

Entro settembre il Governo deve presentare alle Camere i disegni di legge finanziaria e di bilancio per il triennio 2004-2006

Per il centrodestra la modernizzazione deve passare per un ulteriore rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo anche su questa materia

Bilancio, una questione di democrazia

PAOLO DE IOANNA

Entro settembre il Governo deve presentare alle Camere i disegni di legge finanziaria e di bilancio per il triennio 2004-2006. È forse utile tornare a riflettere su alcuni nessi generali, relativi ai rapporti di potere tra Governo e Parlamento, che certamente torneranno a riproporsi nel fuoco della discussione contingente di politica fiscale.

1. È in campo, nel centro destra, una insistente, ma non sorprendente, viste le radici culturali che compongono questo polo, posizione politica ed analitica secondo la quale la modernizzazione del sistema paese deve passare attraverso un ulteriore rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo in Parlamento, anche in materia di bilancio. Mentre voci del tutto isolate, ma molto autorevoli, nello stesso centro destra, indicano con preoccupazione il grave impoverimento della qualità, politica e tecnica, della sintesi legislativa che viene operata nelle Camere, politici e tecnici dell'area opposta mostrano di comprendere e, a volte, condividere l'impianto analitico che punta a restringere ulteriormente i poteri fiscali delle Camere. Tornano affermazioni del genere: il Documento di programmazione economico finanziaria è un intralcio inutile e complicato; gli emendamenti in "sessione" di bilancio sono troppi e molto confusi; gli indirizzi del Governo vengono stuocati e dunque vi è una deresponsabilizzazione, vagamente consociativa, dell'azione di governo. Ad avviso di chi scrive si tratta di considerazioni che vanno esaminate con cura sulla sfondo della reale situazione italiana; più in generale, non ci sembra corretto trattare i processi decisionali delle democrazie rappresentative come un mero nesso tecnico economico: l'esperienza del secolo che è finito e di quello che è appena iniziato indica, una volta di più, che la governance dei sistemi di democrazia liberale, ed anche i relativi risultati economici, sono intrinsecamente fondati sulla trasparenza e l'equità condivisa del processo di creazione e distribuzione della ricchezza. Senza partecipazione e senza diritti sociali la democrazia rappresentativa si trasforma in una mera procedura, falsamente "neutra".

2. In tutte le democrazie rappresentative stabilizzate, quando l'Esecutivo intende innovare i vincoli normativi che contribuiscono a formare le schede di risparmio, di investimento e di consumo dei cittadini elettori e delle imprese deve dimostrare, con un bagaglio di dati metodologicamente corretti e testati, quali sono

i benefici attesi ed i costi connessi. Il senso profondo dell'obbligo di copertura finanziaria, saggiamente introdotto dai Costituenti nell'art.81 Cost., copre due esigenze di fondo della decisione fiscale: a) trasparenza; b) responsabilità finanziaria. Non si tratta di una predeterminata, irreversibile e specifica scelta di politica fiscale: scelta priva di senso in un testo costituzionale; si tratta invece di un criterio limite che deve operare dentro il processo di formazione delle singole leggi fiscali e nella redazione del piano generale di entrate e spese costituito dal bilancio, annuale e pluriennale. Il criterio può esprimersi in questi termini sintetici: tra l'equilibrio finanziario di partenza ed il nuovo equilibrio "previsto", dopo l'attuazione delle innovazioni legislative, deve esserci un percorso ricostruttivo plausibile, al cui interno sia possibile valutare la struttura, qualità e redistribuzione delle risorse messe in gioco; la comprensione di questo percorso consente di attribuire precise responsabilità politiche: al di là della propaganda, è necessario, per il corretto formarsi dell'opinione pubblica, che le zone di rischio, di azzardo, nella proposta di politica fiscale siano chiaramente messe in luce, come del resto si chiede di fare ad ogni buon operatore finanziario. Ed è esattamente questo il mestiere dell'opposizione: ma per fare ciò le regole e le procedure di bilancio devono essere chiare, trasparenti e stabili.

