

Verso un governo migliore della spesa?

Perché la politica di bilancio italiana è rimasta «irresponsabile», e perché le ultime riforme potrebbero davvero fare la differenza

Alessia Damonte

Toward a better fiscal governance? Why Italy's fiscal policy is still 'irresponsible', and why last reforms can really make a difference

Despite many reforms, evidences from the past decade prove the Italian fiscal policy still being «irresponsible», and its decision-making allowing for political opportunism. The article understands the problem from a public choice perspective: opportunism is a natural result of unconstrained «raw politics» that appropriate institutional designs can control. It then presents qualitative data showing that current Italian irresponsibility follows inappropriate constraints, and reasons that the recent European provisions can support a more fruitful institutional change.

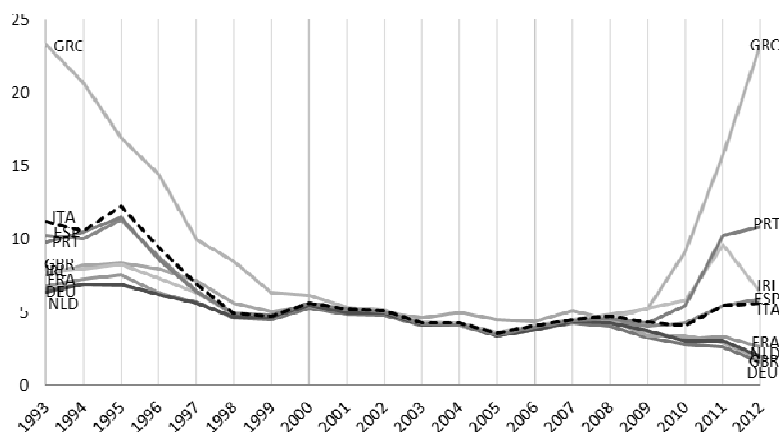
Keywords: Evaluation; Fiscal responsibility; Fiscal governance; Italy; Performance budgeting.

1. Introduzione

Nel corso degli anni Novanta, con l'obiettivo dell'ingresso nell'Euro-area, una pur sofferta disciplina di bilancio aveva convinto molti osservatori della ritrovata credibilità delle nostre politiche fiscali. Nel 1997 *the Economist* notava come il paese fosse «cambiato davvero: farebbe qualunque cosa – anche accettare spiacevoli finanziarie – pur di provare di essere degno dell'euro»¹. A fine decennio, lo sforzo portò non solo la moneta unica, ma anche un giudizio sempre più positivo dei mercati finanziari internazionali sulla nostra solvibilità, parificata a quella europea. Dal 1995 al 2000 i tassi d'interesse applicati ai nostri titoli di stato a medio termine scesero dal 12,2% al 5,6%, allineandosi alle dinamiche dei partner più virtuosi, per toccare il punto più basso (3,3%) nel 2005 (figura 1).

¹ (<http://www.economist.com/node/102702>).

FIG. 1. *Debito sovrano: tassi di interesse medi sui titoli a 10 anni emessi nell'anno (valori percentuali, paesi selezionati).*



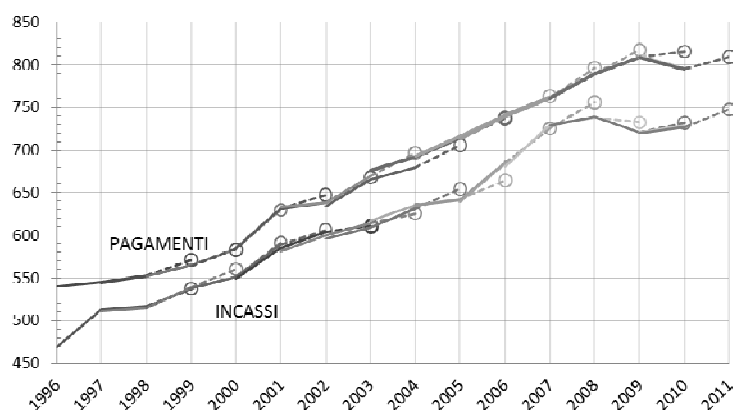
Fonte: Banca Centrale Europea.

La figura 1 mostra inoltre come dal 2005 il giudizio dei mercati torni a distinguere tra debiti sovrani². Alcuni paesi, ribattezzati «PIGS» dai commentatori, si sono visti riconoscere maggiori e distinti rischi d'insolvenza; tra di essi, anche l'Italia.

Gli investitori non sono stati gli unici a sollevare dubbi sulle condizioni di rischio della nostra finanza pubblica. Il loro giudizio ha anzi ricalcato le continue preoccupazioni che le istituzioni europee hanno espresso verso la capacità dell'economia italiana e, a ritroso, delle nostre politiche di spesa, di soddisfare gli standard di *performance* fissati per il buon funzionamento dell'Euro-area³.

² Il ritorno a giudizi differenziati all'interno dell'Euro-area sembra facilmente imputabile alle difficoltà incontrate dal progetto di integrazione europea (tra le più evidenti: l'abbandono del «trattato costituzionale», nel 2005, dopo i referendum francesi e olandesi; le difficoltà nel ratificare il successivo e meno incisivo trattato di Lisbona; il conflitto inter-istituzionale tra Commissione e Consiglio sulla cogenza dei vincoli contenuti nel Patto di Stabilità e Crescita; le resistenze verso strumenti comuni di risposta alla crisi del credito). La figura 1 mostra inoltre che la parziale comunitarizzazione dei rischi realizzata attraverso l'istituzione del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria nel 2010 ha solo interrotto la corsa al rialzo dei tassi di interesse sui debiti dei paesi più vulnerabili, senza eliminare le distanze.

³ Si vedano SEC(2006) 235 fin., SEC(2007) 67 fin., SEC(2008) 105 fin.,

FIG. 2. *Settore Pubblico, incassi e pagamenti (miliardi di euro a prezzi di mercato).*

Legenda: linee continue = valori consolidati; linee tratteggiate = stime dei valori futuri; cerchi = valore di riferimento per la decisione finanziaria.

Fonte: Ogni serie rimanda ai contenuti della Relazione Trimestrale di Cassa di dicembre (fino al 2006); della Relazione Unificata di Economia e Finanza Pubblica (dal 2007 al 2010); del Documento di Economia e Finanza (dal 2011).

Dal 2005, inoltre, la Commissione ha per due volte contestato al nostro bilancio la permanenza di «deficit eccessivi» – imputando così implicitamente al sistema politico la sostanziale mancanza di volontà, o capacità, di ricondurre il rilevante debito pubblico entro le soglie previste dai trattati⁴.

Le preoccupazioni europee appaiono ancor più fondate se si guarda agli andamenti del nostro bilancio oltre i soliti aggregati di debito (che spesso i governi in carica lamentano di aver trovato in eredità) o di deficit (che dà conto dei saldi, ma non della strategia sottostante).

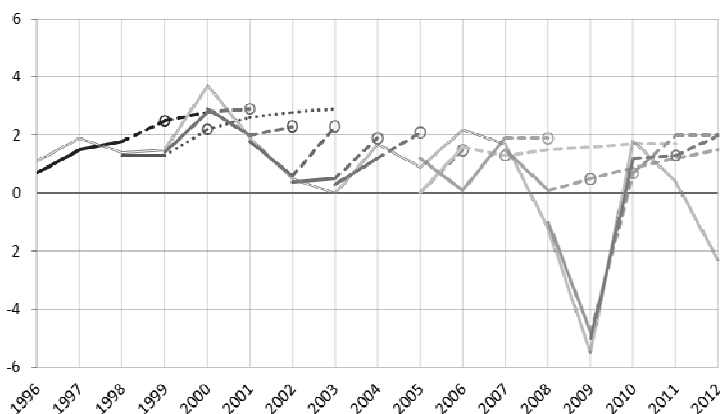
La dinamica degli incassi e dei pagamenti complessivi per il settore pubblico⁵ rappresentata in figura 2 sottolinea come, fino al 2010,

SEC(2009) 233 fin., SEC(2010) 293 fin., SEC(2011) 810 fin., COM(2012) 318 fin.

⁴ Alla prima procedura, aperta nel 2005 e chiusa nel 2008, è seguita una seconda, aperta dal 2009.

