



Il Parlamento tra decisione e controllo di bilancio

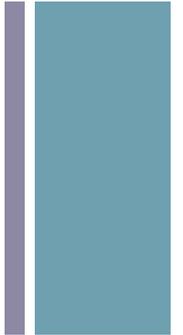


Secondo Convegno Nazionale di
Contabilità Pubblica
DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO

Elena Griglio



Sommario



- 1) I poteri di bilancio dei parlamenti: tra legislazione e controllo
- 2) Il quadro comparato: diversi modelli a confronto
Sistemi Westminster vs Europa continentale
- 3) Tre esperienze nazionali:
 - ❖ Regno Unito
 - ❖ Francia
 - ❖ Italia
- 4) La valorizzazione del controllo ex ante dei parlamenti nella governance economica europea
- 5) Decisione o controllo di bilancio: un trade-off necessario?

+ 1.1. Che funzione esprimono i parlamenti rispetto al “bilancio”

- Idea che il potere di bilancio del parlamento sia sostanzialmente un potere di ‘decisione’ (art. 14 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789)
- In realtà, esigenza di inquadrare l’intervento del parlamento rispetto all’intero ciclo di bilancio, partendo dalla fase della programmazione economico-finanziaria fino a quella dell’esecuzione del bilancio



Accanto alla funzione legislativa, esigenza di considerare anche quella di **CONTROLLO**

In entrambi gli ambiti (legislativo/di controllo), siamo di fronte a **PROCEDURE DUALI** (forte interazione con il Governo)

Rispetto al ciclo di bilancio, possibilità di configurare anche l’intervento del parlamento **IN CHIAVE CICLICA**

+ 1.2. Il «ciclo» del rapporto tra Parlamento e bilancio

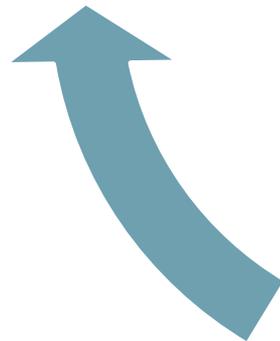
*Programmazione
economico-
finanziaria*

**Controllo
ex ante
(indirizzo)**



Legge di bilancio

**Decisione
di
bilancio**



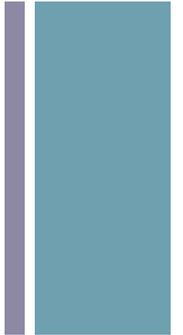
**Controllo
ex post**



*Esecuzione del
bilancio*



2.1. I fattori che incidono sui 'poteri' di bilancio dei parlamenti in chiave comparata



Fattori strutturali (giuridici)

- Forma di governo (differenza ordinamenti presidenziali e parlamentari; differenza a seconda del tipo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare)
- Regole di contabilità pubbliche (legislazione ordinaria o organica)
- Procedimenti parlamentari

Fattori contestuali (extra-giuridici)

- Assetto partitico (executive-party dimension)
- Andamento economico-finanziario



2.2. Dal quadro comparato, due modelli a confronto

	Tipo di commissione	Decisione di bilancio	Controllo (ex post) di bilancio	Controllo (ex ante) di bilancio	Interazione con organismi terzi/autorità indipendenti
Sistemi Westminster	Select Committees: <ul style="list-style-type: none">• Commons Treasury Select Committee (Budget e Finance Bill)• Public Account Committees (controllo)	<ul style="list-style-type: none">• Forte dominio governativo sui contenuti del bilancio/della manovra finanziaria.• Ruolo del Parlamento di autorizzazione	Puntuale controllo parlamentare della spesa pubblica, con trasmissione di raccomandazioni al Governo	Assorbito nell'esame del bilancio, contestuale alla «manovra finanziaria»	<ul style="list-style-type: none">• Determinante contributo del National Audit Office• Office for Budget Responsibility istituito nel 2010
Europa continentale	Commissioni ibride legislative/di controllo	Capacità del Parlamento di condizionare i contenuti della manovra finanziaria: <ul style="list-style-type: none">- molto forte (Italia)- più limitata (Francia)	<ul style="list-style-type: none">• Approvazione del rendiconto e assestamento• Variabilità nazionale del controllo in corso di esecuzione del bilancio	<ul style="list-style-type: none">• Presenza di procedure dedicate• Tendenziale valorizzazione del ruolo del Parlamento nella fase ex ante indotta dai meccanismi del Semestre europeo	<ul style="list-style-type: none">• Contributo della Corte dei conti al dibattito parlamentare• Presenza di organi 'ausiliari' del Parlamento (Missione di valutazione e controllo; Fiscal Council)



