istituzioni capitano anche cose non sempre edificanti, e comunque a seconda di come lo si intenda si danno maggiori o minori condizioni di agibilità per il lavoro parlamentare. Ai fini della discussione che ci vede qui impegnati, la stessa possibilità dei cambiamenti che andiamo auspicando, in tema di riclassificazione del bilancio piuttosto che di modifica dei regolamenti o altro ancora, dipenderà in una qualche misura dal “clima” politico e parlamentare che si darà nella sede istituzionale. Trascurare o addirittura eludere questa preoccupazione vorrebbe dire essere un poco illuministi, al punto da immaginare che tutto ciò che noi auspichiamo accadrà semplicemente perché è giusto che così sia. La realtà, invece, potrebbe essere diversa, e se dovesse prevalere un certo modo di intendere quel “fare il proprio mestiere” dapprima richiamato, proprio per il fatto che si tratta di cambiamenti migliorativi dell’esistente, l’opposizione potrebbe arrivare alla conclusione esattamente opposta a quella auspicata: quale sarebbe, del resto, la convenienza per l’opposizione se la maggioranza dovesse riuscire ad approvare una Finanziaria in meno tempo e, sul piano dei contenuti, fatta meglio?

Nella condizione data, nella quale le condizioni politiche, di maggioranza e di opposizione, offrono a ciascuno di noi utili suggestioni, credo possa essere di un qualche interesse tentare di rispondere alla domanda: “è possibile che, con la prossima Legge Finanziaria, non si ripeta esattamente ciò che è accaduto l’anno scorso?” Ed inoltre: “ed al fine di evitare che lo spettacolo si ripeta, è possibile introdurre significative innovazioni nella sessione di bilancio, sia sul piano del metodo che del merito?”

A queste domande, io rispondo che certo, alcune cose sono possibili.

Innanzitutto, credo che sia possibile presentare al Parlamento una Finanziaria che non sia di 217 articoli. Se così non dovesse accadere, tenuto conto che quest’anno la sessione di bilancio prenderà avvio dal Senato, sin da ora mi premurerei di fare molti auguri al Presidente Morando, direi molti di più di quelli che potevano essere fatti a me perché - è risaputo - la condizione politica che c’è al

Senato è un poco diversa da quella che c'è alla Camera. Sarà bene, in altre parole, che si faccia tesoro di quanto accaduto con la prima Finanziaria ed innanzitutto si pensi ad opportune dimensioni del "prodotto" che verrà presentato al Parlamento.

Prima di affrontare alcune questioni attinenti il tema delle procedure parlamentari, vorrei ora soffermarmi sull'obiettivo della riclassificazione del bilancio, perché credo che anche questa nuova modalità espositiva potrà risentire della peculiarità delle condizioni politiche a cui prima ho fatto cenno.

È già stato osservato che in Parlamento il bilancio sostanzialmente non viene emendato. Perché, diciamo così, viene dai più considerato oscuro, opaco, poco interessante. Questo fatto induce a rimuovere la stessa circostanza che nel bilancio si assommano il 90% circa delle spese e delle entrate, il che renderebbe assolutamente necessario svolgere un lavoro di scavo e di approfondimento, volto a perseguire obiettivi di miglioramento degli equilibri finanziari. Anche da questo fine nasce il tentativo in atto, di avere per quest'anno un bilancio "riclassificato" per missioni e per funzioni. Si tratta di una tecnicità che si riconnette a quanto già previsto in una legge di riforma del 1997, rimasta peraltro inapplicata. Alla stessa "filosofia" si sono applicati in questi anni i francesi, ai quali oggi ci ispiriamo, anche se a ben vedere - un po' di orgoglio nazionale non guasta! - potremmo affermare che la Francia sta realizzando ciò che in Italia era stato previsto dieci anni fa e che poi è rimasto sulla carta.

