

I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196

di Daniele Cabras **
(30 aprile 2010)

I termini dello scambio istituzionale tra Parlamento e Governo, alla base della legge 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”, che reca la nuova disciplina generale e di principio della materia, possono così riassumersi: per il Parlamento meno potere legislativo e più poteri di controllo e, di riflesso, per il Governo, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più pervasivi.

Nelle ultime legislature, l’esercizio del “diritto al bilancio” da parte del Parlamento è già apparso, nella prassi, alquanto limitato dal massiccio ricorso da parte del Governo, al fine di garantire l’approvazione della normativa in materia economico-finanziaria, ai voti di fiducia, ai maxiemendamenti e ai decreti-legge. Sotto questo profilo, la legge n. 196 rappresenta dunque un tentativo di razionalizzazione di un assetto già in atto, anche se non ancora consolidatosi, se non altro alla luce delle forzature e delle torsioni della Costituzione e dei Regolamenti parlamentari derivanti dal ripetuto ricorso agli istituti e agli strumenti che ho appena ricordato.

La ridefinizione del quadro dei poteri e delle responsabilità di Governo e Parlamento in materia di finanza pubblica tratteggiata dalla legge n. 196 appare sicuramente in linea con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo e internazionale, e ulteriormente rafforzatisi in seguito alla crisi economico-finanziaria della quale si avvertono ancora i perniciosi effetti. Verrà ora evidenziato, in estrema sintesi, cosa sembra ridimensionare il ruolo del Parlamento, con particolare riferimento alla sfera legislativa e cosa, invece, nella legge 196 sembra potenzialmente rafforzarne il ruolo.

La presentazione in Parlamento dello schema di Decisione di finanza pubblica (già Documento di Programmazione Economica e Finanziaria) viene posticipata dal 30 giugno al 15 settembre e da ciò deriva anche un differimento dei termini di presentazione dei disegni di legge di stabilità (già legge finanziaria) e di bilancio, dal 30 settembre al 15 ottobre, con l’effetto di ridurre la durata della sessione parlamentare di bilancio. Il contenuto della legge di stabilità risulta inoltre circoscritto in modo più rigoroso: la finanziaria assume, a regime, un contenuto più asciutto e non potrà più prevedere interventi di sostegno e sviluppo dell’economia, con l’effetto di limitare indirettamente il potere di emendamento parlamentare proprio rispetto al provvedimento più atteso, in quanto consentiva tradizionalmente interventi, spesso anche di impatto modesto, in tutti i settori economici. Le misure di sviluppo economico dovrebbero ora essere riservate, in linea di principio, ai disegni collegati alla manovra finanziaria, ma la prassi più recente è nel senso di un ripetuto ricorso alla decretazione d’urgenza da parte del Governo ed è difficile ipotizzare, almeno sino a quando non interverrà una robusta riforma dei Regolamenti parlamentari, una significativa inversione di tendenza. Infine, in sede di esame del disegno di legge di bilancio, l’unità di voto parlamentare viene definitivamente elevata al livello del programma, riducendo sensibilmente il numero delle possibili votazioni e concedendo al Governo più ampi spazi di manovra nella gestione del bilancio.

* Il presente articolo riflette i contenuti dell’intervento svolto dall’autore ad una tavola rotonda nell’ambito del Workshop, “La legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica italiana: una prima valutazione”, promosso il 29 aprile 2009 dalla Ragioneria generale dello Stato presso il Ministero dell’economia e delle finanze.

Il rafforzamento dei poteri parlamentari di controllo risulta, invece, attuato in due direzioni: l'incremento, quantitativo e qualitativo, del patrimonio informativo delle Camere e la revisione della struttura dei documenti di bilancio.

Per quanto riguarda il patrimonio informativo, viene ampliato e meglio articolato il contenuto della Decisione di finanza pubblica e viene disciplinata *ex lege* la Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica; che diviene uno snodo fondamentale della programmazione finanziaria, dovendo tra l'altro illustrare gli esiti del monitoraggio delle misure disposte con la manovra di bilancio. Sempre nell'ambito della programmazione finanziaria, risulta valorizzato anche l'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita che, accompagnato da un quadro sulle prospettive della politica economica italiana in ambito comunitario e dalle linee guida per la sua implementazione in ambito nazionale, dovrà essere trasmesso alle Camere almeno 15 giorni prima della relativa presentazione in ambito europeo. Alle Camere è, infine, assicurato l'accesso alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica.

Per quanto riguarda invece i documenti di bilancio è in primo luogo previsto che la legge di bilancio, sviluppando la configurazione in missioni e programmi, divenga più trasparente e dia conto delle attività effettivamente svolte e degli obiettivi perseguiti dalle singole amministrazioni, individuando in modo inequivoco i responsabili della spesa. Conseguentemente, viene valorizzata la legge di approvazione del rendiconto, che rappresenterà l'occasione per valutare il grado di realizzazione dei risultati prefissati, anche avvalendosi degli indicatori di performance.

La legge n. 196, è questo un punto da sottolineare, prefigura un ruolo attivo del Parlamento nella sua attuazione che va molto al di là dell'espressione dei pareri sugli schemi dei decreti legislativi (è previsto l'esercizio di sei deleghe legislative).