3.I. Parlamento britannico

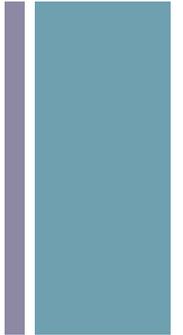
BUDGET e FINANCE BILL





3.I. Parlamento britannico

CONTROLLO EX POST

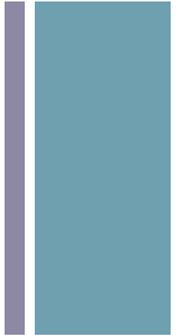


- Dalle riforme Gladstone del 1860, forte valorizzazione del controllo parlamentare sull'andamento della spesa pubblica
- La responsabilità governativa per la spesa pubblica si regge sull'intervento di due organismi:
 - **Public Account Committee:** (PAC) commissione esclusivamente dedicata al controllo, composta da 16 membri scelti proporzionalmente tra i gruppi e presieduta per convenzione da un membro dell'opposizione (no front-benchers)
 - **National Audit Office**
- PAC esamina gli studi 'value-for-money' (VFM) prodotti dal NAO, verificando l'economicità, efficacia ed efficienza della spesa pubblica. Non svolge un controllo di merito sulle politiche ministeriali, che è invece svolto dalle commissioni dipartimentali
- Tra 50 e 150 VFM reports sono prodotti ogni anno dal NAO e il 70% circa è esaminato dalla PAC
- Per ogni studio VFM esaminato, la PAC produce un report con osservazioni e raccomandazioni; il governo risponde al report con la pubblicazione di un Treasury Minute; circa il 93% delle raccomandazione della PAC sono accolte dal Governo



3.I. Parlamento britannico

CONTROLLO EX ANTE

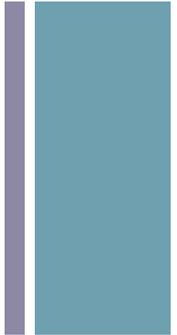


- Esame del Budget e del Finance Bill **spostato dalla primavera (marzo-aprile) all'autunno (ottobre-novembre) di ciascun anno** per anticipare l'inizio dell'anno finanziario (1 aprile -31 marzo): l'ultimo bilancio di 'primavera' è stato nel 2017, poi bilancio presentato il 29 ottobre 2018 e annunciato (ma non svolto) il 6 novembre 2019
- Tradizionalmente: Spring Budget integrato da un Autumn Statement (aggiornamento del Governo sugli obiettivi finanziari ed economici e sulle previsioni macro-economiche) – ora trasformato in **Spring Statement**
- Rapporto del Governo sull'**assestamento degli obiettivi economici e contabili di medio periodo** (*Section 5 - European Communities (Amendment) Act 1993*) sottoposto al Parlamento per la sua approvazione. In quel contesto, esame dei documenti fondamentali del Semestre europeo (tradizionalmente dopo il Bilancio discusso ad aprile)
- Potenziamento del ruolo dell'**Office for Budget Responsibility** nel presentare le previsioni macroeconomiche (Economic and Fiscal Outlook)



3.II. Parlamento francese: la LOIS DE FINANCES

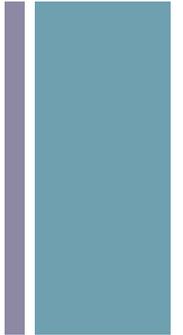
- **LOIS de FINANCES:** una legge «speciale» il cui procedimento si distingue da quello ordinario non solo per l'iniziativa riservata, il contenuto tipico e i tempi rigorosi di esame parlamentare :
 - ❖ Iscrizione con priorità nell'odg dell'Assemblée, a richiesta del Governo (art. 48 Cost.)
 - ❖ Discussione sul testo presentato dal Governo/dall'altra Assemblée e non sul testo adottato dalla Commissione (art. 42 Cost)
 - ❖ Procedura accelerata (una sola lettura per assemblea con eventuale commissione mista paritetica)
 - ❖ Tutela del dibattito parlamentare (non è possibile applicare il contingentamento - circa 50 ore di dibattito in plenaria sulla prima parte della LF, 70-80 ore sulla seconda parte)
 - ❖ Possibilità per il Governo di ricorrere all'art. 49, co. 3 Cost (assunzione di responsabilità sul voto di un testo)
 - ❖ Ruolo del relatore generale nella presentazione di emendamenti
 - ❖ Esame della seconda parte (spese) in commissioni riunite Finanze/settoriali





