

Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi

di Chiara Goretti e Luca Rizzuto¹

1. Il ruolo dei parlamenti nel processo di bilancio

A partire dai primi anni 90, numerose analisi si concentrano sul modo di migliorare la gestione della finanza pubblica. Continuando sulla linea di ricerca relativa alle regole fiscali², si sviluppano studi focalizzati sul disegno delle istituzioni, con approfondimenti sulla struttura della decisione all'interno dell'esecutivo, sulle procedure di approvazione del bilancio, sugli effetti della struttura partitica e delle leggi elettorali sulla performance fiscale del paese. Alesina Perotti (1995) dimostrano che le procedure e le istituzioni di bilancio influenzano i risultati di bilancio. *Institutional arrangements for public budgeting do matter.*

In quel periodo si costituisce un consenso prevalente sui potenziali effetti negativi che deriverebbero da poteri parlamentari non limitati nella decisione di bilancio, aspetto che porterebbe a squilibri fiscali ed eccesso di spesa. Per contrasto, una maggiore centralizzazione del potere di bilancio in capo all'esecutivo fornisce incentivi per raggiungere e mantenere la prudenza fiscale, portando ad una più solida disciplina e a disavanzi inferiori. L'adozione di procedure gerarchiche dovrebbe non solo portare a rivedere la posizione del legislativo rispetto all'esecutivo, ma anche a concentrare il potere nelle mani del ministro delle finanze, depotenziando il ruolo degli ministri di settore. La spiegazione teorica sottostante a tali analisi si fonda sull'esistenza del dilemma del common pool³, elemento di distorsione della decisione di bilancio e causa delle *fiscal failures* rilevate nell'esperienza empirica. Per neutralizzare le esternalità negative, occorre disegnare procedure e poteri che spingano all'interno della decisione finanziaria pubblica tutti quegli elementi che altrimenti produrrebbero una scelta subottimale.

¹ Consiglieri del Senato della Repubblica. Le opinioni e i giudizi espressi nel presente lavoro sono da addebitarsi interamente agli autori e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

² Si veda Banca d'Italia (2001).

³ Hallerberg, M., Von Hagen J., (1999).

Queste analisi suggeriscono procedure di preparazione e approvazione del bilancio centralizzate o gerarchiche nelle quali viene attribuito un ruolo forte ad un unico soggetto e al suo staff tecnico (il ministro delle finanze e il suo ministero) nelle negoziazioni all'interno dell'esecutivo, cui – in genere - fa riscontro un equivalente potere di coordinamento delle Commissioni bilancio (o finanze) in ambito parlamentare. Anche sulla base di tali studi, in alcuni paesi, sono state sviluppate procedure cd. top-down, definite cioè in modo tale da limitare progressivamente l'ambito della decisione, inizialmente decidendo sulla misura del disavanzo (con il voto iniziale sul saldo, che blocca le successive decisioni), poi sulla sua composizione, cioè sulla dimensione dell'intervento pubblico (con la fissazione del livello della spesa o delle entrate), infine votando progressive delimitazioni della spesa per aree di intervento.

Uno dei punti di debolezza dei sistemi di bilancio centralizzati viene, però, individuato (abbastanza unanimemente) nella scarsa trasparenza, caratteristica che rende la disciplina fiscale e il controllo della spesa più difficili da raggiungere (Alesina e altri 1999). Anche partendo da tali considerazioni, si sviluppa una folta letteratura sulla opportunità di costituire strutture tecniche indipendenti dall'esecutivo, i *fiscal councils*, il cui compito istituzionale è quello di garantire la trasparenza, con l'obiettivo di rompere il monopolio informativo dei governi.

Anche altri filoni di analisi sottolineano come – a partire dal dopoguerra – in molti dei paesi occidentali sia rilevabile un declino nell'influenza dei parlamenti nella decisione di bilancio. Aspetto legato a molti fattori, tra cui la devoluzione della spesa ad altri livelli di governo, la crescente complessità dell'azione pubblica, l'espansione della spesa per *entitlements* e il servizio del debito (Schick, 2002). I parlamenti hanno spesso lasciato volontariamente porzioni del loro potere di bilancio, delegando tali compiti all'esecutivo, poiché hanno accettato la visione che i parlamentari non possono andare contro la loro naturale inclinazione politica di tassare meno e spendere di più "... cioè i parlamenti non hanno fiducia in se stessi, ritengono di non essere in grado di fare decisioni finanziarie responsabili...". (Schick, 2002)

1.1. *La rivincita del parlamento*

In evoluzione rispetto a questa visione, negli anni più recenti una maggiore attenzione è stata posta sui potenziali rischi associati ad un sistema di bilancio molto centralizzato e gerarchico, il

cui potere è in mano ad un solo soggetto. Il dilemma è che un potere non mitigato dell'esecutivo può essere un *asset* nelle fasi iniziali delle riforme strutturali o economiche, ma rischia di diventare progressivamente una *liability*. *Checks and balances* sono necessari per assicurare una *good governance* (Santiso 2004).

I sistemi centralizzati prevedono una ampia discrezionalità dell'esecutivo e, quindi, possono impedire la stabilizzazione di meccanismi di *accountability* nella gestione finanziaria pubblica. Rendono le finanze pubbliche vulnerabili alla corruzione e alla *capture* e tendono a innestare elementi autoritari anche in contesti democratici. Questo vale in particolare nei paesi di nuova democrazia, nei quali una delle sfide istituzionali maggiori è quella di usufruire dei vantaggi di una forte autorità dell'esecutivo (necessaria per mantenere la disciplina fiscale), e al tempo stesso fornire adeguati contrappesi istituzionali per garantire una reale responsabilizzazione nella gestione delle risorse pubbliche (Santiso 2005).

Alla luce di tali considerazioni il ruolo del parlamento è stato riconsiderato nel più ampio contesto di rafforzamento della *governance* fiscale e consolidamento delle finanze pubbliche, quale soggetto in grado di svolgere una funzione chiave di *accountability* attraverso la propria identità di istituzione eletta e rappresentativa, costituzionalmente dotata di funzioni di controllo nei confronti dell'esecutivo. Parlamenti efficaci e responsabili possono aiutare a mitigare il rischio di una eccessiva discrezionalità dell'esecutivo.

Analogo ruolo viene riconosciuto al Parlamento nelle *OECD Guidelines for Budget Transparency* (OECD, 2001), nelle quali il suo coinvolgimento viene considerato come essenziale per avere un buon sistema di decisione di bilancio.

Alcune analisi sostengono che, per disegnare riforme sostenibili e che producano un effetto duraturo, occorre tenere presente la logica politica della decisione di bilancio ("*the politics of the budget*"). Ciò significa individuare gli attori del processo, identificare i loro interessi e gli incentivi, decifrare le istituzioni formali e informali che guidano il loro intervento; e questo vale soprattutto per il parlamento, uno dei protagonisti principali (Scartascini e Stein, 2004).

I processi di bilancio rimangono governati da istituzioni formali (i poteri legali del parlamento, le procedure di approvazione del bilancio) e da processi informali (l'adeguatezza della capacità istituzionale in termini di risorse interne, gli incentivi politici e individuali in capo ai rappresentanti eletti); influenze significative derivano in particolare dall'equilibrio delle forze

nell'ambito dei partiti, dal livello della competizione politica, dalla natura del sistema politico e dalla specificità delle regole elettorali.

2. Gli eventi in Italia negli ultimi decenni

Alcuni eventi hanno profondamente cambiato, negli ultimi decenni, natura e indirizzo del sistema politico-istituzionale italiano, intervenendo sulla dimensione verticale ed orizzontale dei rapporti tra i soggetti che definiscono la *governance* del paese. Anche le istituzioni di bilancio ne risultano modificate; il ruolo del Parlamento nella decisione finanziaria esce nel suo complesso indebolito, pur in assenza di esplicite riforme che gerarchizzano e centralizzano il processo di bilancio. Forse memore di antichi fasti, il parlamento sembra reticente a riconoscere tale cambiamento e ad affrontarlo con la ricerca di un diverso equilibrio istituzionale.

2.1. La dimensione verticale: la UE e il federalismo fiscale.

A partire dagli anni Novanta due processi concomitanti hanno contribuito a fiaccare, attraverso un progressivo svuotamento, il ruolo consolidato del parlamento italiano: la costituzione dell'Unione europea e l'adesione alla moneta unica, da una parte, la devoluzione fiscale e il decentramento di funzioni, dall'altra. I due processi hanno simultaneamente spinto competenze e responsabilità verso altri soggetti, lasciando un parlamento tendenzialmente inerziale rispetto all'esecutivo.

Con riferimento al primo aspetto, l'Italia - come gli altri paesi che partecipano alla moneta unica europea - è soggetta a regole fiscali che impongono limiti al disavanzo e al debito, la cui applicazione si fonda sul principio della *peer pressure*, sulla trasparenza delle informazioni e su processi sanzionatori.

Il rispetto delle regole europee è basato su un set di procedure che si sviluppa tra i governi nazionali, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea. In tale ambito un ruolo primario è oggi attribuito agli esecutivi; mentre i parlamenti nazionali stentano a trovare una collocazione. Negli ultimi anni, le stesse istituzioni europee hanno percepito il potenziale squilibrio che tale disegno istituzionale poteva produrre nella gestione domestica della politica fiscale e hanno sollecitato la promozione della *ownership* delle regole europee da parte di tutti i

soggetti coinvolti nella decisione e gestione del bilancio pubblico nazionale e, in particolare, dei parlamenti⁴. I governi sono sollecitati a trasmettere il programma di stabilità al proprio Parlamento o promuovere la discussione delle opinioni del consiglio. Si tratta ovviamente di un coinvolgimento difficile da comporre, che va al cuore del ruolo del parlamento nel definire le linee della politica fiscale.

La struttura della legge di contabilità riformata nel 1988 - sotto questo aspetto nelle grandi linee confermata dalla recente riforma - dà un ruolo importante all'esame parlamentare sugli obiettivi di medio termine. Seppur basato su dati programmatici proposti dal Governo⁵, è il voto sulla risoluzione parlamentare che determina l'effetto di vincolo preliminare sul governo per la costruzione della manovra relativa all'esercizio successivo.

Con la progressiva strutturazione delle regole europee, lo stesso ruolo del documento di programmazione è stato messo in discussione, a volte trattato come un duplicato dell'aggiornamento del Programma di stabilità. Sempre più frequentemente si è sentito enunciare, magari sottovoce, che i saldi sono imposti dalle regole europee e quindi avere un documento di programmazione esaminato dal Parlamento è inutile, poiché non vi è nulla da decidere. Posizione che non tiene conto dello stretto legame tra regole europee e procedure di programmazione interna, la cui esistenza ed efficacia viene considerata un elemento di successo per il rispetto degli obiettivi stabiliti a livello sopranazionale (Commissione Europea, 2007).