⁵ Definizione contabile rilevante ai fini europei, comprende le amministrazioni centrali e locali, gli enti previdenziali, nonché le unità istituzionali che rispondono ai criteri statistici del Regolamento CE 2223/96 (o «Sec95») e sue successive modifiche. La definizione precisa dei soggetti inclusi è assegnata ad Istat

FIG. 3. PIL, incremento rispetto all'anno precedente.



Legenda: linee continue = valori consolidati; linee tratteggiate = stime dei valori futuri; cerchi = valore di riferimento per la decisione di bilancio.

Fonte: Serie continua 1996-2012: Eurostat database.

Serie triennali e quinquennali: Relazione Previsionale Programmatica (fino al 2010); Documento di Economia e Finanza (dal 2011).

la spesa a prezzi di mercato abbia seguito una costante dinamica incrementale, e come la riduzione della distanza fra incassi e pagamenti – quando perseguita – sia stata ottenuta nel decennio soprattutto attraverso incrementi delle entrate. La figura 2 mostra inoltre come, nella decisione di bilancio, le entrate attese siano quasi costantemente stimate in modo più ottimistico di quanto il dato consolidato giustifichi a posteriori.

Questa propensione dei governi all'ottimismo rispetto ai valori attesi non si è peraltro limitata alle entrate. Prima ancora si ritrova, e senza particolari giustificazioni⁶, nelle stesse stime di crescita dell'economia nazionale (figura 3) – che influenzano le attese sugli incassi, quindi del fabbisogno da finanziare.

Un simile atteggiamento ottimistico suscita preoccupazioni per gli effetti, perché legittima sistematiche sottovalutazioni dei disavanzi pub-

che, ex L. n. 311/2004, ne pubblica annualmente la lista in Gazzetta ufficiale.

⁶ Nelle relazioni previsionali e programmatiche prima, e poi nei documenti di economia e finanza, un qualche aumento del prodotto interno lordo è sempre atteso, e viene generalmente giustificato da un aumento dei consumi interni, a sua volta assunto, più che argomentato.

blici⁷; ma insieme indica anche un processo di bilancio «irresponsabile», in cui la necessità di accomodare le richieste distributive degli interessi porta il governo a riconoscere disponibilità pubbliche più ampie di quanto valutazioni prudenti ammetterebbero (Hallerberg *et al.* 2009).

Ulteriore prova della permeabilità delle decisioni di finanza pubblica si ritrova infine nello scarto, evidenziato in figura 4, da un lato, tra il bilancio «proposto» (ossia elaborato dal governo, dopo il negoziato con le amministrazioni e i ministri di spesa, per essere sottoposto alle camere), e, dall'altro, il bilancio «definito» (o risultante dalle previsioni della legge finanziaria dopo l'approvazione delle camere).

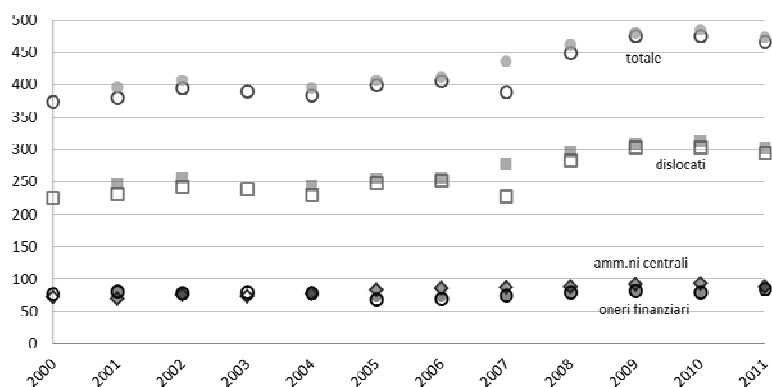
Dal 1999, i «budget economici dello stato» si articolano in macroaggregati distinti: i costi delle amministrazioni centrali (personale, gestione, straordinari; e ammortamenti); gli oneri finanziari (debito pubblico e prestiti); i «costi dislocati» (cui contribuiscono i trasferimenti correnti, inclusi quelli a regioni ed enti locali; i contributi agli investimenti; e altri investimenti in conto capitale) e, dal 2004, i «fondi da assegnare» (speciali, di riserva e altri). Come evidente in figura 4, le dinamiche parlamentari attorno alla legge finanziaria hanno sempre modificato la proposta iniziale dell'esecutivo, e sempre in direzione di una maggiore spesa complessiva. All'interno, è interessante però notare come le riduzioni – che pure si sono avute – abbiano interessato i costi delle amministrazioni centrali (con il taglio più rilevante nel 2007, di -2,9% rispetto alla proposta del governo), e il pagamento di debito e prestiti (con un massimo nel 2004 di -3,2% sulla proposta) – mentre i fondi per i trasferimenti risultano costantemente aumentati (con il massimo nel 2007 di +22% rispetto alla proposta particolarmente austera).

Le cifre concordano dunque nel raccontare di un processo decisionale permeabile a richieste di spesa che (seguendo alla figura 4) le dinamiche parlamentari appaiono pronte ad assecondare e che (stando alle figure 2 e 3) gli esecutivi sembrano propensi o incapaci di disciplinare. Il nostro «governo del bilancio» appare insomma incapace di sottrarre efficacemente la finanza pubblica alla «tragedia» che attende qualunque risorsa comune quando manchino regole virtuose per definirne il consumo (Hallerberg *et al.* 2009).

Questa conclusione appare quasi ingenerosa, se si considera il notevole numero di riforme che hanno interessato sia il processo di bilancio, sia il sistema politico nel suo complesso. Che cosa allora non ha funzionato? E cosa potrebbe essere cambiato?

⁷ Sul punto si sofferma l'analisi dello stesso rapporto del Fondo monetario internazionale sui problemi del nostro processo di decisione finanziaria (FMI 2007).

FIG. 4. *Budget dello stato: presentato e definito (miliardi di euro a prezzi di mercato).*



Legenda: indicatori vuoti = spesa nel «budget proposto»; indicatori pieni = spesa nel «budget definito».
Note: fino al 2002, le «spese del funzionamento degli organi costituzionali» erano distinte dai «costi delle amministrazioni centrali». Per ragioni di comparabilità, i dati sono perciò stati aggregati. Similmente sono state aggregate le destinazioni per i «fondi da assegnare» e per i «costi dislocati», che il bilancio distingue dal 2004. I «budget definiti» per gli anni 2000 e 2003 non risultano disponibili.
Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

Nel cercare risposta a queste domande, l'articolo assume una prospettiva razionale che permette di considerare il problema dell'«irresponsabilità fiscale» come effetto di comportamenti intrinseci alla politica eletta, e di trovare soluzione nei disegni istituzionali. Il paragrafo 2 presenta quindi i modelli istituzionali considerati empiricamente efficaci, e le condizioni per il loro corretto funzionamento. Il paragrafo 3, ricostruendo la logica seguita dalle riforme italiane del bilancio e del sistema politico, identifica poi quale modello sia stato perseguito nel tempo per controllare gli opportunismi, perché non abbia funzionato, e dove possa essere ricercata la soluzione. Il paragrafo 4 argomenta perché le recenti previsioni europee sulla governance fiscale rafforzata possano contribuire a portare il disegno istituzionale italiano sulla traccia di un modello virtuoso più appropriato al contesto esistente. Al paragrafo 5 sono infine affidate le riflessioni conclusive.

2. L'«irresponsabilità» fiscale: cause e soluzioni

Una delle interpretazioni più consolidate delle ragioni dietro a successi e fallimenti dei processi nazionali di bilancio è offerta dal paradigma della «scelta pubblica» (Poterba e von Hagen 1999; von Hagen e Harden 1995; Weingast *et al.* 1981; Buchanan e Tullock 1965). Nei suoi termini, l'«irresponsabilità fiscale» – quella che si esprime nello scambio tra la distribuzione di benefici privati immediati con debiti collettivi crescenti – non rappresenta affatto una patologia, ma piuttosto una sorta di «stato di natura» della politica di bilancio in democrazia. La competizione elettorale, infatti, trasforma i politici in soggetti strategici, orientati a mantenere ed estendere il proprio consenso. Lasciati alle sole dinamiche della «politica cruda», per aumentare le probabilità di rielezione, i parlamentari – direttamente o attraverso i ministri di spesa – tenderanno perciò a fare un uso opportunistico delle finanze pubbliche: drenando risorse collettive verso il proprio elettorato attuale e potenziale sotto forma di benefici a breve termine, e demandando al futuro la copertura dei costi.

