

Dal maxiemendamento alla mini Finanziaria

di Tito Boeri e Pietro Garibaldi

Lo si dice ogni anno, ma non lo si fa mai. Appena ultimato l'iter della Finanziaria, ci si promette che sarà l'ultima volta che verrà seguita questa estenuante procedura. In realtà rimane sempre tutto uguale. Anzi peggiora. La Finanziaria 2007 passerà alla storia per il suo articolo dai 1365 commi, un record nel record: più di 13 commi per ogni membro del governo più numeroso della storia repubblicana (102 fra ministri e sottosegretari). È un tourbillon di disposizioni che abrogano altre disposizioni, magari votate solo qualche settimana prima. E per rimediare agli errori, tra cui quello clamoroso dei termini di prescrizione sui danni all'erario inferti da amministratori pubblici, si annunciano già nuove disposizioni, in una rincorsa legislativa che rende il testo sempre meno comprensibile agli stessi giuristi. Dopo questi nuovi eccessi, c'è da sperare che un governo in calo di consensi trovi la forza per reagire. Il richiamo del Presidente Napolitano al "testo abnorme" può servire. Uno dei primi atti della cosiddetta fase due del governo dovrebbe proprio essere la metamorfosi della Finanziaria, dal *monstre* del maxiemendamento in una legge di bilancio semplice, snella e leggibile. Sarebbe un bel segnale di svolta.

Come si arriva al maxiemendamento

Il collasso della Finanziaria è sotto gli occhi di tutti. Le patologie delle procedure di bilancio sono state efficacemente narrate da Valerio Onida sulle colonne del *Sole 24 Ore*. Da una parte c'è la natura universalistica della legge Finanziaria, un testo in cui trovi di tutto e di più, dall'altra una legge che può essere approvata solo con un maxiemendamento e il ricorso al voto di fiducia. La Finanziaria che viene presentata dal governo al Parlamento entro fine settembre è un disegno di legge che ha una conversione certa entro la fine dell'anno, pena l'entrata nell'esercizio provvisorio. Di qui il motivo per cui tutti vogliono aggiungere il loro comma, con le richieste più specifiche e più settoriali, in pieno contrasto con lo spirito generalista che dovrebbe caratterizzarla (sancito dalla sua legge istitutiva). L'assalto alla diligenza continua lungo l'interminabile iter parlamentare: la legge viene emendata e votata in commissione alla Camera, in commissione al Senato e poi nelle due Aule. Se una camera modifica anche un solo comma, è necessario tornare all'altra camera. Sembra il gioco dell'oca: il rischio di non arrivare mai alla fine è tutt'altro che remoto.

Per questo motivo da più di un decennio c'è un accordo tacito tra governo e Parlamento: dopo la presentazione da parte del governo, per circa un mese il Parlamento ha il "diritto" non scritto di assaltare la legge Finanziaria con migliaia di emendamenti, spesso ispirati dagli stessi partiti se non dagli stessi ministri che l'hanno approvata in Consiglio dei ministri. Poi, con l'avvicinarsi del Natale, e del relativo rischio di esercizio provvisorio, l'esecutivo pone fine all'assalto e presenta il maxiemendamento. Si tratta di un singolo articolo, su cui è necessario un solo voto dell'Aula (la Costituzione prevede che la legge venga votata articolo per articolo) e su cui viene posta la questione di fiducia. Nel frattempo, comunque, sul maxiemendamento sono saliti in tanti. Gli ultimi salgono mentre il governo ne assembla i commi. Il malloppone illeggibile è pronto per l'Aula che voterà a scatola chiusa. E' una procedura che svilisce il ruolo del Parlamento ed espone il Governo a molti errori.

È una prassi che si ripete da ormai dieci anni, quale che sia il governo in carica. La riforma delle procedure di bilancio dovrebbe perciò andare nell'interesse sia del governo che dell'opposizione, prima o poi, destinata a governare. Eppure, non se ne fa nulla. Perché? Forse perché ogni riforma sembra richiedere inevitabilmente un qualche ridimensionamento del ruolo del Parlamento, del suo diritto di inserire nella legge Finanziaria tutto e il contrario di tutto. Per chi sta in quel momento

all'opposizione la proposta è irricevibile. E si trovano sempre indiani in giro che hanno fatto le loro carriere sugli assalti alla diligenza. Per questi motivi, prima ancora che per ragioni costituzionali, la prospettiva di una legge Finanziaria di iniziativa governativa che il Parlamento possa solo approvare o rigettare, senza poter apportare emendamenti, così come avviene nel Regno Unito, viene scartata a priori.

Migliorare si può

È possibile, comunque, migliorare e non di poco la procedura. Si tratta di operare su due piani: i) snellire la procedura e ii) riequilibrare i poteri in materia di controllo e iniziativa di bilancio tra governo e Parlamento. Questi due pilastri della riforma si auto-sostengono. Vediamo come.

