

Legge di bilancio L'approvazione al buio con la fiducia ha consentito di far passare anche tante micro-misure

QUEL VOTO HA «TRADITO» IL RUOLO DEL PARLAMENTO



La protesta
Il Pd chiede alla
Corte costituzionale
di pronunciarsi
sullo «strappo»



Nessun dibattito
Le Camere sono state
mortificate, sottraendo
le scelte alla logica
di un confronto aperto

di **Valerio Onida**

C

aro direttore, cerchiamo di ragionare, non si dice a freddo, ma con pacatezza, sulla vicenda della approvazione parlamentare della legge di bilancio: un'approvazione avvenuta, al Senato, sulla base di un maxi-emendamento «monstre» presentato dal governo, corretto fino all'ultimo minuto, e composto da varie centinaia di commi di uno stesso articolo, dai contenuti più disparati.

Non è la prima volta che la cosiddetta «manovra» di fine anno viene varata faticosamente con la discutibile procedura di un voto unico, su un testo fitto di disposizioni diversissime, sul quale il governo pone la questione di fiducia. Ma è la prima volta che il testo sul quale si è votato è rimasto praticamente sconosciuto e non conoscibile da parte dei parlamentari chiamati ad esprimersi, perché modificato fino a poche ore prima del voto finale, senza alcuna possibilità di esame e discussione, né in Commissione, né in Aula. Quando il governo pone la questione di fiducia su un testo, è vero che il voto assume un significato ulteriore rispetto a quello suo proprio, e cioè l'effetto di conferma o di smentita del rapporto fiduciario dalla cui permanenza dipende la continui-

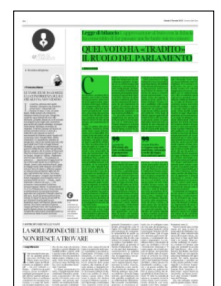
tà di vita del governo. Ma ciò non toglie che il voto continui a essere anzitutto una espressione di consenso o di dissenso delle due Camere rispetto a un testo preciso, destinato ad assumere forza di legge dopo la promulgazione da parte del Capo dello Stato.

Ora, approvare un testo che non si conosce e non si può conoscere nella sua formulazione definitiva è qualcosa che non costituisce solo una cattiva prassi, ma che smentisce e tradisce l'essenza stessa del ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo. Su questo vero e proprio strappo sarà chiamata a pronunciarsi la Corte costituzionale, decidendo sul conflitto di attribuzioni promosso da un gruppo parlamentare di opposizione (quello del Pd) e insieme da parlamentari costituenti quel decimo dei componenti di una Camera che per Costituzione ha il potere di chiedere un voto dell'assemblea nell'ambito del procedimento legislativo e su una mozione di sfiducia.

La giustificazione della maggioranza per questo modo di procedere è che la trattativa con le istituzioni dell'Unione Europea si è dovuta prolungare fino a raggiungere l'intesa idonea a evitare la procedura di infrazione, e che quindi la manovra ha dovuto essere adattata alle nuove condizioni, in particolare ridimensionando l'entità del deficit previsto. La giustificazione ha un suo fondamento di fatto: ma qui si rivela l'altro vero «peccato originale» di questo tipo di manovra. Infatti, secondo la legge generale di at-

tuazione del nuovo art. 81 della Costituzione (riformato nel 2012), la legge di bilancio dovrebbe limitarsi a contenere le previsioni di entrata e di spesa nei tre anni a venire, sia quelle derivanti dalla legislazione già in vigore, sia quelle funzionali a realizzare i nuovi obiettivi programmatici, evidenziando i risultati differenziali complessivi: in ogni caso solo misure quantitative, con esclusione di norme «di carattere ordinamentale o organizzatorio» e di «interventi di natura localistica o microsettoriale».

Nella prassi invece la legge di bilancio (come in passato la legge finanziaria o di stabilità) viene infarcita di innumerevoli disposizioni particolari, aventi effetti di entrata o più spesso di spesa a carattere spesso microsettoriale e localistico. Sono, per quanto riguarda le spese, quelle che si usano chiamare «mance» intese a soddisfare i più svariati interessi particolari, magari meritevoli, ma appunto svincolati da una visione generale dei problemi. Nella legge di bilancio appena approvata dal Senato il *Sole 24 Ore* ha contato 106 micro-misure di spesa, dell'ordine da 60.000 euro a 10 milioni di euro ciascuna nel 2019. In questo modo le centinaia di commi della legge mirano a soddisfare tanti micro-interessi, e il maxi-emendamento governativo diventa il luogo di sintesi di queste misure. Qui l'Europa non c'entra. Le istituzioni europee possono giustamente avere contrattato i risultati complessivi di bilancio (il famoso 2,04 invece che il 2,4 di deficit), ma da questo punto di vista l'esito



avrebbe dovuto essere una legge che ridefinisse in modo coerente i saldi di bilancio, non certo un profluvio di misure spicciole di entrata e di spesa. Certo, i risultati complessivi del bilancio dipendono anche dalla programmazione di nuove entrate e di nuove spese, oltre che dall'andamento previsto delle entrate e spese già regolate. Ma il bilancio, per quanto riguarda le spese, contiene sia gli stanziamenti per specifiche destinazioni di spesa, sia accantonamenti o fondi speciali destinati a finanziare nuove spese che ancora debbono essere disciplinate. Per esempio è significativo che per le due grandi misure che l'attuale maggioranza di governo considera per sé caratterizzanti, vale a dire la cosiddetta quota cento per le pensioni e il cosiddetto reddito di cittadinanza, la legge di bilancio non contenga alcuna normativa diretta a introdurle e regolarle, ma solo degli accantonamenti. Allora sarebbe bastato rivedere la legge riducendo o spostando gli accantonamenti, in modo da giungere ai risultati differenziali voluti (riduzione del deficit previsto). Per le nuove entrate è diverso, perché se non sono specificamente regolate il bilancio non

può registrarle: ma nulla vieterebbe ad esempio di ridurre temporaneamente gli accantonamenti per le nuove spese riservandosi di accrescerli una volta che, anche con provvedimenti separati, si fosse provveduto a procurare e disciplinare le nuove entrate atte a coprirle. Ma per far questo occorrerebbe davvero assegnare alla legge di bilancio il ruolo suo proprio, riservando a separati provvedimenti legislativi le misure particolari comportanti nuove entrate o nuove spese. Con questo si perderebbe però l'opportunità, per i vari micro-interessi, dell'annuale «assalto alla diligenza», cioè di agganciare il proprio vagoncino al «treno» della legge di bilancio che ha un iter sicuro e veloce: tanto veloce, che il Parlamento se lo vede praticamente passare sotto il naso senza fermarsi.

Continuando ed esasperando tale prassi si mortifica il Parlamento, e si offre al governo, che formula il suo «maximendamento», e alle sue diverse articolazioni (i ministeri), l'opportunità di essere il luogo di sfogo di lobby e interessi particolari, le cui ragioni finiscono spesso per sfuggire alla logica di un confronto aperto e di un dibattito alla luce del sole.

© RIPRODUZIONE RISERVATA