Secondo la «scelta pubblica», questo opportunismo naturale può essere contenuto disciplinando il processo di bilancio – ossia, introducendo opportune regole decisionali. Le analisi empiriche (Hallerberg *et al.* 2009; Hallerberg 2004; Hallerberg e von Hagen 1999) hanno portato alla luce due modelli istituzionali efficaci: quello di «delega», e quello di «contratto». I due modelli, equivalenti quanto a capacità di costringere i decisori alla responsabilità, si distinguono per il meccanismo su cui fanno affidamento, e per le fragilità, e per i requisiti di funzionamento.

La delega. Elaborato sulla falsariga del caso britannico, questo modello sviluppa un meccanismo negativo di controllo dell'opportunità: la riduzione del numero dei decisori politici attraverso l'imposizione di una logica gerarchica al processo.

Potere e capacità di definire il bilancio, infatti, qui sono concentrati per disegno nel solo ministro delle finanze – che, basandosi su stime realistiche sull'evoluzione del PIL e sugli obiettivi di governo, elabora e propone una distribuzione nazionale di costi e benefici fiscali, e quindi la difende dalle richieste di gruppi più o meno ampi di beneficiari particolari, siano esse convogliate dai ministri di spesa o dai parlamentari.

La sponda offerta dall'aula, inoltre, viene depotenziata attraverso regole che vincolano il potere di emendamento: rendendo impossibile uno squilibrio del saldo complessivo, o trasformando le modifiche

significative alla proposta di bilancio in una mozione di sfiducia verso il governo. Il modello esige inoltre una forte centralizzazione entro lo stesso ministro delle finanze del controllo sui comportamenti amministrativi, nonché la possibilità di interrompere la spesa in corso e comminare sanzioni in caso di allocazioni opportunistiche, così da evitare che la discrezionalità burocratica possa indebolire la decisione politica.

La decisione viene insomma idealmente sottratta alle pressioni particolari grazie alla costruzione di un «dittatore benevolo» politico che, grazie alla sua posizione «sovraordinata», chiude le possibilità di accesso degli interessi sia nelle fasi legislative sia in quelle successive. Una concentrazione simile, per funzionare, ha però bisogno di una robusta fiducia – quantomeno della maggioranza politica – verso il decisore unico. Perciò si addice a governi monopartitici, in cui le divergenze su tasse e spese possano essere gestite organizzativamente, all'interno; oppure a governi di coalizione purché composti da partiti molto omogenei quanto a preferenze fiscali.

La delega implica un decisore capace di risposte rapide a fronte di crisi improvvise: il disegno ha quindi il vantaggio dell'efficienza decisionale; ma fallisce quando le «fruste» parlamentari risultino incapaci di mantenere la rappresentanza di domande territoriali e funzionali particolari entro i confini della disciplina di partito o di coalizione, e il rapporto di fiducia tra maggioranza e ministro delle finanze si incrina.

Il contratto. Di matrice olandese, questo modello controlla l'opportunismo politico attraverso un meccanismo positivo, cioè l'accordo multilaterale tra pari.

Il modello assume che nelle maggioranze di governo convivano preferenze fiscali eterogenee e ineliminabili, e perciò la responsabilità vada costruita esplicitamente. Requisito funzionale è che, a inizio legislatura, le forze che si impegnano a dar vita ad una maggioranza si accordino sulle priorità e le modalità di ripartizione di costi e benefici fiscali. Il loro patto di coalizione prende quindi la forma di un programma di medio periodo in cui, sulla base di stime – questa volta prudenti – delle dinamiche economiche future, si concordano obiettivi di *policy* e di prestazione, resi espliciti attraverso indicatori numerici.

Gli obiettivi espliciti diventano così guida e vincolo alla discrezionalità dei ministri di spesa prima, e delle amministrazioni poi. Avendo stabilito in dettaglio i fini collettivi e settoriali della legislatura, la decisione di bilancio diventa il modo per calibrare annualmente i

mezzi fiscali a quei fini. La pubblicità degli indicatori di prestazione e risultato e l'obbligo di render conto degli eventuali scostamenti da parte di tutti i decisori assicurano il controllo multilaterale sui possibili opportunismi – sia nelle decisioni politiche, sia nei comportamenti amministrativi – chiudendo così gli spazi per l'irresponsabilità.

In questo modello, le pressioni distributive non vengono quindi escluse quanto disciplinate, poiché la capacità degli interessi speciali di influenzare la decisione è condizionata alla verifica trasparente della congruità delle loro richieste con gli obiettivi espliciti che tengono insieme la maggioranza. Perciò il modello risulta praticabile anche in contesti plurali e con processi molto permeabili – nella misura in cui tutti agiscono nel rispetto dei vincoli numerici, e il controllo reciproco è reso possibile dalla pubblicità dei comportamenti e dei loro esiti.

Il problema risiede invece nella maggiore rigidità del modello a fronte di repentini cambiamenti delle condizioni socioeconomiche. Se da un lato è vero che stime prudenziali di crescita possono contribuire a limitare gli effetti di una crisi sull'equilibrio del bilancio, è anche vero che quella stessa crisi può sollevare l'esigenza politica di una rinegoziazione del patto di legislatura – che, dato il numero degli attori coinvolti, può richiedere più tempo di quanto non occorra in un sistema di «delega».

L'approccio razionale alle politiche fiscali presenta dunque un duplice vantaggio. Primo: cinicamente, considera l'irresponsabilità come una qualità intrinseca della «politica cruda», ma insieme assume che possa essere controllata attraverso i disegni istituzionali – quindi rifiuta tesi deterministiche, come quelle fondate sulla cultura politica, per riconoscere invece la possibilità di apprendimento. Secondo: non fornisce al problema dell'irresponsabilità una singola soluzione «ottimale» e valida ovunque, ma due alternative, ciascuna praticabile sotto diverse condizioni politiche – quindi, offre prescrizioni sensibili ai requisiti di contesto, e informate al principio di adeguatezza.

Riconoscere che l'apprendimento funziona se le soluzioni sono adeguate al contesto porta inoltre a un'implicazione analitica importante. Hallerberg *et al.* (2009) sottolineano infatti come cattive decisioni di finanza pubblica possano generarsi non solo là dove regna assoluta la «politica cruda», ma anche dove siano state trapiantate discipline fiscali inappropriate. Rilevante è dunque non solo stabilire quanto il sistema politico italiano si sia allontanato negli anni dallo scenario della «tragedia dei beni comuni», ma se, nel caso, lo abbia fatto nella direzione opportuna.

3. Cinquant'anni di riforme: in quale direzione, e con quali effetti?

Nella prima stagione dei bilanci repubblicani, la decisione di spesa era governata direttamente dalle previsioni costituzionali. L'art. 81 da un lato assegnava al governo il potere di iniziativa su bilancio e rendiconto consuntivo, rifiutando però di attribuirgli una posizione sovraordinata rispetto al parlamento; dall'altro concepiva la legge di bilancio come uno strumento formale e contabile attraverso cui potessero essere annualmente decise solo variazioni sulle spese non obbligatorie per chiudere l'eventuale distanza fra entrate e uscite. Il pareggio era quindi affidato dalla Carta alle singole leggi sostantive, sulle quali ricade l'obbligo di assicurare la copertura finanziaria di eventuali maggiori spese, attraverso la contestuale previsione di maggiori entrate. Per disegno costituzionale, è insomma entro le singole leggi ordinarie di spesa che la solidità della finanza pubblica va mantenuta.

