

Strumenti e procedure di bilancio nel nuovo contesto istituzionale: un'analisi introduttiva

Relazione svolta nell'ambito del Seminario su " Strumenti e procedure di bilancio", Gruppo DS della Camera dei Deputati - Roma, 2 marzo 2005

di Paolo De Ioanna

1. E' ragionevole sostenere che la modifica del titolo V della Cost., secondo una linea interpretativa condivisa con argomenti non irrilevanti anche da importanti settori della cultura giuridico istituzionale del centro destra, avrebbe creato un profilo di potenziale cambiamento nella stessa forma di Stato: **da un modello essenzialmente centralistico, seppure temperato dalla previsione di ampie autonomie territoriali, si è passati per ora alla "enunciazione" di un modello di ispirazione federale.** Non è questa la sede per esaminare lo stato ed i problemi attuativi del titolo V: tuttavia è piuttosto evidente che una riconsiderazione della collocazione sistematica e delle caratteristiche degli strumenti normativi e delle procedure con le quali vengono preparati ed approvati i conti dello Stato deve necessariamente collocarsi dentro questo nuovo contesto costituzionale.

A questo primo profilo di innovazione costituzionale ne vanno aggiunti altri due di non minore rilievo: quello del **consolidamento di una forma nettamente maggioritaria nei processi di formazione della rappresentanza politica**, elemento questo che ha sottoposto a forti torsioni tutti gli istituti della rappresentanza ed in particolare le procedure di formazione dei documenti finanziari dello Stato (cfr. N. Lupo, 2004, Le procedure di bilancio in una forma di governo maggioritaria, paper): si è giustamente parlato di una democrazia del bilancio smarrita, in questa legislatura, e da ritrovare. (M. Carabba).

Quello infine delle **regole comunitarie del Patto di stabilità e crescita e dei relativi canali di monitoraggio; regole e canali che hanno immesso le procedure di formazione degli strumenti di bilancio nazionali in un più ampio contesto procedurale europeo che certamente condiziona e vincola le scelte che sono chiamati ad operare Governo e Parlamento.**

Si può quindi sostenere che il compito degli anni a venire è quello di risistemare un assetto delle procedure e degli strumenti della decisione di bilancio che faccia i conti in modo compiuto con tutte le innovazioni prima indicate ; (in generale , su tutte le questioni del processo di attuazione del titolo V, si vedano i "Rapporti " annuali dell'ISAE , da ultimo quello del febbraio 2005).

2. In questo contesto, che non mi sembra sia stato fin qui analizzato in modo approfondito ed ordinato, appare ragionevole cercare di ricostruire, in via di prima approssimazione, quelle che si pongono in linea generale come le questioni di maggior spessore da affrontare se si vuole disegnare un contesto di graduale superamento degli istituti in essere, istituti peraltro, sul cui rendimento, a distanza di trent'anni circa dalla loro introduzione, evoluzione e progressivo affinamento, è possibile mettere in evidenza quattro profili di fondo sui quali, mi sembra, vi sia un sostanziale consenso da parte degli studiosi :

- il sistema dei saldi obiettivo, fissati preventivamente con il DPEF, ha fornito un criterio di sostanziale tenuta dei conti pubblici;
- i criteri applicativi dell'obbligo di copertura, almeno fino al termine della precedente legislatura, hanno fatto segnare importanti sviluppi e affinamenti, sul terreno dei principi e delle prassi;

- il Governo, con i meccanismi della sessione di bilancio, ha riacquisito un grado di rilevante controllo dell'agenda dei lavori parlamentari e dei contenuti della decisione;
- il livello di trasparenza, stabilità metodologica, significatività e monitorabilità delle linee di spesa settoriale è rimasto del tutto insoddisfacente, anzi ha segnato un rilevante aggravamento in questa legislatura. Gli strumenti di schiacciante primazia nella gestione della spesa di cui si è dotato il Ministero dell'economia (strumenti peraltro di assai dubbia costituzionalità), a partire dal cd "taglia spese", hanno solo ulteriormente offuscato la trasparenza e la confrontabilità delle previsioni, senza alcun apprezzabile risultato sul terreno della loro maggiore accuratezza e del loro controllo in fase gestionale. (cfr: C. Goretti e L. Rizzuto, 2004).

Ognuno di questi profili chiama in gioco procedure e strumenti distinti: - il DPEF; la latitudine normativa della legge finanziaria; la struttura della legge di bilancio; i cd "collegati"; le procedure parlamentari di esame di questi strumenti. Questi strumenti e queste procedure devono quindi essere riesaminati in modo attento alla luce del nuovo contesto politico istituzionale. Questo riesame critico è fin qui sostanzialmente mancato.