Il secondo aspetto che ha profondamente modificato le istituzioni di bilancio è rappresentato dal percorso di devoluzione fiscale, iniziato con il trasferimento di competenze amministrative degli anni novanta, sostenuto dalla riforma costituzionale del 2001, in corso di attuazione con la legge delega n. 42 del 2009.

Il contesto istituzionale che si è creato e che - verosimilmente - si strutturerà con l'attuazione del titolo V della Costituzione, vede un ampio numero di funzioni trasferite alle regioni, rimanendo a livello centrale la competenza su una limitata lista di materie e poteri di definizione dei principi fondamentali delle materie a competenza concorrente (nell'ambito dei quali si muoverà l'autonomia della potestà legislativa regionale). Di conseguenza, l'autorità legislativa diretta del Parlamento risulta oggi ridotta in numerose materie, ancorchè presente

⁴ ECOFIN Council Conclusions, October 2007, pag. 10 e Commissione Europea, (2007), pag. 135.

⁵ L'analisi comparata sottolinea come la modifica dei quadri di programmazione da parte del parlamento sia un evento del tutto eccezionale (Lienert J., 2005).

nella definizione dei principi fondamentali nelle materie concorrenti (ma è un intervento da farsi non troppo frequentemente, in termini molto generali). Il Parlamento è escluso dalle attività di coordinamento (ancora tutte da definire) che sembrano svolgersi, principalmente, nel rapporto tra gli esecutivi dei vari livelli di governo (Conferenze).

Pendenti sono le proposte di riforma costituzionale del bicameralismo perfetto italiano, che peraltro sembrerebbero più concentrate sulla ripartizione formale dei poteri tra le due camere, che non sulla identificazione di un ruolo delle assemblee elettive coerente con un sistema di governo maggiormente decentrato.

2.2. La dimensione orizzontale: la prevalenza dell'esecutivo

Uno altro dei trend principali che ha caratterizzato gli ultimi decenni in Italia, prefigura uno spostamento dell'equilibrio istituzionale tra esecutivo e legislativo, a favore del primo, avvenuto a parità di contesto costituzionale. L'Italia ha un sistema istituzionale che – per ragioni storiche - si fonda su un ruolo importante del parlamento. Numerosi sono stati i dibattiti sulle possibili modifiche della seconda parte della Costituzione (quella che regola i rapporti tra poteri), con proposte anche volte a rafforzare l'esecutivo. Ma nessuna di queste è mai arrivata ad uno stadio vicino all'approvazione.

Vi sono stati, a partire dai primi anni 90, ripetuti cambiamenti nelle leggi elettorali. Muovendo da un contesto politico caratterizzato da notevole instabilità degli esecutivi, però in un ambito di sostanziale continuità politica, prodotta dall'assenza di alternanza, le modifiche al sistema elettorale (partite dai risultati di un referendum abrogativo) hanno consentito la formazione di un sistema bipolare, contrassegnato tuttavia da una notevole frammentazione. A partire dal 1992, ogni tornata elettorale ha determinato l'alternanza della maggioranza di governo, Successivi interventi, confermando il bipolarismo, hanno condotto ad una riduzione del numero dei partiti, con una persistenza della frammentazione all'interno delle coalizioni/partiti⁶.

L'assetto non sembra ancora definito. Di tanto in tanto emergono proposte di ulteriori cambiamenti, ma la direzione non è chiara. Da una parte si invoca la trasformazione del bipolarismo in bipartitismo, a volte si auspica una inversione di tendenza verso sistemi elettorali che non formino le alleanze prima delle consultazioni.

⁶ Per maggiori approfondimenti si veda D'Alimonte R., Fusaro C., (2008).

Alcuni commentatori vedono nell'evoluzione del sistema partitico in connessione con la legge elettorale (un sistema più bipolare, ma ancora frammentato) una delle cause del cambiamento nell'equilibrio dei poteri tra governo e parlamento.

Il cambiamento emerge di fatto e due sono gli indicatori: l'uso dei decreti-legge e il ricorso al voto di fiducia. La consuetudine a valersi di decreti-legge risale a molto prima dell'evoluzione istituzionale descritta. Paradossalmente, l'intervento della Corte Costituzionale del 1996⁷, che ne escludeva la reiterabilità, anche con l'obiettivo di ricondurre lo strumento del decreto-legge entro i limiti costituzionali ad esso assegnati, ha innestato un cambiamento che rende, oggi, i decreti-legge un potente strumento dell'esecutivo. Utilizzando istituti già presenti nei regolamenti parlamentari, infatti, l'esecutivo e la sua maggioranza riescono a garantire la conversione nei 60 giorni previsti dalla Costituzione⁸. Di fatto, dati i ristretti limiti di tempo a disposizione, sui decreti-legge si svolge oggi una sola lettura effettiva, nella Camera che per prima inizia l'esame; la seconda lettura conferma in genere il testo prodotto dalla prima, in rari casi apporta modifiche. Visto che si tratta di norme già entrate in vigore, la soppressione o modifiche importanti delle disposizioni contenute nel testo iniziale avvengono solo eccezionalmente.

Tali cambiamenti sono dimostrati da indicatori eloquenti quali la percentuale delle nuove autorizzazioni di spesa riferibili a decreti-legge sul totale di quelle approvate durante l'anno, che ormai da vari anni indica un'entità ormai prossima al 100 per cento. Nel 2008 non è stata approvata alcuna legge di spesa di iniziativa parlamentare, mentre i decreti-legge rappresentavano il 99,9% dei nuovi oneri. I relativi valori per i primi otto mesi del 2009 evidenziano un 99,9% di iniziativa governativa e nell'ambito di questa un peso dei decreti-legge intorno al 90%⁹.

Il voto di fiducia è uno strumento caratteristico dei sistemi parlamentari e rappresenta l'emblema del rapporto tra esecutivo e legislativo. Il governo, quando pone la questione di fiducia, chiede un voto positivo alla propria maggioranza; se il voto risulta negativo, il governo "cade". Nell'uso invalso negli anni recenti, il voto di fiducia non costituisce più un evento eccezionale, ma viene richiesto per accelerare l'approvazione di provvedimenti all'esame del

⁷ Sentenza n. 360 del 1996.

⁸ Si veda Gianniti L., Lupo N., (2008).

⁹ Servizio del bilancio del Senato, LEGISLAZIONE DI SPESA (1° gennaio – 31 agosto 2009), ED n. 23 del 2009 e LEGISLAZIONE DI SPESA (1° settembre – 31 dicembre 2008), ED n. 12 del 2009

parlamento; poiché la Costituzione prescrive che le leggi siano votate articolo per articolo, la questione di fiducia viene in genere posta sul testo già all'esame del parlamento accorpato in un articolo unico. Per questo si parla di *maxiemendamento*, perché di solito è formulato come un emendamento interamente sostitutivo del testo in esame. La richiesta di voto di fiducia produce importanti effetti procedurali, giustificati dall'eccezionalità dello strumento, travolgendo, nelle regole parlamentari, la normale procedura legislativa.

A partire dal 2002, il numero dei voti di fiducia è aumentato in modo significativo. Spesso le Presidenze chiedono che la fiducia venga posta sul testo approvato della commissione, in cui in molti casi vengono incorporate ulteriori istanze della maggioranza, ma è indubitabile che la facoltà del governo di scegliere l'oggetto del voto di fiducia costituisce un filtro molto potente al potere parlamentare di emendamento.

I due strumenti poi interagiscono, limitando i tempi di esame e bloccando il testo da approvare.

È da sottolineare che il ricorso a decreti-legge e voto di fiducia è stato comune a tutte le maggioranze, indipendentemente dalla loro caratterizzazione politica. In realtà, sembra riflettere una scelta che mira a superare la frammentazione del sistema partitico; è uno sviluppo che ha poco a che fare con il rapporto tra maggioranza e opposizione, ma sembra riguardare piuttosto il governo e la propria maggioranza, quindi il rapporto tra governo e parlamento.

2.3. *Governo-parlamento nella decisione finanziaria*

Le tendenze dell'evoluzione dei rapporti tra governo e parlamento descritte sopra si riflettono con grande evidenza nelle importanti trasformazioni che hanno interessato procedure e contenuto della decisione finanziaria. I due fenomeni descritti, il ricorso allo strumento del decreto-legge e al voto di fiducia, si sono manifestati in modo macroscopico anche nell'ambito della decisione di bilancio, in cui, a partire dal 2002, sulla legge finanziaria è sempre stato chiesto il voto di fiducia di almeno un ramo del parlamento¹⁰, ovvero (o contemporaneamente) una parte consistente della manovra correttiva di finanza pubblica è stata adottata mediante decreto-legge, sul quale poi è stata posta la questione di fiducia.

¹⁰ Si veda anche Pisauro G., (2009).

Se le conseguenze del ricorso al decreto-legge sulla tempistica dell'esame parlamentare appaiono abbastanza ovvie, più sottili sono i risvolti procedurali nel caso del ricorso alla fiducia. L'effetto diretto dell'esclusione della possibilità di discutere emendamenti alternativi rispetto al testo proposto dal Governo nasconde altre, forse più delicate conseguenze. Come visto sopra, la richiesta di voto di fiducia implica, infatti, nella prassi applicativa tradizionale dei regolamenti parlamentari, il travolgimento delle normali procedure di approvazione delle leggi, giustificato dall'eccezionalità del ricorso stesso alla fiducia. In particolare, l'apposizione del voto di fiducia su un testo esclude, per definizione, il normale iter di esame, che comprende una serie di pareri, tra cui quello "filtro" della commissione bilancio, volto a verificare la correttezza della copertura finanziaria. L'approvazione mediante voto di fiducia di leggi finanziarie e decreti-legge finanziariamente rilevanti implica, dunque, la sospensione automatica di tale esercizio di verifica, con ovvie conseguenze in termini di trasparenza e tutela della disciplina fiscale.

La problematicità di tale conseguenza è stata avvertita abbastanza prontamente, tanto da dare vita a una procedura innovativa, non espressamente codificata dai regolamenti parlamentari, che consente di recuperare indirettamente un ruolo di verifica della copertura finanziaria in capo alla commissione bilancio, pur in presenza di un voto di fiducia. Tale procedura, introdotta al Senato a partire dalla sessione di bilancio 2005 (e nota infatti nel gergo parlamentare come "procedura Pera"), prevede che il testo su cui viene posta la fiducia venga deferito alla commissione bilancio perché effettui un vaglio sul rispetto delle regole di copertura finanziaria. Non è un vero e proprio parere, con le conseguenze procedurali vincolanti caratteristiche dei pareri formulati dalla Commissione bilancio ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione, ma piuttosto una sorta di informativa resa al Presidente del Senato. Tale procedura può dar luogo all'eliminazione dal testo di parti non in linea con le regole contabili poste a tutela della neutralità finanziaria¹¹.