3.II. Parlamento francese

CONTROLLO EX POST



CONTROLLO PARLAMENTARE di BILANCIO come ultima fase dopo il controllo amministrativo/di regolarità e il controllo giurisdizionale/di legittimità sul bilancio:

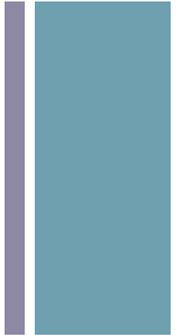
- **Rendiconto:** non solo variazioni rispetto ai profili finanziari, ma anche report sulle performance (rapporto obiettivi programmati/risultati raggiunti)
- **Importanza del controllo in commissione:**
 - ❖ **Commissioni finanze** - art. 57 LOLF (controllo su andamento finanza pubblica e sulle performance). Strumenti: *contrôle sur place* e *contrôle sur pièces* controlli settoriali da parte dei 'relatori speciali'; controlli inter-settoriali da parte del relatore generale;
 - ❖ **Missione di valutazione e controllo (Assemblea Nazionale):** organismo paritetico (16 membri), equivalente del NAO britannico, sottopone alla Commissione finanze report che (art. 60 LOLF) pongono a carico del Governo un obbligo di risposta per scritto entro due mesi



3.8. Parlamento francese

CONTROLLO EX ANTE

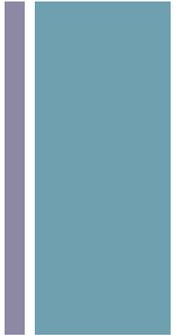
- **Aprile:** il Ministro delle finanze presenta un rapporto sui principali documenti del Semestre europeo (Programma nazionale di riforma; Programma di stabilità); audizione in commissione e dibattito
- **Entro il 10 luglio:** i relatori speciali rivolgono un questionario ai ministri in vista della preparazione dei loro rapporti sul disegno di legge finanziaria. Obbligo del governo di rispondere per scritto entro il 10 ottobre (art. 49 LOLF)
- **Luglio:** Parlamento «associato» alla preparazione del disegno di legge di finanze nel quadro di un dibattito di orientamento sulle finanze pubbliche che segue, nel mese di luglio, l'esame in prima lettura del rendiconto (art. 48 LOLF)
 - ❖ Audizione del Primo Presidente della Corte dei conti (presentazione rapporto sulla situazione e sulle prospettive delle finanze pubbliche)
 - ❖ Presentazione della relazione del Governo sulla legge di finanze per l'anno successivo





3.III. Parlamento italiano

LEGGE di BILANCIO

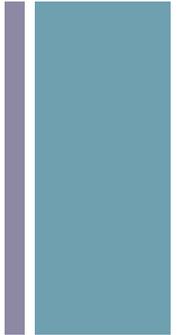


- I poteri di bilancio del Parlamento italiano sono concentrati nella approvazione della «manovra» economico-finanziaria (legge di bilancio)
- Legge di bilancio ancora fortemente dipendente dalla decisione parlamentare (no legge ‘limitata’)?
 - ❖ Lienert: forte controllo del Parlamento italiano sulla manovra di bilancio
 - ❖ Wehner: controllo del Governo italiano sul bilancio allineato con il quadro comparato
- Nonostante i limiti sostanziali e formali contenuti nella legislazione contabile e nei regolamenti parlamentari, elevato tasso di emendabilità parlamentare del disegno di legge di bilancio approvato dal Governo (*v. dati*)
- Nei fatti, il ‘potere’ emendativo del Parlamento viene sempre più svuotato dalla presenza di vincoli tecnici (di derivazione europea, ma non solo) e dalla presenza di procedure parlamentari estreme
- Ricorso a maxi-emendamenti coperti da fiducia paradossalmente conferma debolezza governo rispetto all’emendabilità della manovra



3.III. Parlamento italiano

CONTROLLO EX POST



- Debolezza del **controllo ex post** di bilancio
 - ❖ Assenza di strumenti di controllo “dedicati” (ricorso agli strumenti generali del sindacato ispettivo e del controllo parlamentare)
 - ❖ Unico strumento tipico: approvazione del rendiconto, che però avviene alla fine dell’esecuzione di bilancio e non consente effettivi correttivi
 - ❖ Assestamento al confine tra legislazione e controllo
- Inattuazione dell’art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012

Le Camere, secondo modalita' stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonche' alla qualita' e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