3. In tutti sistemi di democrazia rappresentativa, l'area delle innovazioni normative che possono introdursi direttamente con la decisione di bilancio, quale che sia la sua articolazione tipizzata e circoscritta: il carattere molto tecnico e complesso dei documenti contabili ha nel tempo spinto i Parlamenti a definirne formati via via più chiari, stabili e leggibili, dal punto di vista della traduzione delle priorità politiche in priorità finanziarie, delimitando con cura, in via di prassi o di norme costituzionali, il confine tra la legislazione "ordinaria", esterna alla struttura del bilancio e le integrazioni-innovazioni, di natura finanziaria e gestionale, che possono essere trattate direttamente in sessione di bilancio. La questione si può riassumere, anche in termini comparativistici, in questo modo: quanto più la struttura della decisione di bilancio è tipizzata preventivamente nei suoi contenuti, tanto più la discussione parlamentare può assumere, in prevalenza, significati tecnici, di controllo e verifica dell'ope-

ramento dell'Esecutivo, con semplificazione e razionalizzazione delle procedure di emendamento-approvazione.

4. A partire dalla precedente legislatura, in ragione soprattutto del meccanismo maggioritario, si è stabilito un sistema di rapporti tra Governo e Parlamento che ha consentito sia ai governi del centro-sinistra, sia a quelli del centro destra, di realizzare, nei tempi programmati, tutte le innovazioni legislative ritenute decisive per la riuscita dei relativi programmi. In questa legislatura, come è stato rilevato in modo documentato ed imparziale, la decretazione d'urgenza è notevolmente aumentata e la quasi totalità dei testi legislativi ordinari è di origine governativa; si è nel complesso ritornati ad una prevalenza della fonte legislativa primaria (più leggi e meno rego-

lamenti), interamente nel dominio, tecnico-politico, dell'Esecutivo. Nei famosi cento giorni d'inizio legislatura, il Governo in carica si è fatto approvare dalle Camere tutte le misure ritenute, a suo avviso, indispensabili e lo stesso è avvenuto per le ben note misure di "semplificazione" della giustizia. Le politiche fiscali, con misure specifiche e con le leggi finanziarie, sono state definite esattamente nei termini indicati dal Governo: anche per quanto si riferisce alle forme di copertura finanziaria. Al riguardo si segnalano innovazioni sensibili rispetto ai criteri stabiliti, soprattutto nella precedente legislatura: si è fatto ricorso in modo massiccio a deleghe (decontribuzione; detassazione; ecc.) che rinviavano l'indicazione dei mezzi di copertura alle leggi finanziarie future: esattamente come negli anni '70 e '80,

dove importanti coperture di leggi di spesa venivano "risolte" per il primo anno e poi rovesciate, per gli oneri a venire, sui bilanci futuri. La gestione del bilancio, dopo il c.d. decreto taglia spese, è divenuto un affare "interno" del Ministro dell'economia: le Camere approvano un documento di bilancio sostanzialmente privo di significato. Il bilancio gestito è un'altra cosa. Gli stessi Ministeri di spesa non sanno bene, talvolta, le risorse che possono impegnare, soprattutto in materia di investimenti. Dunque il funzionamento reale del sistema istituzionale ha consegnato al dominio tecnico normativo del Governo praticamente tutte le leve fiscali: in queste condizioni si sembra occorra grande cautela da parte del Parlamento nel ritornare ai pochi, residui poteri che gli rimangono. Naturalmente, ipote-

si di riforme regolamentari che rendano più trasparente e tecnicamente attrezzata l'istruttoria e la discussione dei testi fiscali possono ben essere discusse: il punto sta nel partire dalla consapevolezza dello stato reale delle cose e dell'assetto verso cui si vuole muovere.

