

Tramonto del Parlamento

Il Parlamento fa sentire la voce su problemi periferici, le decisioni di fondo le prende il governo

L'EQUILIBRIO DI BILANCIO È IMPORTANTISSIMO, MA IL POTERE DI DECIDERE CHI DEBBA BENEFICIARE DELLA SPESA PUBBLICA È QUESTIONE DI NON MINORE IMPORTANZA

Esaurimento della capacità normativa e perdita del controllo sulla direzione della spesa pubblica sono i segni del declino

Il Parlamento ha lavorato a ritmo ridotto in questa prima parte dell'anno, e da tempo si lamenta che esso sia prevalentemente impegnato nella conversione in legge di decreti legge del governo. Il Parlamento è al suo tramonto?

Se non tramonto, declino, di cui vi sono due segni. L'esaurimento della capacità normativa e la perdita del controllo sulla direzione della spesa pubblica.

Cominciamo con il primo indicatore.

Il Parlamento è ormai un legislatore interstiziale. E non per la moltiplicazione dei legislatori, come si potrebbe pensare (i venti consigli regionali), ma per aver perduto il comando dei flussi normativi. Dalla costituzione del governo Conte II, solo un quinto delle leggi è stato di iniziativa parlamentare, e quasi la metà è consistito in conversione di decreti legge approvati dal governo. Questo non vuol dire che il Parlamento non faccia sentire la sua voce, ma che la fa sentire su problemi periferici, l'intelaiatura essendo quella definita dai pessimi servizi legislativi del governo. La regola è che le decisioni di fondo sono prese dal governo, che paga poi uno scotto ai parlamentari, accontentandone l'inclinazione corporativa, per ottenere la ratifica delle decisioni prese dalle forze politiche nei loro negoziati diretti. Questo corrisponde alla tendenza della politica a spostarsi fuori del Parlamento, sul web, nelle piazze, nelle televisioni, in misura minore sui giornali.

C'è poi l'altro problema, quello dei superpoteri del ministro dell'Economia e delle Finanze, di cui si è molto discusso.

E' problema che non si può comprendere appieno se non si parte da più lontano. Lo Stato moderno è diventato il maggiore intermediario finanziario. Raccoglie imposte ed emette titoli di debito, da un lato, distribuisce risorse, dall'altro. Il potere fiscale è cruciale: basta leggere il magistrale saggio di Antonio Pedone, "La progressività dell'imposta sul reddito: ascesa, declino e prospettive", pubblicato nella rivista Bancaria, n. 2 del 2020, e l'interessante analisi delle agevolazioni fiscali, di Chiara Bergonzini e di Giovanni Luchena, "Le tasse non sono per tutti" (Milano, FrancoAngeli, 2020). Il potere di spesa, quello che viene chiamato il potere della borsa, è, a sua volta, importantissimo. Quest'ultimo è vincolato, nelle sue dimensioni complessive, direttamente o indirettamente, dalle norme europee, che però lasciano agli Stati le decisioni relative alle destinazioni settoriali, quella che viene definita l'allocatione della spesa, su cui continuamente ci si accapiglia in Parlamento. Il potere di decidere chi debba beneficiare del-

la spesa pubblica è questione di non minore importanza. Esso, anzi, ha importanza sempre maggiore da quando, nel 1859-1866 scoppì il cosiddetto conflitto costituzionale prussiano, che vide su fronti opposti il Parlamento e l'esecutivo, e a seguito del quale si sono consolidati i concetti e gli istituti fondamentali relativi al potere finanziario del Parlamento rispetto al governo. Quello di bilancio (allocazione di entrata e spesa) è, quindi, uno dei principali poteri dello Stato, esercitato su proposta del governo e approvazione del Parlamento. Ma le cose si complicano se il Parlamento delega a sua volta un potere, secondario ma importante, nuovamente al governo.

Così è chiaro quello che sta sullo sfondo. Passiamo ora alla questione che ha visto nei giorni scorsi contrapporsi non solo maggioranza ed opposizioni, ma anche forze parlamentari della maggioranza e governo.