Le previsioni inizialmente cadono però entro un contesto di «ir-responsabilità fiscale» quasi idealtipico, in cui sono le logiche della «politica cruda» a informare il gioco. Voto di preferenza e sistema elettorale proporzionale; ampie possibilità di veti incrociati in aula rese possibili dalle regole di calendarizzazione dei lavori (che permettevano di procrastinare le decisioni sui provvedimenti) e di voto segreto (che promuoveva la costruzione di maggioranze trasversali); esecutivi frammentati con crescenti competenze di intervento in economia – tutto alimentava la propensione della politica eletta a competere per il consenso (Jessoula 2012; Capano e Giuliani 2001; Pasquino 1993; Di Palma 1977), dilatando una spesa che la Corte dei Conti non riusciva a disciplinare⁸.

In questo quadro, il bisogno di rivedere la procedura si impone già dagli anni Sessanta, e avvia un processo di riforma su più livelli – procedurale, organizzativo, istituzionale. Questo processo, ampio quanto incrementale, appare animato soprattutto dalla *ratio* della concentrazione di capacità nell'esecutivo e, parallelamente, della riduzione del potere di intervento parlamentare (Ceccanti 1998; Verzichelli 1999; Vassallo 2000; Fabbrini 2003; Perna 2008; De Giorgi e Verzichelli 2008; Goretti e de Ioanna 2008; Goretti e Rizzuto 2010).

⁸ Le mancanze di copertura rilevate negli anni Sessanta, specialmente sulle decisioni di spesa pluriennale, risultano anzi in una tensione tra magistratura contabile e costituzionale. La tensione si risolve con la sentenza n. 1 del 1966 della Corte Costituzionale che, pur istituendo l'obbligo di prevedere copertura alle spese pluriennali, sancisce la legittimità dell'indebitamento come forma di copertura a nuova spesa (Della Cananea 1997).

Il ridisegno istituzionale

Dal bilancio neutro a quello funzionale. L'intenzione di rafforzare il ruolo del governo rispetto al parlamento è evidente già dalle prime riforme, concentrate soprattutto sul bisogno di razionalizzare forma e procedura del processo.

La legge n. 62/1964 compatta scelte fiscali fino ad allora frammentate nel tempo e negli atti in una singola decisione annuale – l'approvazione degli stati di previsione e di un quadro generale riassuntivo delle spese – da compiersi in autunno. Dal 1967 la legge n. 48 trasforma inoltre la decisione di bilancio in strumento «funzionale» alle strategie di governo, stabilendo che il quadro contabile sia accompagnato da uno schema di programmazione nazionale di medio periodo a giustificazione delle scelte fiscali. La stessa legge affida l'elaborazione dello schema di programmazione al Ministero del Bilancio – il cui portafoglio viene esteso a coprire «bilancio e programmazione economica» – con il supporto conoscitivo di due nuovi istituti autonomi: l'Istituto Studi Programmazione Economica (ISPE), competente sull'analisi previsionale di medio-lungo termine, e l'Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) per quella a breve. Il Ministero del Bilancio fornisce inoltre segreteria permanente al neo-istituto «Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica» (CIPE), organo collegiale dei diversi ministeri economici cui è affidata la predisposizione degli indirizzi, nonché l'adozione di provvedimenti congiunturali e il coordinamento delle attività delle amministrazioni da cui dipende la messa in opera.

La riforma però appare poco incisiva sia rispetto al passaggio parlamentare, dove restano intatti gli incentivi istituzionali alla maggiore spesa, sia rispetto alla fase post-legislativa, dove fiorisce una pletera di comitati interministeriali speciali e sostanzialmente autonomi – tra cui quello per la politica industriale, per la politica economica estera, per i trasporti, per i prezzi, per il credito – che aumenta la complessità quanto l'inefficacia della gestione amministrativa. Inoltre, la programmazione rimane sganciata – sia nei documenti, sia organizzativamente – dagli andamenti di cassa, la cui gestione e monitoraggio restano al Ministero del Tesoro e, al suo interno, alla Ragioneria Generale dello Stato. La legge 48/1967 peraltro non costruisce alcuna sovraordinazione tra Bilancio e Tesoro: prescrive che il rapporto tra i due dicasteri debba essere di collaborazione, ma di fatto lascia ancora una volta che le dinamiche politiche «crude» decidano i termini della relazione.

Il Tesoro come «fixer». A fine anni Settanta, la legge 468/1978 interviene per aumentare i margini di manovra dell'esecutivo sia verso l'aula sia verso le amministrazioni. In questo nuovo quadro, il baricentro inizia a spostarsi dal Ministero del Bilancio a quello del Tesoro. Quest'ultimo assume posizione sempre più centrale nel gioco della spesa grazie al potere e alla conoscenza che si vanno concentrando nelle sue strutture interne, ed in particolare nella Ragioneria Generale.

Sul lato della decisione, come parte integrante della nuova procedura di bilancio, la legge istituisce la «Relazione Previsionale e Programmatica» (RPP). Il documento deve anticipare e chiarire alle camere i contenuti delle successive proposte di bilancio pluriennale e annuale, collegandoli all'andamento dell'economia nazionale e della finanza pubblica – su dati prevalentemente generati dal monitoraggio della Ragioneria Generale. Se la rappresentazione della situazione macroeconomica diventa quindi il punto di partenza formale della decisione di bilancio, il vincolo che questa esercita sulla discrezionalità dei parlamentari resta però debole. Come atto conclusivo della nuova procedura, infatti, la 468/1978 istituisce la «legge finanziaria», attraverso cui diventa possibile «aggiornare» le proposte dell'esecutivo – e, di conseguenza, anche la programmazione. Soprattutto in assenza di valutazione puntuale sugli effetti che gli emendamenti parlamentari esercitano sull'evoluzione della spesa, le modifiche votate in aula spesso risultano in forzature dei limiti di indebitamento.

Sul lato dell'implementazione, però, la legge trasforma profondamente il significato delle cifre decise dalle camere sui capitoli di spesa: da trasferimenti esigibili, queste diventano semplici massimali per impegni e pagamenti, entro cui le amministrazioni si dovranno muovere – previa autorizzazione del Tesoro attraverso la Ragioneria Generale. Questo stesso ministero è inoltre legittimato sia a presentare alle camere disegni di assestamento dei conti a metà dell'anno fiscale, sia a richiedere e operare variazioni e integrazioni delle dotazioni di cassa.

Nel nuovo disegno istituzionale, la vera posta in gioco diventa quindi la legge finanziaria, che mantiene la programmazione della spesa sul terreno della «politica cruda» di cui il Tesoro diventa il principale *fixer* – stretto fra richieste e comportamenti delle amministrazioni da un lato, e pressioni politiche provenienti da ministri di spesa e gruppi parlamentari dall'altro.

Il «maggioritarismo funzionale». Dalla fine degli anni Ottanta, il rafforzamento dell'esecutivo si fa deciso al punto da far parlare di un

cambio di regime nel governo del bilancio – da un consensualismo sostantivo, risultante da diffusi poteri di veto reciproco, a un «maggioritarismo funzionale».

A questo cambiamento, la legge 362/1988 contribuisce intervenendo sulla scansione del processo decisionale. La presentazione dei documenti di bilancio viene così organizzata in modo da vincolare maggiormente i margini di emendamento parlamentare – ad esempio, proponendo che il voto sui saldi proposti dal governo preceda esame e voto dei singoli capitoli di spesa. Inoltre, il ciclo decisionale si arricchisce di un nuovo «Documento di Programmazione Economica e Finanziaria» (DPEF), di provenienza governativa, che riprende ed estende la RPP. Nel DPEF le decisioni sono riportate entro prospettive comunitarie; in quel quadro, vengono esplicitati i conseguenti obiettivi macroeconomici attesi, e identificate le misure che l'esecutivo considera necessarie a conseguirli – con la previsione di corredarle anche di valutazioni su costi e benefici.