La legge Finanziaria deve diventare un vero e proprio bilancio dello Stato e della pubblica amministrazione. Il documento inviato dal governo alle Camere entro fine settembre dovrebbe contemplare stanziamenti divisi per principali aree di intervento: sanità, previdenza, giustizia, istruzione, università, ordine pubblico, difesa, e così via. Simultaneamente, il governo dovrebbe proporre un finanziamento del totale delle spese, preferibilmente diviso per tipologie di entrata: imposte sul reddito, imposte sul valore aggiunto, contributi sociali, eccetera. La Finanziaria sarebbe così un vero e proprio bilancio, come avviene oggi in Francia, corredato da una relazione tecnica di accompagnamento.

Nel nuovo assetto della Finanziaria, la relazione tecnica gioca un ruolo fondamentale: serve a garantire che le variazioni di spesa e di entrate previste dal governo abbiano effettivamente un fondamento economico e giuridico. A nostro giudizio, la relazione tecnica dovrebbe essere elaborata dal servizio di bilancio di Camera e Senato, anziché dalla Ragioneria generale dello Stato. Oggi la Ragioneria ha il potere di apporre il "bollino" sulle leggi di spesa e relative coperture. È certamente un organo di natura tecnica, ma sotto lo stretto controllo (e quindi il potenziale forte condizionamento) del ministero dell'Economia e delle finanze. Nella nostra proposta, i compiti di "bollinatura" andrebbero sottratti al governo e trasferiti al Parlamento, o, per lo meno, a un organo tecnico controllato dal Parlamento.

Il bilancio per comparti di spesa dovrebbe essere redatto in relazione alle previsioni di spesa e di entrata dell'anno in corso. Rappresenterebbe un modo per rendere semplici e trasparenti gli incrementi di spesa dei singoli comparti, così da evidenziare immediatamente i capitoli di spesa privilegiata. E sarebbe anche un modo per superare la costruzione del bilancio tendenziale (o a legislazione invariata), uno degli strumenti meno trasparenti della contabilità pubblica, come già tentato da diversi ministri, nel 2004 e nella metà degli anni Novanta.

Questa Finanziaria snella, definita per grandi comparti di spesa e di entrata, verrebbe poi esaminata ed emendata da una commissione congiunta di Camera e Senato. Prima di passare in Aula, il testo dovrebbe tornare al governo, in modo da consentire all'esecutivo di accettare o meno i cambiamenti proposti dalla commissione bicamerale. La nuova legge arriverebbe a quel punto in Aula, strutturata in un singolo articolo, i cui commi (una trentina al più) si riferiscono ai diversi comparti di spesa e di entrata. Le variazioni di aliquote fiscali e variazioni superiori ad una percentuale ben definita (ad esempio il 5%) dovrebbero già essere indicati nei commi. In sintesi, la legge di bilancio fisserebbe il quadro macroeconomico della manovra, lasciando a legislazioni successive il compito di definire in tutti i dettagli le allocazioni di spesa. Su questo singolo articolo, con titoli-commi corrispondenti ai principali capitoli di spesa, il governo potrebbe porre il voto di fiducia, senza bisogno di cambiare i regolamenti parlamentari. Per gli enti locali e il resto della pubblica amministrazione, la Finanziaria dovrebbe limitarsi a proporre dei saldi di bilancio, così come contemplato dal nuovo Patto di stabilità interno.

Un processo di questo tipo potrebbe completarsi in trenta giorni, consegnando al paese una legge di bilancio comprensibile e un calendario parlamentare di fatto più lungo. Dove potrebbero trovare spazio la discussione di leggi specifiche ai diversi comparti di spesa o alle grandi voci di entrata. Queste leggi dovrebbero essere in parte collegate alla Finanziaria, e avere quindi un'approvazione

certa, ad esempio, entro il marzo dell'anno successivo a quello di approvazione della Finanziaria. In quella sede, il governo disporrebbe anche delle informazioni relative al bilancio consuntivo dell'anno concluso, in modo da includere eventuali variazioni significative di stima. Ad ogni modo, le singole leggi collegate alla Finanziaria dovrebbero rispettare i vincoli per grandi aree di spesa imposti dalla legge di bilancio.

Siamo consapevoli del fatto che oggi la contabilità pubblica fatica a fornire stime di costo per grandi comparti di spesa, come previsto dalla nostra proposta. Se si escludono la sanità e, in parte, la previdenza, è molto difficile oggi stimare il costo di istruzione, difesa e ordine pubblico. Ma non è impossibile. I francesi negli ultimi quattro anni ci sono riusciti. Possiamo farcela anche noi.