Si tratta di innestare nel nuovo contesto gli istituti in essere, opportunamente integrandoli e modificandoli: ma senza disperdere i punti positivi di questa esperienza laddove hanno già fatto segnare rilevanti e, soprattutto, condivisi cambiamenti nelle prassi costituzionali.

3. In linea generale, le questioni da affrontare, (a prescindere dalle specifiche soluzioni all'esame del Senato, nel testo di riforma cost.le, in terza lettura) sembrano, a parere di chi scrive, le seguenti:

a) il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci sono materie concorrenti: pertanto è necessaria una fonte legislativa, che chiameremo per comodità "federale", che, sul piano dei principi e dei meccanismi generali di coordinamento, fissi la cornice di riferimento entro la quale potrà poi svolgersi la legislazione ordinaria, statale e regionale;

b) i meccanismi generali di coordinamento non dovrebbero essere collocati all'interno degli strumenti annuali di formazione – approvazione dei conti dello Stato (ora legge finanziaria e bilancio di previsione); in altri termini, i principi generali del coordinamento dovrebbero operare a monte, ben prima delle scelte puntuali di integrazione – correzione del piano annuale di entrata e di spesa collocati, a valle, nella annuale decisione di bilancio; ora, se questa impostazione è esatta, si tratta di individuare una protezione di tipo procedimentale per quelle decisioni legislative che attuano: a1) le basi del federalismo (art. 119 Cost); b1) pongono i principi del coordinamento e dell'armonizzazione di bilanci pubblici; c1) disciplinano la perequazione ed i livelli essenziali di cittadinanza (art. 117, lett. m ed e). Questa protezione deve operare rispetto alle procedura che, invece, di anno in anno attualizzano e rendono concreto il coordinamento e decidono , nel rispetto degli ambiti di competenza, sul riparto delle risorse e sulle priorità politiche da tradurre in priorità finanziarie.

c) Tutto ciò ci sembra condurre ad una rivisitazione del contenuto tipico dell' attuale binomio legge finanziaria – legge di bilancio sotto un duplice profilo: si tratta di cedere ad una procedura legislativa più protetta , e più idonea a sintetizzare le esigenze delle regioni e degli altri enti locali territoriali a rilevanza costituzionale, gli aspetti di struttura delle basi fiscali che danno attuazione all'art.119 Cost., i livelli essenziali di cittadinanza, la perequazione finanziaria (art. 117, lett. m ed e), ed i principi generali in materia di coordinamento ed armonizzazione.

La protezione degli interessi fiscali delle Regioni, che non è stata realizzata direttamente in Costituzione, con una scelta esplicita in ordine alle fonti del prelievo obbligatorio da attribuire al sistema federale, deve essere trasferita sul piano della tipologia di procedimenti di formazione delle leggi che disciplinano le diverse aree di intervento; ma se questo è esatto, tutti gli strumenti in essere, DPEF, legge finanziaria e legge di bilancio devono essere prima destrutturati e poi ricomposti secondo linee coerenti con questa impostazione.

In altri termini, l'attuale strumentazione deve essere radicalmente scomposta e ricomposta in nuovi strumenti coerenti con tipologie procedurali funzionali alla protezione degli interessi da portare a sintesi decisionale: da un lato, interessi di livello per così dire "federale"; dall'altro, interessi prevalentemente statali e regionali.

4. La scomposizione degli strumenti deve risultare coerente proprio con il livello e la composizione delle fonti che danno corpo all'autonomia fiscale delle regioni, ricostituendo, a livello regionale, il sinallagma legislativo copertura - spesa, già iscritto nell'art. 81 Cost. e intestando alla legge "federale" la definizione di tutti i nessi che legano livelli essenziali, compartecipazioni ai tributi statali, tributi propri e fondo perequativo.

La coppia logico funzionale che deve presiedere a questo riassetto si configura come: **responsabilità della copertura versus responsabilità della spesa**. E questa coppia si deve integrare con la distribuzione di competenze legislative primarie tra lo Stato e le Regioni.

Come ho già avuto modo di argomentare, i livelli essenziali e la perequazione sono le due strumentazioni (funzionali e relazionali) che ancorano al centro il sistema "federale".