5. Il punto critico di tutte le politiche fiscali, non solo di questo governo, sta nella spiegazione dei modelli e dei dati che giustificano il passaggio dalla situazione in atto (bilancio a legislazione vigente) a quella nuova prevista (bilancio programmatico) dopo le misure di correzione. Il Dpef 2004-2006, per unanime ammissione (Banca d'Italia, Corre dei Conti, ecc.), anche da parte dei commentatori più benevoli (Confindustria) è particolarmente confuso e reticente nella spiegazione dei modelli e dei dati. Il passaggio dal pri-

mo scenario al secondo è largamente rimesso ad un atto di devozione della maggioranza. La cosa è alquanto preoccupante dal momento che per realizzare il punto centrale del programma governativo (robusta defiscalizzazione per i redditi d'impresa e medio alti; robusta decontribuzione) le risorse, dalla delega fiscale, erano rinviate alle leggi finanziarie future. Se le risorse non possono venire dalla crescita reale, che non c'è, non possono che provenire da tagli alla spesa corrente: previdenza, sanità, assistenza, stipendi.

6. Il Dpef ha imposto al Parlamento vincoli precisi in termini di saldi di bilancio per il triennio 2004-2006, da rispettare nel corso della prossima sessione di bilancio, ma non ha spiegato dove sono e quali sono le risorse necessarie ad attuare tali politiche. Ora, in tutte le democrazie rappresentative, il processo di bilancio, che è circolare e dura tutto l'anno, conosce comunque momenti di avvio del confronto per mettere a fuoco ipotesi e dati di base su cui poggia l'azione di governo. E questo confronto non può riguardare alcuni target solo finanziario, ma deve costituire una rassegna, critica e ragionata, delle politiche pubbliche strutturali: investimenti; redditi da lavoro dei dipendenti pubblici; interessi sul debito; scuola; pensioni; sanità; assistenza. La decisione di bilancio non può essere semplificata oltre certi limiti: immaginare un Parlamento con soli poteri di controllo in materia fiscale, con l'attuale carico normativo di "finanziaria" e bilancio, significa immaginare un Parlamento del tutto asservito e schiacciato sul Governo.

7. La prima conclusione provvisoria di questo ragionamento, che richiederebbe molti ulteriori approfondimenti, è la seguente: in questo momento in Italia attribuire nuovi poteri e prerogative al Governo nel processo di formazione della "finanziaria" e del bilancio è una scelta priva di reali giustificazioni; essa, al di là di spesso banali enunciazioni teoriche sulla "modernizzazione" delle istituzioni, nasconde anche, a mio modo di vedere, una certa pigrizia intellettuale di un ceto parlamentare molto preoccupato di difendere le prerogative del Governo in carica o di quello che potrà venire, ma assai poco interessato a svolgere con pazienza, puntiglio e passione il "mestiere" della democrazia rappresentativa per cui è stato eletto: un mestiere a volte oscuro e faticoso, ma indispensabile per integrare in modo ragionevole gli interessi di tutti.

la foto del giorno



Kabul, un afgano appena ritornato in patria dal Pakistan esce dalla sua tenda in un campo profughi.

segue dalla prima

Appello ai leader dell'Ulivo

Ciò è stato possibile non solo per la grande partecipazione dei cittadini sottoscrittori e per la determinazione e l'organizzazione dell'Italia dei Valori, ma anche per l'impegno e la disponibilità di molti dirigenti di tutti i partiti del centrosinistra (Comunisti Italiani in testa), dei loro eletti (Parlamentari, Sindaci, Consiglieri e assessori dell'Ulivo - Ds, Margherita, Verdi ed altri - che ci hanno aiutato concretamente nell'autenticazione delle firme). Fondamentale è stata ed è poi l'instancabile opera di raccordo con la società civile portata avanti da molti gruppi spontanei (movimenti e girotondi compresi) che si sono prodigati per l'occasione (come ad esempio molti amici dell'Arco o di "Laboratorio per la Democrazia" di Firenze, la Rete dei Movimenti e così via).

