

Nuova Finanziaria alla prova dei fatti

Legge di Bilancio le regole sono nuove restano i vecchi vizi

Paolo De Ioanna

In tutte le democrazie rappresentative si pone una questione ricorrente: che cosa deve (e non deve) fare la legge di bilancio? La risposta venne data dai nostri padri costituenti attingendo all'esperienza delle democrazie parlamentari franco belghe e alle prescrizioni della nostra legislazione contabile del 1923 - 24. Successivamente un primo vero spartiacque è la riforma generale della cornice contabile del 1978: entrano in gioco allora la legge finanziaria, il bilancio di cassa, il bilancio pluriennale, i conti del settore pubblico. E risulta subito evidente che la legge finanziaria costituisce un escamotage per sciogliere il nodo dei limiti della legge di bilancio.

La "manovra" viene collocata in uno strumento "esterno" alla legge di bilancio in senso formale, ma al servizio della decisione di bilancio, in senso sostanziale.

Il corpus del 1978 è stato rivisto con cadenze decennali. Tuttavia è nel 2011 che la crisi finanziaria e la famosa lettera della Bce creano le condizioni di costrizione (politica, psicologica, finanziaria) che conducono alla velocissima e quasi unanime riscrittura dell'art. 81 della Costituzione, con cui vengono riconsiderate la natura e forma giuridica della legge di bilancio; cade il limite del terzo comma ("Con la legge di bilancio non si possono introdurre nuove entrate e nuove spese") e si stabilisce che "Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale". Attraverso la decisione di bilancio fa il suo ingresso la figura della legge cd rinforzata, quanto all'iter di formazione.

Il costituente del 2012 mostra dunque di essere consapevole del

fatto che il contenuto della legge di bilancio non è un optional che si può rimodellare ogni anno, secondo i desideri del governo di turno, ma deve comunque assumere un certo grado di tipicità e stabilità a protezione di una deliberazione parlamentare stabile nella procedura, consapevole, trasparente, confrontabile nel tempo e approfondita.

Quest'anno alla prima prova, "la forza delle cose" ha riproposto per la nuova legge di bilancio uno scenario procedurale ben noto in passato e alquanto diverso dallo schema normativo: entro il 20 ottobre il Consiglio dei Ministri ha discusso le linee guida di una serie di ipotesi di lavoro, chiare negli effetti desiderati sulle tendenze in atto ma non ancora tutte ben definite sul piano tecnico normativo: il lavoro febbrile dei giorni successivi, nel fuoco di un dibattito politico giornalistico assai intenso, ha condotto ad alcune correzioni significative.

Il testo è approdato alle Camere con molto ritardo. Il completamento del ricco apparato di allegati e relazioni prenderà ancora tempo. Dunque sul piano delle procedure poco è cambiato. L'orizzonte temporale della previsione resta triennale; la legge di bilancio assorbe la legge di stabilità e viene organizzata su due sezioni distinte: la prima riproduce in sostanza i contenuti della legge cd di stabilità, con alcune interessanti innovazioni. In particolare, si stabilisce che la prima sezione può contenere "sia norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica", sia nuovi interventi.

La seconda sezione contiene l'articolazione degli stati di previsione, ed è formata sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei para-

metri individuati nel Documento di economia e finanza, aggiornato entro il 27 settembre. Dunque nel processo di costruzione del progetto di bilancio, il conflitto fisiologico tra gli interessi, di spesa ed entrata, si concentra sulla prima sezione per la parte di innovazione e sulla seconda per i profili allocativi che incrociano le tendenze in atto: il ciclo degli strumenti della programmazione di bilancio appare più nitido e compatto e la sintesi governativa dovrebbe risultarne rafforzata; tuttavia si tratta di potenzialità che per ora non si sono ancora espresse.

In conclusione, la traduzione delle priorità politiche in chiare priorità di bilancio dovrebbe risultare più nitida e organizzata in modo più compatto: nello stesso strumento normativo il Governo (e poi il Parlamento) possono implementare la manovra e allocare tutte le risorse autorizzate. Appare ragionevole sperare che d'ora in avanti non dovrebbe essere più possibile richiamare lo schermo del carattere formale della legge di bilancio per eludere una profonda e trasparente rivisitazione analitica di tutti i programmi e le azioni di spesa, comprensibile per le Camere e per i cittadini.

Sono speranze che ora poggiano su una base giuridica più semplice e nitida che richiede tuttavia un seguito corposo di adeguamenti organizzativi e regolamentari (nel Governo, nel Consiglio dei Ministri e nel Parlamento) a cui occorre rapidamente porre mano.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

