

SEMINARIO GIOVANI DEMOCRATICI VENETO

"Dalla Finanziaria alla Legge di Stabilità"



12 Febbraio 2010

il problema: la democrazia del bilancio

- La formazione delle decisioni di finanza pubblica (ovvero la politica della spesa e la politica delle entrate – le tasse-) occupa un posto speciale nelle scelte politiche nel governo della Res pubblica.
- Il problema delle “regole” che presiedono queste decisioni, la loro trasparenza, prima ancora della loro efficacia, la loro misurabilità e verificabilità, costituiscono il perno della missione di reciproco indirizzo e controllo che le Costituzioni moderne e democratiche attribuiscono ai poteri pubblici.
- La complessità della situazione contemporanea, la totale interdipendenza dei fenomeni, la rapidità dei processi, rende cruciale aggiornare costantemente la “cultura” positiva del bene pubblico e dei sistemi che lo governano.
- Il “bilancio”, gli atti e le procedure collegate rappresentano la chiave di accesso al senso civico.

Il numero misura la realtà e ne penetra il significato (Pitagora)

una lunga storia!

- **art. 81 della Costituzione**: comma 3 (con la legge di bilancio non si possono stabilire nuove spese e nuovi tributi); comma 4 (ogni spesa deve prevedere i mezzi per farvi fronte).
- **fino al 1978: leggi a consuntivo**, senza sintesi. Di fatto, ingovernabilità della finanza pubblica. A causa dell'aumento delle spese per welfare negli anni '70 il disavanzo è cresciuto a dismisura (è l'origine del debito pubblico attuale!)
- **L. 468 del 1978**: viene introdotta la **sessione di bilancio, ovvero la legge finanziaria**.
- **anni '80 riforma dei regolamenti parlamentari**
- **L. 362 del 1988**: introduce il **Dpef (documento di programmazione economica e finanziaria)** distinguendo anche temporalmente tra il momento della definizione degli obiettivi (Dpef prima dell'estate) e degli strumenti per raggiungerli (finanziaria in autunno), e i **"provvedimenti collegati"**
- **L. 196 del 31 dicembre 2009: Legge di contabilità e finanza pubblica**; una vera e propria riforma.

La crisi della “democrazia di bilancio” in Italia

- Dal 2003 per cinque leggi finanziarie consecutive l’approvazione parlamentare è avvenuta con **voto di fiducia su maxiemendamenti**.
- Dal 2008 è stato adottato un sistema transitorio basato sull’uso continuato della **decretazione d’urgenza** in materia economico-finanziaria.

La conseguenza è una rilevante **alterazione dell’equilibrio Governo-Parlamento**. Alcuni esempi:

- sei decreti legge consecutivi sull’economia;
- la correzione in corso d’opera della manovra triennale contenuta nel decreto estivo del 2009, con nuovo decreto che introduceva, con un emendamento, lo scudo fiscale)
- Nella finanziaria 2010 il maxiemendamento è stato presentato in Commissione Bilancio e non in Aula.

Aspetti politico istituzionali della crisi del bilancio

- Con le leggi esistenti (fino alla 196) e con i vigenti regolamenti parlamentari, nonostante gli abusi procedurali, **il Governo non era affatto sicuro di poter approvare in tempo** misure per le quali la tempestività è cruciale al pari dei contenuti (gòobalizzazione, vincoli UE, decentramento)
- D'altra parte **Parlamento non poteva sopportare** il ricorso anomalo alla decretazione d'urgenza e al voto di fiducia che altera l'equilibrio dei poteri e il Era urgente una soluzione che definisca un nuovo equilibrio
- Queste **valutazioni sono state ampiamente condivise**, e hanno innestato un percorso di iniziativa parlamentare per la riforma della legge 468 e successive, che ha portato alla 196 (una delle rare leggi di iniziativa parlamentare e conclusasi con il voto bipartisan)
- Si tratta, dopo l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, di un secondo **"pezzetto" di riforme**, che, nonostante il clima politico fortemente deteriorato, la XVI legislatura ha avviato e potrebbe mandare in porto.

per superare la crisi del bilancio non sarà sufficiente la riforma della 468, ma bisognerà affrontare:

- **Una dimensione politica:** scarsa coesione politica ad affrontare la drammatica questione del debito.
- **Una dimensione istituzionale:** la attuazione del Federalismo e la urgente modifica dei regolamenti parlamentari
- **Una dimensione gestionale:** il processo di costruzione e attuazione del bilancio deve comprendere i numerosi segmenti che vanno oltre la interlocuzione Governo-Parlamento. Ovvero la intera struttura della PA, centrale e locale.
- **Una dimensione “tecnica”:** armonizzazione e coordinamento di tutti i bilanci della P.A. e trasparenza delle procedure; costruzione banche dati, monitoraggio, valutazione e controllo

gli obiettivi ottimali

- Costruire un nuovo **coordinamento fra finanza pubblica centrale e locale**, intrecciando la “nuova” 468 con la legge 42 sul federalismo fiscale, e quindi:
 - Incardinare nell’intera manovra di finanza pubblica gli adempimenti relativi al patto di stabilità interno e al patto di convergenza
 - Introdurre nel processo di costruzione della manovra di finanza pubblica le procedure di concertazione con Regioni ed enti locali
 - Definire nuove modalità di monitoraggio e valutazione dell’andamento dei conti locali, affiancando all’intervento ex post (sanzioni) interventi di accompagnamento basati sulla condivisione degli obiettivi e sulla diffusione delle migliori pratiche (esempio Patto per la salute, ipotesi lanciata nella legge 42 con i “piani per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”)

