

Alessia Damonte

NUOVA GOVERNANCE FISCALE E PARLAMENTO

workingpaper

 Centro Einaudi

N5 2012 ISSN 2036-1246



Laboratorio di Politica Comparata
e Filosofia Pubblica

ALESSIA DAMONTE

**NUOVA GOVERNANCE FISCALE
E PARLAMENTO**

Centro Einaudi • Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica
con il sostegno della Compagnia di San Paolo

Working Paper-LPF n. 5 • 2012

© 2012 Alessia Damonte e LPF • Centro Einaudi

Alessia Damonte ha conseguito il dottorato di ricerca in Sociologia presso l'Università degli Studi di Milano. I suoi interessi di ricerca vertono sui disegni istituzionali per politiche pubbliche efficaci e sui metodi di analisi per identificarle. Tra i suoi lavori: *L'altro lato della delega* («Rivista italiana di politiche pubbliche», 2010, n. 3); *I fabbisogni informativi dei consiglieri regionali lombardi* (IreR, 2009); *Sapere e politiche pubbliche: come è cambiato il discorso sulla «buona conoscenza per le politiche», e cosa implica* («Rivista di politiche sociali», 2009, n. 3); *La governance europea*, in M. Giuliani e M. Ferrera (a cura di), *Governance e politiche nell'Unione Europea* (2008).

e-mail: alessia.damonte@unimi.it

Il **Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica** promuove attività di studio, documentazione e dibattito sulle principali trasformazioni della sfera politica nelle democrazie contemporanee, adottando sia una prospettiva descrittivo-esplicativa che una prospettiva normativa, e mirando in tal modo a creare collegamenti significativi fra le due.

L'attività del Laboratorio, sostenuta dalla Compagnia di San Paolo, si concentra in particolare sul rapporto fra le scelte di policy e le cornici valoriali all'interno delle quali tali decisioni sono, o dovrebbero essere, effettuate.

L'idea alla base di questo approccio è che sia non solo desiderabile ma istituzionalmente possibile muovere verso forme di politica «civile», informate a quel «pluralismo ragionevole» che Rawls ha indicato come tratto caratterizzante del liberalismo politico. Identificare i contorni di questa nuova «politica civile» è particolarmente urgente e importante per il sistema politico italiano, che appare ancora scarsamente preparato ad affrontare le sfide emergenti in molti settori di policy, dalla riforma del welfare al governo dell'immigrazione, dai criteri di selezione nella scuola e nella pubblica amministrazione alla definizione di regole per le questioni eticamente sensibili.

LPF • Centro Einaudi
Via Ponza 4 • 10121 Torino
telefono +39 011 5591611 • fax +39 011 5591691
e-mail: segreteria@centroeinaudi.it
www.centroeinaudi.it

INDICE

| | |
|---|----|
| NUOVA GOVERNANCE FISCALE E PARLAMENTO | 5 |
| Il problema del «governo della spesa» tra pressioni europee e prassi domestiche | 5 |
| 1. Alle radici di una finanza pubblica «irresponsabile»: questione di idee o questione di regole? | 9 |
| 2. Cinquant'anni di «razionalizzazione» del bilancio | 13 |
| 2.1. Il passaggio al bilancio funzionale | 14 |
| 2.2. La programmazione come altra logica | 16 |
| 2.3. Il rafforzamento dell'esecutivo | 17 |
| 2.4. Dal maggioritarismo funzionale a quello formale | 19 |
| 2.5. Allineamento europeo e marginalità del Parlamento | 20 |
| 2.6. <i>Plus ça change, plus c'est la même</i> | 22 |
| 3. Problemi aperti: incentivi, od occasioni? | 24 |
| 4. La soluzione del 2009: <i>performance budgeting</i> e Parlamento proprietario | 26 |
| 4.1. Dati e indicatori come strumenti di cambiamento | 26 |
| 4.2. Il ritorno al Parlamento proprietario | 29 |
| 5. Come dotare il Parlamento di competenze di <i>policy</i> ? | 32 |
| 5.1. La soluzione britannica | 34 |
| 5.2. La soluzione olandese | 35 |
| 5.3. Inoltre: il caso statunitense | 36 |
| 6. In conclusione | 37 |
| Riferimenti bibliografici | 40 |

PAROLE CHIAVE

governance, integrazione europea, Italia, politica fiscale, valutazione

ABSTRACT

NUOVA GOVERNANCE FISCALE E PARLAMENTO

Ciclicamente, e spesso in corrispondenza di crisi o cambiamenti internazionali, il processo italiano di bilancio è stato sottoposto a riforme ispirate a *benchmarks* internazionali di governo della spesa. Ciò nonostante, le decisioni di finanza pubblica non sono mai diventate stabilmente «responsabili»: gruppi e territori continuano a riversare su di esse le loro domande «micro-distributive», mentre il sistema politico mantiene la tendenza a soddisfarle.

L'analisi esplora le possibili cause della scarsa incisività delle riforme, e argomenta la debolezza di due spiegazioni consolidate – quella basata sulle *convinzioni economiche* dei decisori e quella basata sugli *incentivi politici* all'irresponsabilità fiscale – per concentrarsi su una terza, basata sulle *occasioni* di irresponsabilità. In questa chiave, a contare per la qualità della decisione di bilancio non sarebbe tanto o solo la diffusione di idee economiche, o la costruzione di un «dittatore benevolo», quanto l'incapacità della programmazione nazionale di contenere o disciplinare l'influenza delle domande micro-distributive sulla spesa.

Il lavoro evidenzia inoltre come le previsioni europee del *Fiscal Compact*, allargando la sorveglianza multilaterale dai soli risultati contabili alle premesse delle decisioni domestiche di bilancio, intervengano esattamente sulla capacità di programmazione nazionale. Si rileva infine come la recente riforma nazionale abbia fatto proprie le prescrizioni europee, ma come questa ambiziosa trasformazione possa deragliare se, sulla falsariga delle prassi esistenti, il Parlamento continuerà a essere sostanzialmente escluso dal dialogo tecnico sulla sostenibilità della spesa. Perciò il lavoro si chiude con una rassegna di soluzioni utilizzate in altri paesi per promuovere la «proprietà politica responsabile» delle Camere sulla spesa.

NUOVA GOVERNANCE FISCALE E PARLAMENTO

IL PROBLEMA DEL «GOVERNO DELLA SPESA» TRA PRESSIONI EUROPEE E PRASSI DOMESTICHE

Uno dei temi oggi salienti nell'agenda europea è il rafforzamento della governance fiscale. Da più parti, questo rafforzamento viene considerato una condizione chiave per il futuro buon funzionamento dello spazio economico comune, specialmente dell'eurozona; e viene proposto come soluzione ai problemi che ancora affliggono l'Europa nelle sue strategie di uscita dalla crisi economica di questi anni. Le riforme richieste per realizzarlo sono però in gran parte nazionali, perché nazionali sono le cause riconosciute dei problemi che la nuova governance vuole evitare si ripetano in futuro.

L'eccesso di indebitamento di alcuni stati membri, da un lato, e i dubbi diffusi sui mercati riguardo alla loro capacità di onorare i debiti, dall'altro, sono infatti considerati tra le cause della «tempesta perfetta» che ha indebolito l'economia finanziaria dell'eurozona. È alla base della scarsa credibilità di questi debiti sovrani che starebbero le cause domestiche; gli osservatori ne identificano tre: la scarsa attenzione che i rispettivi governi nazionali possono sentirsi legittimati a prestare agli obiettivi storici del Patto di Stabilità e Crescita; l'opacità in cui le politiche di spesa e di tassazione vengono formulate da quegli stessi governi; e l'assenza di sanzioni politiche domestiche per queste prassi¹.

La riforma europea del «governo della spesa pubblica» che si snoda attorno al cosiddetto *Fiscal Compact*² intende rimuovere proprio queste cause, combinando in modo innovativo vincoli esterni e consolidamento di capacità interne.

Cifra distintiva della governance fiscale disegnata dall'Europa negli ultimi anni è l'aumento degli obblighi domestici a «render conto», soprattutto verso il livello europeo. Questi obblighi si esprimono innanzitutto nei classici termini procedurali, attraverso modalità standardizzate e occasioni prestabilite per dar conto di strategie e risultati che «accoppiano» i processi decisionali domestici a quello sovra-

¹ <http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/49778617.pdf>.

² Ovvero, il Trattato su Stabilità, Coordinamento e Governance nell'Unione Economica e Monetaria firmato il 2 marzo 2012. Il Trattato rivede e rafforza le previsioni contenute nel preesistente Patto di Stabilità e Crescita, con cui nel 1997 si dava operatività ai vincoli macroeconomici del Trattato di Maastricht.

nazionale. Nella nuova procedura, l'accoppiamento è però diverso e più deciso. La novità risiede nel fatto che le verifiche non si fermano più alla sola dimensione contabile del rientro nei parametri di performance finanziaria. Attraverso l'istituzione del cosiddetto «semestre europeo»³, l'accoppiamento si prevede debba estendersi anche alle primissime fasi decisionali. Così, dal gennaio al giugno di ogni anno, la Commissione non intende limitarsi, come in passato, a rendere pubblico attraverso i propri *outlooks* quali politiche in ogni paese membro considera rischiose per l'eurozona, e a raccomandare possibili interventi; al contrario, prevede di instaurare un vero e proprio «dialogo tecnico» con i livelli nazionali. Inoltre, oggetto e posta del dialogo tecnico non sono direttamente le previsioni delle leggi finanziarie, ma i documenti di programmazione che le precedono e che esplicitano gli scenari economici utilizzati dai governi per giustificare e strutturare il bilancio – da cui le leggi finanziarie si prevede vengano poi fatte discendere in modo coerente durante i successivi sei mesi.

In altri termini, la governance fiscale rafforzata intende mantenere le politiche pubbliche degli stati membri su una traccia virtuosa attraverso un'economia di incentivi più ampia e incisiva che in passato. Alle classiche sanzioni economiche applicate a posteriori (attraverso multe e congelamento dei finanziamenti europei) quando i comportamenti opportunistici persistano nel tempo, e a quelle reputazionali che seguono i giudizi europei sulla decisione domestica annuale di spesa (e che influenzano la percezione di partner e investitori riguardo alla solidità macroeconomica di un paese), si aggiunge oggi la pressione sulle competenze domestiche nella costruzione del bilancio – verso una maggiore scientizzazione delle decisioni nazionali e verso l'allineamento della conoscenza che le dovrebbe fondare. La prescrizione dell'allineamento, peraltro, è tutt'altro che vaga. Il disegno della governance rafforzata non si limita infatti a prevedere il dialogo tecnico, ma stabilisce anche contenuti e declinazioni operative minimi della conoscenza da usare per l'allocatione domestica, spingendosi a suggerire modi e istituzioni per produrla. In caso di mancata *compliance*, sarà la Commissione a fornire la base conoscitiva per la decisione nazionale sulla base dei dati a disposizione, così di fatto commissariando le scelte nazionali di finanza pubblica⁴.

Il tutto, inoltre, non si colloca più in un contesto di sostanziale rispetto delle priorità domestiche. Al contrario, il rafforzamento della governance fiscale viene strettamente collegato a obiettivi di *policy* sostantivi (di occupazione, istruzione, ricerca, innovazione energetica, esclusione sociale) e quantificati per paese, nel quadro di *Europa 2020* – la strategia proposta dalla Commissione come seguito della strategia

³ Si vedano le Conclusioni del Consiglio Europeo del 17 giugno 2010; le Comunicazioni della Commissione su «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche» del 12 maggio 2010 e «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione» del 30 giugno 2010; il Rapporto della *Task Force* istituita dal Consiglio Europeo del 26 marzo 2010 e presieduta da van Rompuy su «Rafforzare la governance economica nell'Ue»; e le previsioni del Regolamento 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio che emenda il Regolamento (EC) 1466/97.

⁴ Direttiva 85/2011/EC.

di Lisbona per una «crescita intelligente, sostenibile e inclusiva»⁵. In questo quadro, la nuova governance fiscale, e la solida finanza pubblica che ne deve risultare, rappresenta il «modo per farlo»⁶, cioè la garanzia istituzionale che gli obiettivi europei sostantivi, di *policy*, saranno perseguiti a livello domestico.

Attraverso la decisione di finanza pubblica, l'Europa comune torna così a essere guidata da una strategia «positiva» di integrazione (Scharpf 1997, 1999) e a promuovere la convergenza dei sistemi nazionali verso modelli espliciti in due modi diversi: da un lato «tirando» le politiche fiscali degli stati membri nella stessa direzione attraverso obiettivi comuni, e dall'altro «spingendole» attraverso l'europizzazione della conoscenza per la programmazione nazionale. La *ratio* della convergenza per l'armonizzazione formale dei sistemi giuridici sembra così cedere il passo a una logica diversa, sostantiva, fondata sulle politiche pubbliche – nel senso classico di conoscenza per la «buona» associazione di mezzi e fini (Lasswell 1936, 1970) – da realizzarsi sul terreno strategicamente cruciale del bilancio nazionale. Un simile cambiamento appare tanto più radicale quanto più si pensa alla distanza tra il modello europeo e le nostre prassi interne.

Che in Italia a tutti i livelli di governo esista un problema di «buona spesa» è un dato riconosciuto e portato all'attenzione dell'opinione pubblica da un giornalismo d'inchiesta spesso anche molto informato, ma in genere incapace di spingere l'analisi oltre la ricostruzione di una *horror story* – e di trarre conclusioni diverse da un nichilismo istituzionale più o meno rassegnato, o da auspici di improbabili palingenesi della classe politica ad opera di qualche leader salvifico. In queste inchieste, di norma, la causa del deragliamento dei conti viene infatti imputata ai valori dei politici eletti, alla frammentazione del sistema, alla scarsa coerenza o disciplina delle maggioranze di governo.

Le analisi giornalistiche condividono questa convinzione con una robusta letteratura politologica, sia di interpretazione del caso italiano (De Giorgi e Verzichelli 2008; Vassallo 2000 e 2007; Verzichelli 1999; Hine 1993) sia comparativa internazionale (Hallerberg, Strauch e von Hagen 2010; Hallerberg 2004; Hallerberg e von Hagen 1998 e 1999; Alesina e Perotti 1995). Nel contesto italiano, però, oggi questo deragliamento appare più problematico, perché si manifesta *nonostante* una serie di riforme macroistituzionali – del sistema elettorale come della procedura decisionale sul bilancio – che, in linea teorica, avrebbero dovuto agire esattamente su frammentazione e indisciplina, al fine di sterilizzarne gli effetti sulle scelte allocative.

Questo dato giustifica due possibili interpretazioni alternative, da cui conseguono due diverse prescrizioni per rendere il sistema più virtuoso.

⁵ COM(2010)2020 fin, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:IT:PDF>.

⁶ Si veda il sito dedicato della Commissione Europea: http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_en.htm.