Si tratta, come è ovvio, di una soluzione pragmatica di compromesso, volta a recuperare la ratio di procedure parlamentari, che altrimenti verrebbero travolte da un ricorso patologico (in quanto non più eccezionale, ma ordinario e sistematico) al voto di fiducia.

Il vaglio della commissione bilancio si è poi ulteriormente esteso a valutare un altro aspetto di rilievo per le tematiche qui trattate, e cioè il contenuto del testo soggetto a fiducia, portando a individuare ed espungere (come è avvenuto anche nell'ultima sessione di bilancio 2010) parti

¹¹ La Camera dei deputati ha individuato una procedura analoga, che prevede l'espressione di un parere sul testo depositato dal Governo prima che questo ponga la questione di fiducia.

dell'emendamento corrispondenti a temi non precedentemente affrontati dalla commissione stessa nell'esame della legge finanziaria. Un filtro quindi tendente a limitare il contenuto del testo sottoposto a fiducia, che – in base alle norme procedurali della sessione - non può contenere parti normative nuove rispetto ad emendamenti già esaminati dalla commissione.

2.4. Il sovraccarico decisionale nella sessione di bilancio

Questo aspetto contenutistico introduce a un altro elemento problematico nel rapporto tra parlamento e governo nella decisione finanziaria.

L'utilizzo di strumenti come la fiducia e il decreto-legge viene presentato anche come un rimedio per fronteggiare il sovraccarico decisionale che ha afflitto la legge finanziaria fin dalla sua introduzione, alla fine degli anni '70: la certezza dei tempi di approvazione ha sempre rappresentato uno stimolo irresistibile ad utilizzare tale veicolo per introdurre le materie normative più disparate, a dispetto dei vincoli contenutistici introdotti a più riprese (prima con la riforma del 1988, poi con quella del 1999). Tali vincoli sono risultati nell'esperienza applicativa intrinsecamente viziati, in quanto legati a valutazioni di carattere qualitativo sulle singole disposizioni ammesse o vietate. È sufficiente pensare alla difficoltà concettuale di definire il carattere ordinamentale, o di isolare gli interventi finalizzati al sostegno o al rilancio dell'economia, oppure quelli a carattere localistico o microsettoriale. In ogni caso, l'esperienza dimostra l'inattendibilità di qualunque classificazione o tassonomia non legata a una precisa valutazione quantitativa degli effetti finanziari associati alla disposizione.

L'effetto è stato ovviamente quello di perpetuare provvedimenti finanziari dal contenuto debordante e ingestibile, da cui è derivato il desiderio, quasi ossessivo, di ridurre il carico decisionale della sessione di bilancio¹². La scelta di "alleggerire" la sessione ha portato nel 2008 all'adozione della manovra anticipata all'estate e triennializzata (mediante il decreto-legge n. 112 del 2008) e alla esclusione delle misure per lo sviluppo dal contenuto della finanziaria. Aspetto confermato dalla riforma della legge di contabilità da poco approvata, la quale esclude dal contenuto della legge di stabilità (il nuovo nome assegnato alla legge finanziaria) le misure espansive non derivanti dalle tabelle o dalla modulazione dei parametri tributari. Ciò implica che le misure di spesa, anche quelle autorizzatorie di nuovi stanziamenti, devono trovare collocazione in altri strumenti, presumibilmente i provvedimenti collegati.

¹² Si veda al riguardo Pisauro G., Visco V., (2008).

Una chiave di lettura maliziosa della scelta di anticipare gran parte della manovra di bilancio a luglio la ricondurrebbe a una intenzione precisa di spalmare su più piani la componente di negoziazione nell'ambito dell'esecutivo sui temi finanziari, trattative che – se caricate tutte al 30 settembre, data ultima di presentazione dei documenti di bilancio - diventerebbero insostenibili per un ministro dell'economia, pressato dalle richieste, simultanee e comparative, di ministri di spesa spesso incapaci di esporsi su una rigorosa e nitida gerarchizzazione delle priorità, in un contesto di debolezza tecnica della programmazione delle esigenze finanziarie. Aspetto particolarmente pericoloso in un sistema politico che si presenta frammentato e, con la minaccia di spostarsi in parlamento, preme sulla decisione con la forza del condizionamento.

Tale soluzione non apparirebbe in linea, però, con le caratteristiche tipiche della decisione annuale di finanza pubblica, il cui obiettivo dovrebbe essere quello di definire – in una sede unitaria - le entrate e le spese che verranno gestite nel corso dell'esercizio, nella prospettiva del loro equilibrio, della coerenza della loro allocazione, dell'efficacia operativa della loro autorizzazione. Il dibattito che ha condotto alla riforma ha consegnato un modello snello di legge di stabilità, ma non sembra aver evidenziato una adeguata riflessione sull'opportunità di allontanare alcuni contenuti dalla sessione. Non si è valutato se vi erano vincoli o controindicazioni a – semplicemente – espellere una parte della decisione, quella di aumento o riallocazione degli stanziamenti di spesa; aspetto che in tutti i paesi OCSE fa parte, di diritto, della decisione annuale di bilancio, la cui “compattezza” rappresenta anzi la garanzia di una corretta gerarchizzazione delle priorità, elemento cruciale per rendere credibile la politica fiscale.

Tale scelta apre, invece, la strada all'intensificazione di un fenomeno la cui portata si è già manifestata e, cioè, la frammentazione della decisione legislativa di spesa e la sua esplosione in una serie di provvedimenti con l'intento, anche dichiarato, di ricomporre, a parità di saldo, il quadro di finanza pubblica, intervenendo su singole voci di entrata e di spesa, spesso contestualmente all'esame del disegno di legge di bilancio e finanziaria o a pochi giorni dalla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Il nuovo contenuto della legge di stabilità rende, quindi, ancora più evidente ed esaspera quella frammentazione della decisione di spesa che indubbiamente risultava presente già nella riforma del 1988, sostenuta da specifici strumenti contabili (i cd. fondi speciali, noti in gergo anche come fondi globali), mega-fondi "indistinti" iscritti in bilancio, da utilizzare in corso

d'anno per fornire copertura di nuovi provvedimenti di spesa. Mediante l'uso di tali fondi, la decisione di spesa veniva rinviata ad un momento successivo e allontanata dalla sessione. Strumenti contabili che - non a caso - hanno suscitato sempre diffidenza e commenti critici da parte degli organismi internazionali, che ne hanno sottolineato la scarsa trasparenza ai fini della scelta allocativa e il debole raccordo con la sessione annuale di finanza pubblica.

Lo strumento dei fondi speciali, che costituisce il fondamento del modello di copertura finanziaria delle leggi di spesa in corso d'anno, è stato, di fatto, da alcuni anni ridimensionato (nel senso che la loro consistenza finanziaria è sempre più ridotta), ma non per una scelta di migliore razionalità e nitidezza allocativa. Nella sostanza, infatti, essi sono stati sostituiti da ulteriori fondi che assolvono alla stessa funzione, ma in modo ancora meno trasparente. Fondi nati a tale scopo o piegati all'esigenza di servire da involucri su cui dirottare (da cui attingere) risorse provenienti da (destinate alla copertura di) misure di spesa o di entrata, scollegate tra di loro e prive di raccordo con la decisione annuale di finanza pubblica. Le priorità politiche dell'esecutivo e della sua maggioranza non sono quindi individuabili nel momento della decisione annuale di bilancio, ma emergeranno solo ex post, per chi ha la pazienza di leggere i documenti di consuntivo, come somma di una sequenza di singoli interventi.

L'uso e l'abuso dei fondi di appoggio (può apparire eloquentemente comico che uno di essi sia noto in gergo come "fondo-lavatrice", per l'uso disinvolto che se ne fa anche rispetto alle più elementari regole contabili), garantisce, da un punto di vista formale, la puntuale osservanza dell'obbligo di copertura finanziaria delle leggi di spesa, consentendo di spalmare lungo tutto il corso dell'anno una serie di misure aggiuntive.

La frammentazione della decisione finanziaria interferisce, però, con numerosi principi sottostanti ad un equilibrato sistema di *budgeting*. Impedisce l'innestarsi del circolo virtuoso della responsabilità dirigenziale, che può operare solo in presenza di un risultato da ottenere con determinate risorse assegnate; inficiando, così, quella "fedeltà" di esecuzione del bilancio rispetto a quello approvato, che secondo un'ampia letteratura costituisce un fattore cruciale di successo delle *policies* di contenimento del disavanzo e del debito (Ljungman, 2009). Esecuzione disciplinata che indubbiamente non può non essere compromessa da una continua, ricomposizione di entrate e spese indotta da un susseguirsi di provvedimenti che sembrano ispirati da una logica emergenziale e da una spinta centrifuga rispetto agli equilibri di bilancio definiti con la manovra annuale di finanza pubblica.

Con l'ulteriore effetto di bloccare il circuito della responsabilità politica, in base al quale – al fine di fornire agli operatori economici il quadro nitido e credibile degli obiettivi di *policy* - il decisore rinuncia a una parte della propria discrezionalità, per garantire nel tempo il quadro giuridico di riferimento.

Il tentativo di alleggerire la decisione annuale di bilancio non sembra aver tenuto conto, inoltre, che contenuti legislativi debordanti sono anche connessi con persistenti fattori patologici della qualità legislativa nel nostro Paese. Lo spostamento “dentro o fuori” della sessione ha lasciato, quindi, irrisolti tutta una serie di nodi attinenti ai criteri tecnici di produzione legislativa: il risultato è stato semplicemente quello di prefigurare una moltiplicazione di leggi omnibus, nelle quali si riversa una mole di misure di carattere minuto, disposizioni ordinamentali, autorizzazioni di spesa indifferibili e urgenti, che necessitano, a causa della natura emergenziale, di veicoli preferenziali per completare il loro iter, come la legge finanziaria prima e i decreti-legge o il voto di fiducia ora. Ma che spesso – proprio a causa di tale natura – non sono ben ponderate, hanno bisogno di successive correzioni, da adottare magari con ulteriori decreti-legge per imporne l'approvazione tempestiva, dando vita a un circuito vizioso esemplificato splendidamente dai cd. decreti-legge mille-proroghe.