Ora un tale impostazione non è assente nel testo Senato, ma presente gradi di crescente ed insolubile complicazione e, soprattutto, risulta irrimediabilmente ancorata a soluzioni che marcano una visione dogmatica della primazia assoluta del Presidente del Consiglio, visione che è del tutto incompatibile con una concezione articolata e pluralista dei pesi e dei contrappesi che devono segnare una democrazia rappresentativa, maggioritaria ed orientata al federalismo fiscale. Complicazione ed incompatibilità che, ai fini del discorso sulle procedure di bilancio, sono rese del tutto auto evidenti dall'art. 70, comma sesto, del testo Cost. riformata, secondo il quale: "I presidenti delle Camere, d'intesa tra di loro, su proposta del comitato (nominato dai presidenti) stabiliscono sulla base di norme previste dai rispettivi regolamenti i criteri generali secondo i quali un disegno di legge non può contenere disposizioni relative a materie per cui si dovrebbero applicare procedimenti diversi".

Ora, in carenza della previsione di una qualche procedura di ricorso immediato alla Corte Costituzionale per far valere il rispetto di tale previsione, (in Francia è prevista la possibilità di immediato ricorso al Consiglio costituzionale in caso di contenuto improprio della lois de finances), è chiaro che la sua applicazione rimane interamente nelle mani dei Presidenti d'Assemblea; mutatis mutandis, tutto ciò ha molto a che fare con l'esperienza fatta in questi anni sul terreno dei poteri presidenziali per garantire il rispetto dei contenuti propri della legge finanziaria; e nella forma del maggioritario "blindato" disegnata dalla riforma in itinere ciò significa mettere interamente nelle mani della maggioranza di turno le fonti di alimentazione fiscale e le stesse politiche della spesa di tutte le Regioni. Significa rischiare di tornare ad una situazione di maggior centralismo rispetto all'assetto ante riforma del titolo V.

5. Tuttavia, il piano tecnico che dovrebbe consentire una soluzione alle questioni prima indicate rimane quello della diversa forma, articolazione e specificità dei procedimenti legislativi: da un lato, quelli (che chiamerei di tipo federale) destinati a disciplinare la struttura delle fonti fiscali regionali e della perequazione territoriale, dei livelli essenziali di cittadinanza, i principi del coordinamento e dell'armonizzazione dei bilanci pubblici; procedimenti questi ad alto tasso di partecipazione (e di potere) della Camera che esprime e sintetizza gli interessi delle Regioni e delle comunità territoriali

in esse contenute; dall'altro, quelli ordinari che consentono alla maggioranza ed al Governo pro tempore (senza invasioni nel quadro normativo "federale") l'attualizzazione, annuale e pluriennale, dell'entrata e della spesa previsti, la allocazione della spesa tra i macro settori di intervento, la ridefinizione vincolante di un quadro di saldi, coerenti con gli impegni europei.

E' abbastanza chiaro che una tal distinzione di procedimenti andrebbe collocata in un reale bilanciamento di poteri tra Camere e Governo e nella previsione di garanzie e sanzioni realmente "neutrali", idonee ad evitare il dominio "assoluto" della maggioranza, di cui dicevo prima.

La soluzione strutturale sta, come è stato osservato, in primo luogo in una rivisitazione di tutti gli istituti di garanzia e bilanciamento dei poteri da introdurre per equilibrare l'attuale maggioritario squilibrato. (cfr.: "Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria"- Astrid, marzo 2002).

In questo contesto, avrebbe senso riprendere una linea di nuova, nettissima ritipizzazione degli strumenti di bilancio in funzione dei diversi procedimenti ed eventualmente anche un meccanismo di rapido ricorso, in itinere, alla Corte Costituzionale, in caso di conflitti tra maggioranza ed opposizione, tra Stato e regioni.

Questa soluzione è l'esatto opposto di quella che affastella nella legge finanziaria piani strutturali e piani di manovra; e tuttavia è fuori discussione che l'urgenza del provvedere, anche alla luce dei vincoli europei, spinge inevitabilmente verso questo tipo di semplificazione: la legge finanziaria quale luogo unico per il coordinamento dinamico e le modifiche al margine, anche di natura "federale".