Nella prima interpretazione, le riforme macroistituzionali non sarebbero state sufficientemente capaci di portare a quella riduzione della frammentazione necessaria a migliori decisioni di finanza pubblica. Il *vulnus* risiederebbe in maggioranze di governo ancora poco stabili e quindi incapaci di decisioni responsabili sulla spesa. Al netto delle regole per ridurre la frammentazione politica, la strategia conseguente porta quindi a lasciare che le previsioni europee vengano utilizzate per aumentare la concentrazione nell'esecutivo dei poteri sul processo di bilancio – e, parallelamente, per ridurre ancora i diritti decisionali dell'assemblea sull'allocazione della spesa.

La seconda interpretazione, al contrario, nota come la frammentazione politica in realtà riproduca un dato di fondo del contesto socioeconomico italiano, ossia il pluralismo degli interessi funzionali e territoriali, che negli ultimi anni è andato acquistando maggiore visibilità (Lizzi 2011). Di questo pluralismo strutturale le riforme macroistituzionali possono forse comprimere la rappresentanza, ma difficilmente possono ridurre le domande – specie quelle che si scaricano nell'arena distributiva per eccellenza, ossia la decisione parlamentare sulla spesa pubblica. Se è impossibile – e forse pernicioso – cercare di eliminare il pluralismo, è però possibile trovare modi produttivi per ordinare l'ingresso delle domande nella decisione di spesa. La strategia conseguente passa per un cambiamento organizzativo e procedurale del processo di decisione che, anziché comprimerli, restituisca poteri allocativi al Parlamento – condizionandoli però alla valutazione delle conseguenze che ogni decisione di spesa ha sul funzionamento del sistema socioeconomico. La strategia si salda perciò con quella di integrazione cognitiva promossa dall'Europa.

Con uno scarto significativo rispetto al passato, le recenti riforme del processo di bilancio hanno disegnato un cambiamento coerente con la seconda prospettiva e la relativa strategia. Il lavoro evidenzia come questo cambiamento sia affidato a un'attuazione che già nelle prime fasi appare affetta da qualche ambiguità. Per evitare che il cambiamento rappresenti un ritorno al passato, diventa perciò essenziale dare corpo alla vera differenza tra i due disegni – cioè promuovere l'*empowerment* del Parlamento nel processo di bilancio. Nell'intento di contribuire al consolidamento della seconda strategia, il lavoro si completa con una rassegna di soluzioni già sperimentate in altri contesti nazionali per dotare il legislativo di competenze sostantive sulla spesa pubblica.

Il lavoro si sviluppa come segue. Il paragrafo 1 ricostruisce gli schemi più utilizzati per interpretare successi e fallimenti delle politiche fiscali italiane, riconducendoli a due: quello «ideazionale», basato sull'opposizione tra valori e convinzioni degli attori in campo; e quello «razionale», basato su utilità, incentivi e regole. Il paragrafo argomenta che l'interpretazione ideazionale può dar conto della spinta al cambiamento, ma solo quella razionale può spiegare perché tale spinta non si trasformi in regole e prassi stabili per buone decisioni di finanza pubblica.

Il paragrafo 2 ricostruisce contenuti ed effetti – procedurali, organizzativi, istituzionali – che gli osservatori imputano alle regole che si sono succedute, e mette in

evidenza il permanere di prassi microdistributive e opache parallele alla concentrazione di competenze e capacità chiave entro le strutture tecniche dell'esecutivo.

Il paragrafo 3 si concentra sulla meccanica dell'irresponsabilità che le riforme non hanno intaccato, dimostrando l'insufficienza della concentrazione dei poteri.

Il paragrafo 4 sottolinea come le riforme in corso dal 2009 riconoscano questa meccanica come problema e indichino una soluzione per disinnescarla – soluzione che passa attraverso il riequilibrio delle competenze e delle capacità a favore del Parlamento.

Il paragrafo 5 si concentra quindi su «ciò che manca» nel disegno domestico, e che potrebbe essere sviluppato non per comprimere il pluralismo ma per renderlo produttivo. Al paragrafo 6 sono infine affidate le riflessioni conclusive.

1. ALLE RADICI DI UNA FINANZA PUBBLICA «IRRESPONSABILE»: QUESTIONE DI IDEE O QUESTIONE DI REGOLE?

La cifra della politica di bilancio nazionale è l'erraticità dei suoi contenuti, che da diversi decenni mostrano l'incerto alternarsi di misure di austerità a scelte tanto prodighe quanto poco credibili. Una lettura diffusa riconduce questi cambiamenti di rotta all'avvicinarsi di tecnici e politici nel controllo del bilancio nazionale, in uno schema ricorrente: le maggioranze politiche promuovono un indebitamento che indebolisce il sistema di finanza pubblica, a cui seguono crisi speculative; per gestirne gli effetti, tecnici e «professori» vengono cooptati a coprire posizioni chiave con la missione di ristrutturare la spesa e ridisegnare le regole che la presidiano. Superata la crisi, le maggioranze politiche riprendono il controllo sul bilancio e contestualmente torna dominante la propensione alla spesa pubblica e all'indebitamento. Data questa dinamica, la domanda chiave affrontata in letteratura riguarda la meccanica profonda che imprime al bilancio italiano un andamento simile.

Un'interpretazione consolidata pone l'accento sulla diversa qualità dei decisori nelle fasi di espansione del debito rispetto a quelli che ne presidiano il rientro. In questo quadro, i ricorsi storici si alimentano della contrapposizione tra due razionalità – tecnica *vs.* politica – che riproduce una tensione più profonda tra due paradigmi di finanza pubblica – quello per il quale il pareggio di bilancio rappresenta un prerequisito fondamentale per un'economia virtuosa *vs.* quello in cui il ricorso a spesa e debito è sempre e comunque giustificato per garantire diritti sociali e stimolare l'economia (Dyson e Featherstone 1996, Radaelli 1998). L'interpretazione sottolinea come le opposte convinzioni non contribuiscano a quella polarizzazione dei partiti in coalizioni omogenee con politiche di bilancio alternative – liberali o conservatrici *vs.* keynesiane o progressiste – che permetterebbe di affrontare le crisi attraverso elezioni e alternanza tra governi coesi. Piuttosto, la frattura separe-

rebbe il mondo della politica di professione da una particolare élite intellettuale, internazionalizzata e culturalmente omogenea.

La cifra comune dei diversi governi «tecnici» risiederebbe infatti nell'aver affidato il presidio della finanza pubblica a personalità con esperienze più o meno durature in Banca d'Italia – l'istituzione nazionale che, dalla fine degli anni Settanta, più si è spesa per promuovere l'integrazione economica e finanziaria europea e per consolidare l'aggancio dell'economia italiana allo spazio economico comune (Della Cananea 1997). La frattura tra paradigmi di finanza pubblica non distinguerebbe quindi solo i politici di professione dai «professori», ma si sovrapporrebbe a una seconda frattura – quella tra europeisti e antieuropeisti economici *de facto*. In questa chiave, i governi «tecnici» avrebbero perciò tratto la propria legittimazione dalla loro capacità non tanto di porre rimedio al fallimento delle politiche di bilancio nazionali, quanto di saper interloquire con i decisori internazionali e chiudere la distanza tra performance domestiche e standard esterni – internazionali prima, poi europei (Sbragia 2001).

È in tale sovrapposizione di fratture che risiederebbe dunque la meccanica dei cicli italiani. In questa chiave, la cooptazione dei tecnici nei dicasteri economici più strategici appare legittimata dalla salienza del «vincolo esterno», e dall'impellenza di conformare l'agenda domestica agli imperativi della «finanza pubblica solida»; di conseguenza, per realizzare le riforme si ricorre al rafforzamento della posizione dell'esecutivo «tecnico» a fronte del Parlamento, con l'intento di sterilizzare il controllo dei partiti su regole e sostanza delle decisioni allocative. Questa sterilizzazione risulta facilitata da un «consenso permissivo» dell'opinione pubblica verso l'agenda europea – spesso sostenuto dal discredito verso la classe politica per l'uso disinvolto fatto delle risorse pubbliche, e dal permanere di problemi irrisolti e domande insoddisfatte nonostante la spesa. L'effetto del consenso permissivo risulta però estemporaneo: centrato l'obiettivo che giustifica il presidio tecnico del bilancio, le domande tornano a premere sulla politica eletta, le preferenze per l'indebitamento tornano a dominare le istituzioni, le politiche nazionali sono riportate fuori dal sentiero disegnato dall'Europa – fino all'insorgere della successiva emergenza.

In queste interpretazioni, in breve, la soluzione è fornita dai tecnici perché il problema è costituito da politici che agiscono come decisori miopi: concentrati solamente sulla sfera domestica, utilizzano la spesa pubblica in modo eccessivamente generoso. La spiegazione ideazionale però non riesce a dar conto di alcune evidenze empiriche. Innanzitutto, la cesura fra tecnici e politici appare abbastanza porosa: vuoi per l'esistenza di tecnici riconducibili a precise aree politiche, vuoi per la presenza di professori in governi politici, vuoi per la parziale sovrapposizione della frattura tra euroscettici ed europeisti con quella tra destra e sinistra. Inoltre, se i politici eletti davvero praticassero politiche di ispirazione keynesiana, la spesa a debito avrebbe dovuto far registrare un qualche effetto economico positivo: ma i confronti internazionali da tempo evidenziano come, anche a parità di condizioni, specialmente rispetto ai partner europei i nostri indicatori di risultato siano peggiori, e la nostra spesa più improduttiva.

Se, quindi, davvero esiste una tendenza perdurante della politica eletta a giocare come un «partito della spesa pubblica» trasversale, la ragione sembra piuttosto da ricercare non tanto o non solo nella dimensione ideazionale, quanto nell'uso strumentale della politica fiscale, a fini di mantenimento del consenso (Alesina e Tabellini 1990). Sotto assunto della spesa opportunistica, la differenza fra tecnici e politici non riguarda però le convinzioni economiche quanto le razionalità strategiche, ossia gli obiettivi perseguiti e l'orizzonte temporale entro cui ci si aspetta di conseguirli. I politici spenderebbero con l'obiettivo di essere rieletti, e quindi tenderebbero a soddisfare le domande sociali nell'immediato senza curarsi degli effetti perversi di quella spesa nel medio e lungo periodo – sarebbero quindi «miopi» o «breveterministici». Al contrario, i tecnici – perché cooptati – possono permettersi di trascurare il consenso immediato e di concentrare la decisione sull'efficacia economico-sociale della spesa pubblica entro orizzonti temporali più lunghi (Gilardi 2002, Majone 1999). Il ricorso a governi tecnici spiega allora come, in Italia, ci si «metta in salvo» quando crisi esogene impongono di trattare la spesa poco credibile come un problema di governo: ma non spiega perché, una volta superata l'emergenza contingente, i governi tecnici o i vincoli esterni non riescano a lasciare eredità virtuose – perché, insomma, il sistema non apprenda. Una risposta che non si appelli a presunti caratteri eccezionali del contesto politico italiano chiama in causa una diversa lettura della miopia politica – quella della cosiddetta *public choice*.

La *public choice* (Poterba e von Hagen 1999; von Hagen e Harden 1995; Weingast, Shepsle e Johnsen 1981) si caratterizza per il pessimismo antropologico e la logica economica con cui legge i comportamenti della politica eletta. Nei suoi termini, l'«irresponsabilità fiscale» – quella che si esprime nello scambio tra vantaggi distributivi immediati per debiti duraturi e crescenti, e che mina la credibilità delle decisioni di bilancio – non costituisce una patologia, ma una sorta di «stato di natura» della politica fiscale. Sempre e ovunque, i politici sono infatti soggetti strategici la cui funzione di utilità è orientata a massimizzare il consenso – il che automaticamente trasforma la decisione sulla finanza pubblica in un problema di gestione delle «risorse comuni».

La natura di questi beni è tale che la loro produzione e il loro uso, se lasciati al semplice coordinamento spontaneo (come ad esempio accade in un «mercato perfetto» di micro-decisioni isolate), portano inevitabilmente a «tragedie» – cioè a sotto-produzione o a sovra-consumo – con danno per l'intera collettività. La finanza pubblica replica la logica dei beni comuni nella misura in cui i ministri di spesa nelle sessioni di bilancio tendono a espandere i benefici per le proprie *constituencies* e a dirottare altrove i costi relativi. Sotto condizione di un patto reciproco di non-interferenza, questa tendenza dilata la spesa e la trasforma in debito.

A questo problema, secondo i teorici della scelta razionale, è però possibile dare una soluzione istituzionale agendo sulle regole: in negativo, per ridurre la frammentazione del numero di attori dotati di potere di decisione sulla spesa; in positivo, per costruire un coordinamento esplicito tra quei decisori. I modelli considerati

virtuosi da questa letteratura ruotano perciò intorno alla «centralizzazione» del potere decisionale sul bilancio – in modo che, nella decisione, tutti siano consapevoli delle conseguenze sui saldi e sul prelievo fiscale che ogni richiesta di maggiori uscite comporta e, nell’attuazione post-legislativa, i comportamenti si mantengano coerenti con la decisione assunta. Questi esiti possono essere conseguiti attraverso due disegni istituzionali diversi, ma che l’analisi ha dimostrato essere egualmente efficaci: quello di «delega» e quello di «contratto» (Hallerberg, Strauch e von Hagen 2010; Hallerberg 2004; Hallerberg e von Hagen 1999).

Il disegno di delega, elaborato sulla base del caso britannico, prevede che il potere di definire il pacchetto di spesa si concentri nelle sole mani del ministro delle Finanze, che per disegno difende l’interesse dei cittadini-contribuenti dalle richieste di settori o gruppi di cittadini-utenti, rappresentate invece dai ministri di spesa e dai parlamentari. Perciò, nel sistema ideale il ministro delle Finanze negozia la propria proposta di bilancio bilateralmente con i diversi ministri di spesa, e poi difende il risultato dai possibili cambiamenti in aula. Una simile concentrazione, per funzionare, richiede una fiducia diffusa nella capacità del ministro delle Finanze di operare una buona sintesi: perciò si addice a governi sostenuti da maggioranze monopartitiche o, al limite, da coalizioni molto omogenee quanto alle preferenze allocative.

Nel disegno basato sul «contratto», e sviluppato a partire dall’esperienza olandese, l’assunto è che nelle maggioranze convivano preferenze fiscali eterogenee e che quindi la fiducia vada costruita esplicitamente. Le forze che danno vita a una maggioranza parlamentare debbono perciò accordarsi a inizio legislatura sulle priorità e modalità di ripartizione di costi e benefici fiscali, che, nel programma che formalizza il patto di coalizione, vengono associati a obiettivi espliciti e misurabili di performance a cui le amministrazioni centrali e periferiche dovranno attenersi. Qui, perciò, è il sistema di valutazione delle prestazioni a garantire che le preferenze delle diverse parti verranno attuate così come sono state composte nel programma: il sistema diventa dunque praticabile anche con governi di coalizione, una volta che la maggioranza abbia raggiunto un accordo su fini prioritari e forma dell’allocazione.