L'alleggerimento del contenuto della legge finanziaria, presentato agli osservatori e all'opinione pubblica come una razionalizzazione del metodo di decisione finanziaria, sembra prefigurare il ricorso a una politica di bilancio "dalle mani libere", che si vorrebbe non costretta da regole fiscali e procedurali, più di quanto non sia reso necessario dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione monetaria europea (quindi dall'ottenere un saldo in linea con quanto concordato) e purché sia assicurato il formale rispetto ex-ante della regola contabile della copertura finanziaria; libera di assecondare le esigenze che si manifestino nel corso dell'anno. Modello che – dietro la libertà della scelta politica - nasconde, anche, la preferenza per schemi decisionali flessibili, resi necessari da una debole capacità di programmazione delle esigenze finanziarie, una incertezza patologica del quadro delle risorse disponibili, legata a sua volta a limitate capacità previsive sul lato delle entrate e di controllo dei flussi di spesa.

Qual è il riflesso di tutto ciò sull'attività del parlamento? Il parlamento – compreso nei propri poteri, nel tempo a disposizione per l'esame dei provvedimenti, nella possibilità di intervenire

con modifiche autonome – sembra indulgere frequentemente alle "worst practices" note alla letteratura sulla scelta pubblica: intereventi microsettoriali o confinati all'orizzonte di limitate *constituencies*, *pork barrel*, *logrolling* e così via. La ingente mole di emendamenti presentati potrebbe ingannare e restituire l'immagine di una fervida operosità delle Camere. In realtà, gli emendamenti parlamentari sono spesso espressione di impulsi del governo, nella misura in cui vi è bisogno di correggere quanto inserito in precedenza; inoltre, l'utilizzo sistematico della fiducia per l'approvazione dei provvedimenti denota che nell'ambito della decisione finanziaria il ruolo parlamentare è comunque filtrato e intermediato da una valutazione di compatibilità saldamente ancorata nell'esecutivo.

La vicenda dell'iter parlamentare della legge finanziaria 2010 conferma tale assunto. Nel passaggio in seconda lettura alla Camera è cambiata completamente la composizione della manovra, a parità di saldo, sulla base delle proposte governative. Il raddoppio dell'entità della manovra lorda, finanziato dagli introiti accertati del cd. scudo fiscale (misura adottata in un provvedimento precedente ed estraneo alla sessione di bilancio), rappresenta l'attuazione di un orientamento già preannunciato dal governo, la stessa ripartizione delle nuove risorse disponibili tra le diverse finalizzazioni riflette priorità allocative decise dal governo ed è addirittura affidata al governo stesso in sede di riparto di un ennesimo fondo.

2.5. Gli emendamenti presentati sono una misura del potere parlamentare?

Profilo peculiare dell'attività parlamentare nel campo della finanza pubblica è dato oggi dalla forte prevalenza dell'attività consultiva della commissione bilancio, finalizzata a esprimere pareri sui disegni di legge di spesa. Un'attività svolta praticamente su tutti i provvedimenti all'esame del parlamento (al di fuori della sessione) e la cui *ratio* discende dall'articolo 81, quarto comma della Costituzione ("Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"). L'attuazione della disposizione costituzionale ha portato ad un sistema di procedure, su cui si innesta il ciclo della quantificazione¹³. Ogni disegno di legge presentato dal governo deve essere accompagnato dalla relazione tecnica e individuare la copertura finanziaria corrispondente agli oneri; dal lato parlamentare, sono attivate procedure che – sulla base della verifica tecnica della quantificazione e della relativa copertura finanziaria – sfociano in pareri resi dalla commissione bilancio, muniti di particolari conseguenze procedurali,

¹³ Si veda De Ioanna P., (1993).

qualora sia accertato il mancato rispetto dell'articolo 81 della Costituzione. Procedura di verifica di copertura ed espressione di parere che viene replicata per ogni singolo emendamento presentato ai disegni di legge.

L'evoluzione registrata negli ultimi anni evidenzia che - al di fuori della sessione di bilancio - l'attività consultiva assorbe in via prevalente, se non totalitaria, i lavori della commissione bilancio, che risultano ingolfati dall'esame puntuale e pignolo di numerosissime modifiche ai disegni di legge, dalla portata spesso micro e comunque in assenza di un reale supporto informativo circa le variabili rilevanti per un'accurata valutazione degli effetti di entrata o di spesa, dato che la predisposizione di una relazione tecnica è formalmente richiesta solo per i testi di provenienza governativa. Nel 2009, le sedute della commissione bilancio sono state 161, di cui non dedicate all'attività consultiva sono state solo 37, comprensive però dell'esame del bilancio e finanziaria, dell'assestamento e del rendiconto. Inoltre, 45 volte si è riunita la sottocommissione pareri, che svolge per definizione esclusivamente attività consultiva.

L'esame parlamentare dei disegni di legge (conversione dei decreti-legge inclusa) è connotato dall'applicazione meccanica di tali procedure, associata all'aumento dei provvedimenti esaminati al di fuori della sessione di bilancio e alla tendenza all'iperinflazione degli emendamenti, la stragrande maggioranza dei quali destinata a non essere mai approvata. L'esame di un decreto-legge, di un provvedimento collegato o comunque di un disegno di legge in materia economica implica di solito la necessità di esaminare vari tomi contenenti centinaia di singoli emendamenti. Quando invece di fronte a complesse normative introdotte dal disegno di legge principale, le stesse commissioni sono chiamate ad esprimersi in tempi comparativamente brevi.

Il rilievo dedicato a questo tipo di attività, che certamente non appare svolta in modo efficiente¹⁴, trova forse una spiegazione nel potere che il giudizio "salomonico" attribuisce alla commissione sulla sorte di ogni singolo emendamento. Ruolo che può avere anche una certa rilevanza politica, nel tentativo (solitamente inutile) dell'opposizione di turno di creare difficoltà sui testi di provenienza governativa, cui risponde la maggioranza con voti compatti; e nell'ulteriore aspirazione dell'opposizione di far arrivare al dibattito i propri emendamenti, destinati inevitabilmente ad essere respinti. Proprio la forte interazione con tutto ciò che

¹⁴ Efficienza in senso economico, di relazione tra risorse impiegate (politiche e tecniche) e risultato ottenuto (maggiore disciplina fiscale e controllo della spesa).

avviene in parlamento sul piano politico, basata su tale potere simile al “veto” concesso dal regolamento, rende la commissione bilancio tra le commissioni più "potenti", nel seppur magro quadro parlamentare.

Stupisce, però, il fatto che un'analisi così capillare e minuziosa non stimoli parallelamente i parlamentari ad approfondimenti degli andamenti aggregati ed ex post degli stessi comparti di spesa o di entrata su cui vanno ad incidere disegni di legge ed emendamenti esaminati ex-ante, aspetto che verosimilmente potrebbe acquisire ben più ampia rilevanza politica.

Risale senza dubbio a lontane radici l'impostazione in base alla quale il fulcro dell'attività parlamentare in materia di bilancio è imperniato sui formali poteri autorizzatori, espressione dell'autorità del legislativo in quanto atti a porre un limite giuridico alla successiva gestione finanziaria affidata all'esecutivo. Questo tipo di attenzione focalizzata sul momento ex-ante della decisione si ritrova, oggi, anche nel modo in cui il Parlamento affronta la valutazione della compatibilità finanziaria delle nuove decisioni di spesa, proiettata su una logica prevalentemente formale, indifferente nei confronti della successiva attuazione e quindi incapace di basarsi su criteri diversi da quelli contabili. Sia la normativa di contabilità, sia le norme regolamentari interne spingono infatti a costruire procedure in cui l'attenzione per gli aspetti finanziari associati ai singoli disegni di legge è prevalentemente concentrata su una visione ex ante e al margine.

3. Alla ricerca di una nuova identità

L'evoluzione storica descritta configura, in Italia, un contesto che dovrebbe spingere il parlamento ad acquisire un più moderno (o forse più antico?) concetto di *power of the purse*. Il suo contributo nelle materie finanziarie non sembrerebbe in linea con quello che – secondo Allen Schick - i Parlamenti hanno oggi il "dovere" di fare, cioè di assicurare che le misure di entrata e di spesa autorizzate annualmente siano fiscalmente sostenibili (*fiscally sound*), corrispondano alle esigenze dei cittadini nell'ambito delle risorse disponibili (come riconosciute dalle priorità politiche espresse dalla maggioranza in carica) e che tali risorse siano usate propriamente ed efficientemente.

Gli studi sul ruolo del parlamento si concentrano sulle prime fasi del processo di bilancio, in particolare sulla approvazione. Minore attenzione viene data al contributo che potrebbe dare il

parlamento alle fasi successive e in particolare al controllo dell'esecuzione, allo scrutinio sulla riallocazione del bilancio e alla verifica dei risultati. Come sottolinea l'analisi comparata, gli emendamenti non sono l'unico modo per misurare l'ampiezza dell'influenza del parlamento sulla decisione di bilancio.

Nei paesi democratici, le Costituzioni prevedono che il parlamento possa svolgere funzioni di *oversight* sull'esecutivo, aspetto che deriva dall'origine storica delle camere rappresentative, nate per controllare il sovrano nella gestione delle risorse prelevate alla collettività. In alcuni paesi, anche di antichissima democrazia, il ruolo di controllo si è sviluppato in modo particolare, aspetto testimoniato dalla *Public Account Committee* del Regno Unito, che esercita le proprie funzioni dal 1866. In alcuni casi, lo svanire di un ruolo diretto di modifica del bilancio si è accompagnato all'emergere di un fortissimo potere di indirizzo, mediato dal controllo dell'esecuzione del bilancio e dei risultati ottenuti.

3.2. *Missing in Italy: the parliamentary oversight*

Una delle principali debolezze del parlamento italiano in campo finanziario è rappresentata dal troppo limitato svolgimento di attività di controllo della gestione delle risorse pubbliche; aspetto che implica il monitoraggio in corso d'anno e una valutazione dei risultati di consuntivo. In senso più ampio, non è sufficientemente sviluppata l'azione di *oversight* del parlamento sull'esecutivo, intendendo con tale termine un principio esteso di supervisione, che può essere sviluppato ex ante o ex post, sugli aggregati e sulle grandi scelte di fiscal policy, come sul dettaglio di attuazione del singolo programma. L'azione di *oversight* non è mutuamente esclusiva di un potere di emendamento, ma implica una prospettiva diversa, di più lungo periodo.

Nel sistema italiano sono presenti numerose procedure e strumenti per l'esercizio dell'attività di monitoraggio e controllo sull'attività dell'esecutivo. I regolamenti parlamentari prevedono una serie di procedimenti conoscitivi e ispettivi, che comprendono indagini conoscitive, audizioni, interrogazioni, interpellanze, commissioni d'inchiesta. Vi sono poi specifiche procedure di indirizzo politico nei confronti del governo, come la mozione, la risoluzione (in assemblea e in commissione), gli ordini del giorno¹⁵. Si tratta di un apparato potenzialmente

¹⁵ Gianniti L., Lupo N., (2008).

formidabile, molto utilizzato, ma che potrebbe essere ulteriormente sviluppato per rendere maggiormente efficace la capacità di controllo del parlamento.

L'esame dei conti consuntivi, previsto appositamente dalla norma costituzionale, risulta nella realizzazione concreta particolarmente debole. La procedura di approvazione del rendiconto, svolta in forma congiunta a quella dell'assestamento, segue i medesimi criteri stabiliti per l'esame del bilancio, con alcune limitate differenze. Esso deve essere presentato entro il 30 giugno al parlamento, dopo la parificazione della corte dei conti, ed è esaminato dalla commissione bilancio in sede referente; le commissioni di merito sono chiamate a formulare un parere. Successivamente il rendiconto viene votato dall'assemblea. L'esame del rendiconto riceve nel complesso poca attenzione, di solito nascosto dall'altro gigante inutile, l'assestamento. Migliaia di pagine che, nel 2009 per il rendiconto 2008, sono state esaminate dalla commissione bilancio in sole 4 sedute, di cui 3 dedicate anche all'assestamento, che ne ha assorbito la maggior parte del tempo. In genere, le commissioni di merito hanno dedicato all'esame congiunto di assestamento e rendiconto una sola riunione, un limitato numero ha concluso l'esame in due sedute. Da notare che si trattava mediamente di sedute relativamente brevi.

Per affrontare questa oggettiva carenza di capacità di controllo, si sono avuti anche tentativi di istituire organismi analoghi alla Public Account Committee (ad es. di recente è stato proposto un Comitato bicamerale per il controllo della spesa pubblica¹⁶), anche se l'esperienza internazionale dimostra che sottocomitati della commissione bilancio o la commissione stessa sono in condizione di creare un soddisfacente contesto istituzionale per lavorare efficacemente sull'*oversight*.

Se il parlamento scegliesse un diverso approccio, lo spostamento di attenzione implicito nel cambiamento sarebbe imponente. Significherebbe ridurre (anche se - verosimilmente - non abbandonare) l'attività emendativa nell'ambito del procedimento legislativo, per spostarsi al controllo, al dibattito e all'indirizzo dell'azione politica. La capacità di guidare un dibattito - se concreta - limiterebbe la necessità di (o il rimpianto verso) una attività emendativa diretta. Il potere di bilancio deriverebbe dalla capacità di influenzare le scelte politiche, identificare le

¹⁶ Nell'ambito di una proposta di modifica al regolamento della Camera dei deputati presentata dai deputati Bressa e altri (XVI Legislatura, Doc. II, n. 9): v. in particolare art. 124-bis, che attribuisce al Comitato le seguenti funzioni: "cura il monitoraggio dei principali flussi di finanza pubblica; controlla la spesa pubblica, valutandone l'economicità, l'efficienza e l'efficacia; verifica i dati relativi all'effettivo andamento degli effetti finanziari delle leggi".

priorità, garantire che l'allocazione effettiva riflessa nei documenti di bilancio rispetti queste priorità.

La diversa funzione parlamentare si dovrebbe sostenere attraverso un ampliamento e cambiamento di prospettiva, fondandosi su un deciso superamento della visione di margine e acquisendo una prospettiva da un lato aggregata, dall'altro di settore.

L'analisi aggregata dovrebbe consentire di meglio comprendere gli effetti delle decisioni nell'ambito degli obiettivi dell'azione pubblica. Questa dovrebbe essere propria della Commissione bilancio e, attraverso la visione di insieme, dovrebbe portare ad una maggiore consapevolezza dell'importanza della scelta allocativa e della sua coerenza nel tempo, evidenziando che, in un contesto di risorse scarse, la copertura non è un dettaglio tecnico, ma è lo specchio del cambiamento delle priorità politiche, di un intervento che "sale" nella gerarchia di tali priorità, rispetto ad altri interventi, che per necessità "scendono".

L'analisi di settore è necessaria in quanto l'attività di *oversight* richiede di entrare nello specifico delle *policies*, anche se non necessariamente a livello delle singole leggi intervenute a regolare un settore o un programma. Un diverso ruolo parlamentare presuppone, altresì, il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle commissioni di merito, oggi considerate (al pari dei ministri di settore) finanziariamente irresponsabili e incapaci di seguire modelli diversi. È vero che le commissioni di settore rispondono ad incentivi diversi dalla commissione bilancio, ma l'assenza di un tentativo di responsabilizzazione finanziaria, che promuova a tutti i livelli una valutazione dei risultati in presenza di risorse scarse, rischia di compromettere qualsiasi tentativo di modificare la prospettiva del parlamento in materia di bilancio.

Le due prospettive - di previsione aggregata e di consuntivo - si unirebbero, in modo tale che la conoscenza di ciò che è avvenuto ed è stato realizzato costituisca base ed indirizzo per gli interventi futuri. L'ottica di consuntivo consentirebbe una più spietata valutazione delle innovazioni di settore e in generale dell'intera politica settoriale; si forzerebbero gli esecutivi a riflettere maggiormente sulla sistematicità delle proposte di intervento.

3.3. Le condizioni di contorno: incentivo politico e apparato informativo

Non sono chiari, nell'esperienza internazionale, i presupposti concreti affinché un parlamento si incammini verso una partecipazione "virtuosa" nella gestione finanziaria pubblica. Sono, a volte, evidenziate alcune condizioni di contorno necessarie (ma non sufficienti) affinché tale

transizione possa svilupparsi. La letteratura comparata evidenzia in particolare l'esistenza di un *commitment* politico (cioè di incentivi adeguati che operano sui rappresentanti eletti) e la disponibilità di informazioni affidabili e tempestive.

Entrambi questi aspetti, in Italia, richiedono ulteriori approfondimenti.

Il problema dell'informazione è oggi, una questione viva. Il sistema sembra bloccato; viene realizzato un lento, seppur progressivo miglioramento nella qualità e organicità della documentazione disponibile solo per alcuni ambiti obbligati (di solito legati ai quadri informativi richiesti dalle regole sopranazionali, es. raccordo fabbisogno-indebitamento); per altri aspetti, altrettanto importanti, non sembra esservi innovazione qualitativa. I dati trasmessi al parlamento sono spesso non coerenti e non affidabili. Il punto da domandarsi è se dati coerenti siano disponibili per l'esecutivo; a volte sembra essere di fronte ad un gap informativo che potrebbe inficiare la stessa attività del governo.

Si è strutturato un circuito negativo: dal parlamento viene richiesta una informazione, ritenuta politicamente utile, che spesso non è disponibile e a volte non è affidabile. Poiché la domanda di informazioni non viene riproposta (la politica non perde tempo...), non vi è pressione al miglioramento qualitativo. Se – per caso - una domanda di informazioni venisse ripresentata, si ripartirebbe dal punto iniziale. In linea generale, si continua a scrivere nelle leggi che il governo deve trasmettere relazioni al parlamento per avere una migliore informazione, ma non si lavora sulla qualità dell'informazione esistente.

Il raggiungimento di un punto morto si riflette nella sotterranea riproposizione – da alcuni anni a questa parte - della costituzione di una *authority* per la trasparenza, segno di una incapacità delle strutture tecniche esistenti di affrontare il problema e risolverlo. Si fa strada l'idea, molto nazionale, che solo qualcun altro, dall'esterno, possa affrontare la questione e sciogliere le tensioni che ne bloccano la soluzione.

L'altro aspetto considerato necessario, il *commitment* della politica, sembra scontare, in Italia, una certa difficoltà ad abbandonare modelli decisionali noti e a muoversi verso attività più orientate all'*oversight*. L'autorevolezza politica che deriva dai dibattiti è ritenuta poco concreta, i "discorsi" aiutano poco nei collegi elettorali. La letteratura comparata ha inoltre evidenziato che un clima politico *highly partisan* - come potrebbe essere qualificato il quadro in Italia oggi -

non aiuta lo sviluppo di una forte capacità di *oversight* parlamentare¹⁷; quando il governo non è disponibile a ricevere critiche è molto difficile muovere verso un diverso ruolo del legislativo¹⁸, soprattutto nei sistemi parlamentari.

Può affiorare, inoltre, una certa renitenza ad affidare un ruolo di rilievo a posizioni tecniche indipendenti (necessarie per sviluppare una azione di *oversight*) in quanto percepite come fattore di indebolimento dell'autorità politica.

3.4. Il dibattito sull'informazione

Il tema della qualità dell'informazione a supporto della decisione di finanza pubblica, negli ultimi anni, ha destato anche all'estero una certa attenzione. Come evidenziato in apertura, la letteratura sulla centralizzazione della decisione in capo all'esecutivo sottolinea il rischio del monopolio sull'informazione di finanza pubblica, proponendo di conseguenza analisi sull'utilità dei *fiscal councils*. Tale letteratura non vede nel parlamento e nella sua funzione di controllo un efficace contrappeso al monopolio dell'esecutivo sull'informazione. Oltre alla citata letteratura, un articolo dell'*Economist* del settembre 2009 sottolinea come la creazione di organismi di monitoraggio autorevoli e "indipendenti" aiuterebbe i decisori politici a sviluppare scelte sostenibili per uscire dalla grave crisi economica¹⁹.

Nella consapevolezza che un argomento trattato negli articoli di fondo dell'*Economist* non è più solo per addetti ai lavori, anche l'Italia dovrebbe aggredire il tema dell'informazione. Creazione di un *fiscal council* o rafforzamento delle strutture tecniche parlamentari rappresentano soluzioni possibili per affrontare la questione del monopolio informativo dell'esecutivo e del miglioramento qualitativo dell'informazione disponibile. Questo può avvenire solo se il destinatario finale di tale informazione, il parlamento, mostri una disponibilità ad assumere un diverso ruolo nei confronti dell'esecutivo, si accoli l'oneroso compito di interloquire con il monopolista, la sua controparte istituzionale, iniziando a valutare la qualità dell'informazione che riceve, richiedendo integrazioni, verificando l'affidabilità e la coerenza dei documenti.

¹⁷ Pelizzo R. e Staphenurst R. (2008); il lavoro sottolinea anche che le PAC nei paesi di tipo "Westminster" sono spesso presiedute da un membro dell'opposizione e di solito lavorano in modo tale da portare all'unanimità di voto dei propri membri.