Secondo le regole fissate nel 2009 sulla contabilità e la finanza pubblica, le somme assegnate a uno scopo e eventualmente risparmiate, vanno in economia e possono esser riassegnate con successivo atto legislativo. Il decreto legge "Rilancio" (n. 34 del 2020, art. 265.8) assegna invece al ministro dell'economia e delle finanze il compito di modificare con atto amministrativo le allocazioni di risorse "tra le misure del presente decreto". La modifica di una decisione del Parlamento da parte del ministro va fatta previo monitoraggio e sentito il ministro competente. Questa norma ha un precedente, che riguarda la rideterminazione dei fondi assegnati al reddito di cittadinanza e al sistema pensionistico (quota 100), attribuita al ministro dell'Economia e delle Finanze su proposta del ministro del Lavoro e delle Politiche sociali (art. 1.257 della legge 145 del 2018). Essa è stata seguita da altra norma (art. 4 del decreto legge 52 del 2020), per la quale le misure previste da tre decreti del 2020 (numeri 18, 23 e 34), possono anche esse essere rimodulate.

Ma non è un inutile formalismo sostenere che il Parlamento non possa delegare al governo questo potere. In fondo, è il Parlamento che decide di spogliarsi di un compito, che si autolimita. E dà al governo una certa maggiore libertà di gestione finanziaria.

Un giudizio va dato alla luce dei precedenti. Una volta, fino a qualche decennio fa, il Parlamento approvava non solo le leggi di spesa con vincoli rigidi per il governo, ma anche il bilancio con migliaia di "capitoli", tutti vincolanti. Poi, alla legge di Bilancio si è data forza sostanziale, nel senso che non deve limitarsi a recepire le destinazioni delle leggi dette di spesa e il bilancio è stato articolato in poco più di 30 "missioni" e circa 170 "programmi"; ai singoli ministri di spesa è stato consentito di allocare liberamente, con l'accordo del ministro dell'Economia e delle Finanze, le risorse all'interno dei



“programmi” (art. 33.4 della legge 196 del 2009). In una parola, il governo ha già conquistato un notevole spazio di manovra. Aggiungere ora il principio dei “vasi comunicanti” anche tra programmi diversi amplia ancora di più il dominio governativo sulla finanza, con implicazioni politiche importanti: non dimentichiamo l'importanza del principio “no taxation without representation”.

Obietto: anche per la Costituzione il governo svolge un ruolo importante in materia di bilancio. L'articolo 81 prevede che è il governo ad avere l'iniziativa, il potere di proposta. Inoltre, pur potendo variare la destinazione, il ministro non può modificare la spesa complessiva: minori uscite da una parte possono essere utilizzate per maggiori uscite dall'altra, ma sempre rispettando il totale.

Giusto. Ma lo strumento per fare assegnazioni complessive c'era, quello di autorizzare fondi “da ripartire”, come previsto dall'art. 33.4 sexies della legge del 2009, numero 196. Chi ha scritto il decreto “Rilancio” non conosceva la legge di contabilità e finanza pubblica? Perché non ha utilizzato questo strumento? In secondo luogo, lo ius variandi quando si può esercitare, e a quali condizioni? Potrebbe il ministro lasciare “a secco” un programma, finanziandone un altro? Perché la disciplina della contabilità prevede le variazioni e l'assestamento di bilancio, se non per questo? Perché le sessioni di bilancio si concludono con voto di fiducia su maxi emendamenti?

Ma a seguito delle critiche del comitato della legislazione e della commissione Affari costituzionali il testo è stato modificato, prevedendo un parere delle commissioni parlamentari competenti. Anzi, la procedura è in corso di ulteriore modificazione nel modo seguente. Le risorse destinate alle misure previste da tre decreti legge sono soggette a un monitoraggio del ministero dell'Economia e delle Finanze. Il ministro dell'Economia e delle Finanze, sulla base degli esiti del monitoraggio, può, limitatamente all'esercizio finanziario in corso, a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, sentiti i ministri competenti, apportare con propri decreti le occorrenti variazioni di bilancio. La proposta di variazione di bilancio è trasmessa alle Camere per il parere delle commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. Qualora le rimodulazioni si riferiscano ad esercizi successivi, alle stesse si provvede con la legge di Bilancio.

Questo cambiamento è rilevante perché stabilisce la temporaneità dell'intervento (per l'esercizio finanziario in corso). Si presta, tuttavia, a diversi rilievi. Basta solo un parere, là dove era necessaria una decisione? In una Repubblica parlamentare, il Parlamento può abdicare ai suoi compiti così alla leggera, rinunciando ai suoi poteri in materia di destinazione della spesa? Se si comincia con la spesa non si finirà per continuare poi con l'entrata? Non è indifferente che, nel caso discusso, si trattasse di stanziamenti dell'ammontare di circa 15-20 per cento del bilancio complessivo dello Stato?