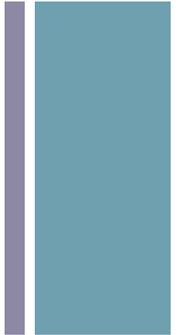
- ❖ Verso una diversa concezione del controllo, integrato agli aspetti contabili e di finanza pubblica e informato alla valutazione delle performance
- ❖ Riforma del regolamento del Senato del 2017 come occasione mancata



3.III. Parlamento italiano

CONTROLLO EX ANTE

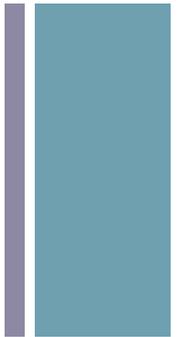
- Progressivo adattamento delle procedure di **controllo ex ante** (spesso in risposta a sollecitazioni della governance economica europea)
 - ❖ Aggiornamento delle procedure parlamentari sull'adozione delle risoluzioni relative al **DEF** (art. 118- *bis*, comma 1, r.C.; art. 125-*bis*, comma 1, r.S.)
 - ❖ Propensione all'istruttoria e all'intesa bicamerale
 - ❖ Arricchimento dei contenuti del DEF in virtù delle innovazioni europee (Programma Nazionale di Riforma nell'ambito del 'semestre europeo' – art. 10, co. 5 legge 196/2009)
 - ❖ Crescente rilievo del **NADEF** (autorizzazione allo scostamento dall'obiettivo programmatico strutturale ex art. 6, co. 3 legge 243/2012)
 - ❖ Ulteriori poteri di controllo ex ante fissati dalla legge sulla partecipazione all'UE , **n. 234/2012**: art. 4, comma 4 (il Governo deve informare e consultare periodicamente le Camere in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria adottati a livello europeo; art. 5, co. 1 e 2 sulla consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria (regola del «comply or explain»))





4. I poteri di bilancio dei parlamenti nella governance economica europea

- **Valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nella fase della programmazione economico-finanziaria** che precede la predisposizione del bilancio indotta dai meccanismi del Semestre europeo
- **Rinvii del diritto europeo a diverse forme di ‘partecipazione’ dei Parlamenti** alle principali decisioni della governance economica europea
 - Rafforzamento dei poteri di informazione dei parlamenti nazionali (Premessa n. 1 e art. 3 (1), 14 (3) Reg. n. 472/2013/UE; art. 11 (2) Reg. n. 473/2013/UE)
 - Possibilità per i Parlamenti nazionali di consultare la Commissione sul disegno di legge di bilancio (Artt. 3 (8-9), 7 (11), 14 (5) Reg. n. 472/2013/UE and art. 7 (3) Reg. n. 473/2013/UE).
 - Parlamenti coinvolti nell’adozione/discussione dei principali documenti del Semestre europeo (piani di riforma nazionali, programmi di stabilità e convergenza, raccomandazioni specifiche per Paese) - Artt. 3 (4) e 7 (4) Reg. n. 1466/1997/CE, as modificati dal Reg. n. 1175/2011/UE
- Introduzione di un forte supporto alla funzione legislativa e di controllo parlamentare: il **Fiscal Council/Ufficio parlamentare di bilancio** (*casi recenti*)



+ 5. Il Parlamento e il bilancio: verso un trade-off necessario tra decisione e controllo

- Esigenza di abbandonare la tradizionale concezione dei poteri di bilancio del Parlamento come poteri di decisione (legislativi). **Verso una visione ciclica del ruolo del Parlamento nel ciclo di bilancio** (controllo ex ante, partecipazione alla decisione di bilancio, controllo ex post)
- Il quadro comparato mostra una sorta di **trade-off tra decisione/controllo** (casi considerati: Italia/Francia/Regno Unito)
- **Un ruolo forte del Parlamento nella decisione di bilancio è in larga misura anti-storico**: esigenza di valorizzare la responsabilità governativa sia a livello nazionale che sovra-nazionale, in coerenza con un parlamentarismo maggioritario; e contestualmente di rafforzare i poteri di indirizzo e controllo del Parlamento, adeguandoli anche sul piano delle risorse tecnico-amministrative
- Il **tipo di commissione** (ibrida; PAC) influisce relativamente sulla capacità del Parlamento di potenziare il controllo rispetto alla decisione parlamentare
- Ciò che conta è piuttosto **l'accesso a informazioni/risorse analitiche indipendenti dal Governo** (modello NAO) e la presenza di **procedure dedicate** al controllo di bilancio che consentano una interlocuzione del Parlamento con il Governo. Anche **le procedure parlamentari di esame della legislazione finanziaria e di bilancio** si rivelano strategiche per garantire al Governo controllo sulla decisione di bilancio