Ben più rilevante per il cambiamento di regime è però la progressiva sterilizzazione del potere decisionale parlamentare operata nel decennio dalle stesse camere, attraverso revisione dei rispettivi regolamenti. A partire dal 1983, si introduce una sessione speciale dedicata al bilancio, con tempi certi per l'esame dei documenti e il contingentamento degli interventi – che limitano sia la possibilità di ostruzionismo in aula, sia i poteri della conferenza dei capigruppo sulla calendarizzazione dei lavori. Inoltre, si istituiscono la verifica dei contenuti degli emendamenti alla finanziaria ed il potere dei presidenti delle camere di stralciare le disposizioni estranee per materia e coerenza con il tema degli equilibri finanziari; nonché il divieto di voto segreto sulle decisioni di spesa. Nonostante questi istituti, il parlamento comunque mantiene rilevanti margini decisionali. La legge finanziaria si svuota infatti progressivamente di contenuti, che vengono trattati nei nuovi «procedimenti collegati» su cui la conferenza conserva inalterati poteri di calendarizzazione. La discrezionalità del parlamento è inoltre compensata da un incremento dei poteri dell'esecutivo nelle prassi, come quella di operare scelte correttive per decreto; ma anche sbilanciata in favore della coalizione di governo, sul lato dell'implementazione, grazie alla possibilità di dare copertura immediata a priorità frustrate dai giochi d'aula ricorrendo a «fondi speciali», spesso indistinti per finalità.

L'istituzionalizzazione delle logiche maggioritarie. Le riforme seguite alla crisi economica e istituzionale di inizio anni Novanta, e parallele alla costituzione dell'Euro-area, rafforzano il disegno maggioritario

direttamente sulla dimensione istituzionale. Le riforme elettorali del '93-'94, consolidate nel 2005, aboliscono il voto di preferenza e promuovono la competizione tra due coalizioni elettorali, indebolendo il legame diretto con il territorio ed innescando il cambiamento dei rapporti interni al parlamento, al governo, e tra i due organismi. Sul lato del parlamento, le riforme tendono comunque a definire una maggioranza e un'opposizione, aprendo tanto a logiche di «spoglie» nella distribuzione delle cariche come nella programmazione dei lavori – anche se non riescono a ridurre la frammentazione dei gruppi né ad aumentare l'omogeneità delle preferenze fiscali entro le coalizioni, come testimoniano da un lato le ricorrenti distinzioni entro la maggioranza parlamentare sui contenuti di manovre e finanziarie, dall'altro l'uso sempre più frequente del voto di fiducia da parte del governo per chiudere le decisioni fiscali nei tempi previsti. Sul lato dell'esecutivo, le riforme rendono possibile la razionalizzazione organizzativa: molti comitati interministeriali settoriali vengono aboliti e – anche a seguito del contrarsi dell'intervento diretto dello stato nell'economia – si procede ad una revisione dei dicasteri, attraverso accorpamento dei portafogli e riforma delle strutture. Tra il 1997 e il 2001, dalla fusione delle tre competenze fiscali preesistenti nasce così il «superministero» di Economia e Finanze (MEF). Tra maggioranza parlamentare ed esecutivo si istituzionalizza infine una relazione di asimmetria decisionale che replica nei fatti la logica del modello di «delega».

La legge 208/1999 rafforza questa asimmetria nel processo di bilancio contraendo la decisione parlamentare su due dimensioni: temporale, prevedendo esame e voto di tutti i documenti di bilancio entro il secondo semestre dell'anno; e sostantiva, limitando la decisione nazionale ai soli bilanci delle pubbliche amministrazioni – mentre quelli di regioni ed enti locali, *ex* 448/1998, vengono decisi come trasferimenti, e governati entro l'esecutivo attraverso i vincoli numerici dei patti di stabilità interni ed il monitoraggio della Ragioneria. Allo stesso tempo, però, la legge 208 restituisce alla finanziaria il valore di decisione chiave, a seguito dell'autorizzazione a intervenire per suo tramite sulle leggi esistenti quando questo comporti un miglioramento dei saldi. La previsione viene spesso interpretata come un'autorizzazione non solo a operare tagli, ma anche a nuova spesa quando si ritenga capace di innescare crescita economica.

Fixer ultimo delle domande così alimentate si conferma il MEF, in virtù di due elementi. Da un lato, il ministero resta la sede delle conoscenze indispensabili alla definizione della strategia di spesa, alla redazione della proposta di bilancio, e alla rendicontazione

all'Europa imposta dall'appartenenza all'unione economica e monetaria – attraverso le attività di autorizzazione e di monitoraggio dei conti nazionali e subnazionali operato dalla Ragioneria generale, a cui nel tempo si è aggiunta l'attività previsionale svolta nelle direzioni del dipartimento del Tesoro⁹. Dall'altro, il ministro è l'interlocutore ultimo non solo della maggioranza in parlamento, ma anche e soprattutto del livello sovranazionale nel momento di verifica delle compatibilità tra scelte domestiche e le dinamiche dell'Euro-area – e l'unico che possa perciò opporre un veto alle richieste di spesa, sulla base di un'indiscutibile quanto poco verificabile inammissibilità europea.

Le dinamiche sotto al disegno

La revisione iniziata negli anni Sessanta ha dunque apportato modifiche importanti al sistema sulla falsariga del modello di «delega», nella convinzione che la concentrazione dei poteri nell'esecutivo portasse alla sterilizzazione degli incentivi politici all'opportunismo, e quindi a maggiore responsabilità nella politica fiscale. La ricostruzione che del processo viene restituita da due testimoni privilegiati (Pisauro e Visco 2008) rivela però come e perché questa sterilizzazione, comunque parziale, risulti inefficace.

Nella loro esperienza, la prima fase del processo di bilancio, quella della determinazione del fabbisogno,

ha inizio in primavera con le richieste da parte delle singole amministrazioni alla Ragioneria Generale dello Stato di maggiori stanziamenti per l'anno successivo. I singoli ministri sono totalmente deresponsabilizzati. Essi il più delle volte sono inconsapevoli delle richieste che le loro amministrazioni avanzano alla Ragioneria; richieste sempre incrementalmente e che di solito, una volta sommate, eccedono le risorse disponibili per diverse decine di miliardi di euro. In questa fase del processo non esiste un luogo in cui ci si confronti con la disponibilità delle risorse. La Ragioneria non ha sufficienti conoscenze né interesse a valutare nel merito i programmi di spesa e a interloquire con le amministrazioni: si limita a gestire e controllare le singole poste di bilancio, esercitando il suo potere di autorizzazione, interdizione e control-

⁹ La rilevanza sulla programmazione del governo dei prodotti di ISPE e ISCO, fusi per decreto del presidente della repubblica nell'Istituto di Studi e Analisi Economica (ISAE) nel 1998, è progressivamente scemata nel tempo, facendo spazio a capacità interne al MEF. L'ISAE è stato soppresso come «ente inutile» nel 2010 da un decreto del MEF stesso, e le sue funzioni scientifiche e istituzionali trasferite all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT).

lo. Dal suo punto di vista tutte le spese sono uguali, l'unica opzione di 'taglio' è quella lineare, l'unica possibilità di ridurre il disavanzo consiste nell'aumentare le imposte, i ticket, ecc. [...] Ancora più complesso è il problema della previsione della spesa a livello regionale e locale. Il quadro informativo è incerto. [...] La Ragioneria gestisce anche in questo caso il problema con vincoli, tetti, tagli, ecc., senza essere in grado di distinguere tra una situazione e l'altra, in un contesto di contrattazione bilaterale con le regioni, le province e i comuni, secondo una logica di tipo sindacale. Il risultato è un alto tasso di litigiosità e di conflittualità destinato a trasferirsi, più tardi, nel dibattito parlamentare (ivi, 141-142).

Nella seconda fase, interna all'esecutivo, il bilancio viene definito prima con una serie di negoziati bilaterali, poi collegialmente tra i ministri, insieme al disegno della relativa legge da sottoporre alle camere. Nonostante il coinvolgimento diretto dell'esecutivo e del *fixer*, però, la «responsabilità» complessiva della decisione non sembra aumentare:

In questa fase è inevitabile che i ministri più forti politicamente, o più vicini al ministro del tesoro, ottengano un trattamento di riguardo. Altre trattative, meno esplicite ma forse più efficaci, si verificano direttamente tra la Ragioneria e le singole amministrazioni (o pezzi di esse). [...] Quando il disegno di legge finanziaria arriva al consiglio dei ministri inizia una maratona di molte ore, con una contrattazione di tutti i ministri con il ministro del tesoro che a sua volta non conosce le questioni nel dettaglio e non ha strumenti di difesa (salvo dire «no» a tutti, suscitandone l'ira). Il presidente del consiglio è per suo conto poco informato e non è in grado di indirizzare le scelte. Inoltre non vuole inimicarsi troppo nessun ministro, meno che mai, in un governo di coalizione, i capi dei partiti più potenti. Il [...] disegno di legge finanziaria subisce limature e correzioni, e alla fine viene licenziato dal consiglio dei ministri. Ma in verità nessuno o pochi sanno veramente cosa hanno votato, e nessuno si sente obbligato a una qualche disciplina (*ibidem*, 142).