Vi segnalo ciò per pregarvi di non ostinarvi a pensare che questo referendum sia voluto solo da noi dell'Italia dei Valori. La richiesta verrà alla fine sottoscritta da quasi un 1.000.000 di cittadini ed è stata appoggiata da esponenti nazionali e locali di tutte le forze politiche (anche del centrodestra, con Sindaci e Consiglieri di questo schieramento che in alcuni casi ci hanno pure aiutato a raccogliere ed autenticare le firme). I sottoscrittori provengono da tutte le zone d'Italia, da tutti gli strati sociali, da tutti i partiti (sia di destra che di sinistra). Provengono soprattutto da quell'area che stava perdendo fiducia nella

politica e nei politici e che ora sono pronti a ritrovarla.

Insomma non abbiamo mai visto tanta coesione sociale come in questa occasione, di fronte ad un quesito così esplicito: «Volete voi che la legge sia uguale per tutti o no?».

La stragrande maggioranza dei cittadini (e degli elettori) italiani ritiene la "legge salva Berlusconi" (o Lodo Schifani che dir si voglia), una legge ingiusta, incostituzionale e immorale (perché vio-

la lo stato di diritto e perché ci rende ridicoli e poco credibili agli occhi del mondo). Ciò nonostante alcuni di voi dicono di voler aspettare il giudizio della Corte Costituzionale. Tutti lo aspettiamo. Tutti auspichiamo che la Corte abroghi questa legge. La sottoscrizione del milione di cittadini che hanno firmato vale anche come gesto di solidarietà ed auspicio verso tale soluzione. Nello stesso tempo però le firme raccolte - senza nulla togliere alla decisione della

Corte Costituzionale (anzi rafforzando moralmente e politicamente) - serviranno anche come "valvola di scorta" nel caso la Corte, pur riconoscendo l'immoralità della legge (cosa, questa, in re ipsa per essere stata fatta solo per favorire Berlusconi) non ne sancisca anche l'incostituzionalità formale (per una di quelle alchimie interpretative di cui è piena la nostra giurisprudenza costituzionale). In tal caso - grazie alla tempestiva raccol-

ta di firme che abbiamo fatto - sarà possibile mettere subito in mano al popolo italiano la parola finale circa l'opportunità o meno di mantenere in vita una legge così blasfema senza cioè dover aspettare un altro anno per raccogliere le firme e soprattutto senza dover aspettare la fine della legislatura per sapere se il nostro Presidente del Consiglio è un galantuomo o un poco di buono.

Lo so, alcuni di voi temono che poi, quando si tratterà di andare a votare, non si raggiunga il quorum. Certo, l'impegno non è facile ma la politica non è un'opera ragionieristica. È una missione. Ed oggi la nostra missione è proprio quella di convincere gli italiani che il governo Berlusconi li ha traditi e li sta usando per farsi gli affari propri (e per sistemare i propri guai giudiziari). Il nostro dovere di politici è quello di tornare a far scaldare i cuori dei tiepidi, degli indecisi, dei rassegnati e degli arrabbiati, di coloro che potrebbero lasciarsi ingannare dalle sirene Berlusconi: dobbiamo ricreare un clima di fiducia verso la politica da parte dell'opinione pubblica. Insomma, dobbiamo fare come i preti di una volta quando vedevano le chiese vuote: andare noi in giro per le strade e le campagne e convincere gli elettori a tornare alle urne. Non si può pensare di conquistare il consenso elettorale "a tavolino" sperando che i cittadini la prossima volta votino noi solo per fare dispetto all'altro, così fanno i politicanti. Noi per raccogliere un milione di firme - alla fine avremo parlato con almeno 5 milioni di cittadini. Immaginate che opera di convincimento ed informazione potrebbe rappresentare per l'opinione pubblica se potessimo impegnarci

tutti - ed impegnare tutte le nostre strutture di partito - allo stesso modo.