Detto questo, è chiaro che anche il progetto di riclassificazione del bilancio a partire da quest'anno dovrà scontare preliminarmente il chiarimento, in Parlamento, che si tratta di un'operazione che viene fatta a legislazione invariata. In mancanza di questa chiarificazione io temo che, secondo una certa interpretazione di quel "fare il proprio mestiere" di opposizione già richiamato, si potrebbero rischiare forti contrasti pregiudiziali, giocati in nome di una presunta lesione di prerogative parlamentari. Per diradare dubbi e perplessità, sarebbe auspicabile che una prima esemplificazione di bilancio riclassificato venisse presentata - non so se già in occasione dell'audizione congiunta del Ministro dell'Economia, prevista per domani alla Camera - facendo vedere come sarebbe stato il Bilancio dell'anno precedente se avessimo avuto la nuova modalità classificatoria. L'optimum sarebbe che si potesse disporre del nuovo bilancio riclassificato e, contemporaneamente, redatto secondo le vecchie regole. In presenza di questi due elementi, io credo che sarebbe più complicato, sempre nel caso si volesse "fare il proprio mestiere" in un certo modo, sostenere la tesi della lesione alle prerogative del Parlamento.

Al fine di introdurre questa positiva innovazione, dunque, è da precisarne la plausibilità legislativa, da simularne la tecnicità espositiva, da favorirne la praticabilità politica.

Ad essere sincero, non sono proprio tranquillissimo sul fatto che, di fronte alla presentazione di uno

strumento che permette di vedere meglio dentro il bilancio, di decidere meglio quali sono le scelte politiche da fare in materia di bilancio, la reazione, soprattutto dell'opposizione, sarà sicuramente positiva. Non ne sono sicurissimo, anche se ne sarò lieto domani sera, già domani sera, se ciò dovesse accadere. Dopo di che, se così non fosse, occorrerà decidere sul modo di procedere, anche perché siamo a ridosso della scadenza del tempo utile per l'invio, da parte della Ragioneria Generale, della circolare con la quale chiedere alle Amministrazioni di fornire i dati per la predisposizione del documento.

Passando ad altro, vorrei brevemente soffermarmi, ora, sul tema degli strumenti e delle regole.

Nel Documento congiunto, conclusivo dell'Indagine conoscitiva che abbiamo svolto sulla riforma della sessione di bilancio, abbiamo scritto, tra l'altro, che vorremmo valorizzare un po' di più il DPEF. In concreto, vorremmo farlo passare da quella che è stata la sua fisionomia degli ultimi anni, vale a dire - a parte i saldi - una sorta di "esercitazione letteraria", a qualcosa di più stringente rispetto a ciò che dovrebbe contenere, poi, la Legge Finanziaria.

Sul contenuto di quest'ultima, però, vorrei prima riprendere, sia pure molto brevemente, il tema delle norme che riguardano lo sviluppo. In questo caso, alla Camera abbiamo un'opinione leggermente diversa rispetto a ciò che diceva il Presidente Morando. In particolare, non condividiamo molto l'idea di espungere dal testo della Finanziaria le misure sullo sviluppo, non perché non siamo consapevoli del fatto che ciò ricondurrebbe la Finanziaria ad una maggiore nettezza di contenuti, ma perché non possiamo, a mio avviso, non porci il problema della condizione politica in cui una decisione di questo tipo andrebbe a cadere. Perché dico questo? Perché, io sono convinto che ha un carattere bipartisan l'idea che occorra, lo dico semplicemente, evitare l'esercizio provvisorio. Il che vuol dire che, nonostante la forte dialettica da opposizione che si registra durante la discussione sulla Finanziaria, il senso di responsabilità nell'evitare il ricorso all'esercizio provvisorio a mio parere ancora permane. Ciò significa che il 31 dicembre è il termine entro il quale tutti sanno che la Finanziaria diventerà legge dello Stato e questo implica, tra l'altro, che se dentro la Finanziaria vi sono anche alcune essenziali misure relative allo sviluppo o delle norme i cui effetti debbano spiegarsi per l'intero anno successivo, la relativa collocazione dentro quella legge assicura il conseguimento dell'obiettivo fissato. Se, invece, si dovesse optare per mettere queste norme in un provvedimento collegato, da approvare successivamente alla Finanziaria, sia pure con la fissazione di un termine certo, nella condizione politica data ma anche più strutturalmente, io credo che si rischierebbe di dover fare una sorta di "finanziaria bis", quella relativa allo sviluppo, con l'opposizione impegnata a fare di tutto per evitare che un collegato così qualificante venisse approvato.