Così, nella terza fase, quando il confronto sul bilancio arriva alle camere,

i ministri si danno da fare per mobilitare i membri delle commissioni competenti per le loro materie allo scopo di proporre e far votare emendamenti a loro favore e a scapito dei colleghi, o ancora meglio della finanza pubblica. I parlamentari, dal loro canto, non hanno spesso una visione organica e pienamente consapevole della manovra e, comunque, non sono molto interessati ad essa. Essi sanno (o temono) che alla fine la decisione verrà presa con un voto di fiducia e quindi si concentrano su cambiamenti al margine e, soprattutto, sulle questioni che stanno loro a cuore per ragioni di collegio o di

rappresentanza di interessi. Non desiderano perdere tempo a discutere e votare tutto il resto. Su non poche questioni si creano maggioranze trasversali o convergenze a carattere locale o regionale, con l'opposizione pronta a votare qualsiasi proposta pur di mettere in minoranza il governo. Il governo, viceversa, ha la necessità di vedere attuate le norme che realizzano gli obiettivi di bilancio e quelle che attuano il suo programma. [...] Quest'ultimo non ha altra scelta, se non desidera di essere messo in minoranza in qualche voto d'aula in cui opposizione e pezzi di maggioranza possano convergere, che mediare e subire e... prepararsi per un eventuale voto di fiducia (*ibidem*, 142-3).

La ricostruzione qualitativa mostra dunque come le riforme avrebbero fallito il loro obiettivo perché incapaci di sottrarre il processo alla logica della «politica cruda», limitandosi a inabissare le pressioni nella dimensione amministrativa. La concentrazione avrebbe infatti reso vero proprietario del processo di bilancio non tanto il ministro, quanto le sue strutture – e specialmente la Ragioneria Generale dello Stato, rispetto alla quale il personale politico è mantenuto in una decisa asimmetria informativa. Unica ad avere davvero concretezza di organizzazione e andamento della spesa, e principale responsabile della redazione materiale delle leggi finanziarie, la Ragioneria sarebbe perciò il vero destinatario di pressioni e domande provenienti dalle amministrazioni di spesa – avanzate anche in anticipo e indipendentemente dalle preferenze dei ministri responsabili. Nell'incapacità di valutare il merito, la Ragioneria gestirebbe inoltre quelle richieste da una mera prospettiva contabile, eventualmente selezionandole secondo logiche di prossimità politica.

Sarebbe dunque la combinazione di gestione contabile e discrimine politico a generare quei conflitti che, risolti solo parzialmente o momentaneamente in consiglio dei ministri, deflagrano poi nelle commissioni parlamentari e in aula – e che alimentano la pressione post-legislativa sulla spesa, in una sostanziale opacità dei criteri di distribuzione.

L'inefficacia della concentrazione porta quindi a una considerazione di fondo: il contesto italiano è intrinsecamente plurale, e le pressioni che si esercitano sulla decisione di spesa risultano scarsamente comprimibili anche dalle nuove regole del gioco. Il perdurare dell'irresponsabilità va dunque ascritto a una strategia di riforma inadeguata al contesto. La soluzione efficace, di conseguenza, non può essere ragionevolmente ricercata in un ulteriore rafforzamento del disegno di «delega», ma nel modello alternativo di «contratto». Ed è in questa diversa direzione che la recente riforma europea della governance fiscale sembra peraltro contribuire a spingerci.

4. L'Europa come «fattore di spinta»

Che il modello di «contratto» possa costituire un riferimento particolarmente produttivo per migliorare le politiche fiscali è una convinzione fatta propria dallo stesso livello sovranazionale. Qui il problema prioritario in agenda è la stabilità finanziaria dell'Euro-area, minata da due fenomeni solo parzialmente sovrapponibili: da un lato, l'irresponsabilità fiscale perdurante in alcuni paesi membri; dall'altro, la mancata convergenza tra politiche macroeconomiche e fiscali nazionali. Ed è da una prospettiva molto «olandese» che proprio il recente *Fiscal Compact*¹⁰ affronta questi problemi.

Le prescrizioni europee

Per aumentare la cogenza dei vincoli europei nei contesti nazionali, il *Compact* e le norme collegate si propongono di agire soprattutto sulle procedure decisionali, rivedendole in modo da accoppiare più strettamente i processi di bilancio nazionali alla dimensione europea. Nel nuovo disegno di governance fiscale rafforzata, infatti, le verifiche da parte della Commissione non si limitano più a monitorare la sola dimensione contabile rispetto ai parametri finanziari di debito e deficit, o a segnalare quali misure, nella proposta di bilancio nazionale, vadano considerate rischiose per le prospettive comuni di crescita. A valle, l'Unione ora richiede che gli stati membri colleghino esplicitamente la loro spesa al conseguimento degli obiettivi comuni di Europa 2020 – la strategia che prosegue quella di Lisbona per una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»¹¹. A monte, inoltre, con l'istituzione del «semestre europeo» la Commissione si propone di instaurare un dialogo tecnico con le strutture nazionali sugli assunti della programmazione, ossia sulla conoscenza utilizzata per fondare la decisione di bilancio – che viene così standardizzata nei suoi contenuti minimi e resa vincolante per il processo decisionale successivo.

¹⁰ Ossia il «Trattato su stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria», firmato il 2 marzo 2012 a riforma del precedente «Trattato di stabilità e crescita» con cui, nel 1997, si dava operatività al Trattato di Maastricht sull'Unione economica e monetaria.

¹¹ Si tratta di obiettivi sostantivi di *policy* su cinque aree – occupazione, istruzione, ricerca, innovazione energetica, esclusione sociale – ciascuno quantificato in *output* o *outcome* specifici per paese: v. COM(2010)2020 fin, e il sito dedicato della Commissione http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm.

Il *Compact* implicitamente dunque considera spesa e tassazione non tanto come elementi normativi portanti del patto sociale tra governi e cittadini quanto, più pragmaticamente, come semplici «strumenti di *policy*», ossia come mezzi alternativi e sostituibili per conseguire obiettivi sostantivi di sistema. La direttiva 85/2011/EC, che ne anticipa il disegno, richiede così ai decisori domestici di esplicitare nella loro programmazione sia le ragioni che giustificano la preferenza per un certo «settaggio» dello strumento proposto¹²; sia la relazione macroeconomica che si instaura tra strumenti così «settaggi» e i loro obiettivi espliciti (i.e. indebitamento, crescita) nel breve, medio e lungo periodo entro scenari economico-sociali alternativi (i.e. sotto diversi andamenti demografici ed economici, specialmente quelli più pessimisti); sia gli effetti che l'uso di quel tipo di spesa e di prelievo possono avere su altri obiettivi di politica pubblica (i.e. protezione ambientale).

La direttiva inoltre obbliga gli stati membri – e i relativi governi subnazionali – a rendere accessibili sia dati che metodologie impiegati per dimostrare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della spesa proposta, rendendo così le argomentazioni contestabili sia in sede europea che dai giocatori domestici. La prescrizione è resa vincolante dalla previsione che, in caso di mancata *compliance*, sarà la stessa Commissione a fornire la base conoscitiva per la decisione nazionale – nel caso, commissariando di fatto le scelte domestiche.

La governance fiscale rafforzata disegna quindi un'economia politica di incentivi e sanzioni affinché tutti i paesi membri si dotino di un proprio «*performance budgeting*», e rendano quei metodi e quei risultati elementi portanti della decisione di bilancio a tutti i livelli di spesa – così chiudendo gli spazi per decisioni politiche irresponsabili sulla falsariga del modello «di contratto».