A mio modo di vedere per non ragionare al buio (come è avvenuto fin ad ora, in ragione delle scelte imposte dalla maggioranza) occorrerebbe: prima definire in modo sufficientemente preciso e stabile il quadro delle fonti fiscali che attuano i principi di autonomia fiscale di cui all'art. 119 Cost. (compartecipazioni, tributi propri e fondo perequativo): poi, riordinare i contenuti del DPEF e del binomio legge finanziaria - bilancio dello Stato; e tale binomio, a mio modo di vedere, può essere unificato in un solo strumento normativo, di tipo congiunturale; infine, in coerenza con tale nuovo quadro di "federalismo" fiscale, possono essere ripensati percorsi procedurali distinti che devono comunque garantire:

a) la protezione di una reale autonomia e responsabilità di scelta delle Regioni nella composizione della spesa e della copertura, nel contesto delle fonti di provvista loro assegnate (legge federale);

b) una forte garanzia centrale nella tenuta e nel coordinamento, di anno in anno, e su base pluriennale, dei saldi "europei", a partire dall'indebitamento netto, e della loro chiarezza metodologica e monitorabilità pratica (legge statale);

c) un forte coinvolgimento "anticipato" delle Regioni e del sistema delle autonomie nella preparazione del DPEF (da confermare nella sua funzione di autovincolo anticipato sui saldi ed i macro settori di spesa) e del binomio legge finanziaria - legge di bilancio (da unificare);

d) una ulteriore revisione profonda degli involucri autorizzatori del bilancio (attuali centri di responsabilità ed unità di base) dello Stato che determini con precisione le risorse assegnate ad ogni programma di spesa; i relativi responsabili, politici ed gestionali, ai quali deve essere assicurato il massimo di autonomia; il relativo set di monitoraggio per misurare, ex ante ed ex post i risultati, previsti e raggiunti (legge statale).

6. Infine, come ho avuto modo di osservare in altre sedi ed in molte occasioni, la questione dell'area della emendabilità degli strumenti di bilancio è direttamente funzionale, in tutti gli ordinamenti europei, alla tipicità, alla trasparenza ed alla stabilità delle convenzioni classificatorie; se immaginiamo la decisione di bilancio annuale come un campo di calcio, possiamo dire che se le dimensioni del campo e le regole di gioco sono ben definite e trasparenti e condivise dai giocatori, è

ben possibile eliminare dal gioco tutti gli emendamenti che modifichino queste regole; fuor di metafora, nel rispetto dei saldi “europei”, e della composizione della manovra decisa con il DPEF, è possibile riallocare spese, con effetti compensativi, tra diversi programmi e progetti ben determinati.

Comunque appare necessario eliminare dalla discussione il tema, vecchio, fuorviante e provinciale, dello strapotere del Parlamento: il tema del presente è quello della trasparenza e della stabilità delle convenzioni contabili, tema che a molto a che fare con la trasparenza e la credibilità delle stesse istituzioni democratiche. E dentro questo spettro di questioni si collocano tutti i profili di rafforzamento dei supporti tecnici alla decisione; tutti i profili della organizzazione di una rete di supporti “neutrali” per la decisione politica.

Si tratta di ripensare il nesso tra politica e tecnica che, nelle questioni di finanza pubblica, assume una sua straordinaria delicatezza e centralità.

Si tratta di rivitalizzare il ciclo della quantificazione, partendo dal verificato fallimento sul campo (esperienza di questa legislatura), in una democrazia complessa ed evoluta, della cd teoria governativa del bilancio.

La decisione di bilancio, nelle mani del solo Governo, diventa un inestricabile puzzle che riflette solo le lotte interne alle componenti della maggioranza. Si tratta di rafforzare tutti i circuiti di supporto specialistico (valutazioni quantitative ed analisi delle *base lines* della spesa) ad alto tasso di imparzialità, decisamente distinguendo e separando le ricostruzioni sul grado di vincolatività giuridica delle autorizzazioni recate dalla norma primaria dagli effetti di *trade off* (settoriali e generali) che è possibile rilevare in termini economici.

La prospettiva di lavoro è ampia e complessa: ma la cosa più difficile sta nel distinguere con precisione e realismo gli obiettivi di breve periodo, da porre e conseguire nel primo anno di lavoro della nuova legislatura e quelli di struttura, da implementare e conseguire compiutamente entro l’arco della legislatura.

L’obiettivo finale dovrebbe essere quello di consegnare ai cittadini, al termine della nuova Legislatura, istituzioni del bilancio pubblico chiare e leggibili, per i parlamentari e per i cittadini, al di fuori di ogni melensa retorica decisionista; istituzioni che facciano da supporto ad un’economia più aperta, più competitiva e con finanze pubbliche trasparenti, in solido equilibrio corrente e sotto un controllo condiviso, nel quale Stato e Regioni cooperino lealmente.