Legge di stabilità (legge 196/2009)

- La legge finanziaria, d'ora in poi si chiamerà "**legge di stabilità**", comporrà insieme al bilancio la manovra triennale
- **Le tabelle si riducono a tre**: leggi di spesa permanente (C), leggi di spesa pluriennale in conto capitale (D+E+F), autorizzazioni legislative di spesa corrente (E solo parte corrente), con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni (**emendamento PD**)
- Sarà corredata da **disegni di legge collegati (emendamento PD)**, i quali concorrono al raggiungimento degli obiettivi della Decisione di finanza pubblica anche attraverso interventi ordinamentali, organizzatori o di sviluppo dell'economia, esclusi dal contenuto della legge di stabilità

Riforma della struttura del bilancio

- Verrà completata, con delega da attuare entro due anni, la riforma della struttura del bilancio (emendamento PD)
- Il bilancio verrà riorganizzato per **missioni e programmi**, e, per la spesa, in azioni in cui verranno raggruppate le leggi esistenti e le singole norme che afferiscono a ciascuna azione pubblica
- La nuova struttura del bilancio verrà sottoposta al parere rafforzato non solo delle Commissioni bilancio ma anche delle **Commissioni parlamentari di merito**.
- Nella fase transitoria verranno indicate, in apposite schede allegate, le spese rimodulabili di ciascun programma, su cui il **Parlamento potrà esercitare un'attività emendativa (emendamento PD)**
- E' previsto un **aggiornamento semestrale della situazione relativa ai grandi fondi governativi** su cui il Parlamento non riesce attualmente a esercitare un effettivo controllo, come ad esempio: Fondo interventi strutturali di politica economica, Fondo strategico per l'economia reale, Fondo per l'occupazione, Fondo infrastrutture strategiche, Fondo grandi eventi, ecc.
- È prevista l'elaborazione di **indicatori di risultato**, collegati con gli indicatori introdotti dalla legge 15 di riforma della PA

Il bicchiere mezzo pieno

- Finanziaria “light”, ma non anoressica
- Documenti di bilancio potenzialmente più ricchi e trasparenti (anche se tutto dipende dall’esercizio di deleghe complesse, su cui sarà necessario lavorare per almeno due anni) e nuove garanzie durante la fase di transizione
- Aspetto politico: il Parlamento ha di fatto “bocciato” le procedure adottate dal Governo nel biennio 2008-2009
- Documento Giorgetti, sottoscritto da tutti i gruppi parlamentari della Commissione bilancio Camera

Documento “Giorgetti”

- “È evidente come l'istituzionalizzazione della «finanziaria snella» ponga il problema di individuare strumenti legislativi alternativi per adottare le misure attuative della manovra finanziaria. Negli ultimi anni non sono certo mancati, anche prima della delimitazione del contenuto della legge finanziaria, provvedimenti legislativi di manovra e spesso si è trattato di decreti-legge, sui quali non di rado è stata posta la questione di fiducia”
- “È fuori di dubbio, tuttavia, che una manovra finanziaria ordinata e tale da assicurare un positivo apporto del Parlamento non possa che articolarsi in un congruo numero di disegni di legge da assegnare per l'esame alle Commissioni competenti per materia. **I decreti-legge in quest'ambito dovrebbero costituire l'eccezione e non la regola**”
- “Se i Regolamenti non sapranno intervenire con decisione al riguardo non potremo che assistere a una proliferazione di decreti-legge disomogenei da approvare senza possibilità di approfondire i contenuti e sovente a colpi di fiducia. Ciò sarebbe, si badi bene, del tutto contrario allo spirito della riforma che stiamo approvando”

Il bicchiere mezzo vuoto

- Problema della **Clausola di salvaguardia** per la copertura finanziaria delle leggi
- Non sono previste appostazioni per garantire il **finanziamento nel corso dell'anno di progetti di legge di iniziativa parlamentare**
- Non è prevista l'ammissibilità nella legge di stabilità delle norme che, pur avendo carattere ordinamentale, hanno rilevanti impatti sui saldi finanziari (emendamento PD in Senato)
- I collegati possono essere presentati entro il mese di febbraio, col rischio di trovarsi "slegati" dalla manovra
- Non è stata accolta la proposta di introdurre l'obbligo di **relazione tecnica per gli emendamenti del relatore**
- Le procedure per il patto di stabilità interno e per il patto di convergenza, che la legge 42 aveva voluto fortemente intrecciate, vengono separate:
 - Il patto di stabilità viene riportato sotto l'unica regia del MEF-RGS, all'interno di una logica congiunturale e meramente quantitativa
 - Il patto di convergenza mantiene una natura strutturale (costi e fabbisogni standard, obiettivi di servizio e livelli essenziali delle prestazioni)
- Nel caso del patto di stabilità interno si fa un ulteriore passo indietro al confronto con la legge 42: non è più prevista l'intesa con Regioni ed enti locali, ma solo il parere.