L'allineamento domestico tra continuità e cambiamento

La legislazione italiana ha a oggi recepito le indicazioni provenienti dall'Europa anticipandole, ma allo stesso tempo declinandole in maniera ambigua.

¹² Cioè, ad esempio, la razionalità sottesa all'ordine di grandezza e alle modalità della spesa, all'ampiezza della platea di beneficiari, e al controllo sull'uso appropriato; e insieme le ragioni per una certa ampiezza della base fiscale della eventuale taxa a sua copertura, per un dato livello di prelievo e per le sue modalità – considerate sulla realtà dei dati di cassa, ossia sull'effettivo pagato e riscosso, e non sulle più ottimistiche aspettative sulla competenza, che ignorano elusione o evasione.

La legge 196 del 2009 e la normativa successiva intervengono infatti sull'intero processo decisionale, rafforzando ed ampliando soprattutto la trasparenza della programmazione. Il vecchio DPEF è così sostituito dalla «decisione di finanza pubblica», i cui contenuti vengono allineati a quelli richiesti dalla Commissione – sebbene resti formalmente incapace di vincolare la successiva dinamica. In questo modo si chiude parzialmente lo iato fino a oggi esistente tra la conoscenza indirizzata all'Europa attraverso il «programma di stabilità», e quella presentata alle camere per giustificare la proposta di bilancio: ma non solo.

Per migliorare la conoscenza per la decisione di bilancio, viene avviato un processo di standardizzazione teso ad uniformare ai requisiti europei le molteplici prassi di rendicontazione vigenti ai diversi livelli di governo. Nel nuovo «piano dei conti integrato», definito dai decreti legislativi 91/2011 e 118/2011, il bilancio nazionale torna infatti a coprire il settore pubblico allargato – includendo cioè i governi subnazionali e le loro partecipate. Su tutti i soggetti cade l'obbligo di alimentare una banca dati unica – che resta sotto il controllo della Ragioneria Generale, ma la cui struttura va definita da ISTAT, conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, e centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione – così da rendere possibile un *performance budgeting* puntuale e diffuso.

Istituzionalizzando la prassi introdotta nel 2008, inoltre, la legge articola il bilancio in «missioni» e «programmi», e prescrive siano ricondotti già a livello operativo alla «classificazione europea delle funzioni di governo»¹³. Queste nuove articolazioni divengono anche, da un lato, le nuove unità di voto nel passaggio parlamentare, sostituendo la precedente decisione politica sulle migliaia di capitoli di spesa; dall'altro, lo snodo dell'*accountability* delle amministrazioni, perché missioni e programmi si prevede siano associati a obiettivi quantitativi di risultato («*outcome* e *output*») che i «centri di responsabilità amministrativa» dovranno perseguire con le risorse così rese disponibili, e quindi rendicontare.

Il disegno del nuovo *performance budgeting* si completa poi con il decreto legislativo 123/2011, che al tradizionale controllo di regolarità amministrativa e contabile affianca un'attività sistematica di analisi e valutazione. Attraverso il ricorso di «metodologie economiche e statistiche», il nuovo controllo sostantivo, secondo la norma, si propone di migliorare non solo l'«efficienza», ma anche l'«efficacia» della spesa pubblica.

¹³ Questo comporta una ri-articolazione del bilancio, ancora strutturato per base legale e, dal 2008, per centri di responsabilità amministrativa.

Lo spostamento concreto, disegnato dal decreto 123, verso il modello di «contratto» e la sua razionalità sostantiva investe inoltre direttamente anche la Ragioneria Generale. Incaricata di coordinare una rete di «nuclei di analisi e valutazione» dei conti del settore pubblico allargato, è di conseguenza obbligata ad aprirsi a nuove competenze – sebbene con reclutamenti limitati nel numero rispetto all'organico già esistente. Ai nuovi nuclei, inoltre, il decreto prescrive di redigere relazioni annuali al ministro di settore, e solo triennali alle camere.

Le priorità dei nuclei, declinate dalle norme in termini di «verifica dell'efficienza, attualità e congruità» delle allocazioni, appaiono però ancora orientate a logiche legali e contabili. Nell'immediato, il compito esplicito loro affidato dal decreto si limita infatti ad un'analisi dei capitoli di spesa esistenti per stabilire quali possano essere riclassificati – da «obbligatori» e non rimodulabili, a «non obbligatori» e quindi suscettibili di essere eliminati o accorpati. Inoltre, gli obblighi di *accountability* finiscono per rimettere la sorte delle nuove spese non obbligatorie innanzi tutto al competente ministro di spesa.

Almeno nell'immediata trasposizione domestica, le prescrizioni europee sembrano dunque piegate a confermare prassi consolidate: quelle dell'esercizio di una discrezionalità politica da parte dell'esecutivo, vincolata da soli limiti di liceità legale. L'esito a breve termine della riforma iniziata nel 2009 rischia così di cadere molto al di qua delle ambizioni europee – a meno che non intervenga un «imprenditore di *policy*» capace di farsi carico di un salto di logica più deciso. A questo, però, la riforma italiana sembra prospettare una soluzione, ancora una volta più coerente con la logica del «contratto» che della «delega».

Dopo anni di compressione dei margini decisionali, la riforma del 2009 riporta infatti il parlamento al centro del «governo della spesa» come co-decisore dei risultati di *policy*, e destinatario dell'*accountability* delle amministrazioni. La 196/2009 prevede infatti un obbligo del ministro dell'economia a render conto annualmente al parlamento dell'attuazione del *performance budgeting*, affidando all'aula ed alle commissioni interessate la «proprietà politica» ultima della riforma. Inoltre, come parte delle nuove «misure per la trasparenza e la controllabilità della spesa», alle commissioni viene chiesto di esprimere osservazioni e valutazioni sui contenuti e sui metodi utilizzati nei documenti di bilancio, e di partecipare a monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica. A tal fine vengono anche disposti il diritto di accesso di camera e senato a tutte le banche dati e fonti informative rilevanti per il controllo della fi-

nanza pubblica, nonché gli obblighi per il CIPE di trasmettere elettronicamente le proprie delibere, e per il ministro dell'economia di pubblicare sul proprio sito tutte le decisioni – inclusi i decreti di variazione al bilancio. In questo modo, al parlamento viene riconosciuto pieno titolo a intervenire sulla proposta allocativa del governo attraverso la verifica ed eventualmente la contestazione degli assunti che la fondano, o della logica che li declina in misure operative; e allo stesso tempo viene dato modo di promuovere in modo più argomentato le proprie proposte di modifica, sulla base di valutazioni di congruità finora ritenuti difficili da definire con chiarezza (Goretti e de Ioanna 2008).

Il problema cruciale, dunque, risiede nel fatto che, al momento, il parlamento appare ancora sguarnito di competenze utili per la valutazione di efficacia e sostenibilità di sue proposte alternative (Regonini 2012). La preoccupazione trova risposta formale nella stessa legge costituzionale n. 1/2012 che – oltre a definire il rango costituzionale del principio di equilibrio tra entrate e spese e il concorso delle amministrazioni e dei governi subnazionali nell'assicurarlo; e a definire l'armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché il coordinamento delle statistiche pubbliche, come competenza esclusiva dello stato – stabilisce «l'istituzione presso le camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio» (art. 5, co. 1 lett. f). È questa la previsione chiave che permetterebbe una decisa svolta nella governance fiscale domestica verso il polo del «contratto».

Ma, dopo un acceso dibattito, la legge 243/2012 stabilisce all'art. 16 che il nuovo «Ufficio Parlamentare di Bilancio» (UPB) debba essere diretto da un collegio di un presidente e due membri scelti d'intesa dai presidenti delle camere tra una rosa di dieci candidati selezionati «tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale» dalle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica (comma 2). La previsione è al momento ancora inattuata; ma il rischio che questo disegno risulti in un soggetto debole è tanto più ampio quanto più l'organo direttivo segua la logica delle spoglie e i successivi regolamenti impediscano all'ufficio di dotarsi delle competenze necessarie – confermando di fatto la concentrazione nel solo MEF del governo sostantivo del *performance budgeting*. Senza ridurre l'asimmetria informativa verso la Ragioneria Generale, un UPB debole lascerebbe

infatti il parlamento incapace di elaborare un giudizio autonomo e robusto sulla sensatezza delle scelte – e, nella migliore delle ipotesi, contribuirebbe a confermare l'attribuzione all'esecutivo del consolidato ruolo di «dittatore benevolo».

