



Nuove procedure di esame del bilancio dello Stato

Sen. Enrico MORANDO – Vice Ministro dell'Economia

Vi ringrazio per avermi invitato e, prima di venire a qualche osservazione puntuale su quello che ho ascoltato questa mattina, fatemi dire che ho esaminato il lavoro fatto dal CNEL, che poi si è tradotto nelle proposte di legge di Guerrieri e di Causi.

Io penso che si possa, da parte del governo, prendere un impegno: quello di non fare trascorrere molto tempo - adesso che abbiamo riaperto la delega su questo punto e che questo esercizio concreto della delega si può sommare allo sviluppo di un'attività di riforma in sede parlamentare - per arrivare a degli esiti concreti.

Questo è suggerito anche dal fatto che ci avviciniamo a delle scadenze molto impegnative, a proposito della decisione di bilancio in Parlamento. Dal 2016, gli strumenti della decisione di bilancio, che sono tradizionalmente due (legge di Stabilità e Legge di Bilancio) debbono diventare uno. La legge di bilancio diventa, più di quanto non sia mai stata nella storia del Paese, una legge di carattere sostanziale. Che avrà una parte di norme, la prima, sostanzialmente coincidente con l'attuale contenuto della Legge di Stabilità; e una seconda parte, che sarà tradizionalmente fatta più di numeri che di norme: l'attuale Legge di Bilancio.

Se arriveremo a questi appuntamenti senza predisporre le modificazioni di cui qui stiamo parlando (o, comunque, senza affrontare i problemi che qui sono stati proposti), andremo in una situazione particolarmente delicata. Manin Carabba, questa mattina, ha criticato (poi ripreso da De Ioanna) questa pratica che si ritiene espropriativa del potere del Parlamento: da anni la

decisione di bilancio è presa con la tecnica della presentazione, da parte del governo, di un maxi emendamento su cui si mette la fiducia.

Vorrei far notare che dal 2016 (a meno che io non commetta un clamoroso errore di valutazione proprio sul nesso tra Costituzione, regolamenti parlamentari e contenuto proprio della legge di bilancio) questa pratica sarà strutturalmente impedita. Non si potrà più fare così. Infatti, dentro la unica legge di Bilancio, ci sarà una prima parte che reca le modificazioni della legislazione vigente che consentono che la seconda parte sia scritta come sarà scritta. La prima parte contiene tutte le modificazioni della legislazione vigente, che sono funzionali a trasformare nella seconda parte il bilancio di previsione e legislazione vigente nel bilancio di previsione “programmatico”.

Dato il vincolo costituzionale su come si vota una legge e dato il fatto che l’approvazione della prima parte è funzionale al fatto che la seconda sia scritta come è scritta, come è possibile realizzare le operazioni di “accorpamento” di tutti gli articoli, che sono alla base della presentazione del cosiddetto maxi emendamento? Se sono due diversi strumenti di legge lo puoi fare perché, poi, la legge di bilancio, dopo aver approvato con il maxi emendamento la legge di stabilità, si modifica con la nota di variazione: si va in Parlamento, quattro voti – anzi due voti e non quattro – ed è tutto finito. Se, però, la legge di stabilità è dentro la legge di bilancio, questa operazione non si può fare.

Non voglio farvi perdere tempo con delle apparenti (secondo me, solo apparenti), quisquiglie di carattere tecnico/regolamentare, ma il rischio è che, se il governo vuole mettere la fiducia sulla “nuova” legge di Bilancio, debba metterla articolo per articolo.

Decine di voti di fiducia, per rendere compatibili Costituzione, regolamenti e contenuto proprio della legge di bilancio.

E’ molto più saggio che, invece di imboccare una strada di questo tipo, noi si affronti il tema della struttura e della natura del bilancio. Se potessi decidere da solo, il bilancio di sola cassa - come qualcuno di quelli che stanno partecipando a questa discussione sa bene - lo avrei adottato da tempo. Purtroppo, non si è creato il consenso necessario per uscire da queste pluridecennali sperimentazioni, che ci consegnano volumi giganteschi, senza mai arrivare ad un esito.

Abbiamo l’esigenza di fare, facendo finire le sperimentazioni, scelte che abbiano – per quello che può essere delle cose umane – un carattere il più possibile stabile e definitivo. Poi

bisogna concentrarci immediatamente - lo dico a chi sta ancora in Parlamento - sulla modifica dei regolamenti parlamentari.

Credo di essere tra quelli che in questi anni si sono impegnati di più nel tentativo di razionalizzare questa operazione che chiamiamo maxi emendamento/fiducia, in modo tale che il Parlamento conservasse un ruolo. Quando al Senato abbiamo deciso - e da allora abbiamo sempre rispettato - che il governo si impegnasse, ancora prima di aprire la discussione, che il testo su cui appare l'eventuale fiducia fosse quello uscito dal voto, emendamento per emendamento, della Commissione Bilancio, noi abbiamo cercato di affrontare questo problema. Sia pure nei limiti, di un regolamento e di un contesto normativo che è nemico dell'unica, vera operazione di riforma che considero necessaria.