Sono queste, riassuntivamente, le ragioni per cui in questa fase, ma non solo, io ritengo più realistico immaginare un'essenzializzazione dei contenuti della Finanziaria, comprese precise misure sullo sviluppo, e semmai lasciare a qualche collegato la trattazione di argomenti tematici che contemplino ciò che pure oggi, secondo me in modo non corretto, viene inserito in Finanziaria, vale a dire intere materie a vasto, per non dire prevalente, contenuto ordinamentale.

Mi sembra opportuno ricordare, in proposito, che un altro limite dell'attuale modo di procedere nella sessione di bilancio è costituito dal fatto che le Commissioni di merito non sono messe in condizione, a maggior ragione allorquando si pone il voto di fiducia, di trattare alcune importanti questioni di loro pertinenza, a prevalente contenuto ordinamentale. Nella legge Finanziaria, infatti, vengono inseriti interi pezzi di riforma, sulla scuola piuttosto che su altre materie, senza che le Commissioni competenti siano messe in grado di discutere adeguatamente e, soprattutto, di influire sulla decisione finale. Questo modo di procedere è a mio parere - esso sì! - una vera deprivazione della sovranità del Parlamento, e l'antidoto può essere rappresentato dalla espunzione dal testo della Finanziaria di quelle materie e dalla loro collocazione in alcuni collegati - non troppi perché non credo che si possano fare troppe riforme contemporaneamente - per una navigazione parlamentare che permetta alle Commissioni e poi all'Aula di pronunciarsi e quindi di decidere.

Ultima notazione, io mi auguro che dalla Finanziaria vengano tolte le norme sul Patto di stabilità per gli enti locali. Come abbiamo scritto nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva, è opportuno che nel DPEF si definiscano norme e contenuti che fissino gli assi portanti su cui si muova la finanza locale negli anni, in modo tale da evitare che ogni anno si introducano modifiche in Finanziaria, spesso influenzando la vita delle comunità locali, a volte costringendole a comportamenti che sono, oltre che poco accettati, anche poco compresi nella loro *ratio*. Quest'anno, ad esempio, in nome del coinvolgimento degli enti locali al piano di riduzione dell'indebitamento si sono determinati alcuni effetti paradossali oltre che socialmente inaccettabili. L'impossibilità di utilizzare gli avanzi di amministrazione per fare opere necessarie alle comunità locali, peraltro a pieno titolo inserite nel programma di mandato, è uno degli esempi più diffusi che si possono citare. Sul tema, che in Commissione Bilancio alla Camera abbiamo trattato più volte, si interverrà, sento dire, dopo l'assestamento di bilancio, ponendo in piccola parte rimedio agli inconvenienti lamentati e permettendo che un 10% degli avanzi di amministrazione possano essere utilizzati da Comuni e Province che si trovino in certe condizioni. Ora, a prescindere dalle questioni concrete, se noi riuscissimo a fissare le linee di fondo attorno a cui si deve muovere la finanza locale, in Finanziaria mettendo semplicemente le variazioni di dettaglio che si rendessero necessarie, e riassumendo in un collegato *ad hoc* da approvare a parte prima del 31 dicembre le norme fondamentali per gli enti locali, io credo che questa sarebbe un'altra decisione importantissima per semplificare il quadro.

Chiudo con un riferimento al discorso delle regole. Essendo ovviamente ognuno di noi un po' partigiano, mi permetto di dire che noi un po' ci abbiamo provato alla Camera, a fare un po' di "ecologia", se così posso dire, dentro la Finanziaria. Abbiamo, ad esempio, fatto dichiarare solennemente al Presidente della Camera che una trentina di articoli non c'entravano nulla con il contenuto proprio della Finanziaria. Vi potrei anche dire che potevano essere un bel po' di più di 30, secondo me. Comunque sia, ci siamo soffermati sugli articoli che ci sembrava chiaramente fossero da espungere perché non attinenti il richiamato "contenuto proprio" della Legge 468 del 1978. Ebbene, anche alcuni di questi articoli, solennemente dichiarati in Aula non propri della Finanziaria, ci sono ritornati facenti parte della Finanziaria in seconda lettura, in una condizione in cui evidentemente non potevamo fare più nulla. Prescindendo da aspetti che potrei definire "di estetica istituzionale", direi che almeno sui contenuti solennemente dichiarati estranei dai Presidenti delle Camere è necessario mettersi d'accordo.