I tempi

- La **Relazione sull'economia e la finanza pubblica** viene presentata alle Camere **entro il 15 aprile**
- Il disegno di legge di **assestamento** viene presentato alle Camere entro il **30 giugno**, insieme al Rendiconto generale dello Stato
- “Entro il **15 luglio** il Governo invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, nonché alle Camere, le **linee guida per la ripartizione degli obiettivi [della manovra]**.”
- Lo schema di **DFP** viene presentato alle Camere entro il **15 settembre** e contiene:
 - Gli obiettivi programmatici pluriennali di finanza pubblica
 - L'articolazione della manovra per almeno un triennio, con l'indicazione delle azioni da assumere nelle amministrazioni centrali
 - Il contenuto del patto di convergenza e del patto di stabilità interno. Le norme necessarie a garantire quest'ultimo trovano spazio nella legge di stabilità
 - Le misure atte a realizzare il percorso di convergenza, che possono trovare spazio nella legge di stabilità o in apposito disegno di legge collegato
 - L'indicazione dei disegni di legge che verranno collegati alla manovra
- La **legge di stabilità** viene presentata alle Camere **entro il 15 ottobre**, insieme al disegno di legge del bilancio dello Stato
- L'aggiornamento del Programma di stabilità diventa strumento di programmazione e viene inviato e discusso (non deliberato) dal Parlamento (emendamento PD)

Nota di aggiornamento alla DFP

- **Il Governo presenta alle Camere una Nota di aggiornamento della DFP (emendamento PD)**
 - ogniqualvolta intenda modificare gli obiettivi della manovra
 - in caso di rilevanti scostamenti che rendano necessari interventi correttivi
- La previsione di una Nota di aggiornamento alla DFP introduce una garanzia parlamentare a fronte dell'uso della decretazione d'urgenza in materia economica e finanziaria**

Controllo parlamentare

- Rapporto sullo stato di attuazione della riforma, allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica
- La legge definisce una serie di specifici ambiti del controllo parlamentare:
 - Andamento della finanza pubblica e indicatori di risultato
 - Verifica dello stato di attuazione del processo di riforma
 - Analisi del contenuto informativo dei documenti elaborati dal Governo
 - Verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle spese nonché per la quantificazione degli effetti finanziari delle leggi
 - Analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica

Come si esercita il controllo parlamentare?

- Ipotesi del testo iniziale del Senato: una Commissione bicamerale di garanzia
- Dinamica alla Camera: maggioranza contro Commissione bicamerale; contro-proposta PD è Comitato paritetico delle due Commissioni bilancio con regole uguali al Comitato per la legislazione (rappresentanza paritaria maggioranza e opposizioni, presidenza a turnazione); rifiutata in tutte le forme, anche minime, proposte
- Oggi il testo prevede che i Presidenti delle due Camere “adottino intese volte a promuovere, anche in forma congiunta” le attività di controllo, “nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico”. Al Senato il PD ha ripresentato la proposta della Commissione bicamerale

Democrazia e bilancio

- E' anche necessaria una discussione pubblica più ampia, che consenta di far capire che questi temi non sono esoterici, confinati agli addetti ai lavori, ma hanno a che fare con elementi fondativi del funzionamento del processo democratico

La crisi non è finita

- Il 2010 difficile: occupazione, produzione e competitività industriale
- Alla congiuntura si sommano problemi di struttura
- Stiamo perdendo la occasione che la crisi ci offre di “svoltare”

Le difficoltà della politica e del sociale

- **La maggioranza:**

- baricentro politico spostato su altro (giustizia)
- approccio alla crisi “ambiguo” (dal “non c’è” al “è già finita”)
- incapacità del governo (promesse e propaganda) (faccite ‘ammuina)
- eccesso di consenso fondato su annuncio (Irap, tasse)

- **L’opposizione:**

- Inseguimento dell’agenda governativa
- Risposte pre riformiste

- **Il sociale:**

- Crisi della rappresentanza (non quantitativa) delle organizzazioni collettive, sindacati associazioni imprenditoriali e movimenti

Alcune domande

- **Una società sazia?**
- **Oltre la socialdemocrazia, la sinistra, il popolarismo?**
- **Interessi e valori/meriti e bisogni/**

Le Riforme

- Riforme economico sociali (Non solo giustizia, istituzioni e radiotelevisione)
- Fisco: semplificare e ridurre di due punti le due aliquote più basse
- Welfare: (ciclo di vita e demografia) ingresso al lavoro (contratto unico di inserimento), crescita professionale e relazioni, uscita dal lavoro (pensioni)
- Economico industriali: riforma del diritto societario e del credito; politica industriale (no al caso per caso, manifatturiero, patrimonio artistico naturale, turismo)

GRAZIE ED ARRIVEDERCI



Le schede saranno scaricabili on-line su:

WWW.PIERPAOLOBARETTA.IT