Si è cominciato questo convegno dicendo di quanto siano complessi tecnicamente questi problemi. È allora serio pretendere che si voti, emendamento per emendamento, comma per comma, in 630 persone? Io alla Camera non ero mai andato perché sono sempre stato, per 20 anni, al Senato. Ma ora ho provato l'esperienza di un tapino che è lì a rappresentare il governo ed ha di fronte una folla. Perché 630 persone sono una folla, che reagisce secondo lo schema manzoniano.

La Costituzione dice che si vota articolo per articolo? Bene. C'è l'opposizione che ha la sua alternativa da affermare? Bene. Si va in Commissione Bilancio e lì si discute, comma per comma, virgola per virgola. Il governo va in Commissione e, se ne è capace, difende il merito delle sue scelte. Il Parlamento - se ne ha - prova a dire che le sue soluzioni, sono parzialmente diverse. Si vota e si cambia il testo in Commissione. Poi, in Aula sul testo della Commissione l'opposizione può presentare alternative di Articolo. Se non fosse consentito, non ci sarebbe in Aula la possibilità di prefigurare un'alternativa. Poi si vota.

Nessun governo rischierà mai di mettere il suo programma - e il budget, la scelta di bilancio, è il suo programma che diventa carne viva - in presenza di una maggioranza che afferma di voler continuare a sostenerlo, alla mercé del voto di 630 persone, per migliaia di voti.

Vogliamo riaffermare un potere significativo di intervento del Parlamento nella decisione di Bilancio? Allora bisogna che sulla decisione di bilancio la modifica del regolamento parlamentare sia estremamente incisiva: e ispirata al principio che in Commissione si vede tutto, senza limiti di tempo (naturalmente nell'ambito della ragionevolezza). Ma in Aula si vota per alternative di articolo. E alla fine si vota sul testo uscito dalla Commissione. Tutte le pretese di fare di più su questo punto si traducono nel loro contrario, cioè nella totale espropriazione del

Parlamento, perché alla fine la maggioranza politica ed il governo si difendono, cioè difendono la propria esistenza.

Spero di aver ben chiarito che quello dei regolamenti parlamentari, in rapporto alle innovazioni che qui stiamo discutendo, è un punto cruciale. E torno a sottolineare che dal 2016 – cioè da domani - noi avremo la Legge di Bilancio come sede unica della decisione di bilancio. Non ci saranno altri strumenti. Anche se non possa escludere che il governo pro tempore di allora tenti associarle un Decreto Legge. In questi lunghi anni, ne abbiamo prodotti, di mostri, pur di non cambiare la struttura del bilancio ed il suo carattere tipico: prima avevamo il collegato di sessione, la legge Finanziaria e la legge di bilancio.

Poi, si stabilì che ci fossero la legge Finanziaria e la legge di Bilancio, sopprimendo il collegato di sessione. E immediatamente comparso un Decreto che era il collegato, salvo che, invece di chiamarsi “collegato”, si chiamava “Decreto connesso”.

Poi siamo giunti alla sola legge di stabilità. E un po' le cose effettivamente, sono migliorate. Ora abbiamo preso una strada innovativa, e la prassi che abbiamo seguito negli anni non mi sembra più perseguibile nemmeno tecnicamente.

Forse in questo anno di tempo lavorando a connettere innovazione dei regolamenti, innovazione sulla natura e struttura del bilancio, possiamo portare a regime un'operazione di riforma capace di dare stabilità al sistema.

Sul nesso tra bilancio di cassa, affidamento di un budget, con relativi obiettivi da perseguire, in piena autonomia ad un'Amministrazione che deve cambiare profondamente la sua natura, le cose che hanno detto Melis e Zucaro mi convincono, ma non sono in grado di fornire contributi ulteriori.

Voglio, invece, fare un'osservazione, su un aspetto che è più collegato all'attualità politica, quella della pluriennalità della decisione di bilancio. Prendiamo il Disegno di legge Causi Guerrieri. Sembra perseguire tre obiettivi: 1- il bilancio in termini di sola cassa; 2- bilancio effettivamente e impegnativamente pluriennale (debbo dire che, della proposta, è questo l'obiettivo che condivido di più); 3- miglior collegamento tra amministrazione e i “conti”, con maggiori strumenti per valutare la coerenza tra obiettivi da raggiungere, indicatori di risultato e valutazione del loro conseguimento.

E' una fase drammatica per il Paese, quella che stiamo vivendo: siamo in recessione dal 2007, e non c'è segno di una effettiva ripresa. Stiamo regredendo, in termini di reddito, più di

quanto non regrediamo in termini di prodotto. Si stanno accrescendo tassi di disuguaglianza che sono più simili a quelli del mondo anglosassone che a quelli europei.

Dobbiamo tornare a crescere. So che non è il governo, non è lo Stato che fa ripartire l'economia. Abbiamo imparato che lo Stato può contribuire, può favorire, può creare il contesto positivo, ma che alla fine sono le forze che si muovono nella competizione globale a determinare la crescita o - come stiamo vivendo - la decrescita.