Ora la "palla della responsabilità" sta a voi: ve la sentite di impegnare ufficialmente e formalmente i vostri partiti in una battaglia così decisiva? I vostri elettori lo vogliono: se non ci credete, partecipate ai nostri centri di raccolta (ad esempio ai banchetti di raccolta firme da noi allestiti alle feste dell'Unità) e ascoltate cosa dicono i cittadini. Troverete anche molti elettori di centrodestra che fanno la fila per firmare il quesito referendario. Ciò sta a significare che questo referendum "unisce e non divide", e unisce non solo il popolo di centrosinistra ma anche molti elettori dell'altra sponda e soprattutto molti cittadini che prima erano stufo di sentir parlare di politica.

Coraggio, dunque, unitevi a noi e consegnamo tutti insieme le firme raccolte in Cassazione. Abbiamo fatto firmare su moduli senza simbolo di partito, proprio per significare che questo referendum è di tutti coloro che - sottoscrivendolo - lo vogliono (e quindi non solo dell'Italia dei Valori). L'appuntamento è per il 26 settembre prossimo alle ore 9.30 alla Corte di Cassazione. Ci sarete anche voi? Noi ce lo auguriamo.

Fino a quella data continueremo a venire a terra - a raccogliere le firme in ogni posto ove sarà possibile e con tutte le nostre forze disponibili (e anche molte delle vostre). Chiunque voglia darci una mano, siamo reperibili tramite internet al sito www.italiadeivalori.it o al fax 0331/624783.

Antonio Di Pietro
Presidente Italia dei Valori
(www.italiadeivalori.it)

<h1>l'Unità</h1> <p>CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE Mariolina Marcucci PRESIDENTE Giorgio Poidomani AMMINISTRATORE DELEGATO Francesco D'Ettore CONSIGLIERE Giancarlo Giglio CONSIGLIERE Giuseppe Mazzini CONSIGLIERE Maurizio Mian CONSIGLIERE</p> <p>"NUOVA INIZIATIVA EDITORIALE S.p.A." SEDE LEGALE: Via San Marino, 12 - 00198 Roma</p> <p>Certificato n. 4663 del 26/11/2002 Iscrizione al numero 243 del Registro nazionale della stampa del Tribunale di Roma. Quotidiano dei Gruppi parlamentari dei Democratici di Sinistra - l'Ulivo. Iscrizione come giornale murale nel registro del tribunale di Roma n. 4555</p>		<p>Direzione, Redazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> 00187 Roma, Via dei Due Macelli 23/13 tel. 06 696461, fax 06 69646217/9 20124 Milano, via Antonio da Recanate, 2 tel. 02 8969811, fax 02 89698140 40133 Bologna, via del Giglio 5 tel. 051 315911, fax 051 3140039 50136 Firenze, via Mannelli 103 tel. 055 200451, fax 055 2466499 <p>Stampa: Sabo s.r.l. Via Carducci 26 - Milano Fac-simile: Sies S.p.A. Via Santi 87 - Paderno Dugnano (Mi) Litosaud Via Carlo Pesenti 130 - Roma Ed. Telemat S.p.A. Località S. Stefano, 82038 Vitulano (Bn) Unione Sarda S.p.A. Viale Elmas, 112 - 09100 Cagliari STS S.p.A. Strada 5A, 35 (Zona Industriale) - 95030 Piano D'Arce (CT)</p> <p>Distribuzione: A&G Marco Spa Via Forzezza, 27 - 20126 Milano</p> <p>Per la pubblicità su l'Unità Publikompass S.p.A. Via Carducci, 29 - 20123 MILANO Tel. 02 24424443 Fax 02 24424490 02 24424533 02 24424550</p>
<p>DIRETTORE RESPONSABILE Furio Colombo</p> <p>CONDIRETTORE Antonio Padellaro</p> <p>VICE DIRETTORI Pietro Spataro Rinaldo Gianola (Milano) Luca Landò (on line)</p> <p>REDATTORI CAPO Paolo Branca (centrale) Nuccio Ciconte Ronaldo Pergolini</p> <p>ART DIRECTOR Fabio Ferrari</p> <p>PROGETTO GRAFICO Mara Scanavino</p>	<p>La tiratura de l'Unità del 1° settembre è stata di 142.090 copie</p>	