Ci avevamo provato un po' anche sulle ammissibilità degli emendamenti. Ecco, io ho già premesso che sono un po' partigiano ed ovviamente non mi riferisco al Presidente Morando, ma noi abbiamo avuto una Finanziaria di 217 articoli alla Camera che per effetto della tecnicità del meccanismo del trasformarla in commi ha prodotto circa 800 e rotti commi. Vorrei qui ricordare che in 30 giorni c'è stata restituita con 1.385 commi, cioè con circa 500 commi in più, tutti nuovi rispetto al testo originario della Finanziaria approvata con voto di fiducia alla Camera. Questo è per dire che io sono assolutamente d'accordo sul fatto che bisogna cambiare le regole, e penso che tra le regole che bisogna cambiare vi è innanzitutto quella, non scritta, secondo la quale alcuni contenuti che si dichiarano inammissibili alla Camera siano dichiarati ammissibili al Senato e viceversa. L'uniformità di comportamento tra i due rami del Parlamento in materia di ammissibilità, attraverso un *gentleman agreement* se non attraverso un vero e proprio accordo, rappresenta un altro degli obiettivi che, a mio avviso, deve essere perseguito e anche conseguito già a partire dalla prossima Finanziaria. Personalmente, vedrei bene un contestuale accordo anche con il Presidente del Consiglio e mi verrebbe voglia di dire, non ritenendo di esagerare, che sia pure nelle forme sobrie ne metterei a parte anche il Presidente della Repubblica.

Per chiudere veramente, vorrei richiamare alcune questioni, più proprie dei due rami del Parlamento, che fanno parte di una ritualità che sinceramente - lo dico al Presidente Bassanini che so essere uno dei massimi esperti di istituzioni nel nostro Paese - non capisco. Noi viviamo dei riti in Parlamento che a mio parere sono del tutto superati, che riguardano la sessione di bilancio ma non solo.

Rimanendo sulla Finanziaria, ricordo che in Commissione Bilancio alla Camera abbiamo dovuto esaminare il "prodotto" che ci era pervenuto dal governo dal 31 ottobre al 4 di novembre, con in

mezzo la festa del primo di novembre, ovviamente “santificata” nonostante si fosse proposto di lavorare anche durante quel giorno. Dopo di che, esaurito questo tempo del tutto inadeguato a disposizione della Commissione, abbiamo consumato almeno tre giorni in Aula, per solitarie dichiarazioni di nostri colleghi, che parlavano a un’Aula vuota, con interventi in discussione generale e con, diciamo, la Presidenza della Commissione Bilancio in quel caso che si mangiava un po’ le mani a dire: “ma com’è possibile che buttiamo via un tempo così prezioso quando avremmo potuto utilizzarlo in Commissione?”. Il riequilibrio dei tempi tra Commissione e Aula, però, rappresenta una questione che, pur apparentemente semplice, da molte legislature è lontana dall’essere istruita e ridefinita. Richiamo queste questioni, anche se possono apparire banali, perché a mio avviso, se risolte, potrebbero arrecare grande utilità al lavoro del Parlamento. Personalmente ritengo che si potrebbe valorizzare molto di più il lavoro delle Commissioni, lasciando all’Aula la discussione e la decisione sulle grandi questioni che riguardano la vita del Paese.

Questa però è una mia curiosità che non so se potrà essere mai soddisfatta perché oramai, diciamo, mi sono arreso anch’io, nel mio piccolo, alla constatazione che siamo a Kafka, nel senso che tutti convengono sul fatto che così è, maggioranza e opposizione, a ruoli alterni, ma alla fine non si modifica mai nulla.

Forse, diciamo così, il nostro destino rimane affidato a Kafka. Io spero di no perché credo che per le nostre Istituzioni non sarebbe un buon destino.

Grazie.