Entrambi i sistemi presentano ovviamente punti di forza e di debolezza. Il modello di delega permette rapide risposte di adattamento alle crisi, ma fallisce quando il bilancio favorisce una parte di elettorato o di interessi al punto da rendere le «fruste» parlamentari incapaci di mantenere le domande territoriali e funzionali «pendenti» entro i confini della disciplina di partito e della logica maggioritaria. Di converso, il modello di contratto non teme l’eterogeneità nella misura in cui gli obiettivi di performance della spesa permettono l’apprendimento, e quindi l’adattamento ragionato; ma poiché l’apprendimento richiede tempo, di fronte a shock esogeni gli accordi di coalizione rischiano di dimostrarsi rigidi, e dunque non funzionali.

Al di là delle differenze, va comunque notato come in entrambi i modelli il de-aggiamento della spesa sia un rischio normalmente associato all’esercizio di una

capacità decisionale assoluta da parte del Parlamento. Nell'analisi, il controfattuale che conferma questa convinzione è offerto dai paesi con la finanza pubblica meno solida: lì è sempre l'aula ad avere l'ultima parola su entrate e uscite, e l'esito è di un «sovra-consumo» continuativo – quindi alti deficit, che nel tempo si cumulano in debito pubblico e che, a regole invariate, rendono i presenti e futuri governi debitori poco credibili.

È soprattutto quest'ultima convinzione, combinata alla preferenza per il modello britannico di delega, che, specialmente a partire dagli anni Ottanta, ha alimentato il lungo e lento percorso italiano verso la responsabilità per disegno.

2. CINQUANT'ANNI DI «RAZIONALIZZAZIONE» DEL BILANCIO

Nella prima stagione dei bilanci repubblicani, la decisione di spesa era governata direttamente dalle previsioni costituzionali. Riferimento primo era l'originario articolo 81, che discendeva da un tentativo dei padri costituenti di mediare tra le preferenze per l'intervento pubblico sostantivo in economia e quelle per una finanza pubblica solida (Bognetti 1993, Amato 1992, Cassese 1995) e incorporava la centralità del Parlamento-decisore come simbolo della nuova democrazia repubblicana. Così, l'articolo da un lato ha assegnato al Governo il potere di iniziativa su bilancio e rendiconto consuntivo, rifiutandosi però di attribuirgli una posizione sovraordinata; dall'altro ha disegnato la legge di bilancio come uno strumento formale e contabile attraverso cui possono essere annualmente decise solo variazioni sulle spese non obbligatorie, per chiudere l'eventuale distanza fra entrate e uscite. Il pareggio di bilancio è invece affidato alle singole leggi sostantive di spesa, di cui il Parlamento era pieno proprietario e sulle quali ricade l'obbligo di assicurare la copertura finanziaria di eventuali maggiori uscite, attraverso la contestuale previsione di maggiori entrate. Per disegno costituzionale è quindi entro i singoli settori, e per legislazione ordinaria, che la solidità della finanza pubblica andrebbe mantenuta.

Queste previsioni inizialmente cadono entro un contesto istituzionale di «irresponsabilità fiscale» quasi idealtipico (Ferrera, Fargion e Jessoula 2012). Il sistema elettorale proporzionale con voto di preferenza costruisce forti incentivi ai singoli parlamentari, spinti a competere – non solo contro i propri avversari politici, ma anche contro gli altri candidati della stessa lista – per garantire benefici al proprio collegio (Pasquino 1993). Questi incentivi diventano perversi in un Parlamento in cui la presidenza per prassi è affidata alle opposizioni, mentre i regolamenti permettono il voto segreto – quindi, la possibilità per i parlamentari di votare in contrasto con la posizione ufficiale del proprio gruppo. Nel tempo, si diffondono così prassi di *log-rolling* e *pork-barrel*, ossia scambi trasversali di voti tra singoli esponenti della maggioranza e dell'opposizione, per bloccare o far passare un particolare provvedimento – scambi in grado di mettere in minoranza il Governo sulle deci-

sioni di spesa nonostante l'appoggio di coalizioni formalmente molto più ampie del necessario. A ciò va aggiunto il potere di calendarizzazione dei lavori affidato dal 1950 alla Conferenza dei capigruppo, che decide consensualmente su priorità e tempi di discussione dei provvedimenti – prima del 1971, per prassi; dopo, *ex* regolamenti parlamentari. Di conseguenza, ciascun gruppo si vede attribuito un potere sostanziale di veto sui provvedimenti da esaminare, indipendentemente dal suo sostegno al Governo: e ciò consolida la tendenza «consensualista» dell'assemblea.

La tendenza si rafforza nel tempo anche in ragione dell'organizzazione dei lavori parlamentari in commissioni, che offrono una soluzione al rischio di blocco dei provvedimenti generato dai «franchi tiratori» in aula e dai veti incrociati sull'agenda dei lavori nella Conferenza. Il conferimento di un provvedimento a una commissione «in sede legislativa» garantisce infatti la possibilità di sottrarlo al passaggio in aula e di affidarlo alla decisione dei soli membri di quella commissione – nelle prassi, a un accordo ristretto tra maggioranza e opposizione (Di Palma 1977, Capano e Giuliani 2001). La decisione parlamentare così informa, e prevale su, la proposta proveniente dal Governo – comunque di coalizione, collegiale, quindi per struttura sensibile alle dinamiche d'aula; e in cui inoltre le competenze di politica fiscale sono divise per disegno fra tre diversi dicasteri (Tesoro, Bilancio e Finanze), mentre le richieste dei ministri di spesa sono rafforzate dai robusti portafogli che discendono dall'intervento diretto dello Stato in economia e da diritti sociali in espansione.

Incentivi elettorali a politiche distributive, rafforzati dalle pratiche consociative e da un esecutivo frammentato con crescenti competenze economiche, promuovono dunque la propensione del Parlamento alla dilatazione della spesa pubblica – come previsto dalla teoria razionale. Il controllo esercitato dalla Corte dei Conti, peraltro, appare incapace di ostacolare questa propensione: le mancanze di copertura rilevate, specialmente sulle decisioni di spesa pluriennale, risultano anzi in una tensione tra la magistratura contabile e quella costituzionale. La tensione si risolve con la sentenza n. 1 del 1966 della Corte Costituzionale, che, pur sollevando l'obbligo di prevedere copertura ai piani pluriennali, sancisce la legittimità dell'indebitamento come forma di copertura (Della Cananea 1997). In questo modo, secondo gli osservatori, si costruisce la catena causale che, dalla combinazione di sistema elettorale e carattere del sistema decisionale, porta all'irresponsabilità fiscale.

In questo contesto, il bisogno di razionalizzare la procedura di bilancio si impone già dagli anni Sessanta, e avvia un lungo processo incrementale di riforma su più livelli – procedurale, organizzativo, istituzionale e infine costituzionale.

2.1. Il passaggio al bilancio funzionale

Fino all'inizio degli anni Sessanta, gli stati di previsione delle entrate e delle uscite sono adottati per l'anno di esercizio con atti separati – generando letture sempre più farraginose quanto più l'espansione di competenze, spesa e debito diventa de-

cisa. La legge n. 62/1964 interviene compattando la decisione di bilancio in un singolo atto di approvazione annuale – degli stati di previsione e di un quadro generale riassuntivo delle spese, organizzate per funzioni dello Stato e disaggregate per oggetto e per origine legislativa.

Con l'intenzione di facilitare la lettura di previsioni e di proposte di modifica, dal 1967 la legge n. 48 stabilisce che il quadro contabile sia accompagnato dalla presentazione di uno schema di programmazione nazionale in cui si espliciti la linea economica del Governo nel medio periodo. L'elaborazione dello schema viene affidata 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), per l'analisi previsionale su orizzonti temporali medio-lunghi, e l'Istituto nazionale per lo Studio della Congiuntura (ISCO) per le analisi a breve. Il bilancio cessa così formalmente di essere una decisione «neutrale» per trasformarsi in «funzionale», strumento delle strategie di intervento dell'esecutivo – di cui il Ministero del Bilancio ha inoltre il compito di verificare l'attuazione.

La predisposizione degli indirizzi, nonché l'adozione di provvedimenti congiunturali e il coordinamento delle attività delle amministrazioni da cui dipende l'implementazione, sono inoltre assegnati dalla legge al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), organo collegiale dei diversi ministeri economici a cui il Ministero del Bilancio fornisce segreteria permanente. Il CIPE, e la sottostante idea di programmazione economica comprensiva, presto però si trasforma in una pleora di comitati interni settoriali 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 aumentano la complessità della gestione amministrativa e al contempo perdono in incisività. Soprattutto, 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 n. 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 alle dinamiche politiche di decidere i termini della relazione. A ciò si aggiunge il permanere di ministeri di spesa pesanti e di regole collegiali di decisione.

Nonostante queste prime riforme, quindi, gli osservatori sottolineano come la razionalità sottesa alla formazione del bilancio resti frammentata e raramente coerente con le linee di politica economica. Il numero di capitoli di spesa su cui il Parlamento è chiamato a decidere si mantiene nell'ordine delle migliaia, e la difficoltà di muoversi entro i contenuti e le variazioni proposte rende ragionevole attenersi alla logica della spesa storica. Inoltre, l'obbligo di copertura, che si limita alle uscite previste nell'esercizio in corso, consolida la prassi di rimandare nel futuro il problema di un equilibrio di bilancio stabile (Carboni 2006). In breve, la riforma non intacca la miopia del sistema, e mantiene il cortocircuito fra logiche «spartitorie» di governo e decisioni irresponsabili di bilancio (Vassallo 1994, Verzichelli 1999).

2.2. *La programmazione come altra logica*

Il secondo e, nelle intenzioni, più incisivo intervento si ha nel 1978, parallelamente all'istituzione delle regioni da un lato, e, dall'altro, al maturare della decisione, caldeggiata dalla Banca d'Italia, per l'ingresso del paese nel Sistema Monetario Europeo di stabilizzazione dei cambi – che insieme aumentano il valore strategico della politica fiscale. La legge n. 468 ristruttura il processo di bilancio in modo da allineare la programmazione economica con quella contabile e, allo stesso tempo, in modo da costruire una maggiore capacità dell'esecutivo su flussi e volumi della spesa.

Rispetto alla proposta di previsione annuale del Governo, la norma conserva intatto il potere di decisione parlamentare, che continua a essere richiesto su ciascuno dei molti capitoli di spesa. Però, la norma trasforma il significato della decisione parlamentare, che cessa di rappresentare un ordine di allocazione per indicare invece solo i tetti massimi per impegni e pagamenti entro cui le amministrazioni saranno autorizzate a operare – così costruendo margini di manovra per il Governo sulle allocazioni effettive. Allo stesso tempo, la 468 compensa la maggiore discrezionalità concessa ai ministri di spesa inserendo nuovi obblighi di *accountability* per l'esecutivo: la norma richiede infatti che ciascuno stato di previsione presentato dal Governo sia illustrato da una nota preliminare in cui sono resi espliciti dati e criteri alla base delle richieste. Si promuove così sul lato dell'esecutivo un'attività di produzione e circolazione delle informazioni su intenzioni di spesa, dati contabili e andamenti macroeconomici per rendere trasparenti le proposte allocative⁷ che, nel disegno della legge, accentra conoscenze e responsabilità nei due Ministeri del Bilancio e del Tesoro. Entro il mese di settembre sono loro, infatti, che debbono far pervenire al Parlamento la neo-istituita *Relazione Previsionale e Programmatica* (RPP) – attraverso cui si dà conto del quadro economico generale, degli indirizzi di politica nazionale, degli obiettivi programmatici; delle attività settoriali condotte dai ministri di spesa e relativi fabbisogni; dello stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa; e della coerenza tra assunti, risorse e impegni previsti. Le informazioni contenute nella RPP accompagnano e chiariscono la proposta di bilancio di previsione pluriennale – in cui sono fissati i limiti massimi degli eventuali saldi netti da finanziare, del ricorso al mercato finanziario, e quindi dei limiti di copertura a nuove spese per ogni anno considerato – nonché la proposta di bilancio di previsione per l'anno finanziario successivo, a cui si applica la prescrizione di neutralità contabile definita dall'art. 81 della Costituzione – che le Camere ricevono entro ottobre.

Attraverso questi documenti, la legge 468 sembra dunque costruire la decisione annuale di spesa come un processo razionale deduttivo, in cui le previsioni sugli andamenti macroeconomici e della contabilità generale vincolano i contenuti del bilancio pluriennale e, a cascata, della previsione annuale – quindi le successive

⁷ La produzione di informazioni avrebbe dovuto accompagnarsi a una standardizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni e degli enti locali, poi scarsamente realizzata e ritornata in agenda solo vent'anni dopo.

leggi di spesa. Nella prassi, però, le previsioni vengono ancora tutte sviluppate «a politiche invariate» – ossia, sotto assunto di stabilità dei diritti, delle erogazioni e del comportamento delle pubbliche amministrazioni – e, nella parte di interesse per la decisione dell'aula, sulle sole competenze – dunque, non sull'effettiva consistenza della cassa (sebbene di questa le Camere vengano messe a conoscenza attraverso le relazioni della Ragioneria Generale che alimentano la RPP). Se ciò da un lato permette di evidenziare gli effetti di tutte le decisioni legislative di spesa, dall'altro contribuisce all'«illusione fiscale» di stime strutturalmente ottimistiche sia sulle entrate sia sulle uscite (De Ioanna e Goretti 2008).

Degli effetti dell'«illusione fiscale» sulla tenuta delle previsioni il legislatore è peraltro consapevole: infatti la 468 prevede anche la presentazione da parte del Ministero del Tesoro di un disegno di legge di assestamento degli stanziamenti in giugno (e fino a ottobre); inoltre, autorizza lo stesso dicastero, nel corso dell'esercizio finanziario, sia a provvedere alle necessarie variazioni sia a integrare le dotazioni di cassa – allontanando così le prassi di spesa dai vincoli della programmazione. Ma la capacità disciplinante dei documenti di programmazione viene minata anche e soprattutto all'interno della stessa procedura di bilancio: dalla neo-istituita «legge finanziaria», di «aggiornamento» del bilancio pluriennale, che rappresenta l'ultimo atto decisionale. Attraverso la finanziaria diventa infatti possibile modificare e integrare le disposizioni legislative, e quindi – in assenza di valutazioni puntuali degli effetti che le modifiche apportate in Parlamento possono avere sull'evoluzione della spesa – aggirare i vincoli della programmazione e ridefinire in pratica i limiti dell'indebitamento, vanificando proiezioni e obiettivi attesi.

