

La Finanziaria degli eccessi

di Valerio Onida

Non sono certo una novità, né l'esclusiva di un governo o di uno schieramento, le Finanziarie "omnibus", la moltiplicazione di articoli e di commi, la questione di fiducia che trasforma un unico voto politico nella conferma a scatola chiusa di una congerie di scelte minute negoziate in sedi non sempre visibili. Ma sembra che ogni anno si voglia quasi battere il record storico di ognuna di queste discutibili prassi.

Un'alluvione di 1.365 disposizioni (ognuna un comma dell'unico articolo della Finanziaria) si sta abbattendo sul nostro sistema legale. Da oggi gli addetti all'aggiornamento delle banche dati legislative dovranno lavorare duro, e stare attenti agli errori (non mancano), per dare conto delle innovazioni, modifiche, sostituzioni, abrogazioni intervenute. Gli addetti ai lavori impazziranno per capire (magari con l'aiuto dei bravissimi giornalisti del Sole 24 Ore) che cosa esattamente è successo in questo o in quel settore della legislazione. I giudici che dovranno applicare le leggi faticheranno a ricostruire i testi, a capire e forse a sapere. E come se contemporaneamente e in un colpo solo fossero state approvate ed entrassero in vigore decine di leggi diverse che affrontano i più disparati argomenti, modificando e integrando le leggi preesistenti.

Il problema è che non si tratta solo di una prassi legislativa assolutamente impropria, per certi aspetti incostituzionale, e tale da rendere sempre più difficile il rapporto fra i cittadini e le leggi. C'è di più: questo modo di procedere apre la strada a vizi maggiori, dei quali chi governa e chi ha responsabilità legislative non può non preoccuparsi. Ne elenco qualcuno.

Primo vizio: l'assalto alla diligenza. Siccome la Finanziaria ha un iter parlamentare garantito, si apre la corsa a inserire in essa qualsiasi innovazione legislativa si consideri non già necessaria ai fini della manovra, ma comunque desiderabile. Misure di spesa, ma anche misure che con la spesa hanno poco a che fare. Misure magari buone e positive, ma anche - e sempre possibile - misure frettolose e non ponderate, o risposte discutibili a interessi precisi. Ottenere un emendamento in Finanziaria è vincere un terzo al lotto. Se entra nel "maxi-emendamento" finale, è fatta. Nessuno avrà il tempo e il modo di discutere la scelta, di valutarne bene pro e contro, di perfezionarla dal punto di vista tecnico e redazionale, di coordinarla bene con altre scelte. Questo porta a un processo decisionale distorto. Chi e come decide che una certa disposizione debba entrare in Finanziaria? Chi, oltre ai proponenti e alle varie "cabine di regia" degli emendamenti, è pienamente consapevole (se pur lo è: vedi l'episodio del "comma Fuda") di ciò che si sta facendo? Legiferare per emendamenti alla Finanziaria anziché nel modo ordinario (presentare una proposta, esaminarla nelle commissioni competenti, calendarizzarla, discuterla e approvarla) significa alterare profondamente la logica dei processi decisionali. Ai tempi del parlamentarismo del primo Novecento le disposizioni inscritte impropriamente nella legge di bilancio si chiamavano "cavaliers budgétaires", e la nostra Costituzione se ne è preoccupata, vietando che nella legge di bilancio si dispongano nuove entrate e nuove spese per salvaguardare la chiarezza della decisione finanziaria. Oggi la legge finanziaria (che non incontra questo limite) è inzeppata di "cavaliers".

Secondo vizio: la sindrome da onnipotenza legislativa. La Finanziaria è una legge, quindi

per definizione modifica e innova su qualsiasi norma preesistente, legislativa o regolamentare (ad esempio un comma porta modifiche a un regolamento del 1998). Chiunque abbia un'ideuzza, buona o meno buona, è portato a pensare che si possa realizzarla con una normetta infilata nella Finanziaria. E l'alluvione cresce. Molte norme poi rimandano a successivi decreti e provvedimenti, preparando la strada a ulteriori alluvioni. Altro che delegificazione, deregolazione, riduzione dell'inflazione legislativa. La Finanziaria è la fiera della bulimia legislativa. E i buoni propositi di riordino legislativo vanno a farsi benedire.

Terzo vizio: la fantasia al potere. Dal momento in cui il progetto di legge Finanziaria è stato depositato in Parlamento, al momento della sua definitiva approvazione, quante volte sono cambiati i contenuti delle sue disposizioni? Su quasi ogni argomento, ogni giorno che spuntava portava novità, correzioni, arretramenti, ripensamenti. Non c'era il tempo per riflettere sulla portata di una novità annunciata, che già essa era superata da un'altra. Alla fine l'impressione che la Finanziaria sia un enorme calderone dove ci può essere di tutto, ma nulla è sicuro fino all'ultimo momento.

Quarto vizio, conseguenza del terzo: la sindrome della "labilità" legislativa. "Un diamante è per sempre": una legge invece non solo non è per sempre, ma sempre più da noi, per lo spazio di un (breve) mattino. Questo modo di legiferare, affannoso e improvvisato porta con sé inevitabilmente continui cambiamenti di rotta.

Non solo il contenuto effettivo della Finanziaria cambia continuamente in corso d'opera, ma è l'intera legislazione che è investita da fenomeni di labilità. La Finanziaria, votata il 14 dicembre, porta non solo numerose modifiche al decreto legge n. 223 del luglio 2006, come convertito in legge il 4 agosto 2006, ma modifica anche il decreto legge del 3 ottobre 2006, n. 262, convertito in legge solo il 24 novembre. E ora, per rimediare a un errore, si annuncia già l'abrogazione per decreto legge successivo di una disposizione inopinatamente entrata a far parte della Finanziaria testé approvata.

E' proprio impossibile, per il nostro sistema politico-istituzionale, rinunciare a questo modo, credo unico al mondo, di fare le leggi?

La Finanziaria dovrebbe essere la legge annuale che fissa le grandi linee della manovra finanziaria: i saldi, i grandi aggregati della finanza pubblica, le maggiori scelte sul fronte delle entrate e delle spese. In questo "telaio", politicamente rafforzato dalla decisione di Governo e dalla responsabilità del Governo verso il Parlamento, dovrebbero essere lasciati gli spazi entro cui, nel rispetto rigoroso delle coordinate stabilite, successivamente si possa procedere a disciplinare, con provvedimenti successivi ancorché eventualmente "collegati", questo o quell'aspetto particolare, e si possa procedere all'opera di "manutenzione" e modifica della legislazione di settore. C'erano una volta i "fondi globali", accantonamenti che la legge finanziaria e quella di bilancio predisponavano, in dimensioni controllate e compatibili con la manovra annuale, perchè successivamente singoli provvedimenti legislativi di settore potessero trovarvi copertura senza alterare il quadro della manovra medesima. Ora tutto, sembra, "si decide" in Finanziaria, e accade quel che si è visto. E' tempo di cambiare strada.