5. Conclusioni

La ricostruzione del caso italiano porta a riconoscere un notevole sforzo riformatore per rimuovere gli incentivi politici all'opportunismo, ma la parallela incapacità delle innovazioni istituzionali di comprimere davvero il pluralismo sociopolitico nazionale entro la forma del disegno di «delega», e quindi di risolvere il problema dell'irresponsabilità fiscale. Perciò la soluzione si ritiene qui non possa che derivare dal modello istituzionale alternativo, un «contratto» che articoli il processo di bilancio come una *performance budgeting* di proprietà del parlamento. La definizione di obiettivi di *policy* quantificabili, e la valutazione del contributo che la spesa nazionale fornisce al loro conseguimento, permettono infatti sia di espungere dalla decisione allocativa le spese opportunistiche «improduttive», sia di orientare il comportamento delle amministrazioni verso l'efficacia.

Questa soluzione però comporta una decisa inversione di rotta sul piano macro-istituzionale rispetto alla razionalità seguita finora dalle riforme. Per funzionare come strumenti legittimi, quelli del «governo attraverso conoscenza per la decisione» hanno infatti bisogno che il diritto di decidere del bilancio, dei suoi obiettivi, e dei criteri per valutarlo venga restituita al parlamento (Stapenhurst *et al.* 2008; Schick 2002). Nel momento in cui si riconosce che la responsabilità discende dalle regole utilizzate per selezionare le pressioni, disciplinare i comportamenti e promuovere l'apprendimento sui risultati, l'assemblea torna infatti centrale non come maggioranza subordinata al governo, ma come arena deputata al dibattito pubblico sulle scelte fiscali, e istituzione per rappresentare e comporre interessi eterogenei entro finalità collettive e condivise.

Per effetto dei passati tentativi di sterilizzare gli incentivi politici all'opportunismo, il parlamento italiano si trova però oggi in una condizione di estremo svantaggio nel gioco della conoscenza per la decisione. La trasposizione delle nuove regole europee sulla governance fiscale rafforzata ha proposto un riequilibrio del disegno che, al momento, resta solo una possibilità formale. Dal punto di vista sostanziale, le camere sono infatti chiamate ad inserirsi in un terreno

già densamente popolato di produttori¹⁴, ciascuno dotato di razionalità e preferenze autonome e diverse, e talvolta in competizione tra loro. Al confronto, il parlamento appare privo delle competenze necessarie a metterlo in grado di (1) orientare davvero la definizione degli indicatori di *performance* e valutarne la tenuta, (2) definire i criteri guida per il giudizio a posteriori della Corte dei Conti, e soprattutto (3) verificare la plausibilità sia degli scenari, sia delle proposte allocative in missioni e programmi, che su quella base vengono elaborate dall'esecutivo. In altri termini, l'assemblea manca delle capacità per entrare pienamente nel gioco del «dialogo tecnico» nazionale, quindi europeo, in una posizione di parità.

Il nuovo UPB rappresenta idealmente una soluzione adeguata a sostenere il riequilibrio decisionale – purché venga dotato di nuove professionalità e risorse interne, e di incentivi all'autonomia e al bilanciamento nel giudizio. In assenza di simili competenze e incentivi, il recente disegno rischia infatti di rimanere pleonastico, e incapace di intaccare le prassi consolidate – con la facile conseguenza di una perdurante irresponsabilità i cui effetti, però, appaiono sempre meno tollerabili.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Buchanan J.M. – Tullock G. (1965), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Capano G. – Giuliani M. (2001), *Governing Without Surviving?*, in «Journal of Legislative Studies», 4, pp. 13-36.
- Ceccanti S. (1998), *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma strisciante»*, in «Quaderni Costituzionali», XVIII, 1, pp. 157-172.
- De Giorgi E. – Verzichelli L. (2008), *Still a Difficult Budgetary Process?*, in «South European Society and Politics», 1, pp. 87-110.
- Della Cananea G. (1997), *The Reform of Finance and Administration in Italy: Contrasting Achievements*, in «West European Politics», 1, pp. 194-209.
- Di Palma G. (1977), *Surviving without Governing*, Berkeley, University of California Press.

¹⁴ Tra i quali, oltre alla Ragioneria generale per il monitoraggio dei flussi e la certificazione degli *stock*, vanno certamente ricordati i Dipartimenti del Tesoro, Banca d'Italia, Confindustria e altre organizzazioni di categoria, che tradizionalmente elaborano proiezioni macroeconomiche; nonché Istat, che con l'assorbimento delle competenze dei vecchi istituti della programmazione oggi è incaricata di costruire e produrre gli indicatori di *performance*.

- Fabbrini S. (2003), *Rafforzamento e stabilità del Governo*, in S. Ceccanti – S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, pp. 205-224.
- FMI (2007), *Italy: Budget System Reforms*, http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Documenti/Italia---Riforme-del-sistema-di-bilancio---Testo-integrale-in-lingua-inglese.pdf.
- Goretti C. – de Ioanna P. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Goretti C. – Rizzuto L. (2010), *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio*, «Seminario Banca d'Italia», http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano/goretti_rizzuto.pdf.
- Hallerberg M. – von Hagen J. (1999), *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union*, in J. Poterba– J. von Hagen (a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 209-232.
- Hallerberg M. (2004), *Domestic Budgets in a United Europe*, Ithaca, Cornell University Press.
- Hallerberg M. – Strauch R. – von Hagen J. (2009), *Fiscal Governance in Europe*, Oxford, Cambridge University Press.
- Jessoula M.R.C. (2012), *Ricostruzione postbellica e decollo delle pensioni*, in M. Ferrera – V. Fargion – M.R.C. Jessoula, *Alle radici del welfare all'italiana*, Firenze, Marsilio, pp. 79-153.
- Pasquino G. (a cura di) (1993), *Votare un solo candidato*, Bologna, Il Mulino.
- Perna R. (2008), *Le procedure di bilancio, fra Governo e Parlamento, in una democrazia maggioritaria*, in V. Lippolis (a cura di), *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, pp. 149-177.
- Pisauro G. – Visco V. (2008), *Note sulle procedure di bilancio*, in «Politica economica», 2, pp. 141-158.
- Poterba J.M – von Hagen J. (a cura di) (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press.
- Regonini G. (2012), *Parlamenti analitici*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n. 1, pp. 33-87.
- Schick A. (2002), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, in «OECD Journal of Budgeting», 3, pp. 15-42.
- Stapenhurst R. – Pelizzo R. – Olson D.M. – von Trapp L. (a cura di) (2008), *Legislative Oversight and Budgeting*, Washington, The World Bank.
- The Economist (1997), *Italy's back*, 16 Ottobre, <http://www.economist.com/node/102702>.
- Vassallo S. (2000), *La politica di bilancio: le condizioni e gli effetti istituzionali della convergenza*, in G. Di Palma – S. Fabbrini – G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 287-323.
- Verzichelli L. (1999), *La politica di bilancio*, Bologna, Il Mulino.
- von Hagen J. – Harden I.J. (1995), *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, in «European Economic Review», 3-4, pp. 771-779.

Weingast B.R. – Shepsle K.A. – Johnsen C. (1981), *The Political Economy of Benefits and Costs*, in «Journal of Political Economy», 4, pp. 642-664.

ALESSIA DAMONTE insegna *Modelli di Governance* nella Facoltà di Scienze Politiche, Economiche e Sociali dell'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca riguardano i metodi qualitativi e i disegni istituzionali per politiche efficaci. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Dispositivi istituzionali per «buone» politiche pubbliche: il notice-and-comment*, Centro Einaudi, LPF Working Papers 1/2011; *L'altro lato della delega*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche» 3/2010; *Sapere e politiche pubbliche*, in «Rivista delle Politiche Sociali» 3/2009. INDIRIZZO: Università degli Studi di Milano – Dipartimento di Studi Politici e Sociali – Via Conservatorio, 7 – 20121 Milano.

[e-mail: alessia.damonte@unimi.it]