Più che l'esito di un esercizio deduttivo, la programmazione risulta quindi, nella prassi della legge 468, un esercizio retorico sterile, incapace di contenere le pressioni e le dinamiche politiche che si sviluppano attorno alla finanziaria e ai successivi decreti. La nuova legge finanziaria anzi diventa la nuova e cruciale posta che alimenta un gioco ancora tutto squisitamente politico e contabile, e di cui il Ministro del Tesoro rappresenta il *fixer* – in ragione della sua capacità di garantire la plausibilità delle clausole di copertura. La rilevanza della posta, come la debolezza del *fixer* alle pressioni politiche, appare evidente soprattutto nel fenomeno delle cosiddette «finanziarie *omnibus*», dove trovano spazio richieste di modifica nelle materie più disparate (Verzichelli 1999).

2.3. Il rafforzamento dell'esecutivo

Negli anni Ottanta il baricentro istituzionale si sposta sempre più in direzione dell'esecutivo, anche grazie a riforme dei regolamenti interni (nel 1983 alla Camera, nel 1985 al Senato) che ordinano e comprimono soprattutto la discussione parlamentare delle proposte del Governo: istituendo una sessione dedicata all'esame dei documenti di bilancio, stabilendo tempi certi per il completamento dell'iter di legge, prevedendo l'esame congiunto dei diversi documenti, contingentando gli interventi. Nel 1988 un nuovo cambiamento normativo ratifica e aumenta lo sbilanciamento, ispirandosi alla versione britannica dei canoni *public choice* per costruire

vincoli deduttivi più stringenti tra scelte di bilancio e programmazione – questa volta, finanziaria – delle attività pubbliche, e per contrastare l'irresponsabilità fiscale del Parlamento.

Con la legge n. 362/1988, il processo del bilancio rafforza i vincoli deduttivi innanzitutto agendo sul tempo delle decisioni, cioè distribuendo i singoli documenti su un arco di tempo più ampio. Le Camere così ricevono: a) entro il 15 maggio, il nuovo Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF); b) entro il 31 luglio, il disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione pluriennale e annuale «a politiche invariate», che discende dai criteri e dai parametri fissati nel DPEF e si preoccupa di portare all'attenzione dei parlamentari soprattutto gli scostamenti dalle previsioni della programmazione precedente; c) entro il 30 settembre, la RPP della Ragioneria, il bilancio pluriennale programmatico, il disegno di legge finanziaria (inteso come strumento più leggero, finalizzato ad adeguare alle linee del DPEF alcune grandezze quali aliquote, detrazioni e scaglioni, e la distribuzione della copertura delle leggi di spesa pluriennale sui diversi anni), infine i nuovi disegni di legge «collegati» alla manovra di finanza pubblica.

Il vincolo tra programmazione e decisione si realizza quindi in Parlamento attraverso 1) la primazia di un DPEF non emendabile e dettagliato, che colloca gli andamenti reali e gli scostamenti dai precedenti obiettivi delle finanze pubbliche nel quadro dell'evoluzione economico-finanziaria della Comunità Europea, indica gli obiettivi macroeconomici (specialmente delle politiche dei redditi e dell'occupazione) e identifica le misure necessarie a conseguirli, corredandole anche di una valutazione di massima dei relativi costi e benefici economico-finanziari – così vincolando sia il contenuto dei bilanci di previsione (obbligati a tener conto degli effetti delle misure nel DPEF) sia i disegni di legge collegati alla finanziaria (che dovranno dar forma a quelle stesse misure); 2) la disgiunzione temporale del voto sul bilancio di previsione da quello sulla legge finanziaria; 3) entro il bilancio di previsione, la disposizione che previsione di spesa, totale generale e quadro generale riassuntivo venissero inseriti in articoli distinti all'inizio del disegno di legge, così che l'ordine di voto avrebbe costretto l'attività emendativa delle Camere a muoversi entro i saldi previsti.

Il nuovo disegno è considerato una radicale innovazione, e il segno dell'istituzione di un «maggioritarismo funzionale» (Perna 2008). Soprattutto attraverso il DPEF si realizzerebbe infatti quell'asimmetria tra Parlamento e Governo tipicamente Westminster, rafforzata da un'ulteriore revisione dei regolamenti parlamentari. In quel periodo vengono infatti introdotti, per la sessione di bilancio, istituti quali la verifica del contenuto degli emendamenti proposti, il principio della loro ammissibilità per materia e per coerenza con gli equilibri finanziari della manovra, il potere del presidente di stralciare le disposizioni considerate estranee, il divieto di voto segreto sulle decisioni di spesa pubblica.

La lettera della legge però conferma anche il permanere dei margini lasciati al Parlamento – nella misura in cui il bilancio previsionale resta emendabile dalla legge finanziaria e la Conferenza dei capigruppo mantiene la capacità di stabilire come

esaminare i procedimenti collegati, lasciando aperta la possibilità di un ribaltamento della logica deduttiva e il mantenimento di prassi di copertura via debito. La discrezionalità sui collegati diventa nel tempo tanto più rilevante quanto più le scelte correttive si spostano su di essi e sui decreti-legge, mentre la finanziaria si alleggerisce e si svuota di contenuti (De Ioanna e Goretti 2008).

Al mantenimento alle Camere della discrezionalità sulla sostanza della spesa corrisponde inoltre un aumento dei gradi di libertà nella gestione da parte dell'esecutivo – attraverso la prassi sempre più diffusa di ricorrere a fondi speciali, cosiddetti «globali», indistinti per finalità, per fornire copertura immediata e fondamentale extra-budget ad alcune spese. I fondi speciali aumentano la capacità del Governo di perseguire proprie priorità, ma anche di offrire una sponda a richieste frustrate nell'arena parlamentare come di rimandare a future decisioni il compito di gestirne le conseguenze.

Il maggioritarismo funzionale, in breve, si rivela dunque ancora insufficiente a contenere l'irresponsabilità della decisione politica sulla spesa pubblica.

2.4. Dal maggioritarismo funzionale a quello formale

Con gli anni Novanta, e con la combinazione di crisi economica internazionale, crisi interna di sistema politico e rilancio del progetto europeo, i margini lasciati aperti dalle precedenti riforme vengono disciplinati e compressi su più fronti.

Con la sentenza n. 384/1991, la Corte Costituzionale vieta il ricorso a prestiti di medio e lungo termine per la copertura di ogni nuova o maggiore spesa, sia corrente sia in conto capitale. Nel 1993 si procede alla riforma in senso maggioritario della legge elettorale – con l'eliminazione del voto di preferenza, la riduzione al 25 per cento dei seggi decisi con sistema proporzionale e l'assegnazione dei seggi rimanenti attraverso sistema uninominale a turno unico – con l'intenzione di polarizzare il mercato elettorale in due coalizioni distinte e alternative attorno a un candidato premier, e di recidere almeno in parte il legame perverso con il collegio. Al di là della definizione di una chiara maggioranza e di una opposizione, e di un indebolimento dei legami particolaristici con il territorio, la riforma ha però solo un effetto limitato sulla frammentazione interna al Parlamento, nella misura in cui i partiti delle opposte coalizioni continuano a dare origine a gruppi parlamentari separati. Nella programmazione dei lavori, essendo l'unanimità divenuta impossibile da raggiungere, il Presidente della Camera viene investito di poteri decisionali che gli osservatori non esitano a definire «anomali», e che aprono alla sostituzione del principio di centralità del Parlamento a quello di raccordo tra corpo elettorale, maggioranza politica e Governo (Ceccanti 1998, Capano e Giuliani 2001).

Sul lato dell'esecutivo, alla riforma elettorale seguono interventi per compattare organizzazione e funzionamento delle sedi decisionali: il regolamento interno del Consiglio dei Ministri rafforza la collegialità dell'azione e la posizione del Presidente al suo interno (Fabbrini 2003); i Comitati interministeriali settoriali vengono si-

gnificativamente ridotti in numero, così come i dicasteri di spesa (anche se non con altrettanta rapidità le loro competenze, affidate ai processi di privatizzazione), mentre, tra il 1997 e il 2001, Bilancio, Tesoro e Finanze vengono accorpati in un unico superministero dell'Economia. Il sistema di tesoreria viene ristrutturato in un'ottica di matrice manageriale, portando tra gli altri effetti a una eliminazione dei fondi globali (con qualche eccezione) e all'ingresso in agenda del problema di come semplificare la decisione e la gestione delle migliaia di voci di spesa che costituiscono il bilancio – problema poi affrontato dieci anni dopo.

Il nuovo Parlamento asseconda il compattamento dell'esecutivo con ulteriori modifiche delle prassi e dei regolamenti parlamentari: abbandonando la consuetudine di eleggere i presidenti delle Camere tra i rappresentanti dell'opposizione; riconoscendo un ruolo più incisivo al rappresentante del Governo nella Conferenza incaricata di definire l'agenda dei lavori; semplificando e accelerando il processo di decretazione d'urgenza e di conversione dei decreti-legge; e prevedendo ulteriori nuovi istituti, quali la votazione riassuntiva e quella per principi, che riducono gli effetti ostruzionistici degli emendamenti – solo parzialmente compensati dalla permanenza del potere di agenda affidata ai presidenti delle Camere, dall'introduzione del *question time*, dalla possibilità per le Commissioni «in sede referente» di richiedere dati e informazioni al Governo, dalla possibilità di sfiduciare singoli ministri.

2.5. *Allineamento europeo e marginalità del Parlamento*

Alla fine degli anni Novanta interviene una nuova riforma del bilancio, che aggiornerà la procedura per renderla compatibile, da un lato, con l'istituzione dell'Unione Monetaria e le procedure del Patto di Stabilità, e, dall'altro, con la riforma del Titolo V della Costituzione e la devoluzione di competenze sostantive alle Regioni.

In ottemperanza agli obblighi di *accountability* contratti con il Patto di Stabilità, la legge n. 208/1999 modifica assunti e base empirica delle previsioni – dismettendo le proiezioni «a politiche invariate» per quelle «a legislazione vigente» e realizzandole sui conti consolidati. Con la motivazione della necessità di dati attendibili, la presentazione del DPEF si sposta così al 30 giugno; si accorpano al 30 settembre la presentazione del bilancio di previsione, del disegno di legge finanziaria, della RPP e del bilancio programmatico; e si stabiliscono al 15 novembre i termini per la presentazione dei disegni di legge collegati – con il risultato di un'ulteriore compressione dei tempi parlamentari.

La compressione si accompagna a una sostanziale riduzione della capacità della decisione di bilancio – che dai conti del settore pubblico allargato viene ridotta ai conti delle sole pubbliche amministrazioni, escludendo quindi dal dettaglio Regioni ed Enti locali (con i quali i rapporti finanziari, dopo la legge n. 448/1998, sono prevalentemente gestiti attraverso il Patto di Stabilità Interno e rientrano solo parzialmente nell'esame del Parlamento attraverso l'attività di rendicontazione, complicata però dall'inesistenza di standard condivisi e di prassi sempre più diversificate). Sui conti dello Stato la decisione diventa sostantiva, poiché la 448 prevede

che la finanziaria possa intervenire a modificare leggi esistenti se questo genera rilevanti miglioramenti ai saldi netti da finanziare o del ricorso al mercato. La possibilità, tuttavia, in pratica viene spesso applicata per giustificare la previsione di nuova spesa, di cui resta impossibile stabilire l'effettiva efficacia e contributo alla crescita. I provvedimenti collegati, invece, si prevede possano essere approvati anche dopo l'inizio del nuovo anno fiscale, e così vengono di fatto espunti dalla sessione di bilancio. Di conseguenza, non necessariamente il loro contenuto effettivo riesce a rientrare nel Programma di Stabilità – che va comunicato in sede europea entro il 1° dicembre per consentire la sorveglianza multilaterale su cui si fonda il governo dell'eurozona. Questo contribuisce ad alimentare uno iato tra situazione rappresentata in Europa e realtà delle misure e dei conti che si è solo parzialmente risolto con la scelta, introdotta dal decreto-legge n. 112/2008, di separare la manovra di stabilizzazione dalla finanziaria, anticipandola all'estate.

La rendicontazione all'Europa attraverso il Programma di Stabilità, infatti, non è oggetto di deliberazione parlamentare e diverge sensibilmente dalla parte del DPEF di interesse per le Camere – che resta il bilancio di previsione per competenza. Il Programma, invece, in parte acquisisce i contenuti della Relazione Previsionale e Programmatica – quelli relativi agli andamenti di cassa – che vengono poi scontati degli interventi autorizzati in finanziaria ma non aggiornati, e articolati secondo la classificazione delle funzioni di governo (COFOG, Classification Of the Functions Of Government) in uso in Europa; e su queste basi elabora analisi di sostenibilità della spesa sotto diversi scenari, nonché il valore di PIL effettivo e potenziale. Tali elaborazioni, inoltre, nell'ultimo decennio hanno interessato sempre meno i vecchi istituti previsti dalla riforma del '78⁸. La conoscenza economica per la programmazione e, ancor più, per l'*accountability* verso l'Europa, oggi risiede in modo preponderante anche se non esclusivo all'interno del Ministero dell'Economia – il monitoraggio dei conti, nella Ragioneria Generale; l'attività previsionale, nel Dipartimento del Tesoro, la cui Direzione è esplicitamente dedicata all'«Analisi e Programmazione Economico-Finanziaria». Questa concentrazione rende il Ministero, e le sue strutture, lo snodo cruciale nel rapporto tra livello nazionale e le istituzioni sovranazionali di sorveglianza, e legittima una crescente marginalizzazione del Parlamento nel processo di decisione sulla spesa – soprattutto nella misura in cui saldi e manovre vengono presentati come richieste europee non discutibili (Goretti e Rizzuto 2010).

Il processo di concentrazione di poteri sostanziali nell'esecutivo accompagna la parallela concentrazione dei poteri formali, accentuati dopo che l'ulteriore riforma elettorale del 2005 ha introdotto il premio di maggioranza per la coalizione vincente. I margini di intervento del Parlamento sulla spesa pubblica diventano di conseguenza formalmente così compressi, e la dipendenza dall'esecutivo così accentuata, da ridurre la partecipazione dei parlamentari a un'attività di segnalazione – simbo-

⁸ ISPE e ISCO sono stati accorpati nel 1997 nell'ISAE, a sua volta soppresso nel 2010 come «ente inutile» dai decreti taglia-spese. Parte delle competenze sono state trasferite all'Istat; altre continuano a essere coperte dagli studi di Banca d'Italia.

lica, nei confronti del proprio elettorato più attento; e, rispetto al Governo, di pressione perché adotti iniziative coerenti (Perna 2008). Osservatori interni sottolineano poi come gli emendamenti parlamentari derivino spesso da impulsi correttivi dello stesso Governo, che accorpano e ordinano le proposte secondo gerarchie di priorità non sempre trasparenti, mentre il ricorso a maxi-emendamenti, decreti e voti di fiducia interviene a sospendere di fatto l'esame parlamentare dei provvedimenti proposti – solo parzialmente compensato dalle previsioni della «procedura Pera»⁹. Proprio queste prassi indicano come la compressione non abbia quindi eliminato il bisogno dell'esecutivo di ricorrere a strumenti di intervento eccezionale, né abbia impedito alle sessioni di bilancio di continuare a essere terreni estremamente scivolosi per il Governo in carica (De Giorgi e Verzichelli 2008, Perna 2008).

2.6. *Plus ça change, plus c'est la même*

Il lungo percorso iniziato negli anni Sessanta ha dunque dotato l'Italia di un quadro macroistituzionale tale che, grazie alla concentrazione dei poteri nell'esecutivo, già alla fine degli anni Novanta lasciava immaginare un definitivo passaggio alla responsabilità delle decisioni di finanza pubblica (Forestiere e Pelizzo 2008, Verzichelli 1999). Ciò nonostante, la percezione di partner e investitori sulla credibilità del paese come debitore sembrano sconfessare questi risultati.

Ciò porta a una conclusione sconcertante: cinquant'anni di riforme macroistituzionali e di processo non avrebbero realmente intaccato le dinamiche della decisione di bilancio in cui si esprime l'«irresponsabilità». Un'immagine recente di queste dinamiche ritrae così una decisione che continua a definirsi sulla falsariga di un pluralismo poco lungimirante:

Il processo 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 controllo. 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. Dal canto loro, le amministrazioni vogliono più soldi, più potere e soddisfare le richieste del proprio ministro.

⁹ La procedura, introdotta al Senato dalla sessione di bilancio 2005 e poi estesa alla Camera, prevede che il testo su cui viene posta la fiducia sia prima deferito alla Commissione Bilancio per una valutazione della copertura finanziaria e l'eventuale eliminazione di misure. La valutazione permette inoltre alle Commissioni di espungere dal testo le parti relative a temi che non siano già stati trattati nel precedente esame della legge finanziaria, limitando così l'iniziativa del Governo (Goretti e Rizzuto 2010, 9-10).

Nessuno si fa carico dei problemi e delle difficoltà degli altri, e meno che mai delle difficoltà del bilancio.

Ancora più complesso è il problema della previsione della spesa a livello regionale e locale. Il quadro informativo è incerto. I bilanci non sono disponibili tempestivamente e non sono confrontabili. Gli Enti locali eludono con metodologie sempre più sofisticate il Patto di Stabilità, le Regioni considerano la spesa sanitaria come il finanziamento dovuto di un bisogno non comprimibile, e quindi tendono ad indebitarsi sicure di un «ripiano» futuro. Non esistono controlli adeguati a limitare o evitare un uso disinvolto o inconsapevole dei nuovi strumenti finanziari cui Regioni e Enti locali hanno fatto abbondante ricorso negli anni passati. 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.

Durante la fase preparatoria della manovra di bilancio e della legge finanziaria il Ministro del Tesoro ascolta le richieste dei colleghi, media e poi decide per il meglio. 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).

Il potere discrezionale di chi effettivamente fa i conti e scrive le norme è enorme e di fatto insindacabile, e purtroppo non è neanche esercitato con l'obiettivo prevalente di ridurre o contenere la spesa. 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 Ministro del Tesoro svolge quindi il classico ruolo del San Sebastiano; 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. Il confronto si sposta quindi in Parlamento, dove tutti 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 fanno (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. Sa che la legge finan-

ziaria è l'unico strumento che ha una data di approvazione certa e, quindi, non ha alcuna intenzione di rinviare di sei mesi o di un anno l'approvazione di norme che ritiene necessarie.

Il fatto che si discuta poco nelle Commissioni deriva dalla necessità della maggioranza parlamentare di riunirsi separatamente per discutere degli emendamenti della stessa maggioranza e di trovare un accordo col Governo, sicché le riunioni in cui si decide sono quelle informali e non quelle ufficiali. Al tempo stesso la maggioranza dialoga con l'opposizione per evitare contrapposizioni frontali, accettando qualche emendamento o anche convergendo sulle posizioni dell'opposizione quando questo serve a rendere maggiormente malleabile il Governo. 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 (Pisauro e Visco 2008, 141-143).

La ricostruzione solleva quindi ampi dubbi sulla capacità che la marginalizzazione del Parlamento e la gerarchizzazione del Governo, perseguita dalle riforme come strategia *rational* di riduzione dell'eterogeneità dei decisori rilevanti, possa davvero aumentare responsabilità ed efficacia delle decisioni di spesa.

3. PROBLEMI APERTI: INCENTIVI, OD OCCASIONI?

La ricostruzione di Pisauro e Visco concorda con altre recenti analisi nel sottolineare come la decisione di spesa italiana continui a soccombere sotto le pressioni di elementi ancora riconducibili allo «stato di natura» politico: da un lato, il disordine dei conti degli enti subnazionali, affidati all'inefficacia delle regole numeriche dei Patti di Stabilità Interni e in cui ancora appaiono visibili gli effetti dei cicli elettorali (Hallerberg e Stolfi 2008); dall'altro, il persistere di richieste che dalle amministrazioni e dai territori continuano a scaricarsi sulle istituzioni e sui processi di bilancio (De Giorgi e Verzichelli 2008). In altri termini, la centralizzazione della decisione nel Ministero dell'Economia e l'ingegneria elettorale avrebbero fallito perché incapaci di eliminare tanto le pressioni di domande micro-distributive quanto la propensione politica ad assecondarle – con l'effetto di rendere instabile lo stesso trapianto del modello «di delega».

La *public choice*, però, ci dice anche che eliminare davvero gli incentivi politici all'irresponsabilità fiscale può essere impossibile: tali incentivi sono infatti intrinseci alla funzione di utilità dei decisori eletti e, prima ancora, alla stessa delega democratica che li legittima (Bergman e Strøm 2011). Ciò che davvero appare realizzabile, e può fare la differenza nella qualità della decisione allocativa, sono piuttosto le regole che costringono quei decisori a confrontarsi sempre con le conseguenze della loro miopia – quindi, regole per eliminare le occasioni di «irresponsabilità».

La centralizzazione a cui si è pervenuti negli anni Duemila avrebbe tutt'altro che chiuso queste occasioni. La prima prova è il ritorno all'utilizzo di quei fondi globali

«di appoggio» – diffusi negli anni Ottanta e poi ridotti negli anni Novanta – che rendono la gestione post-legislativa della finanza pubblica il vero terreno del governo della spesa, a volte al limite della disinvoltura contabile. Questi strumenti hanno sommerso nei dipartimenti dell'esecutivo la tradizionale gestione micro-distributiva della finanza pubblica che prima avveniva in aula. Nonostante le riforme, gli osservatori sottolineano così come la razionalità sostantiva del bilancio diventi visibile solo a posteriori, dalla lettura del conto consuntivo, come mera sommatoria delle spese autorizzate e di quelle coperte (Goretti e Rizzuto 2010). Che l'autorizzazione venga decisa oggi quasi totalmente entro i dipartimenti dei ministeri, però, rende la frammentazione ancor più preoccupante, perché non solo continua ad alimentare la *time inconsistency* delle politiche fiscali – impedendo la stabilizzazione delle aspettative dei destinatari e degli operatori economici che sta alla base di strategie di crescita (Taylor 1993) – ma condiziona anche la spesa a pressioni esercitate in una sostanziale opacità di motivazioni e finalità, lasciando ampi margini per quella che gli osservatori internazionali classificano come *pet corruption* e che spesso rende la finanza pubblica economicamente improduttiva e socialmente inefficace (Andvig *et al.* 2000).

Il ritorno all'uso disinvolto dei fondi globali è però solo una parte del «meccanismo generativo» (Pawson 1989) che consente il permanere dell'irresponsabilità, e solo la parte che lo rende possibile. L'altra – l'elemento di innesco – rimanda all'assenza di strumenti per valutare costi e conseguenze perverse dell'irresponsabilità, che in questo modo continuano a non rientrare nelle decisioni allocative rendendo la miopia inevitabile. In realtà, dagli anni Settanta le riforme italiane hanno teoricamente introdotto tali strumenti – con il passaggio al bilancio funzionale prima, poi alla logica deduttiva tra programmazione e decisione di spesa. Ma la programmazione, come dimostrano Pisauro e Visco, non è mai riuscita a informare davvero la decisione, nonostante i vincoli europei sui contenuti del Programma di Stabilità. La conoscenza «per l'Europa» e quella «domestica», con cui si è alimentata la nodalità del Ministero dell'Economia nella decisione di spesa, rimangono separate e difficilmente comunicanti; e la conoscenza domestica resta quasi esclusivamente contabile e di breve respiro.

Pisauro e Visco mettono in luce come la centralizzazione dei poteri, solitamente letta come sbilanciamento a favore del Governo, si fondi in realtà su un'asimmetria informativa classica, quella tra politica e amministrazione, la cui rilevanza è offuscata dalla convinzione che l'amministrazione in questione sia sotto il controllo politico dell'esecutivo. L'amministrazione in questione, però, è la Ragioneria Generale, che le riforme hanno costruito come snodo difficilmente controllabile: è infatti verso questi uffici che convergono i flussi di informazione quotidiana sulla spesa; è qui che si scrivono materialmente gli interventi sui conti e se ne valuta la plausibilità; ed è su questi uffici che si scaricano le domande distributive più o meno mediate dalle preferenze politiche. La sostanza della centralizzazione è dunque soprattutto nel monopolio che la Ragioneria Generale detiene su produzione e uso dei dati di bilancio, costruito dalle riforme stesse, e che le Relazioni trimestra-

li non sono sufficienti a colmare. L'asimmetria è aggravata dall'accondiscendenza con cui i bilanci e i fondi vengono piegati alle richieste di spesa dalle provenienze più diverse, e dall'approccio prevalentemente contabile con cui la stessa Ragioneria concepisce gli spazi di manovra sui conti. In assenza di conoscenze alternative, il monopolio contabile trasforma qualunque preoccupazione in un problema di saldi, trascurando le differenze tra spese produttive e improduttive. Ed è questo che rende difficile, poco giustificabile e politicamente ostica qualunque scelta di ristrutturazione della spesa pubblica diversa dagli altrimenti irragionevoli tagli lineari.

4. LA SOLUZIONE DEL 2009: PERFORMANCE BUDGETING E PARLAMENTO PROPRIETARIO

Sulla chiusura delle opportunità, e per la sostituzione della logica contabile con quella strategica, si propone di agire la recente riforma del dicembre 2009, decisa dalla legge n. 196 e successive modifiche¹⁰. La legge interviene rafforzando e ampliando la razionalità della programmazione, così da aumentare la trasparenza e l'*accountability* dei comportamenti nelle fasi post-legislative del bilancio – con effetti sull'intero sistema di governo della spesa.

Sul lato della programmazione, la nuova «Decisione di finanza pubblica», che sostituisce il DPEF, pur continuando a utilizzare proiezioni a legislazione vigente, «a fini conoscitivi» introduce gli assunti economici usati ai fini del Programma di Stabilità e chiude lo iato tra rappresentazione europea e informazione domestica inserendo «il contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità interno» (art. 10, lett. f) come elementi per definire tanto gli obiettivi programmatici quanto le misure appropriate per conseguirli.

Ma è sui presupposti della programmazione, come sul suo governo, che la legge innova maggiormente, attraverso due passaggi chiave: la costruzione dell'informazione per la programmazione strategica e la restituzione della «proprietà politica» sul bilancio al Parlamento.

4.1. Dati e indicatori come strumenti di cambiamento

È interessante notare come la prima preoccupazione della riforma sia la costruzione di un'informazione sui bilanci comprensiva e allineata agli standard europei. Nella 196, il bilancio – che ai fini dell'autorizzazione resta comunque quello finanziario, ma di competenza e di cassa insieme, e affiancato da quello economico-patrimoniale – torna a coprire il settore pubblico allargato, i cui confini vengono annualmente definiti dall'Istat sulla base dei criteri europei. Per tutti i soggetti del

¹⁰ Legge 7 aprile 2011, n. 39; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modifiche dalla legge 15 luglio 2011 n. 111; decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito con modifiche dalla legge 26 aprile 2012, n. 44. Le modifiche sono concentrate sui commi del primo articolo della legge originaria.

settore pubblico allargato si prevede inoltre l'armonizzazione delle regole e delle classificazioni contabili attorno agli standard internazionali di rilevazione, nonché l'obbligo di alimentare una banca dati unica, ancora una volta posizionata entro il Ministero dell'Economia e definita con il contributo dell'Istat, della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e del Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione¹¹.

Il bilancio nazionale, istituzionalizzando la prassi introdotta dalla finanziaria del 2008, viene inoltre articolato in «missioni» e «programmi», che la Commissione tecnica per la finanza pubblica è incaricata di raccordare con la classificazione europea delle funzioni di governo (COFOG). Dando soluzione al problema della semplificazione della decisione parlamentare sul bilancio, in agenda da oltre un decennio, missioni e programmi, come livelli di aggregazione più elevati delle voci di spesa, diventano inoltre le unità di voto in Parlamento, nonché i tetti massimi delle autorizzazioni alla spesa per i relativi «centri di responsabilità amministrativa» – lasciando così alle amministrazioni margini di manovra più ampi che in passato nell'articolazione interna delle spese.

Per vincolare la discrezionalità post-legislativa, però, missioni e programmi diventano anche lo snodo dell'*accountability*, attraverso l'introduzione di indicatori quantitativi di risultato (*outcome* e *output*) che i destinatari delle risorse dovranno perseguire, così da finalizzare la spesa in modo più esplicito. Il disegno del nuovo *performance budgeting* si completa con il decreto legislativo n. 123/2011, che al tradizionale controllo di regolarità amministrativa e contabile affianca l'attività sistematica di analisi e valutazione – finalizzata a migliorare efficienza ed efficacia della spesa pubblica attraverso «metodologie economiche e statistiche». La previsione appare particolarmente avanzata per due ragioni. Primo, perché apre a strategie più *soft*, ma allo stesso tempo più incisive, per governare l'implementazione e i soggetti che la fanno: se è vero che, nella messa in opera, larga parte dei comportamenti discendono dalle modalità con cui si effettua il controllo, l'inserimento di obiettivi misurabili di risultato costruisce infatti un vincolo estremamente potente per modificare logiche consolidate, perché sposta l'attenzione dalla correttezza dei comportamenti alla loro efficacia, ossia li orienta esplicitamente verso finalità date – permettendo ai centri di responsabilità di discriminare tra pressioni distributive sulla base delle conseguenze (von Hagen 2002). Secondo, perché la previsione allinea il processo di bilancio italiano alle prescrizioni della recente Direttiva 85/2011/EC sui requisiti della programmazione finanziaria degli stati membri. Nella Direttiva, che fa parte integrante del *Fiscal Compact* e quindi ha cogenza particolarmente elevata, si considerano spesa e prelievo come semplici «strumenti di *policy*» per conseguire obiettivi sostantivi di sistema. Perciò, nella logica di una più elevata *accountability*, la Direttiva richiede ai decisori domestici di esplicitare nella

¹¹ Obblighi di compatibilità e standardizzazione simili sono anche estesi a Regioni ed Enti locali, e rafforzati dalla recente introduzione del «Piano dei conti integrato» (poi sviluppato nei decreti legislativi n. 91/2011 e n. 118/2011) che stabilisce anche principi generali e regole a cui i diversi responsabili dei bilanci a tutti i livelli debbono attenersi nella compilazione.

loro programmazione sia le ragioni che giustificano la preferenza per un certo «settaggio» dello strumento proposto (cioè, per 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 tassa a sua copertura, per un dato livello di prelievo e per le sue modalità); 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); 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 85/2011/EC inoltre obbliga gli Stati membri a rendere accessibili dati e metodologie impiegati per dimostrare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo degli interventi proposti¹². Questo tipo di *accountability* diventa possibile e produttiva solo se il *performance budgeting* viene realmente utilizzato per strutturare le decisioni domestiche.

Legge e decreti sembrano dunque indicare un'adesione profonda alle ragioni europee espresse nella Direttiva nel ristrutturare le prassi nazionali. Facendo propri gli obblighi di *accountability* sostantiva, di misurazione dei risultati e di valutazione dell'efficacia di tasse e spesa nel conseguirli, le recenti riforme paiono cogliere l'opportunità offerta dall'Europa per spostare i rapporti tra decisori della spesa – sia tra livelli di governo sia allo stesso livello di governo – sulla logica della spesa produttiva. L'introduzione sistematica della valutazione per la decisione di bilancio assume in questo quadro un valore profondamente trasformativo, la cui portata però l'attuazione sembra ridurre notevolmente.

Così, nella lettera della legge il *performance budgeting* viene usato per intervenire sulla razionalità della Ragioneria Generale, incaricata di coordinare appositi «Nuclei di analisi e valutazione» e per questo dotata di nuove competenze interne. Lo stesso decreto prevede il reclutamento in Ragioneria Generale di dirigenti con competenze economico-statistiche a presidio delle attività di monitoraggio ed elaborazione sulle performance. Nel decreto, però, questi inserimenti appaiono numericamente esigui in rapporto al personale già presente e con competenze di bilancio più tradizionali.

¹² Direttiva 85/2011/EC, art. 9 co. 2; capoverso 21 della premessa e art. 4. La prescrizione peraltro impegna anche i governi subnazionali ad aumentare la loro *accountability* attraverso la trasparenza di conti e risultati. All'art. 13 co. 1, la Direttiva stabilisce infatti che «Gli Stati Membri definiranno meccanismi appropriati di coordinamento tra i sotto-settori del governo generale per fornire copertura consistente e comprensiva di tutti i sotto-settori del governo generale nella programmazione finanziaria, nelle specifiche regole nazionali che esplicitano tetti ed obiettivi (*country-specific numerical fiscal rule*) nella preparazione delle previsioni annuali di bilancio e nella definizione della programmazione pluriennale come stabilito, in particolare, nel quadro normativo sulla programmazione pluriennale nazionale», precisando inoltre le responsabilità delle varie autorità pubbliche funzionali e territoriali rispetto al budget nazionale. Va sottolineato poi che l'art.14 richiede la contabilizzazione e la verifica degli effetti anche della spesa pubblica *off-budget*, cioè normalmente esclusa dalla rendicontazione ufficiale, inclusa la partecipazione al capitale di imprese e aziende.

Inoltre, sempre *ex decreto*, dai Nuclei ci si attende relazioni annuali al Ministero di riferimento, e solo triennali indirizzate alle Camere. La priorità dei Nuclei appare inoltre ancora fundamentalmente contabile: le verifiche di efficacia, efficienza, attualità e congruità si prevede vengano effettuate sulle singole autorizzazioni di spesa e al fine di conseguire una maggiore «flessibilità del bilancio» – che la legge riassume nella riduzione del numero dei programmi e delle spese nonché nell'individuazione di possibilità per la riclassificazione delle spese «non rimodulabili» (quindi obbligatorie) in «rimodulabili» (dunque non obbligatorie e quindi suscettibili di essere eliminate o accorpate), il cui destino è da rimettere in prima battuta alla decisione ministeriale.

Più che l'efficacia evocata dalla Direttiva europea, sembra ancora essere il pareggio dei saldi a rappresentare la priorità della riforma – elemento preoccupante in un contesto in cui, tradizionalmente, le prassi consolidate prevalgono sulle pressioni riformatrici (Bergonzini 2011). L'esito della riforma può dunque cadere molto al di qua delle ambizioni, a meno che non intervenga un «imprenditore di *policy*» capace di farsi carico di un salto di logica più deciso. Ma anche a questo la riforma sembra prospettare una soluzione – peraltro, particolarmente sorprendente rispetto alla tendenza dei decenni precedenti.

4.2. Il ritorno al Parlamento proprietario

Dopo anni di compressione dei margini di decisione, la riforma del 2009 riporta il Parlamento entro il governo della spesa come pieno decisore e destinatario dell'*accountability* dell'amministrazione.

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 e alle Commissioni interessate la «proprietà politica» 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 al monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica. A tal fine vengono anche disposti, per Camera e Senato, il diritto di accesso a tutte le banche dati e fonti informative rilevanti per il controllo della finanza pubblica, e l'obbligo, 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.

La restituzione di questo «diritto di proprietà politica» (Majone 2001) appare in linea non solamente con quel modello «di contratto» che permette una buona finanza pubblica anche in contesti politici refrattari alle compressioni di una certa pratica maggioritaria – come si è dimostrato essere quello italiano. Contro la lettura prevalente del modello «di delega», la restituzione di capacità decisionali al Parlamento viene considerata un elemento istituzionale qualificante per qualunque tipo di disegno istituzionale da una crescente letteratura, preoccupata della deriva

che le decisioni di *policy* possono prendere nel momento in cui le amministrazioni se ne appropriano totalmente, minando così la catena della delega democratica (Bergonzini 2011, Damonte 2010, Stapenhurst *et al.* 2008, Schick 2002)¹³.

Soprattutto, il ruolo centrale del Parlamento rappresenta un elemento portante e distintivo del nuovo disegno europeo del «governo della spesa», associato a un rafforzamento del «senso di proprietà nazionale nei confronti delle regole dell'Unione che promuovono la disciplina di bilancio»¹⁴. L'attesa implicita è che, in Commissione e in Aula, attraverso una discussione aperta e trasparente rispetto all'opinione pubblica, soggetti portatori di domande diverse per ragioni di interesse, territorio o ideologia giungano a riconoscere la ragionevolezza dei vincoli europei e a svilupparli come propri – o, ancora più importante, a sfidarli, ma confutandone la sensatezza in modo empirico e dimostrando così la validità di proposte alternative che l'Europa potrà a sua volta riconoscere e altri Stati membri adottare.

Nell'idea europea della nuova governance fiscale, fatta propria dalla legge 196, l'arena parlamentare diventa il luogo privilegiato in cui, nella sessione di bilancio e ogni volta che si prevede una spesa, le parti si interrogano su come e se la norma contribuisca a «fare torte più grandi» nel medio periodo, prima e piuttosto che su come dividerla nell'immediato. Il riferimento di fondo è alle prassi della negoziazione «integrativa» (Walton e McKersie 1965) o «informata ai principi» (Fisher e Ury 1981), in cui l'attenzione delle parti è concentrata sulla soluzione a problemi, e che secondo gli analisti può svilupparsi se le parti sono motivate, hanno tutte accesso all'informazione e se la scambiano. L'idea europea di informare le dinamiche di aula a questa logica non appare ingenua né velleitaria nella misura in cui, nella stessa tradizione cinica della *public choice*, l'Unione ritiene che il comportamento virtuoso dei decisori parlamentari possa essere indotto per via istituzionale, ridisegnando le procedure e inserendo organicamente in esse vincoli all'uso effettivo della conoscenza di *policy* prevista nella programmazione e rafforzata dal semestre europeo¹⁵. In questo modo, la valutazione – legata agli *outcome* e centrata sull'efficacia della spesa – dà contenuto a criteri sempre evocati ma finora ritenuti difficili da stabilire (De Ioanna e Goretti 2008) che permettono di espungere dal dibattito le richieste che si rivelino «irresponsabili» nelle loro conseguenze, e, di converso, di promuovere quelle «responsabili» all'esame politico delle Camere.

¹³ Va peraltro notato come la Gran Bretagna, tipo ideale nel modello «di delega», sia dotata di un vasto sistema di misurazione e valutazione delle performance delle amministrazioni a tutti i livelli, che ne hanno fatto un laboratorio dei metodi di valutazione (Regonini 2012).

¹⁴ Direttiva 2011/85/EC, capoverso 16 della premessa.

¹⁵ La Direttiva 2011/85/EC stabilisce (art. 4 co. 6) che le previsioni domestiche, macroeconomiche e di bilancio usate per la programmazione economica saranno in sede europea soggette a regolare, bilanciata e comprensiva valutazione basata su criteri oggettivi, «inclusa la valutazione *ex post*» di efficacia di tasse e spese. Il risultato di quella valutazione sarà reso pubblico e preso in considerazione in modo appropriato nelle previsioni sovranazionali macroeconomiche e di bilancio. Nelle intenzioni europee, la valutazione viene così usata per verificare e sostanziare la robustezza degli assunti di previsione. Nel caso che nelle programmazioni nazionali gli assunti di previsione ignorino i risultati della valutazione per più di quattro anni, lo Stato membro è tenuto a rimediare pubblicamente, mettendo in gioco la propria credibilità.

In breve, la strategia europea introiettata con la 196/2009 si potrebbe riassumere come quella per un «governo responsabile dell'eterogeneità attraverso la conoscenza». La proposta ovviamente rischia di essere vanificata se la ristrutturazione dei dati e la definizione di indicatori non si realizza; soprattutto, se non vengono rafforzate le competenze del Parlamento, così da metterlo in grado di giocare la partita del bilancio con le nuove regole degli indicatori e delle performance. Al momento, però, il Parlamento appare piuttosto sguarnito di competenze utili – tanto economico-statistiche quanto di valutazione (Regonini 2012). Il che appare un problema per gli osservatori più sensibili:

Non voglio entrare nel merito di che cosa e quanto deve emendare il Parlamento – il tema non mi appassiona, non sono un fautore di forme di sadismo di emendamento parlamentare – però questo è il cuore della democrazia parlamentare. [...]

Decidiamo, dunque. Se i conti sono affare del Governo, benissimo, il Governo si presenta in Parlamento e fornisce tutti gli strumenti che vuole; [ma allora è] inutile che decliniamo la retorica del controllo parlamentare, del fatto che è il Parlamento che controlla la semplificazione della legge finanziaria. Se, però, [i conti sono affare anche del Parlamento, ma] il Parlamento non ha gli strumenti e, fondamentalmente, guarda attraverso il buco della serratura le carte che gli passa la Ragioneria generale dello Stato o il Governo di turno ed elabora quattro analisi su quei dati, senza nessuna possibilità autonoma non di rappresentare un contropotere, ma di verificare i passaggi logici con cui si costruisce il tendenziale, [allora] tutto ciò diventa retorica. (De Ioanna, in Camera dei Deputati 2009, 13).

La preoccupazione ha trovato risposta formale. Sul punto interviene infatti la stessa legge costituzionale n. 1/2012 che – oltre a stabilire 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).

La previsione, però, è ancora priva di contenuto. Il rischio associato alla sua inosservanza è molto ampio, perché una concentrazione del *performance budgeting* nel solo Ministero dell'Economia, più o meno coadiuvato dal lavoro dell'Istat sugli indicatori di risultato, lascerebbe il Parlamento incapace di elaborare un proprio giudizio sulla sensatezza delle scelte, nella migliore delle ipotesi conferendo una volta in più all'esecutivo il ruolo samuelsoniano di «dittatore benevolo» assoluto¹⁶.

¹⁶ Non va dimenticato che la Direttiva 2011/85/EC, se da un lato auspica il coinvolgimento dei parlamenti nella definizione del *performance budgeting*, dall'altro, all'art. 4 co. 5, prescrive che «almeno annualmente gli Stati membri e la Commissione daranno vita ad un dialogo tecnico relativo agli assunti sottesi alla preparazione delle previsioni macroeconomiche e di bilancio». A capacità invariate, il dialogo coinvolgerebbe solo i tecnici dell'esecutivo, fornendo loro una legittimazione esterna ulteriore per marginalizzare l'Aula nella decisione sulla reale praticabilità di specifiche spese nazionali.

5. COME DOTARE IL PARLAMENTO DI COMPETENZE DI *POLICY*?

Come dotare le assemblee di competenze esperte in modo che vengano realmente utilizzate nel processo decisionale è un problema annoso per gli studiosi di politiche pubbliche (Sabatier e Whiteman 1985, Innes 1990, Hird 2005, Regonini 2012).

Le analisi concordano nel riconoscere come prerequisito fondamentale l'esistenza di una domanda interna all'Assemblea, che – ad esempio a causa di relazioni difficili con esecutivi ingombranti, o di fronte all'eterogeneità delle domande provenienti dai colleghi – trova necessario essere in grado di valutare richieste e soluzioni alternative su basi diverse dalla mera prossimità politica.

Inoltre, le analisi convergono sul ritenere che, per potersi inserire in modo produttivo nel gioco parlamentare, la conoscenza messa a disposizione dei decisori debba avere come prima caratteristica la credibilità. Questo non significa che le analisi debbano sottrarsi al compito di chiarire le ricadute di una spesa su specifici territori o su gruppi sociali di interesse per alcune parti, purché esse vengano inquadrare in un'economia politica più ampia di vantaggi e svantaggi su diversi orizzonti temporali: in questo modo, dall'interesse per le sorti di gruppi particolari può anzi nascere la domanda per esplorare settaggi diversi di uno stesso strumento o la sostituzione di uno strumento usurato con altri alternativi, e individuare gli interventi «migliori» per distribuzione di costi e benefici tra gruppi, territori e generazioni. Piuttosto, la credibilità della «conoscenza usabile» (Lindblom e Cohen 1979) discende dal fatto che venga costruita in modo da non sollevare il sospetto di essere al servizio di una sola parte o di un solo interesse. Questo implica:

- a) la solidità dei metodi. Il problema viene già affrontato dalle previsioni europee, che prescrivono piena pubblicità di dati, metodi e assunti delle valutazioni e delle proiezioni su cui fondare le decisioni di bilancio. La trasparenza rende le basi decisionali scrutinabili, quindi «contestabili» quando non rispondano agli standard disciplinari o mostrino sensibilità insufficienti ai fini conoscitivi perseguiti. La trasparenza, e la contestabilità che ne deriva, si ritiene rappresentino un meccanismo sufficiente a promuovere l'utilizzo delle tecniche e dei disegni considerati più affidabili e adeguati a valutazioni e previsioni;
- b) la credibilità dell'organismo che costruisce la conoscenza a supporto della decisione. Gli analisti considerano questa caratteristica come una conseguenza del disegno organizzativo dell'organismo stesso. Al riguardo, le analisi concordano – e la recente riforma già in parte prevede – che l'organismo debba:
 - avere un mandato istituzionale chiaro, una posizione stabile nel processo di *budgeting*, e un accesso a tutte le informazioni aggiornate e disponibili indipendentemente dalla sede in cui vengono prodotte;
 - essere costituito da persone la cui competenza sia ampiamente riconosciuta dai pari nel rispettivo ambito professionale (econometria, valutazione);
 - essere diretto da un vertice sottratto allo *spoils-system*, ossia per il quale inizio e fine mandato non coincidano con quelli del Governo in carica.