¹⁸ Staphenurst R. (2008).

¹⁹ The Economist, September 12th, 2009.

3.4.1. Il dibattito in Italia: i prodromi

Con la finanziaria per il 2007 vengono introdotti alcuni elementi nuovi, con l'obiettivo di rafforzare - in modo coordinato tra esecutivo e legislativo - il supporto tecnico alle decisioni e consentire una migliore supervisione/coinvolgimento parlamentare sulla politica di bilancio.

Viene iniziata, su base sperimentale, una riorganizzazione ampia della struttura del bilancio per consentire di meglio comprendere l'allocazione delle risorse in relazione alle finalità pubbliche, riprendendo alcuni principi presenti nel nostro ordinamento sin dal 1997: l'adozione di una struttura del bilancio per programmi e missioni, la previsione di un percorso di valutazione dei risultati dell'azione pubblica, attraverso la rivitalizzazione degli indicatori di performance e l'attivazione del processo di *spending review*.

Vengono poi istituiti una commissione tecnica per la finanza pubblica (CTFP), composta da esperti ed accademici, e il servizio studi della RGS, per il quale vengono banditi concorsi che iniettano risorse molto qualificate nell'ambito della RGS. Alla commissione vengono assegnate funzioni di indirizzo generale "scientifico", con l'obiettivo iniziale di contribuire alla riorganizzazione del bilancio e impostare l'attività di *spending review*; il Servizio studi viene disegnato come elemento propulsivo affinché i nuovi concetti possano essere mediati e diffusi nel ministero dell'economia e nelle amministrazioni di settore.

Dal lato parlamentare, replicando una esperienza già sviluppata presso la Camera, vengono istituiti due sottocomitati delle commissioni bilancio di Camera e Senato, chiamati Comitato paritetico per il monitoraggio della finanza pubblica. Questi organismi, seppur costituiti separatamente, si riuniscono nello stesso luogo, alla stessa ora, con il medesimo ordine del giorno. Il carattere più "informale" e tecnico rispetto al lavoro di commissione consente di costituire una sponda parlamentare alle iniziative di riforma intraprese (ad esempio, per la riclassificazione del bilancio). Si tratta anche di un embrione di una *Public Account Committee* di tradizione anglosassone, poiché il programma di lavoro prevede l'interazione continua con l'esecutivo, e viene impostato su basi *bipartisan*.

Inoltre, viene autorizzato un finanziamento specifico destinato a potenziare e collegare le strutture di supporto del Parlamento. L'iniziativa mira a creare sinergie tra le burocrazie di Camera e Senato, aspetto che - considerando l'alto investimento in competenze necessario per la nuova attività - viene giustificato principalmente da ragioni di efficienza. In Senato, con l'attivazione di contratti biennali, viene costituita una piccola unità di monitoraggio; la Camera

utilizza le risorse aggiuntive per promuovere la cooperazione e basi di conoscenze condivise con le istituzioni esperte, con istituti di ricerca e con studiosi. Nessuno dei due rami del parlamento, pur avendo a disposizione mezzi straordinari e dedicati, procede al rafforzamento permanente di risorse e competenze tecniche.

È opportuno ricordare che oggi l'esperienza è nel complesso - dal lato dell'esecutivo e dal lato parlamentare - in evoluzione, intersecandosi, nella sua dinamica, con il dibattito sulla riforma della legge di contabilità. Con la nuova legislatura, iniziata a metà 2008, alcune cose sono cessate (i due comitati per il monitoraggio; la commissione tecnica per la finanza pubblica). Altre sono continuate, come il servizio studi della RGS o la riorganizzazione del bilancio dello Stato. Altre ancora sono in sospenso, come la *spending review* e il rafforzamento tecnico delle strutture parlamentari.

3.4.2. Il dibattito sull'informazione: l'iter parlamentare di riforma della legge di contabilità

Molti spunti presenti nel percorso iniziato nel 2007 sono rintracciabili nella discussione che si è svolta nel corso del 2009, in occasione dell'approvazione della riforma della legge di contabilità. Legge che si fonda, in parte, sull'esperienza immediatamente precedente, senza però riuscire a rilanciare in una prospettiva innovativa il tema del ruolo parlamentare nella decisione di finanza pubblica.

La posizione divergente che su tale tema è emersa nei testi approvati dalle due Camere è testimonianza di un conflitto probabilmente ancora non completamente leggibile nelle sue cause. Forse il futuro renderà più chiare le tensioni che hanno portato a questo risultato a fronte dell'esigenza comune (e nelle dichiarazioni condivisa da tutti) di fondare le basi di un nuovo ruolo parlamentare e di migliorare il quadro informativo disponibile.

Il capo II del testo approvato dal Senato rappresenta un tentativo di sciogliere le criticità della questione informativa, portando alla costituzione, in ambito parlamentare, di una commissione bicamerale per la trasparenza e di una struttura tecnica unitaria per le analisi di finanza pubblica. La soluzione proposta segue una strada tortuosa per realizzare l'obiettivo del rafforzamento tecnico, tenuto conto di un contesto costituzionale che tutela l'autonomia delle camere anche negli aspetti organizzativi dei propri uffici (cd. autodichia) e che

tradizionalmente affida ai regolamenti interni, e non alla legge, tutto ciò che riguarda l'organizzazione interna.

Durante l'esame al Senato, gli emendamenti in discussione fanno emergere in modo chiarissimo l'obiettivo politico di creare una istituzione forte e specializzata (il servizio del bilancio del Parlamento)²⁰; il rinvio alla intesa dei presidenti rappresenta una soluzione che aspira a tenere nel debito conto la citata autodichia. Il testo adottato in prima lettura²¹ - frutto della negoziazione durante il dibattito - non reca l'istituzione diretta della struttura tecnica, rinviandola all'intesa tra i presidenti, ma lascia l'indicazione chiara della necessità di identificazione di risorse e competenze diverse da quelle attuali.

Nel testo Senato, contemporaneamente, viene prevista l'istituzione di una commissione bicamerale cui sono assegnate funzioni che riflettono problematiche specificamente tecniche, riguardando metodologie, formato dell'informazione, caratteristiche di qualità e affidabilità dei dati amministrativi. Struttura bicamerale che lascia immutate le competenze di merito delle commissioni bilancio, riguardando esclusivamente temi relativi all'informazione; che ha, quindi, l'obiettivo di sostenere e spingere la formazione di una competenza tecnica tale da consentire un miglioramento informativo, presupposto per lo svolgimento da parte delle commissioni bilancio e di merito di una funzione di *oversight*. Il fatto che sia una commissione bicamerale, poi, garantisce un unico indirizzo metodologico nella produzione dei dati.

In seconda lettura, la Camera dei deputati interviene ampiamente sul Capo II, svuotando la già cauta portata innovativa del testo approvato dal Senato.

In particolare, viene eliminata l'istituzione della Commissione per la trasparenza dei conti pubblici e viene escluso il riferimento al supporto tecnico funzionale al controllo parlamentare fornito da una apposita struttura unitaria.

In alternativa viene introdotta la previsione che il governo trasmetta le informazioni utili a svolgere un controllo costante sull'attuazione della riforma di contabilità, nonché l'indicazione

²⁰ L'emendamento 2.1 all'AS 1397, a firma Morando, Mercatali, Lusi, Carloni, Giaretta, recita "Per fornire gli elementi tecnici di supporto al controllo parlamentare sulla finanza pubblica, è istituito, con intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, il Servizio del bilancio del Parlamento. Con la stessa intesa vengono definite la dotazione organica e il funzionamento amministrativo del servizio, nonché le modalità e le caratteristiche di specializzazione dell'attività svolta."

²¹ "Gli elementi tecnici funzionali all'esercizio del controllo parlamentare della finanza pubblica sono forniti da un'unica, apposita struttura di supporto, istituita d'intesa tra i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica".

di intese tra i Presidenti delle Camere volte a promuovere l'attività congiunta delle commissioni parlamentari competenti, nonché la collaborazione tra le rispettive strutture tecniche.

In linea teorica la formula istituzionale – Commissione bicamerale o attività congiunta delle Commissioni permanenti – disegnata per promuovere un nuovo ruolo parlamentare nel campo del controllo della finanza pubblica potrebbe essere equivalente²². Anche l'istituzione di una commissione bicamerale potrebbe cadere nel vuoto in assenza di un impulso politico costante (il *commitment* a intraprendere e perseverare in una funzione attiva di controllo). Analogamente, l'esperienza internazionale vede efficaci azioni di *oversight* incardinate presso le commissioni bilancio o finanze.

Il messaggio che traspare dai due testi è però, significativamente, diverso: la soluzione adottata dalla Camera si limita a individuare in capo alle commissioni permanenti funzioni già incluse nella loro competenza, prevedendo che queste possano operare in forma congiunta, cosa che ovviamente esse già possono fare. La formulazione approvata in via definitiva non prevede, invece, l'individuazione di una nuova funzione, di indirizzo informativo-metodologico, separata dalla attività di controllo vera e propria. Prevede, in alternativa, che il governo provveda a trasmettere le informazioni necessarie; innovazione un po' limitata, tenuto conto della grave disorganicità dell'informazione oggi trasmessa al parlamento e delle considerazioni svolte sulla paralisi nell'evoluzione della qualità dell'informazione.

Analogamente, se il testo del Senato evoca l'esigenza di rafforzamento dell'analisi tecnica a disposizione per Parlamento, nonché di un cambiamento di metodi di analisi e di documentazione, il testo in vigore, nel citare la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico, sembra confermare gli esistenti schemi di lavoro.

Il confronto fra i due testi rende evidente, dunque, che l'innovazione rispetto al passato implicita nel testo del Senato consisteva nell'attenzione specifica alla qualità dell'informazione e alla capacità tecnica, considerate condizioni preliminari per lo sviluppo di un nuovo ruolo parlamentare; ruolo poi tutto da svolgere nelle commissioni bilancio. Il monopolio informativo non viene intaccato. Il tema resta aperto, come dimostrato dal dibattito in terza lettura presso il Senato²³.

4. Ulteriori divagazioni sul ruolo del parlamento

²² In tal senso si veda il dossier del Servizio Bilancio del Senato, Elementi di documentazione, A.S. 1397-B: "Legge di contabilità e finanza pubblica", n. 21, novembre 2009.

²³ Si vedano le sedute di Assemblea nn. 301, 302 e 303 del 15 e 16 dicembre 2009.

L'analisi del potenziale ruolo nell'attività di controllo sui risultati ottenuti dall'attività pubblica, non esaurisce il tema dell'azione che il parlamento esercita sul bilancio. Numerosi aspetti della nuova legge di contabilità possono essere esaminati nella prospettiva della interazione tra esecutivo e legislativo, nonché della funzione delle assemblee elettive nel processo decisionale finanziario.

4.1. Specificazione e flessibilità. Autorizzazione legislativa e flessibilità amministrativa.

A partire dal 2008, in Italia, la struttura del bilancio è articolata per programmi e missioni; la nuova legge di contabilità sancisce l'introduzione di tale struttura, stabilendo, altresì, che la nuova unità di voto è costituita dal programma. Tale elemento comporta una riduzione significativa del numero delle unità sottoposte al voto parlamentare: prima del 2000 il parlamento votava oltre 7.000 capitoli, tra il 2000 e il 2007 votava circa 1.500 unità previsionali di base (upb), tra il 2008 e il 2010 sono stati oggetto di voto circa 750 macroaggregati. Nel bilancio 2011 il parlamento si deve preparare a votare circa 168 unità di voto. Una innovazione molto importante, se misurata in termini di potere parlamentare sull'uso delle risorse da parte del governo. Indubbiamente coerente con trend internazionali, ma accentuata nella entità del cambiamento, che vede le unità di voto ridursi a circa 1/40 rispetto a 10 anni fa.

La decisione del livello su cui posizionare il voto parlamentare è dirimente ai fini della significatività delle scelte allocative da un punto di vista politico e della conseguente definizione della flessibilità concessa all'esecutivo nel realizzare le finalità dell'azione pubblica in via amministrativa. Più si innalza il livello di voto (cioè più si riducono le unità di voto), più vale una discrezionalità dell'esecutivo ad organizzare l'utilizzazione delle risorse, al di sotto dell'unità di voto parlamentare; ad esempio, dal 2000 (primo anno di applicazione della struttura del bilancio in unità previsionali di base) il dirigente responsabile può modificare - almeno a livello teorico - l'allocazione degli stanziamenti tra capitoli di bilancio (unità inferiore, nel livello, a quella della upb). Nella logica intrapresa negli altri paesi, tale aspetto (maggiore flessibilità all'esecutivo), di solito associato ad un rilassamento sul controllo degli input (il parlamento non decide partitamente sulle risorse da destinare al personale, all'acquisto di beni e servizi, etc., ma su un involucro complessivo, chiamato "funzionamento"), comporta un maggiore controllo sui risultati, agevolato dalla struttura per funzioni del bilancio. L'autorizzazione parlamentare

non deve imporre al dirigente se spendere in matite, computer o segretarie, ma assegnare risorse cui viene collegato un dato risultato in termini di servizi pubblici.

Il percorso iniziato nel 2007 richiede due approfondimenti. Il primo aspetto riguarda la comprensione dello "scambio istituzionale" che si è avuto con l'approvazione della nuova legge di contabilità. Che cosa ha avuto il Parlamento in cambio della cessione di parte del *power of the purse*? Di solito lo scambio si consuma con un migliore livello informativo, con l'assicurazione di una maggiore capacità sia di discutere politicamente sulle priorità dell'intervento pubblico, sia di controllo sui risultati. La riforma non sembra incisiva al riguardo: vengono confermati e rafforzati alcuni obblighi informativi sui programmi e il relativo aggiornamento in corso d'anno, ma i percorsi di consolidamento dell'informazione sono tutti da verificare.

Il secondo aspetto riguarda un punto critico dell'attuale struttura della decisione di bilancio in Italia. Sottostanti ai programmi, unità di voto parlamentare, si trovano numerose autorizzazioni legislative, anche pluriennali. La nuova legge di contabilità non innova il rapporto tra fattore legislativo e discrezionalità amministrativa nella fase di gestione del bilancio. Tenuto conto che l'autorizzazione legislativa è una espressione di volontà del parlamento, si consente l'esercizio di una flessibilità amministrativa solo relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno. In tal modo, risulta fortemente ridotta la portata innovativa della riorganizzazione del bilancio per programmi, riproponendosi una gestione irrigidita dalla minutezza della legislazione di spesa. Alla luce del significato dell'unità di voto, il principio di specificazione implicherebbe una flessibilità amministrativa da esercitare nell'ambito di uno stesso programma di spesa, ovvero - in linea di principio - stanziamenti corrispondenti ad una autorizzazione legislativa dovrebbero poter essere dirottati su un'altra, ad esempio, le risorse destinate alla Salerno-Reggio Calabria indirizzate invece al passante di Mestre.

Ciò introdurrebbe un *vulnus* probabilmente irreparabile all'equilibrio istituzionale tra poteri, in quanto la stessa struttura del bilancio consentirebbe di disattendere la volontà espressa dall'organo rappresentativo. È probabilmente necessario riflettere sulla coerenza tra struttura del bilancio e formule autorizzative di spesa.

4.2. Coperture e clausola di salvaguardia

Con il decreto-legge cd. tagliaspese, nel 2002, viene introdotta nel sistema italiano la distinzione tra "spese autorizzate" e "previsioni di spesa"; viene altresì stabilito che, nel secondo caso, vi sia un rafforzamento delle regole di copertura ex-ante, mediante l'obbligo di corredare la disposizione con una "specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime"²⁴. La *ratio* di tali disposizioni era quella di salvaguardare gli equilibri di bilancio in presenza di andamenti finanziari divergenti da quelli quantificati e coperti ex-ante, prefigurando un parziale superamento della tradizionale ottica focalizzata solo sulla valutazione ex-ante e relativamente "indifferente" all'evoluzione effettiva dei flussi di spesa²⁵.

L'applicazione concreta di tale nuova regola contabile si è, peraltro, rivelata del tutto insoddisfacente. Nella prassi, infatti, la clausola di salvaguardia è consistita in una formula di stile di natura meramente formale, coincidendo con un generico richiamo ai poteri di monitoraggio sull'andamento delle leggi di spesa in capo al Ministro dell'economia e delle finanze, ovvero al ricorso ai fondi di riserva iscritti in bilancio per fronteggiare spese eccedenti rispetto alle previsioni²⁶.

Sulla base di tale esperienza, la recente riforma della legge di contabilità ha introdotto modifiche all'istituto della clausola di salvaguardia, stabilendo che essa deve essere effettiva, automatica e garantire nel tempo l'equilibrio tra oneri e coperture, escludendo esplicitamente il ricorso ai fondi di riserva²⁷. Non risulta che su questo aspetto sia stato sviluppato un dibattito approfondito nel corso dell'iter della legge. Dai lavori parlamentari sembrerebbe essere stato accettato, piuttosto acriticamente, che la scarsa efficacia della precedente prassi derivasse non dalle caratteristiche intrinseche dello strumento, ma da una debolezza della sua attuazione; da qui, la necessità di un suo rafforzamento (e non di un suo ripensamento) per la realizzazione dell'obiettivo del controllo dell'andamento delle leggi di spesa.

L'applicazione concreta della nuova regola pone peraltro numerosi e rilevanti aspetti critici.

Un primo ordine di problemi è legato al requisito dell'"automaticità" della clausola di salvaguardia, dizione che è stata interpretata nel senso che essa dovrebbe implicare il ricorso a

²⁴ Art. 11-ter della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

²⁵ Si veda Goretti C., Rizzuto L. (2004).

²⁶ Risultano relativamente pochi casi di applicazione di una clausola di salvaguardia dalla portata "sostanziale" (es. rideterminazione di incrementi di aliquote contributive, rideterminazione dei canoni demaniali annui, riduzione dei trasferimenti erariali spettanti ai comuni, ecc).

²⁷ Legge 196 del 2009, articolo 17, comma 12.

correzioni (tagli di spesa, aumenti di entrata) da attuare in via amministrativa, senza cioè passare nuovamente per una nuova scelta legislativa da parte del parlamento.

È vero che il parlamento, nell'individuare la voce di salvaguardia su cui andare ad incidere, "autorizza il taglio", ma il requisito di un equilibrio garantito nel tempo implicherebbe la necessità di identificare clausole estremamente generali (ad esempio, tagli lineari sugli stanziamenti di un ministero o del complesso di una missione), dovuta alla mancata certezza della sussistenza di stanziamenti specifici e di entità adeguata nel tempo (ad esempio, tra 10 anni esisteranno ancora gli stanziamenti destinati ad incentivare il satellitare terrestre?). Clausola, però che - se troppo generale - è da ritenere non coerente con il cd. "principio di specificazione", cioè con il criterio sottostante ad una determinata partizione del bilancio in unità di voto, che rappresentano la misura del ruolo parlamentare nella decisione finanziaria. Principio che verrebbe meno, travolto dall'operare di una clausola di salvaguardia relativa a leggi approvate anni prima. La stretta correlazione tra quantificazione dell'onere e definizione del meccanismo di copertura, il cosiddetto sinallagma, implica una valutazione di scelta politica (in termini allocativi, distributivi, ecc.) che riflette il contesto in cui viene presa. Qualora qualche elemento cambi in tale quadro, la scelta allocativa e distributiva non sembrerebbe poter essere distorta in virtù di un meccanismo di salvaguardia dell'invarianza effettiva dei saldi (se non per il tempo e secondo le modalità strettamente necessarie ad evitare squilibri nella finanza pubblica) ma richiederebbe una nuova assunzione di responsabilità, diretta alla ricomposizione dell'equilibrio finanziario.

Aspetto della garanzia della efficacia nel tempo che sarebbe meno problematico nel caso di clausole di salvaguardia che operano dal lato delle entrate, poichè la continuità del sistema del prelievo lascerebbe supporre una maggiore certezza della sussistenza, in un determinato periodo futuro, della base imponibile prescelta, ma che presenta altre controindicazioni, legate principalmente all'impatto negativo di un continuo adeguamento delle aliquote di riferimento, aspetto che implicherebbe un sistema tributario ben lontano dal principio del *tax smoothing*, cui si aggiunge la scarsa praticabilità di una sequenza, magari ravvicinata, di variazioni marginali di entità trascurabile (si pensi alla variazione di aliquota IVA occorrente per compensare uno sfondamento di una previsione di spesa di 1 milione di euro). Clausola di salvaguardia che - anche dal lato dell'entrata - lascerebbe immutate e forse amplificherebbe le considerazioni della inopportunità di implementare uno strumento potenzialmente in grado di produrre effetti

redistributivi anche significativi, magari dopo anni, per effetto inconsapevole di una somma di azioni di salvaguardia. E che solleverebbe poi la delicatezza della materia tributaria, per cui vige una riserva di legge stabilita dalla Costituzione, mentre con un'attuazione a tappeto della clausola di salvaguardia si avrebbe una sorta di cambiale in bianco a variare, in via amministrativa, magari ripetutamente, parametri significativi dell'obbligazione tributaria.