Lo Stato ha tuttavia una funzione importante. Ecco, io penso che la strategia di politica economica che stiamo tentando di realizzare è appesa ad un "chiodo" fondamentale: il successo nell'operazione che chiamiamo revisione della spesa. Abbiamo fatto un rilevante aggiustamento, nel corso di questi anni. Mi pare che lo richiamasse De Ioanna: abbiamo costruito un gigantesco avanzo primario, molto più alto di quello degli altri Paesi. Abbiamo spremuto famiglie e imprese, per conseguire questo avanzo primario. E sul versante della spesa, annichilito gli investimenti, la spesa in conto capitale. Apportando modifiche poco incisive alla componente della spesa corrente. Una "virtù" di questo tipo è una delle cause della decrescita.

Ecco, allora, la centralità della revisione della spesa, con interventi selettivi sulla stessa per privilegiare ciò che favorisce la crescita e crea il lavoro e penalizzare le componenti improduttive della spesa. Che sono molto rilevanti in Italia, a giudicare dal fatto che abbiamo una spesa pubblica di livello svedese, in rapporto al PIL ma non mi risulta che abbiamo uno stato sociale di tipo svedese. Quindi ci deve essere qualcosa che non funziona nella spesa, così com'è.

Questa operazione, che chiamiamo "revisione della spesa", ha successo (o può avere successo), solo se impostata su basi pluriennali. Se è fatta di tagli lineari, allora abbiamo già visto: sappiamo dove si applicano con facilità - la spesa in conto capitale -; sappiamo dove non si possono applicare e, infatti, non si sono sostanzialmente applicati: la spesa corrente, specie quella rivolta a finanziare l'autorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni.

Il successo è legato in modo essenziale al carattere pluriennale della programmazione. Perché alla domanda: "Ma l'anno prossimo, anzi il mese prossimo, attraverso la revisione della spesa, che cosa mi produci in termini di risparmio?", la risposta corretta e onesta è: "niente, perché nel brevissimo termine non si può fare quasi niente".

Altro è ciò che ci insegnano le esperienze di altri Paesi: per esempio quella della Svezia, che ha realizzato un'importante operazione di revisione della spesa, molto radicale e molto

profonda, con risultati quantitativi, in termini di rapporto con il PIL impressionanti. Ebbene, loro hanno messo in atto una programmazione a 10 anni. A 10 anni, ciò che appare rigido nella spesa, acquista caratteri accettabili di flessibilità.

Io mi accontento di 3 o 4 anni, non ne pretendo 10. Ma il respiro pluriennale della decisione di bilancio è la premessa e la condizione fondamentale di una vera revisione della spesa.

Mi ha sempre impressionato, in questi anni, l'assoluta mancanza di considerazione per quei 2 anni che iscritti nelle colonne di fianco alla previsione di Bilancio per l'anno immediatamente successivo. Chiunque abbia assistito, almeno una volta, al dibattito parlamentare (o alle decisioni interne al governo: ora lo vedo anche da questo punto di vista che non avevo mai sperimentato) non può non aver constatato che l'unica colonna a cui si dedica attenzione - non voglio dire per il bene o per il male - è quella per l'anno immediatamente successivo. Gli altri 2 anni sono meri orpelli decorativi.

È così, che ci si rende schiavi della rigidità della spesa.

Quello che prevede, questo Disegno di legge, cioè di modificare la norma rafforzata, nel senso di rendere più impegnativa la decisione sul pluriennale, è a mio giudizio assolutamente cruciale. Se si vuole realizzare un'operazione che ci consenta non solo di ridurre (perché questo si può fare anche altrimenti), ma di riqualificare la spesa pubblica, in modo tale da contribuire alla realizzazione dei due obiettivi che ci stanno a cuore: più crescita, meno disuguaglianza.

In proposito, non c'è più tempo da perdere. La mia ambizione è quella di avere una Nota di aggiornamento, al Documento di Economia e Finanza che - libera dal contenuto proprio e obbligatorio del DEF, che lo rende un documento di 1.500 pagine - abbia già questo respiro. Certo, introduciamo le variazioni del DEF in rapporto alla decisione di bilancio che dobbiamo prendere subito dopo, ma 2015, 2016, 2017 e 2018. Tra l'altro, politicamente, questa impostazione è coerente con quello che il governo in carica sta dicendo: non sono qui "per durare", ma voglio cambiare le cose usando tutto il tempo della legislatura.

Mentre procediamo alle modificazioni qui discusse sulla struttura del bilancio, possiamo lavorare per avere un Documento di Economia e Finanza indica da subito le scelte essenziali di finanza pubblica e di politica economica al 2016, al 2017 e al 2018. È così che si riferiscono, si dà fiducia al Paese sulla effettiva possibilità di cambiare strada davvero.

Se l'orizzonte rimane quello dell'emergenza, vale il contrario: nell'emergenza quando va bene, ci si mette una pezza. Ma le "pezze" non creano fiducia.

Roma, 27 giugno 2014