In particolare, l'articolo 4 della legge assegna alle Camere, e nella fattispecie alle Commissioni bilancio, il compito di indicare i contenuti che dovranno assumere i documenti di in materia di finanza pubblica trasmessi dal Governo al Parlamento, anche sotto il profilo dei criteri da adottare per la loro elaborazione. Le Commissioni dovranno verificare lo stato di attuazione della struttura del bilancio con specifico riferimento all'adozione del bilancio di cassa, alla ridefinizione funzionale dei programmi in rapporto a precisi obiettivi, alla classificazione funzionale delle tipologie di spesa e all'individuazione di parametri di valutazione dei risultati. Spetterà inoltre alle Commissioni analizzare le metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica e le basi conoscitive per la loro verifica nonché riscontrare i raccordi tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative; verificare gli andamenti della finanza pubblica e analizzare le misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa, con particolare riguardo agli indicatori di risultato riferiti ai programmi; verificare le metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa e per la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da provvedimenti legislativi.

La legge n. 196 riconduce inoltre pienamente il Patto di stabilità interno e il Patto di convergenza, introdotto dalla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, nell'alveo delle procedure parlamentari di bilancio, prevedendo che dei relativi contenuti si dia atto nella Decisione di finanza pubblica, oggetto di approvazione parlamentare, e che nella legge di stabilità siano inserite le norme eventualmente necessarie alla loro attuazione, ponendo il problema di individuare strumenti e procedure per un esame parlamentare di tali documenti di carattere non meramente formale.

E' evidente che le Camere per esercitare, anche solo in parte, simili compiti devono poter contare su di un adeguato supporto di natura tecnica. Le informazioni, copiose e, per molti aspetti, eterogenee, fornite dal Governo dovranno essere selezionate, verificate e organizzate in modo da renderle fruibili da parte dei parlamentari. Appare, inoltre,

fondamentale che il Parlamento possa utilizzare anche analisi e informazioni, estremamente puntuali e mirate, provenienti da fonti indipendenti dal Governo. Non è immaginabile che, in sede di prima attuazione della legge, le Camere possano esercitare i compiti di proposta e di vaglio critico delle soluzioni che matureranno in ambito governativo, né, analogamente, che, a regime, possano esaminare la mole di informazioni a loro trasmessa dall'Esecutivo, senza l'ausilio di un complesso di competenze specialistiche di natura tecnica.

A tal fine, le Camere potrebbero procedere in tre direzioni: sviluppare gli apparati parlamentari di supporto e procedere verso la loro massima integrazione, curando anche il raccordo con le altre amministrazioni e le istituzioni esperte; avvalersi in modo più sistematico e strutturato di quanto oggi avvenga del contributo delle istituzioni esperte operanti nel settore della finanza pubblica (Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti...) per lo svolgimento di alcune delle attività necessarie alla luce della legge n. 196; rafforzare, infine, i rapporti e lo scambio di informazioni con gli apparati tecnico-amministrativi degli organi rappresentativi delle autonomie e con il segretariato della conferenza unificata.

Impegnandosi con determinazione in tutte queste direzioni sarebbe tra l'altro possibile rivitalizzare e riempire di nuovi contenuti i tradizionali strumenti conoscitivi, di indirizzo e controllo previsti dai Regolamenti parlamentari.

Appare necessario che le Camere possano disporre, da subito, di previsioni economiche, stime relative ai tendenziali di finanza pubblica, analisi economiche di medio termine, proposte in merito ai criteri di ridefinizione e di analisi del bilancio elaborati da fonti indipendenti, che consentano di realizzare un'effettiva dialettica con il Governo e con le strutture tecniche dell'Esecutivo. Va ricordato come l'Ocse, il Fmi e l'Unione europea, oltre che numerosi studiosi, raccomandino un rafforzamento del ruolo dei Parlamenti di questo tenore, in quanto lo ritengono funzionale ad assicurare la trasparenza del settore e a garantire disciplina fiscale e un effettivo controllo sulla finanza pubblica.

Senza un sostanziale sviluppo delle attività di supporto tecnico delle Camere, difficilmente lo scambio istituzionale al quale accennavo potrà realizzarsi. Sotto il profilo istituzionale, si tratta di un'opportunità non trascurabile di fare, in un settore cruciale, un passo in avanti, a Costituzione invariata, verso la razionalizzazione della nostra forma di governo. A questo riguardo, sarebbe tuttavia riduttivo ritenere che entrino in gioco solo i rapporti tra Parlamento e Governo, poiché il tema riveste una valenza sistemica assai più ampia. Jurgen Habermas ha osservato come, nelle democrazie contemporanee, la qualità razionale della produzione politica di leggi non dipenda solo dalla dialettica, interna al Parlamento, tra maggioranza e minoranza, ma dal livello di partecipazione, dal grado di informazione e di chiarezza con cui i problemi vengono presentati, in una parola, prosegue Habermas, "dal carattere discorsivo della formazione non istituzionalizzata dell'opinione nell'ambito della sfera pubblica politica". Questo mi sembra valere in particolar modo per le procedure di bilancio, la cui qualità è tanto più elevata quanto più esse assumono un carattere inclusivo e coinvolgono tutti gli attori e gli interessi in gioco, attraverso la trasparenza e la pubblicità assicurata dall'istituzione parlamentare. Titolari di interessi rilevanti in materia sono le istituzioni economico-finanziarie internazionali, le istituzioni europee, il sistema delle autonomie, le forze economiche e sociali, i cittadini, in veste di contribuenti e di destinatari della spesa pubblica: tutti questi soggetti beneficiano infatti, a diverso titolo, della trasparenza delle procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio.

Credo che in tale ambito le amministrazioni del Parlamento e del Governo, in particolare la Ragioneria generale dello Stato e le altre articolazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, e le istituzioni esperte nel settore della finanza pubblica, lavorando insieme, accettando il confronto e mettendo in comune principi e conoscenze,

possano svolgere un ruolo assai importante nel portare a maturazione una nuova cultura politica e istituzionale nel settore della finanza pubblica.

* Segretario della Commissione bilancio della Camera dei deputati.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali