

Le misure del Governo

I DESTINATARI / 2

Decreti, superlavoro alle Camere

Su 11 leggi approvate in tre mesi, dieci sono conversioni di provvedimenti urgenti

Lavoro autonomo. Cancellata la norma sulla tracciabilità dei pagamenti**Per i sindaci. Altolà all'aumento di tasse e tariffe comunali****Il primo bilancio**

Attività legislativa del Governo e del Parlamento nella XVI legislatura, a partire dal 29 aprile 2008, data di insediamento delle nuove Camere dopo le elezioni politiche

5

Decreti legge varati dal precedente Esecutivo: si va dalle disposizioni urgenti per Alitalia alle misure in materia di privacy durante le consultazioni elettorali

9

Decreti leggi varati dal nuovo Governo Berlusconi. In sede di conversione, tre provvedimenti sono poi confluiti nel decreto legge n. 97 sulle proroghe

10

Leggi di conversione di decreti legge approvate definitivamente dal nuovo Parlamento (inclusi i cinque decreti varati dal precedente Esecutivo)

1

Legge ordinaria approvata definitivamente dal nuovo Parlamento (lodo "Alfano" che introduce l'immunità per le quattro alte cariche dello Stato)

di **Roberto Turno**

Come sempre, e più di sempre, il Parlamento balla a tempo di decreti legge. Due mesi e via, la legge arriva a tambur battente. I primi 90 giorni della legislatura confermano, e anzi rafforzano, una tendenza ormai storica della fabbrica delle leggi: degli undici provvedimenti fin qui ar-

rivati in porto dall'inaugurazione delle nuove Camere, ben 10 sono di conversione di altrettanti decreti. Il 91% del totale. Fa eccezione una sola legge ordinaria, ma politicamente pesantissima: il "lodo Alfano" sull'immunità penale per le quattro alte cariche dello Stato.

È con questo bilancio che Berlusconi sta per arrivare ai fatidi-

ci 100 primi giorni di attività. Con una avvertenza: dei 10 decreti tradotti in legge, 5 sono eredità del Governo di Romano Prodi. Con una misura che, tuttavia, va ascritta a Berlusconi in quanto concordata da Prodi col suo successore a palazzo Chigi: il prestito-ponte di 300 milioni ad Alitalia dopo il fallimento della trattativa con Air France, per consentire al nuovo Governo di trovare un'alternativa per salvare la compagnia di bandiera. Problema tuttora sul tappeto, in attesa che si materializzi la "cordata italiana".

Il piene di decreti legge non è una novità per Camera e Senato, sempre più costrette a ipotizzare gran parte della loro attività ai provvedimenti urgenti del Governo anziché alla routine più meditata sulla legislazione ordinaria. Una prassi legislativa che il Quirinale ha ripetutamente messo all'indice. E che è da sempre contestata dalle opposizioni di circostanza, ma anche dagli stessi parlamentari di maggioranza che si sentono esautorati del loro compito in omaggio alle volontà del premier di turno a palazzo Chigi. Fatto sta che, anche solo a fermarsi ai dati dei due anni di vita della passata legislatura, lo strapotere dei decreti è lampante: su 112 leggi totali (5 al mese), ben il 28,6% (32) era rappresentato proprio dalla conversione dei decreti. Ma se si escludessero le ratifi-

che di atti internazionali (41 leggi, il 36,6%) la preponderanza dei decreti sarebbe assoluta.

Un dato, quello delle vecchie Camere, che peraltro aveva fatto registrare un miglioramento rispetto alla XIV legislatura con il precedente Governo guidato da Berlusconi: allora i decreti legge nei primi due anni furono addirittura 84 su 208 leggi (9,33 al mese). Come dire: il 40,4% delle leggi varate erano «urgenti», dettate al Parlamento da palazzo Chigi.

Il ricorso alla decretazione d'urgenza, va detto, è massiccio soprattutto nella prima fase di avvio delle Camere e del nuovo Governo. Da una parte le urgenze da affrontare - conti pubblici in testa - dall'altra la voglia di primati da esibire nei mitici "primi 100 giorni", sono una caratteristica quanto meno degli ultimi 13 anni di attività parlamentare. Certo stavolta il carniere è stato ben riempito da Berlusconi, tra Ici, emergenza rifiuti, sicurezza. Presto anche la manovra. Anche Prodi, due anni fa, proprio di questi giorni attendeva il sì finale prima delle vacanze alla sua manovra bis e al famoso "decreto Bersani". Ci volle la fiducia. Sarà così nuovamente con la manovra di Tremonti, che però ha una particolarità: vale per tre anni e il Parlamento l'ha esaminata per meno di 30 giorni. Un primato.

Decreti, superlavoro alle Camere

Legge	Decreto	Conversione
1	1	0
2	2	1
3	3	2
4	4	3
5	5	4
6	6	5
7	7	6
8	8	7
9	9	8
10	10	9
11	11	10

Corte dei conti. Sotto esame le leggi dei primi quattro mesi

Spese sicure e coperture incerte nel milleproroghe pre-elettorale

Javide Colombo

ROMA

Il legislatore non cambia mai stile quando si tratta di mettere in campo provvedimenti con importanti impegni di spesa che viaggiano con la garanzia dell'approvazione in tempi certi. Così è stato anche nel primo quadrimestre dell'anno, quello che ci ha traghettato nella XVI legislatura, con il decreto "milleproroghe"; un provvedimento che il Governo Prodi aveva perduto in Parlamento nella versione contenuta di 51 articoli e 11 commi e che nella legge di conversione ha raggiunto dimensioni più che doppie: 109 articoli e 271 commi.

La Corte dei conti, nella relazione sulle coperture delle leggi pubblicate tra gennaio e aprile, non cita neppure in un passaggio l'imminenza delle elezioni politiche come possibile, eventuale causa della produzione di simili leggi omnibus. «Si tratta di tendenze in atto da tempo» annotano i magistrati contabili. E mettono insieme numeri che fanno riflettere sulle modalità di lavoro e gli equilibri di forze che ormai caratterizzano i rapporti tra Palazzo Chigi, Camera e Senato.

Negli ultimi 120 giorni della corsa legislativa sono state pubblicate 30 leggi: 22 delle quali per ratificare trattati internazionali, per la conversione di decreti e articolo 4 (di cui 3 senza implicazioni finanziarie) di iniziativa parlamentare. Il 99% degli impegni di spesa per il triennio 2008-2010 è concentrato in due soli decreti:

il n. 248, il celeberrimo "milleproroghe" convertito in legge n. 31 del 28 febbraio e il n. 8, per il rifinanziamento delle missioni militari all'estero, convertito con la legge n. 45 del 28 marzo. Due "veicoli" legislativi che stanziavano finanziamenti triennali per 2,919 miliardi (di cui un miliardo e 40 milioni per le missioni militari).

Per la Corte è la conferma di una regola: «La massima concentrazione di norme di rilievo finanziario in provvedimenti d'urgenza» che costringe il Parlamento ad assumere decisioni senza adeguate cognizioni sulla

«congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intendono soddisfare».

All'affastellarsi di norme ed emendamenti di ogni natura in un solo testo, segue naturalmente la difficoltà di lettura delle coperture indicate per ogni spesa che spesso «sono assenti sia nella relazione tecnica sia nelle stime governative». La Corte si concentra in particolare sul "milleproroghe", poi «definanziato» da Tremonti per compensare il taglio dell'Ici e la detassazione degli straordinari. E ne rileva l'aleatorietà delle coperture uti-

lizzate: maggiori entrate per 654 milioni e riduzione di spese già autorizzate per 545 milioni. Non è esattamente questo lo stile previsto dalla legge di contabilità: nell'ultimo caso perché si modificano (non sempre con le necessarie motivazioni) precedenti programmazioni di spesa, nel primo perché non solo è incerto il livello delle «nuove e maggiori entrate» ma anche perché queste ultime dovrebbero finanziare spese di natura permanente. Il caso più importante è quello della proroga delle agevolazioni per la rottamazione, ai cui oneri si fa fronte con l'atteso maggior gettito Iva: «Anche di fronte a stime prudenziali - scrive la Corte - troppe sono le variabili legate alla congiuntura economica e ai suoi riflessi sugli orientamenti dei consumatori».

Ma il "milleproroghe" contiene un'altra disposizione che ha colpito la Corte: la soppressione, a partire dal 2007, dell'obbligo di versamento dell'acconto dovuto dai concessionari della riscossione, che determina minori entrate per 4,6 miliardi. Per compensarlo s'è utilizzato il versamento «all'entrata del bilancio» del Fondo Inps-Tfr, che vale 4,7 miliardi. La relazione tecnica che accompagna questo provvedimento assicura la capacità di «assorbire gli effetti negativi» su fabbisogno e indebitamento. Ma ai giudici contabili non basta. Non solo per ogni singola legge di spesa bisogna rispettare i saldi programmatici del Dpef, ma non vi è alcuna certezza «che la valutazione di preconsuntivo compiuta dal Governo garantisca il rispetto dei saldi». Le conclusioni dell'ultima relazione non sono diverse dalle precedenti: sull'obbligo costituzionale di copertura («in termini di competenze» di nuovi oneri certi, il Governo ha continuato a fare scelte che suscitano più di un rilievo.

Le principali leggi approvate nel primo quadrimestre

Oneri finanziari indicati dalle leggi pubblicate nel periodo gennaio-aprile 2008. Dati in euro

Legge	2008	2009	2010	Oneri perm. (a regime)
256	500.000	500.000	-	500.000
7	28.840	28.840	-	28.840
10	6.970	6.970	-	6.970
11	-	20.595	-	20.595
14	309.875	309.875	-	-
15	-	16.610	-	16.610
31	1.200.174.000	457.334.000	208.134.000	151.434.000
45	1.020.030.872	10.029.563	10.038.572	10.038.572
48	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
57	24.100	24.100	-	24.100
58	14.390	14.390	-	14.390
65	219.845	281.105	-	281.105
66	337.245	353.985	-	353.985
67	319.225	335.275	-	335.275
68	-	13.650	-	13.650
73	51.000	51.000	-	51.000
Tot.	2.224.016.362	471.319.958	220.172.572	165.119.092

Fonte: Corte dei Conti



» La manovra No a modifiche con atti amministrativi

E sulle leggi di spesa il governo accoglie i rilievi del Colle

Discrezionalità dei ministri

Il Quirinale era contrario alle norme che affidano alla discrezionalità dei ministri la gestione e il contenimento delle spese dei rispettivi dicasteri

Breve slittamento

L'effetto del confronto sarà un breve slittamento dell'approvazione della manovra per consentire una terza lettura alla Camera

Nota: I dati riguardano i lavoratori subordinati iscritti alla gestione separata dell'Inps nel 2007. In larga parte sono lavoratori «atipici» titolari di contratti di collaborazione

Fonte: Il III Rapporto sui lavoratori subordinati promosso da Nihil Ogil e realizzato dall'Università La Sapienza di Roma

sa nella sessione di bilancio. Osservazioni, quindi, non di scarso rilievo, che comunque Napolitano aveva avuto modo di anticipare qualche giorno fa in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie.

Le sollecitazioni del Colle hanno trovato accoglimento: «Ci troviamo di fronte alla classica tempesta in un bicchier d'acqua perché il problema non c'è mai stato e comunque è stato risolto», ha spiegato Calderoli aggiungendo che già venerdì scorso, all'ultimo Consiglio dei Ministri, al ministro dell'Economia Giulio Tremonti «è stata data la delega per recepire le indicazioni del Quirinale e per correggere eventuali errori formali».

«Interrerrà il governo con un emendamento», ha poi precisato Antonio Azzollini, presidente Pdl-Fi della Commissione Bilancio del Senato, dove è in corso l'esame sulla manovra già varata dalla Camera. L'emendamento, ha aggiunto, «conterrà le modifiche tecniche necessarie a soddisfare la richiesta del Quirinale di intervenire sull'articolo 60 del decreto». Ma, ha poi sottolineato Azzollini, si tratterà dell'unico intervento del Senato. «I senatori faranno esclusivamente quella modifica» ha detto, «così da rispettare i tempi fissati per l'approvazione finale» e consentire alla Camera di fare un'altrettanto rapida terza lettura. Il decreto scadrà il 24 agosto, ma i tempi ci sono tutti per convertirlo in legge. I parlamentari dovranno prolungare solo di poco il lavoro prima della pausa estiva. Stando agli impegni presi dalla maggioranza, il Senato, come dice Azzollini, dovrebbe fare quell'unica modifica sollecitata da Napolitano e successivamente la Camera dovrebbe limitarsi a ratificarla. In pratica dovrebbe esserci uno slittamento di un paio di giorni, e la manovra dovrebbe essere approvata il 3-4 agosto.

S.Ta.

La vicenda



Il caso

Il decreto legge 93 del 27 maggio scorso ha abolito l'Ici sulla prima casa



Il nodo

Per decreto ministeriale non si possono modificare leggi dello Stato



Manovra

L'articolo 60 della manovra affida ai ministri le modifiche di spesa



Modifica

Calderoli ha fatto sapere che il governo ha accolto il rilievo del Colle

ROMA — Il caso, semmai un caso c'è stato, si è chiuso subito. E l'unico effetto del confronto tra governo e Presidenza della Repubblica sarà un breve slittamento dell'approvazione della manovra economica d'estate per consentire una terza lettura del provvedimento, alla Camera.

«Il problema è stato già risolto. Recepiremo le indicazioni del Quirinale» ha precisato Roberto Calderoli, ministro per la Semplificazione normativa e coordinatore delle segreteria Nazionale della Lega. Già perché il Capo dello Stato, Giorgio Napolitano, dopo una prima lettura delle varie misure del provvedi-

mento economico, si è fermato sull'articolo 60 del testo. Quello che contiene le norme sulla flessibilità del bilancio, che si affida in pratica alla discrezionalità dei ministri per gestire e contenere le spese dei rispettivi dicasteri.

Si tratta di una questione che presenta «aspetti particolarmente delicati» ha fatto sapere il Quirinale, osservando che con atti amministrativi, come sono le decisioni dei responsabili dei vari ministeri, non si possono cambiare leggi di spesa. Senza contare che consentendo la «flessibilità» nella gestione dei budget si anticiperebbe di fatto una manovra che invece dovrebbe essere discus-

Dubbi del Quirinale sulla copertura della manovra

Dino Pesole

ROMA

Tra i requisiti di straordinaria necessità e urgenza che la Costituzione assegna ai decreti legge non può essere contemplata la possibilità di «rifondare il sistema di bilancio». Con questa motivazione, fatta recapitare in via informale agli uffici del Senato, il Quirinale ha di fatto chiesto di modificare il dispositivo dell'articolo 60 del mega decreto fiscale appena licenziato dalla Camera, che autorizza di fatto i ministeri di rimodulare con propri decreti tra i relativi programmi le varie «missioni di spesa», e assegna al ministero dell'Economia la facoltà di variare tra i vari programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna "missione", con l'eccezione delle spese obbligatorie. Di fatto, si potrà intervenire con atto amministrativo per variare, in aumento o in diminuzione, le singole autorizzazioni di spesa stabilite con legge sostanziale.

Non è un'iniziativa formale, poiché - ribadiscono al Colle - il presidente della Repubblica non interviene nel corso dell'iter di approvazione delle leggi. Una segnalazione, se mai, che, stando a quel che ha anticipato il presidente della commissione Bilancio del Senato, Antonio Azzollini, potrebbe indurre il Governo a intervenire con un emendamento di natura prevalentemente tecnica, così da venire incontro ai rilievi del Quirinale. Tanto basterebbe per imporre una terza lettura del decreto alla Camera, limitato ovviamente alle correzioni introdotte dal Senato. Il tempo c'è - si fa osservare al Colle - poiché il decreto scade il 24 agosto. Certo incombono le ferie estive, ma per questo basterà un leggero prolungamento dei lavori parlamentari alla prima settimana di agosto. Il sottosegretario all'Economia, Giuseppe Vegas, esprime però stupore per i rilievi del Quirinale: «È vero che l'articolo 60 prevede delle deroghe al bi-

lancio, visto che ci sono dei tagli, ma lo fa nell'ambito degli stanziamenti di una stessa missione di spesa, e per di più nell'ambito di una percentuale ristretta, il 10%». Vegas esclude modifiche: «Vi sarebbe da apportare qualche ritocchino formale, ma credo prevalga l'interesse ad approvare il decreto prima possibile».

Del resto, le obiezioni di Napolitano su questo specifico punto erano già state esplicitate nella nota con la quale giovedì scorso il Quirinale ha dato notizia dell'avvenuta promulgazione del decreto fiscale che contiene tra l'altro l'abolizione dell'Ici sulla prima casa. L'articolo 5 del provvedimento, al comma 3 affrontava «in modo inappropriato il delicato tema della flessibilità del bilancio». Comma abrogato dal successivo decreto ora all'esame del Senato. La conclusione del ragionamento che si fa al Quirinale è che il Presidente continua a seguire con grande attenzione l'aspetto fondamentale

delle coperture delle leggi di spesa, e le proposte che emergono sul fronte delle procedure di bilancio. In questo caso, l'eccezione riguarda sostanzialmente il veicolo normativo utilizzato per apportare modifiche di tale rilievo, che dovrebbero costituire oggetto di «una riflessione più approfondita» da affidare se mai alla sessione di bilancio.

Si tratta di correzioni «di forma e non di sostanza», aggiunge il ministro per la Semplificazione normativa, Roberto Calderoli. «Terremo conto dei rilievi del Quirinale». Non è d'accordo Pier Luigi Bersani, ministro ombra del Pd: «Questo modo di procedere, indifferente a regole fondamentali, porta a decisioni non trasparenti e confuse».

Il sottosegretario all'Economia Vegas scettico su modifiche, ma per il ministro Calderoli e Azzollini (Bilancio) i rilievi del Colle «saranno receipti»



Il sottosegretario Vegas: «Errorini da sistemare» - I tecnici: Robin tax sovrastimata

Manovra, il Senato rivede le coperture

ROMA

È ben difficile che il decreto legge contenente la manovra finanziaria 2009-2011 possa evitare una terza "lettura" da parte della Camera. Troppi sono gli «errorini» che lo stesso sottosegretario all'Economia Giuseppe Vegas ha ammesso ieri esistere nel testo. Errorini di forma e di sostanza, peraltro in un provvedimento fortemente innovativo. E proprio le innovazioni (manovra triennale d'autunno anticipata all'estate per decreto; correzione da trenta miliardi da fare per metà con tagli di spesa; flessibilità del bilancio) rendono necessari chiarimenti e modifiche.

Il decreto scade il 24 agosto. Il Parlamento non rinuncia certo alla sacra pausa estiva ma il Senato, dove il decreto è giunto proveniente da Montecitorio, non dovrebbe impiegare molto a discuterlo. Quanto al ricorso a una nuova fiducia, dopo quella votata dalla Camera, tutto dipende da come andrà l'esame. Dopo il sì dei senatori rimarrebbero ai deputati, per convalidare le correzioni, alcuni giorni di inizio agosto.

Ieri il servizio del Bilancio di Palazzo Madama ha diffuso oltre 300 pagine di osservazioni sul testo. Molti i punti che ri-

chiedono precisazione. A cominciare dalla Robin Hood tax sui petrolieri, a rischio di sovrastima per la contrazione dei consumi già in corso. Il maggior gettito, osservano i funzionari del Senato, è considerato permanente nel tempo e sembra dare per immutabili i redditi dei soggetti cui la norma si applica. Poi, c'è la facile traslabilità dell'addizionale su consumatori e imprese, a dispetto della vigilanza prevista, con possibili riflessi su produttività e competitività delle aziende maggiormente «energivore». C'è anche un problema di possibile minor gettito e di minori dividendi incassati. E le risorse destinate ad alimentare la social card presentano un certo grado di aleatorietà.

L'abolizione del cumulo tra pensioni e stipendi richiede altre precisazioni: sono soltanto 8 mila i soggetti interessati? E i risparmi sulla sanità? Stimati in tre miliardi al 2011, «non risulta possibile» valutarne la realizzabilità, avvertono gli esperti.

C'è quindi il famigerato art. 60. È il cuore della manovra: ne devono derivare, al 2011, minori spese per 6,3 miliardi di parte corrente e 3,6 in conto capitale. È il taglio lineare alle dotazioni dei ministeri, accompagnato

dalla flessibilità tra programmi di spesa. Al terzo anno, il taglio supera il 40% dello stanziamento. L'intervento è realizzabile? Poiché la determinazione delle somme aggredibili è avvenuta per differenza con quelle rigide, occorrerebbe conoscere la quota di spesa predeterminata per legge. Eppoi, le riduzioni sono sostenibili? L'assunzione di debiti fuori bilancio è stata all'origine, nel recente passato, del fallimento di iniziative analoghe, con conseguente rimbalzo di spese in anni seguenti. Comunque, le informazioni fornite non permettono di trarre conclusioni.

Segue, sempre nell'art. 60, l'intreccio tra decreti ministeriali autorizzati a modificare norme di legge e ad anticipare i contenuti dei Ddl contabili: troppo per un provvedimento giustificato da straordinaria necessità e urgenza. Sono norme, tra l'altro, che riproducono quelle del precedente decreto Lci appena promulgato dal capo dello Stato e delle quali il decreto oggi al Senato dispone l'abrogazione. Esse affrontavano, si legge nella nota del Quirinale di giovedì, «in modo inappropriato il delicato tema della flessibilità del bilancio». Data la somiglianza tra le disposizioni dei due decreti legge, anche l'art.

60 del provvedimento all'esame del Senato dovrà essere profondamente cambiato oppure espunto dal testo.

L.L.G.

TAGLI A RISCHIO

Dubbi sulla reale possibilità di realizzare i risparmi disposti dall'articolo 60 come i tre miliardi sulla sanità entro il 2011

RAGIONERIA

Canzio stringe sui tagli

Il ragioniere generale dello Stato, Mario Canzio, ha diffuso giovedì la circolare (n.21) che invita tutte le amministrazioni centrali a rimodulare i loro bilanci alla luce dei tagli varati con il D112 (ormai a un passo dalla conversione in legge). Le proposte di bilancio dovranno essere trasmesse alla Ragioneria entro il 5 settembre, in vista della preparazione della Finanziaria 2009 che, come ha assicurato il ministro Giulio Tremonti, dovrebbe essere a questo punto assai sottile.

