

Appunti sull'iter della Finanziaria

a cura di **Alberto Ronci**

consulente amministrativo IsICult

Istituto italiano per l'Industria Culturale

Premessa.

Finanziaria 2008.

E' iniziato l'esame in Senato della Finanziaria 2008.

Nella seduta antimeridiana di mercoledì 3 ottobre l'Assemblea ha ascoltato l'esposizione economico-finanziaria del Ministro dell'Economia, Tommaso Padoa-Schioppa.

Nella seduta antimeridiana di giovedì 4 ottobre viene esaminata la Nota di aggiornamento al Dpef.

Nel pomeriggio di giovedì il Presidente del Senato renderà le comunicazioni sul contenuto della Finanziaria.

Avrà quindi inizio la sessione di bilancio: le Commissioni in sede consultiva trasmetteranno i propri rapporti alla Commissione Bilancio entro le ore 17 di lunedì 15 ottobre; la 5a Commissione permanente concluderà l'esame dei documenti finanziari entro martedì 30 ottobre.

La manovra di bilancio racchiude un complesso di provvedimenti di competenza del Governo e sottoposti all'approvazione parlamentare, che si affiancano all'iter di approvazione del bilancio, per inserirlo in un quadro di programmazione economica ed indirizzare i risultati nel senso desiderato. L'art. 81 della Costituzione vieta espressamente di apportare le correzioni di entrata o di spesa direttamente nella legge di bilancio e ciò impone necessariamente una programmazione che si concretizza materialmente negli altri atti che compongono la manovra:

- il Dpef (**Documento di programmazione economico-finanziaria**), da presentare entro il 30 giugno, che costituisce in pratica il progetto iniziale con la previsione delle grandi linee dei conti pubblici per i prossimi quattro anni;
- entro il 30 Settembre devono essere presentati **il bilancio annuale e pluriennale a legislazione vigente** (che riporta le entrate e le spese così come previste dalle norme in vigore) insieme con la **legge finanziaria** – introdotta dalla legge n. 468 del 1978 - che apporta alle leggi di entrata e di spesa le modifiche necessarie per indirizzare i conti verso gli obiettivi desiderati (riduzione del deficit, sviluppo, ecc).

All'esame della finanziaria è dedicata una **sessione di bilancio** apposita, da ottobre a dicembre (con due passaggi per ogni Camera, in commissione bilancio e poi in aula), per arrivare entro la fine dell'anno ad approvare la "finanziaria" e il "bilancio annuale e pluriennale programmatico", cioè adeguato agli obiettivi programmati previste in finanziaria ¹.

Il bilancio preventivo annuale e pluriennale a legislazione vigente, è il bilancio tendenziale senza le correzioni indicate nel Dpef, ed è redatto dalla Ragioneria generale dello Stato. In esso si raccolgono tutte le previsioni di entrata e di spesa di ciascun Ministero.

¹ In mancanza di approvazione del bilancio prima dell'inizio dell'anno, la Costituzione all'art. 81 c. 2, stabilisce che è possibile superare il limite del 31 dicembre per non più di quattro mesi (cioè entro il 30 Aprile), ma solo con legge apposita che conceda l'esercizio provvisorio del bilancio (contenendosi per ciascun mese nei limiti di un dodicesimo della spesa dell'anno precedente).

Le modifiche alle leggi in vigore necessarie per l'attuazione degli obiettivi programmati sono apportati attraverso il **disegno di legge finanziaria** che indica gli interventi correttivi di entrata e di spesa per l'anno successivo e più a grandi linee nei tre anni a venire.²

Inizialmente, la mancanza di vincoli agli emendamenti e ai tempi di esame portava al ricorso abituale all'esercizio provvisorio con lo slittamento del voto dopo il 31 dicembre. Per queste ragioni la legge 362/1988 ha modificato il meccanismo della manovra del bilancio introducendo:

- lo strumento del Documento di Programmazione economico Finanziaria, il Dpef, cui era demandato il compito di stabilire i vincoli quantitativi e qualitativi cui attenersi nella sessione di bilancio e di indicare quali fossero i progetti di legge collegati;
- una legge finanziaria dai contenuti strettamente limitati alla definizione dei vincoli di bilancio come il saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato, e alla definizione delle grandi scelte di carattere generale e nei tempi di approvazione, con nuove regole più rigide per la presentazione degli emendamenti e, soprattutto, l'adozione del voto palese in Aula.

La normativa sostanziale necessaria alla copertura della legge finanziaria è stata così affidata a **disegni di legge collegati alla finanziaria**, che venivano esaminati fuori dalla sessione di bilancio pur godendo di una corsia preferenziale perché determinanti per la copertura della manovra.

Dopo undici anni però è stata necessaria un'ulteriore riforma a causa dell'uso improprio dei collegati che, nonostante la corsia preferenziale, prolungavano a dismisura l'attuazione della manovra non permettendo la tempestiva trasformazione in legge degli interventi programmati. Per far fronte a tale situazione è intervenuta la legge 208/99, che ha eliminato i collegati con corsia preferenziale il cui contenuto viene di nuovo trasfuso nella Finanziaria, escludendo però ogni provvedimento non immediatamente necessario alla copertura della manovra, come quelli di carattere localistico o ordinamentale o di delega al governo per realizzare riforme strutturali, da inserire invece in un **collegato fuori sessione**.

La tendenza però rimane quella dell'assalto alla diligenza, ed ancora è accaduto che gli articoli della finanziaria nel corso della sessione di bilancio siano aumentati sino a raddoppiare. Ormai maggioranza e opposizione ritengono che è arrivato il momento di intervenire di nuovo sulla materia.

Sembra indispensabile tenere sotto controllo il rispetto del patto di stabilità che ci lega all'Europa ed escludere l'effetto "omnibus" da tutti deprecato.

² L'esperienza dei primi anni di funzionamento della finanziaria, ha dimostrato che essa tendeva a trasformarsi in una sorta di "calderone" all'interno del quale, grazie alla garanzia di tempo certi, vennero inserite qualsiasi tipo di disposizioni microsettoriali aventi effetti finanziari, in numero crescente: il che determinò un aumento progressivo della portata delle misure di spesa corrente oltre i limiti programmati e di un sostanziale aggiramento dell'art. 81 della Costituzione.