

Interessi diversi

La via stretta per cambiare la legge di Bilancio

Giuseppe Vegas

Dopo tante polemiche finalmente la manovra di bilancio approda in Senato. Molte sono state le critiche rivolte al governo in relazione ai suoi contenuti. Ma particolarmente aspre sono state le reazioni all'affermazione della presidente del Consiglio, che ha dichiarato che non avrebbe accolto emendamenti, cioè proposte di modifica.

Critiche espresse anche da parte di chi era sempre andato ammirando la maggiore efficienza del sistema britannico,

rappresentato dalla plastica immagine del Cancelliere dello Scacchiere, che entrava a Westminster con la sua valigetta rosa contenente il bilancio, da approvare o respingere in blocco.

Senza entrare nel merito delle questioni del contenuto della legge di bilancio per il 2024, può valere dunque la pena di soffermarsi sulle speciali caratteristiche del suo percorso in parlamento. Con un'ovvia premessa: l'invito rivolto dal governo non può che indirizzarsi esclusivamente alla sua maggioranza.

Non è infatti in discussione la facoltà di proporre emendamenti da parte di ogni singolo parlamentare, dato che la costituzione gli attribuisce il potere di iniziativa legislativa. Si tratta quindi di un obiettivo politico, non di un progetto istituzionale. Che comunque deve tener conto che, come è costantemente avvenuto in tutte le manovre di bilancio, possono capitare eventi nuovi che richiedano la rapida risposta a questioni emergenti non comprese nell'originario testo del disegno di legge.

Continua a pag. 25

Giuseppe Vegas

segue dalla prima pagina

D'altra parte, è già successo che il governo stesso si trovi nella condizione di dover correggere qualche norma sbagliata. Insomma, l'inemendabilità è una legittima aspirazione, ma difficilmente sopravvive al confronto con la realtà. In ogni caso, per presentare un emendamento al bilancio non basta proporre un tema di rilievo con conseguenze finanziarie, ma occorre superare un vero e proprio percorso di guerra. E anche il governo è soggetto a questo esercizio nella stesura del disegno di legge da trasmettere al parlamento. Infatti, i regolamenti parlamentari prescrivono che, prima di entrare nel merito della materia, i presidenti di Camera e Senato debbano compiere un approfondito esame preliminare. In particolare, il presidente di assemblea deve, in applicazione di

una procedura alquanto complessa, accertare, sotto sua responsabilità, che il testo non contravvenga alla normativa sulla copertura finanziaria delle leggi, prevista, come è noto, dall'articolo 81 della costituzione. Cautela fatta inserire nella costituzione da Luigi Einaudi, proprio allo scopo di evitare che si potessero approvare leggi di spesa o riduzioni di entrate senza che venissero reperiti i mezzi con cui farvi fronte, la famosa copertura finanziaria. Sempre il presidente deve poi accertare che il testo non contenga disposizioni contrarie al suo oggetto tipico, così come è descritto dalla legge di contabilità, e che neppure sia finalizzato a modificare il contenuto di quella legge, che detta le regole per la costruzione dei documenti contabili pubblici. Vale solo la pena di ricordare che la legge di contabilità è direttamente applicativa della Costituzione e

quindi non può essere modificata da altre leggi, come, specificamente, quella di bilancio. Pertanto, nel testo della proposta all'esame del parlamento non possono essere contenute misure che non abbiano una valenza generale e rilevante per l'andamento dei conti pubblici. È il caso delle norme di delega legislativa, di quelle che non hanno effetti economici nel triennio di esercizio, di quelle di carattere meramente ordinamentale, cioè che non comportano variazioni alle entrate o alle spese, e infine di quelle di natura localistica o microsettoriale. Si tratta di un accertamento di particolare importanza, che, dopo l'esame preliminare del presidente di assemblea, fa successivamente carico al presidente della commissione bilancio, che deve controllare ogni emendamento

presentato. Anche se questo “filtro” non è stato sempre rigoroso ed efficace come la legge avrebbe desiderato, pur tuttavia esiste. Di conseguenza i presidenti d’Aula e della commissione bilancio dovrebbero dichiarare inammissibili tutti gli emendamenti che contravvengono alla regola. Ma non basta. Anche un emendamento ammissibile deve essere dotato della propria copertura finanziaria. In sostanza chi propone di spendere un euro deve indicare come aumentare per una cifra corrispondente le entrate, oppure tagliare un’altra spesa, o, infine, utilizzare specifiche risorse di bilancio. Non si possono presentare emendamenti con la stessa facilità con cui avviene per tutte le altre leggi. Ogni proposta deve essere redatta come una partita doppia: va scritto il dare e l’avere. Ben

si comprende quindi che, se si applicano legge e regolamenti con il dovuto ossequio, presentare un emendamento ammissibile è tutt’altro che facile. Infatti, andare a trovare dove “tagliare” o avere la fantasia di incrementare un tributo, inimicandosi chi perde un’entrata e chi deve pagare, costituisce esercizio alquanto sgradevole. È poi molto difficile disporre della conoscenza adeguata per andare a mettere le mani nei complicati conti pubblici, di cui governo e Ragioneria Generale sono i gelosi custodi. Nei fatti, se il ministro dell’Economia non vuole, non c’è un euro a disposizione per nessuno. Ammesso poi che il nostro ipotetico parlamentare riesca a confezionare il suo emendamento e che questo sia posto ai voti, occorre trovare una maggioranza che lo approvi. Ipotesi assai difficile se il

presentatore appartiene alla minoranza. Se invece egli appartenesse alla maggioranza, potrebbe riuscire a raccogliere i voti necessari per ottenere il risultato. Sempre che il ministro dell’Economia non si opponga. A meno che non si tratti di un’opposizione di facciata, che strizza l’occhio al proponente. Magari come conseguenza di un benign neglect che nasce dalla ragionevolezza della proposta oppure dal potere di ricatto di chi la fa, temi tutti oggetto di una valutazione politica. Come quella della necessaria scelta tra ingraziarsi gli elettori e mettere al riparo le finanze pubbliche. Operazione ardua, perché, come ci ricorda Woody Allen, è più facile spendere due dollari che risparmiarne uno.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