Opinioni – e soluzioni nazionali – diverse riguardano invece la posizione organizzativa di questo organismo, se sia cioè da preferire una collocazione esterna o interna all'organigramma dei servizi parlamentari. Dal punto di vista teorico, la posizione esterna è normalmente associata a più elevate garanzie di neutralità politica, e quindi di credibilità del produttore di conoscenza (Regonini 2012, Hird 2005). D'altra parte, le analisi empiriche rilevano però come la prossimità istituzionale faciliti l'utilizzo della conoscenza da parte del legislativo, avvicinando la produzione ai bisogni conoscitivi dei legislatori (Barracough e Dorotinsky 2008).

La previsione della legge costituzionale propende per questa seconda soluzione. In tal senso, appare rispondere a un problema preciso, quello di sostenere l'ingresso delle Camere in un disegno di governance in cui una serie di capacità sono già distribuite a diversi soggetti. Tra questi, oltre che la Ragioneria Generale per il monitoraggio dei flussi e la certificazione degli stock, vanno certamente ricordati: la Banca d'Italia, che tradizionalmente elabora proiezioni macroeconomiche; l'Istat, che con l'assorbimento delle competenze dei vecchi istituti della programmazione oggi è incaricata di costruire e produrre gli indicatori di performance, oltre che di applicare la nomenclatura COFOG ai bilanci consolidati del settore pubblico allargato; e la Corte dei Conti, sempre più impegnata a fornire valutazioni sulla adeguatezza della spesa pubblica ai risultati anche a seguito dell'introduzione della nuova valutazione. Il legislativo appare perciò richiedere competenze che lo mettano in grado di partecipare alla definizione degli indicatori di performance e valutarne la tenuta, di definire il quadro per il giudizio sostantivo della Corte dei Conti, e soprattutto di verificare la plausibilità tanto degli scenari quanto delle proposte allocative in missioni e programmi che su quella base vengono elaborate – in altri termini, che lo mettano in grado di entrare pienamente nel gioco del «dialogo tecnico».

Dal punto di vista empirico, se si guarda ai contesti con cui tradizionalmente si è soliti confrontare l'Italia per «apprendere», esistono pochi esempi di «Consiglio Fiscale» a supporto specifico del legislativo – indice di come il processo di concentrazione del potere sul bilancio nell'esecutivo sia un fenomeno diffuso nella vecchia Europa. Dove un produttore di conoscenza esterno esiste, in genere è costituito da uno o più istituti di ricerca nel cui *board* siedono i rappresentanti delle diverse organizzazioni degli interessi – configurando un presidio «neocorporativo» alla produzione di conoscenza di *policy*, che comunque resta indirizzata primariamente all'esecutivo, per la prima definizione della proposta di bilancio¹⁷. Il dato interessante, però, è che, sebbene molto ridotti, esempi di Consiglio Fiscale per il legislativo si siano sviluppati tanto in contesti di «delega» che di «contratto» – anzi,

¹⁷ È questo il modello che accomuna Austria, Germania e Belgio – in cui gli istituti produttori sono molteplici – a Svezia e Danimarca, dove il produttore è uno solo. In Spagna esiste una Commissione Nazionale per le Amministrazioni Locali, che però verifica solo le destinazioni di spesa per gli enti subnazionali e, ancora una volta, indirizza le sue osservazioni al governo. Nei rimanenti paesi la conoscenza esperta per il *budgeting* è interna all'esecutivo, e la tenuta delle previsioni è affidata a una logica *top-down*, cioè a vincoli di spesa, simili a quelli del nostro Patto di Stabilità Interno, più o meno precisi, monitorati e sanzionati.

più esattamente, proprio in Olanda e Gran Bretagna, i due paesi che hanno fatto da modello agli analisti (si veda la tabella).

Il Consiglio Fiscale come supporto dedicato al Parlamento

| Paese | Nome | Anno di attivazione della funzione | Vertice | Staff autonomo | Funzioni | | | | |
|----------------------|---|------------------------------------|-------------|----------------|---|--|---|--------------------|----------------------|
| | | | | | Verifica della congruenza rispetto a... | Verifica della coerenza macroeconomica | Verifica della sostenibilità su più orizzonti temporali | Verifica dei costi | Proposte alternative |
| Olanda | Centraal Planbureau | 1986 | individuale | sì | regole | sì | sì | sì | <i>no</i> |
| Gran Bretagna | Ufficio per la responsabilità di bilancio | 2010 | collegiale | sì | obiettivi | sì | sì | sì | <i>no</i> |
| Stati Uniti | Ufficio del bilancio del Congresso | 1975 | individuale | sì | = | sì | sì | sì | <i>no</i> |

Fonte: Commissione Europea 2012 e siti istituzionali

5.1. La soluzione britannica

In Gran Bretagna dal 2010 esiste l'Office for Budget Responsibility¹⁸ (OBR), un'agenzia indipendente che agisce su mandato del Parlamento con funzioni di controllo dell'esecutivo. A fronte di un Parlamento che non può rigettare la finanziaria, ma solo specifici provvedimenti di spesa al suo interno, l'OBR costituisce un vincolo per l'esecutivo, che recupera terreno decisionale a vantaggio della Camera dei Comuni. L'Ufficio elabora infatti le previsioni per il bilancio e controlla che le politiche dell'esecutivo abbiano più del 50 per cento di probabilità di rispettare il mandato fiscale.

L'attenzione maggiore nella sua attività è rivolta a verificare che davvero la spesa decisa dall'esecutivo sia sostenibile nel medio e lungo periodo; resta comunque nelle sue capacità istituzionali condurre qualunque tipo di analisi che possa aiutare l'agenzia a perfezionare il proprio giudizio in materia. I risultati delle sue analisi vengono poi adottati come conoscenza ufficiale per la programmazione nazionale; se il Governo non li condivide, deve esplicitarne le ragioni e richiedere una modifica. Inoltre, all'OBR è assegnato il compito di certificare la ragionevolezza dei costi delle politiche dell'esecutivo: nel caso i costi previsti non appaiano ragionevoli, l'agenzia deve ovviamente fornire le motivazioni alla base del giudizio, a cui l'esecutivo dovrà rispondere.

¹⁸ <http://budgetresponsibility.independent.gov.uk/>

La posizione dell'Ufficio è garantita dalla legge del 2011 sulla «Responsabilità e audit nazionale»; la direzione è affidata a un collegio, il Budget Responsibility Committee, composto di tre membri (professionisti provenienti dall'accademia e da istituti di analisi nazionali e internazionali) che decidono all'unanimità. Considerata la distribuzione esistente delle competenze e della proprietà dei dati sul bilancio nazionale, l'OBR è dotato di un proprio staff abbastanza ristretto, di 15 persone. Queste però, sulla base di specifici Memorandum di intesa, hanno rapporti diretti con le istituzioni nazionali chiave nella produzione dei dati finanziari e di *policy* – dalla Banca d'Inghilterra ai Dipartimenti del Governo –, il che consente all'Ufficio di ottenere le informazioni necessarie.

5.2. La soluzione olandese

In un contesto istituzionale del tutto opposto a quello britannico, il Centraal Planbureau olandese (CPB, tradotto in «Ufficio per l'analisi delle politiche economiche»¹⁹) rappresenta l'esempio di un organismo interno che ha sviluppato le funzioni di Consiglio Fiscale nel tempo. Istituito nel 1947 come organismo tecnico del Ministro dello Sviluppo Economico (e non del Ministero delle Finanze) con l'incarico di verificare come e se le politiche economiche possano contribuire alla crescita, si è sempre caratterizzato per l'elevato grado di autonomia. Il suo mandato, inoltre, è stato disegnato in modo da garantire costantemente il primato propositivo della politica eletta. Il compito di valutazione del CPB riguarda perciò gli effetti delle misure proposte in sede politica.

Oltre alle previsioni macroeconomiche e di bilancio (generate trimestralmente come monitoraggio, annualmente come supporto alla finanziaria, e all'inizio di ogni ciclo politico come previsioni di medio termine relative agli obiettivi di legislatura), dal 1986 il CPB valuta anche – dietro richiesta – la plausibilità dei programmi elettorali dei partiti durante le competizioni politiche e dei contenuti del patto di coalizione dopo la formazione del nuovo governo, nonché il rapporto tra costi e benefici (economici, sociali e ambientali) dei piani infrastrutturali. Di propria iniziativa, inoltre, valuta gli effetti delle misure già implementate e l'evoluzione di specifiche dinamiche rilevanti per le politiche – come quelle demografiche e ambientali.

Il vertice è costituito da un direttore e due vicedirettori, che restano nominati dal Ministro dello Sviluppo Economico a certificare l'impegno delle analisi verso la crescita. Ha un organico di circa 170 persone, articolate dal 2011 su cinque aree (finanza pubblica, macroeconomia, lavoro ed educazione, competizione e regolazione, economia ambientale e regionale). L'influenza dei suoi report sulle scelte di bilancio va ascritta alle regole consuetudinarie, e soprattutto all'elevata reputazione di cui nel tempo l'Ufficio è arrivato a godere nel paese.

¹⁹ <http://www.cpb.nl/en>

5.3. Inoltre: il caso statunitense

Fuori dalla vecchia Europa, una menzione particolare meritano gli Stati Uniti. Qui il compito di generare conoscenza per la programmazione economica viene affidato a tre distinti soggetti: 1) l'Office of Management and Budget (OMB), sotto il controllo dell'esecutivo; 2) il General Accountability Office (GAO) e 3) il Congressional Budget Office (CBO), al servizio del legislativo. Fra le tre istituzioni non esiste alcuna relazione formalizzata – nel pieno rispetto del disegno madisoniano di ridondanza e competizione –, anche se si registra una certa divisione del lavoro.

Nella procedura di bilancio, la prima mossa è del Presidente, che raccoglie e ordina le richieste di spesa provenienti dalle diverse agenzie per garantire il funzionamento dei programmi. L'OMB supporta la definizione del «Budget della Casa Bianca» con il documento sulle «Prospettive Analitiche», che include analisi di lungo periodo di sostenibilità della spesa – inclusa quella derivante dalle priorità politiche del Presidente – sotto diversi scenari socioeconomici. Del budget del Presidente si dice però che giunga al Congresso *dead on arrival*, perché è in Camera e Senato che risiede il potere di allocazione di tasse e spesa, attraverso i mandati alle agenzie. L'affermazione è tanto più vera quanto più la maggioranza del Congresso è di colore diverso da quello della presidenza, come spesso succede da decenni. GAO e CBO sono dunque organismi che, al contrario di quanto normalmente accade in Europa, supportano un legislativo molto forte in materia di bilancio e non di rado ostile all'esecutivo.

Il GAO²⁰ è l'agenzia indipendente che si definisce «il cane da guardia del Congresso», con il mandato esplicito di esaminare «i modi in cui il Governo spende i soldi dei contribuenti». Dal 1992 contribuisce al processo di bilancio del legislativo generando *fiscal outlooks* di medio termine (cioè sui dieci anni), aggiornati tre volte l'anno e concentrati sullo scarto tra spesa e entrate fiscali (il cosiddetto *fiscal gap*), calcolato a) in assenza di nuovi interventi, b) con gli effetti degli interventi già previsti nella legislazione, c) con gli effetti delle variazioni in discussione nelle agenzie e nel Congresso. I suoi rapporti si concludono con proposte alternative per ridurre il gap fiscale attraverso modifiche su tre aggregati: estrazione fiscale generale, tassazione sul reddito, spesa diversa da quella per interessi. Questa valutazione – di efficacia e sostenibilità degli interventi correnti e delle sue possibili alternative – si sviluppa tutta su un unico scenario macroeconomico, quello definito dal CBO.

Il Congressional Budget Office²¹ nasce nel 1974 dal conflitto interistituzionale tra il Congresso e il Presidente, e istituzionalizza l'obiettivo di permettere alle Commissioni Bilancio di portare avanti proprie priorità di spesa indipendentemente dall'appoggio (e dalla conoscenza esperta) della Casa Bianca. La sua Divisione per l'Analisi Macroeconomica costruisce proiezioni su 75 anni, aggiornate ogni biennio circa, sugli aggregati del deficit e del debito, mentre la Divisione per l'Analisi

²⁰ <http://www.gao.gov>

²¹ <http://www.cbo.gov>

della Tassazione si concentra sull'andamento delle entrate fiscali federali e sugli effetti delle politiche fiscali, fornendo le proiezioni relative al prelievo che costituiscono l'altra metà dello scenario di riferimento per la programmazione del Congresso. Entrambe le Divisioni collaborano direttamente con le Commissioni Bilancio per lo sviluppo delle loro valutazioni sulla sostenibilità della proposta del Presidente, e ogni qualvolta le politiche fiscali siano oggetto di revisione. Oltre a ciò, il CBO, attraverso la Divisione per l'Analisi del Bilancio, fornisce al Congresso una stima dei costi di ogni spesa proposta prima che la legge relativa venga passata, monitora le appropriazioni autorizzate e quelle in via di conclusione anche rispetto al livello statale e locale, e costruisce le relative proiezioni pluriennali; attraverso la Divisione per l'Analisi Finanziaria, monitora gli obblighi finanziari contratti dal Governo (con i programmi di credito e assicurazione, per interventi sui mercati bancari e finanziari, e rispetto alle imprese partecipate), inoltre sostiene l'attività di valutazione e previsione finanziaria del CBO, inclusa la valutazione dei rischi; attraverso la Divisione Salute, Pensioni e Analisi di Lungo Termine, si occupa di monitorare la spesa sociale, stimare i costi, valutare la sostenibilità e l'efficacia delle proposte legislative rispetto al settore privato; attraverso la Divisione per gli Studi Microeconomici, verifica la sostenibilità e i costi sociali della spesa agricola, commerciale, energetica, infrastrutturale e ambientale sia attraverso rapporti sia al momento di nuova legislazione; infine, attraverso la Divisione per la Sicurezza Nazionale, analizza gli effetti di lungo termine delle politiche correnti e proposte per il settore militare, nonché dei programmi per i veterani.

Lo staff è di circa 250 persone – prevalentemente economisti e analisti di politiche pubbliche – reclutati in base alla competenza e indipendentemente dalla loro affiliazione partitica. Il direttore è nominato congiuntamente dallo Speaker della Camera e dal Presidente del Senato, sulla base delle indicazioni provenienti dalle Commissioni Bilancio delle due Camere, per un mandato (rinnovabile) di 4 anni.

Nei casi-paese con cui solitamente ci si confronta per l'apprendimento istituzionale, la preferenza diffusa non è per un supporto informativo al legislativo. Ciò nonostante esistono esempi significativi – più o meno strutturati, organizzati e animati da spirito di competizione interistituzionale – da cui ricavare indicazioni utili per risolvere l'asimmetria italiana tra Assemblea e Governo sulla conoscenza per il *budgeting*, così dando trasposizione virtuosa alle previsioni europee.

6. IN CONCLUSIONE

Le riforme italiane della decisione di finanza pubblica nazionale raccontano una storia particolarmente interessante: quella del successo del cambiamento istituzionale, a cui non seguono esiti altrettanto convincenti. La storia fornisce quindi elementi e ragioni per rivedere il quadro teorico fino a oggi utilizzato nel diagnosticare i problemi e suggerire soluzioni per migliori «governi della spesa».

Assunto indiscusso resta la natura della finanza pubblica – quella di risorsa comune. La risorsa non può essere gestita che attraverso una decisione collettiva su chi debbano essere i beneficiari – che la consumano – e chi i contributori – che la riproducono. La decisione deve quindi bilanciare un lato etico e uno economico, perché il giudizio su chi è giusto paghi (e quanto) e su chi è giusto benefici (e quanto) deve confrontarsi con la necessità di mantenere la capacità contributiva della collettività nel tempo, per conservare la possibilità di distribuzione futura. Nel momento in cui il bilanciamento non riesce, e i benefici superano sistematicamente i contributi, allora l’allocazione diventa «irresponsabile» e mina la credibilità dei decisori stessi.

Il nodo risiede quindi nelle ragioni che portano i decisori a preferire l’«irresponsabilità». In materia, le ipotesi accreditate sono fondamentalmente due. O i decisori seguono convinzioni errate riguardo a come conservare la capacità contributiva collettiva (altrimenti detto, su come si assicura la crescita economica nazionale); oppure i decisori risultano deboli, ossia incapaci di rifiutare soddisfazione alle domande distributive meno meritevoli – perché eticamente poco giustificabili, o più improduttive. La seconda ipotesi è quella più frequentata, e porta a due soluzioni ritenute alternative. Si può agire sulla debolezza dei decisori concentrando il potere allocativo in un solo soggetto omogeneo, costruito come «dittatore benevolo» a cui si delega il compito di stabilire cosa è meritevole e cosa no. Oppure si può dotare i decisori di strumenti per verificare sostanzialmente la sostenibilità di qualunque richiesta di spesa, lasciando che le dinamiche politiche poi combinino le domande ragionevoli in allocazioni concrete.

Le riforme italiane, specialmente a partire dalla fine degli anni Settanta, sulla carta hanno seguito entrambe le strategie: attraverso la ristrutturazione in senso maggioritario prima del processo di bilancio, e poi dell’intero sistema politico; e insieme attraverso documenti di programmazione di provenienza governativa per giustificare e dar conto della razionalità seguita nell’allocazione. In pratica, però, è solo la strategia di centralizzazione ad aver conseguito risultati. L’altra, quella della razionalità sostantiva, è stata anzi utilizzata strumentalmente a vantaggio della centralizzazione. La concentrazione di conoscenza nel Ministero delle Finanze ha infatti contribuito a renderlo il solo *gatekeeper* sia delle richieste domestiche sia delle pressioni internazionali.

La storia nazionale ci dice però che questa strategia non ha portato a una maggiore «responsabilità» delle decisioni di finanza pubblica. La «benevolenza» del dittatore resta di fatto estremamente condizionata dalle vicissitudini politiche quotidiane, e per disegno non è soggetta ad alcun vincolo sostantivo efficace. Il fallimento delle riforme italiane resta quindi nel mancato uso degli strumenti della programmazione. Ed è questo anche il punto teorico significativo, su cui riflettere.

Letteratura e prescrizioni domestiche hanno infatti spesso sottovalutato la capacità della valutazione, e più in generale delle «scienze delle politiche pubbliche», di contribuire a un governo più efficace degli strumenti di intervento – siano essi tasse,

spese o regole – e a una migliore qualità della delega democratica, attraverso la produzione e la circolazione delle informazioni sulle scelte e sui loro effetti – presunti e reali. Ma questo trascura un'evidenza: ossia che i paesi solitamente portati a modello nelle analisi internazionali per l'efficacia del loro governo della spesa, indipendentemente dal grado di centralizzazione praticata, sono comunque dotati di organismi e pratiche per misurare e valutare in modo più o meno formalizzato gli esiti degli interventi.

Questa evidenza sembra invece essere stata acquisita dal progetto di governo rafforzato per l'eurozona. Fra allineamento e trasposizione, le riforme italiane iniziate nel 2009 sembrano far propria la lezione veicolata dalle direttive – ma, in quanto tali, non prefigurano alcun esito virtuoso necessario. Perché la conoscenza di *policy* venga davvero impiegata nelle decisioni di bilancio è infatti necessario che non solo l'esecutivo, ma tutti gli *stakeholders* e i decisori legittimi siano in grado di comprenderla e utilizzarla. Senza questa diffusione, la conoscenza esperta resta una risorsa facilmente *sfruttabile* per costruire asimmetrie, ossia potere formale, i cui effetti sono ben rappresentati dall'erraticità delle finanze pubbliche nazionali. Solo attraverso la diffusione può avviarsi quella dinamica di verifica e contendibilità che rende la decisione di bilancio un *problem-solving* produttivo e chiaro nei valori perseguiti.

In una rilettura delle interpretazioni consolidate, si può insomma affermare che la responsabilità della decisione di bilancio discenda meno dal livello di concentrazione del potere che dalle regole in vigore per selezionare le domande meritevoli. Laddove queste regole seguano solo una razionalità «politica», di soddisfazione immediata delle domande di certe *constituencies*, difficilmente i risultati saranno sostenibili e produttivi. La soluzione non risiede allora nel sostituire i decisori, ma nell'introdurre stabilmente altre regole, ispirate alla razionalità tecnica e consequenzialista della valutazione degli effetti, che vincolino e disciplinino le ineliminabili preferenze politiche per il consenso.

È in questo quadro che il Parlamento torna centrale: per verificare gli assunti utilizzati dal Governo nella proposta di allocazione di carichi e benefici fiscali, per avanzare modifiche laddove la proposta risulti sbilanciata, per riacquisire il controllo sui comportamenti delle amministrazioni e assicurarsi che carichi e benefici arrivino davvero ai destinatari. Senza nuove capacità interne, il disegno rischia però di rimanere incompleto, con la facile conseguenza del permanere di prassi irresponsabili i cui effetti, però, appaiono sempre meno tollerabili.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Alesina A. e Perotti R. (1995), *The Political Economy of Budget Deficits*, IMF Staff Papers, 42, 1, pp. 1-31
- Alesina A. e Tabellini G. (1990), *A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt*, «Review of Economic Studies», 57, 3, pp. 403-414
- Amato G. (1992), *Il mercato nella Costituzione*, «Quaderni costituzionali», 1, pp. 7-19
- Andvig J.-C., Fjeldstad O.-H., Amundsen I., Sissener T. e Søreide T. (2000), *Research on Corruption: A Policy Oriented Survey*, http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf
- Barraclough K. e Dorotinsky B. (2008), *The Role of the Legislature in the Budget Process: A Comparative Review*, in R. Stapanhurst et al. (a cura di), *Legislative Oversight and Budgeting*, Washington, The World Bank
- Bergman T. e Strøm K. (2011), *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*, Ann Arbor, University of Michigan Press
- Bergonzini C. (2011), *Teoria e pratica delle procedure di bilancio dopo la legge n. 196 del 2009*, «Quaderni costituzionali», XXXI, 1, pp. 39-62
- Bognetti G. (1993), *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè
- Camera dei Deputati, V Commissione (2009), *Audizione sul testo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, 24 settembre, http://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stencomm/05/indag/finanza/2009/0924/INTERO.pdf
- Capano G. e Giuliani M. (2001), *Governing without Surviving? An Italian Paradox*, «The Journal of Legislative Studies», 7, 4, pp. 13-36
- Carboni G. (2006), *Il «potere di bilancio» fra processi decisionali interni e comunitari*, «Quaderni costituzionali», 26, 1, pp. 25-66
- Cassese S. (1995), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, Laterza
- Ceccanti S. (1998), *Regolamenti parlamentari: un altro tassello di una «riforma striscian-te»*, «Quaderni costituzionali», XVIII, 1, pp. 157-172
- Commissione Europea (2012), *Fiscal Frameworks across Member States*, European Economy Occasional Paper n. 91, http://www.ec.europa.eu/economy_finance/publications
- Damonte A. (2010), *L'altro lato della delega*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 3, pp. 5-27
- De Giorgi E. e Verzichelli L. (2008), *Still a Difficult Budgetary Process?*, «South European Society and Politics», 13, 1, pp. 87-110
- De Ioanna P. e Goretti C. (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Della Cananea G. (1997), *The Reform of Finance and Administration in Italy: Contrasting Achievements*, «West European Politics», 20, 1, pp. 194-209
- Di Palma G. (1977), *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press
- Dyson K. e Featherstone K. (1996), *Italy and the EMU as a Vincolo Esterno*, «South European Society and Politics», 2, pp. 272-299
- Fabbrini S. (2003), *Rafforzamento e stabilità del Governo*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, Il Mulino, pp. 205-224

- Ferrera M., Fargion V. e Jessoula M. (2012), *Alle radici del welfare all'italiana*, Venezia, Marsilio
- Fisher R. e Ury W. (1981), *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, Boston, Houghton Mifflin
- Forestiere C. e Pelizzo R. (2008), *Dynamics in Legislative Budgeting in Italy: 1982-2001*, «The Journal of Legislative Studies», 14, 3, pp. 279-296
- Gilardi F. (2002), *Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies*, «Journal of European Public Policy», 9, 6, pp. 873-893
- Goretti C. e Rizzuto L. (2010), *Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, Seminario di Banca d'Italia, http://www.bancaditalia.it/studiricerche/seminari/2010/parlamento_italiano/goretti_rizzuto.pdf
- Hallerberg M. (2004), *Domestic Budgets in a United Europe*, Ithaca, Cornell University Press
- Hallerberg M. e Stolfi F. (2008), *Partisanship, Social Capital, and Fiscal Federalism in the Italian Regions*, Hertie School of Governance Working Paper n. 32, http://www.hertie-school.org/fileadmin/images/Downloads/working_papers/32.pdf
- Hallerberg M. e von Hagen J. (1998), *Electoral Institutions and the Budget Process*, in K. Fukasaku e R. Hausman (a cura di), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, Paris, OECD, pp. 65-94
- (1999), *Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union*, in J. Poterba e J. von Hagen (a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 209-232
- Hallerberg M., Strauch R. e von Hagen J. (2010), *Fiscal Governance in Europe*, Oxford, Cambridge University Press
- Hine D. (1993), *Governing Italy. The Politics of Bargained Pluralism*, Oxford, Oxford University Press
- Hird J.A. (2005), *Policy Analysis for What? The Effectiveness of Nonpartisan Policy Research Organizations*, «Policy Studies Journal», 33, pp. 83-105
- Innes J.E. (1990), *Knowledge and Public Policy*, New Brunswick, Transaction
- Lasswell H.D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*, New York, McGraw-Hill
- (1970), *The Emerging Conception of the Policy Sciences*, «Policy Sciences», 1, 1, pp. 3-14
- Lindblom C.E. e Cohen D.K. (1979), *Usable Knowledge*, Oxford, Yale University Press
- Lizzi R. (2011), *I gruppi d'interesse in Italia fra continuità e cambiamento*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 2, pp. 179-210
- Majone G. (1999), *The Regulatory State and Its Legitimacy Problems*, «West European Politics», 22, 1, pp. 1-24
- (2001), *Two Logics of Delegation*, «European Union Politics», 2, 1, pp. 103-122
- Pasquino G. (1993), *Votare un solo candidato: le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino
- Pawson R. (1989), *A Measure for Measures*, London, Routledge
- 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. e Visco V. (2008), *Note sulle procedure di bilancio*, «Politica economica», 24, 2, pp. 141-158
- Poterba J.M e von Hagen J. (1999, a cura di), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago, University of Chicago Press
- Radaelli C.M. (1998), *Networks of Expertise and Policy Change in Italy*, «South European Society and Politics», 3, 2, pp. 1-22
- Regonini G. (2012), *Parlamenti analitici*, «Rivista italiana di politiche pubbliche», 1, pp. 33-87
- Sabatier P. e Whiteman D. (1985), *Legislative Decision-making and Substantive Policy Information*, «Legislative Studies Quarterly», 10, 3, pp. 395-421
- Sbragia A. (2001), *Italy Pays for Europe*, in M. Green Cowles, J. Caporaso e T. Risse (a cura di), *Transforming Europe*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 79-96
- Scharpf F.W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview
- (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford, Oxford University Press
- Schick A. (2002), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, «OECD Journal of Budgeting», 1, 3, pp. 15-42
- Stapenhurst R., Pelizzo R., Olson D.M. e von Trapp L. (2008, a cura di), *Legislative Oversight and Budgeting*, Washington, The World Bank
- Taylor J.B. (1993), *Discretion versus Policy Rules in Practice*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 39, 4, pp. 195-214
- Vassallo S. (1994), *Il governo di partito in Italia (1943-1993)*, Bologna, Il Mulino
- (2000), *La politica di bilancio: le condizioni e gli effetti istituzionali della convergenza*, in G. Di Palma, S. Fabbrini e G. Freddi (a cura di), *Condannata al successo? L'Italia nell'Europa integrata*, Bologna, Il Mulino, pp. 287-323
- (2007), *Government under Berlusconi: The Functioning of the Core Institutions in Italy*, «West European Politics», 30, 4, 692-710
- Verzichelli L. (1999), *La politica di bilancio*, Bologna, Il Mulino
- von Hagen J. (2002), *Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, «The Economic and Social Review», 33, 3, pp. 263-284
- von Hagen J. e Harden I.J. (1995), *Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*, «European Economic Review», 39, 3-4, pp. 771-779
- Walton R.E. e McKersie R.B. (1965), *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*, New York, McGraw-Hill
- Weingast B.R., Shepsle K.A. e Johnsen C. (1981), *The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*, «Journal of Political Economy», 89, 4, pp. 642-664