Dubbi solleva anche la proposta di utilizzare la clausola di salvaguardia in senso incentivante, concentrando la riduzione sullo stesso settore di spesa interessato dall'onere primario, affinché le amministrazioni di merito intervengano su modelli di previsione e criteri di gestione. Se l'idea appare appetibile, la sua applicazione in tal senso si fonda su uno degli aspetti maggiormente critici dello strumento, ovvero la frammentazione del meccanismo di salvaguardia rispetto alla copertura primaria delle leggi di spesa. La clausola di salvaguardia viene, infatti, presentata come un rafforzativo del principio di copertura, ma vi è una differenza fondamentale che non può essere trascurata. Se la copertura primaria è a volte unitaria per il complesso del provvedimento, la clausola di salvaguardia dovrebbe comunque essere applicata a livello di singola disposizione di spesa, all'interno di ciascun provvedimento. Questo implicherebbe - nel caso di leggi a contenuto ampio - un'esplosione di clausole, con un ovvio effetto negativo in termini di semplificazione normativa ed esasperazione del principio della decisione al margine. Replicando così l'idea di interventi legislativi che possono essere isolati, nella decisione e nella gestione, rispetto all'andamento della voce di spesa nel suo complesso.

Problematiche connesse con la visione al margine emergono in modo ancora più significativo quando si affronta il tema del monitoraggio, che - proprio in quanto applicato alle innovazioni - e non alla voce di spesa nel suo complesso appare difficile da impostare metodologicamente: basti pensare agli effetti finanziari della variazione di una percentuale di deduzione di un onere nella tassazione del reddito di impresa, da isolare rispetto all'andamento ciclico del gettito dell'imposta stessa. Problematica che - forse un po' ingenuamente - ha portato all'interpretazione che la clausola di salvaguardia debba essere prevista solo in relazione agli oneri e non anche alla relativa copertura²⁸. Aspetto forse coerente con la lettera della disposizione, ma meno con la sua *ratio*, diretta a tutelare l'equilibrio sinallagmatico delle coperture a fronte del potenziale errore di quantificazione. Sembra si sia dimenticato che le

²⁸ Ciò significa che il meccanismo compensativo dovrebbe scattare solo quando l'onere risulti superiore a quello quantificato e non anche nell'ipotesi in cui il meccanismo di copertura primario risulti in corso d'opera inidoneo ad assicurare l'invarianza del saldo

innovazioni del 1988 introducevano l'obbligo di relazione tecnica sui provvedimenti recanti oneri, ma l'esperienza concreta dei primi anni dimostrò rapidamente la necessità di estendere tale obbligo anche alle coperture, qualora queste dipendessero da un processo di quantificazione. Tanto che nel 1999 si è proceduto ad aggiornare il testo della legge di contabilità, inserendo un più generale riferimento ai provvedimenti con effetti finanziari.

Le descritte ipotesi di attuazione della clausola di salvaguardia sembrano rivelare un perdurante approccio contabilistico e al margine nel controllo della spesa, testimoniando di una posizione fideistica verso il ruolo salvifico di formule legislative. Clausole che non trovano riscontro in alcun paese occidentale e che sembrano voler esimere dalla responsabilità di fare previsioni attendibili e impostare efficaci procedure di monitoraggio e controllo della spesa. Clausole la cui applicazione presuppone la mera capacità – tutta contabile - di verificare se il volume degli impegni a valere su una voce di spesa è in linea con quanto indicato in bilancio, senza però interessarsi se la divergenza dipenda da un errore di previsione, da un evento esogeno o dall'imperizia del dirigente. E che – qualora emerga uno scostamento anche minimo a carico di quella voce – si possa intervenire nel ridurre altrove, sulla base di una norma di legge; evitando così di responsabilizzare gli amministratori a perseguire gestioni oculate, facendo fronte al disallineamento nell'ambito della propria autonomia amministrativa. Consentendo al policy-maker di evitare il duro lavoro di ripensare a scelte già fatte e al loro ordine di priorità, rispetto alle nuove esigenze, qualora gli eventi portino una spesa fuori linea rispetto ad un sentiero di equilibrio dei conti.

Tutti i paesi affrontano le stesse problematiche e le affrontano con la logica della ragionevolezza. Si cerca di fare bene le quantificazioni e la programmazione delle esigenze finanziarie; quando il disallineamento emerge (come emerge, l'errore facendo parte della natura dei meccanismi previsivi) si ricorre o alla responsabilità amministrativa nell'ambito dei fondi destinati alle medesime finalità, o ai fondi di riserva (sic! Proprio quei fondi di riserva che sono stati volutamente esclusi dal meccanismo vigente). Con la nuova manovra, nella compattezza della decisione allocativa annuale, si affrontano le scelte distributive nel loro complesso, valutando l'andamento delle voci fuori linea alla luce del ranking delle priorità e delle compatibilità finanziarie del momento.

Peccato che la ragionevolezza non faccia parte dello strumentario italiano per il controllo della spesa.

4.3. Programmazione e controllo della spesa

Un altro tema aperto è rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo, cioè dalla definizione di un ciclo della programmazione economico-finanziaria coerente con la trasformazione istituzionale intrapresa dal nostro paese a partire dal 2001.

Da anni il dibattito ruota intorno alla difficile inclusione delle autonomie territoriali nella realizzazione degli obiettivi concordati con le autorità europee: da un lato si auspica il loro coinvolgimento nella definizione degli obiettivi programmatici e nella ripartizione dell'impegno di consolidamento, dall'altro si teme il mancato rispetto dei principi di responsabilizzazione, soprattutto nel campo sanitario. L'applicazione del patto di stabilità interno ha avuto caratteri pionieristici rispetto alle analoghe esperienze attivate successivamente in altri paesi europei.

La situazione attuale è riflessa in un complesso intreccio giuridico tra la legge-delega di attuazione del federalismo fiscale e la riforma della legge di contabilità, approvate entrambe lo scorso anno ed entrambe soggette ad attuazione mediante decreti legislativi. Alcuni principi devono infatti essere attuati in base alla prima delega, alcuni in base alla seconda. I testi inizialmente sembravano non coordinati, essendo proceduto in parallelo il relativo iter legislativo. Essendosi concluso prima l'esame della legge delega sul federalismo fiscale, la camera è intervenuta nella versione finale della nuova legge di contabilità per eliminare i principali punti di contraddizione. Restano ancora aperte alcune importanti questioni, che potranno essere valutate solo dopo l'esercizio delle deleghe.

L'innovazione principale della struttura della programmazione consiste nell'inserimento, nel nuovo formato del documento di programmazione - che prende il nome di Decisione di finanza pubblica (DFP) - dell'articolazione per sottosettore degli obiettivi programmatici. Essendo cambiato il *timing* della presentazione al parlamento della DFP (da fine giugno a metà settembre) risulta evidente che tali obiettivi dovranno essere concordati con le autonomie in un momento precedente: il documento programmatico viene, infatti, approvato dal parlamento a stretto ridosso della sessione di bilancio, il che esclude che procedure di negoziazione possano essere espletate in tale fase temporale.

Per la ripartizione degli obiettivi tra i sottosettori, viene previsto il nuovo strumento delle linee-guida, che - entro il 15 luglio - il governo invia alla conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e al parlamento. Da notare che tali linee-guida devono essere redatte

tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di Patto di convergenza, ulteriore nuovo strumento per il coordinamento della finanza pubblica introdotto con la legge-delega sul federalismo fiscale e da realizzarsi nell'ambito del disegno di legge di stabilità. Ciò introduce un elemento di incongruità nella procedura, dato che il patto di convergenza (cui si devono ispirare le linee-guida) è uno dei contenuti del disegno di legge di stabilità, il quale è presentato oltre un mese dopo l'espressione del parere sulle linee-guida stesse da parte della conferenza. Non è inoltre chiaro quale possa essere il contenuto effettivo delle linee-guida, tenuto conto che la legge di contabilità non fornisce indicazioni sui contenuti e il termine è piuttosto vago. Dalla lettura testuale della norma sembrerebbe che esse debbano indicare le "quote di manovra" attribuite ad ogni sottosettore: se X sarà la correzione che il paese vuole operare, le linee-guida indicherebbero - verosimilmente - che le amministrazioni centrali realizzeranno β di X , le amministrazioni locali α di X , etc. Ma da dove si evince il dato della correzione che il paese intende operare, non essendo più previsti aggiornamenti al 30 giugno del quadro macro e di finanza pubblica ed essendo rinviata, dalla nuova tempistica, al 15 settembre la *release* di dati più aggiornati e della definizione del quadro programmatico? Si tratta forse di definire quote senza sapere la base su cui verranno applicate?

La legge prevede poi che la conferenza permanente entro il 10 settembre esprime un parere, che viene anch'esso trasmesso al parlamento.

Tale procedura sembrerebbe voler finalmente soddisfare le esigenze istituzionali di innestare le procedure di programmazione economica in un contesto di accentuato decentramento, ma non affronta il ruolo che viene riservato al parlamento nel nuovo disegno contabile. Ad una prima analisi sembrerebbe che al parlamento non vada troppo male, perché è previsto comunque un suo coinvolgimento, anche se piuttosto passivo, in quanto destinatario delle linee-guida e del parere su esse espresso dalla conferenza permanente.

Peccato però che tale procedura - che sfocerà in una decisione sull'articolazione della manovra per sottosectori - si avvii e si concluda prima ancora che il parlamento si esprima sull'obiettivo aggregato, cioè sulla manovra necessaria per riportare i tendenziali al quadro programmatico. Incredibilmente, la decisione del parlamento sul saldo programmatico viene presa dopo la decisione sulla ripartizione di tale obiettivo tra i sottosectori.

La modifica nel ruolo del parlamento è evidente, come è evidente la svalutazione del momento di programmazione: da un lato l'organo rappresentativo è chiamato a ratificare decisioni già prese mediante l'accordo nella Conferenza permanente, cioè in sostanza nell'ambito degli

esecutivi, centrale e locali; dall'altro l'intera sequenza della programmazione sembra poggiare esclusivamente su procedure di tipo pattizio, su un'intensa attività negoziale di cui alla fine non resta che prendere atto come in una sede notarile ("Alle Camere è altresì trasmesso il parere..."). I nuovi strumenti definiti dalla riforma sembrano consacrare ed estendere a tutto l'ambito della finanza pubblica il modello attualmente sperimentato per la definizione della spesa sanitaria.

Un migliore equilibrio tra le istituzioni richiederebbe invece procedure disegnate in modo tale che la decisione sul saldo nel suo complesso sia completata per prima, espressione sì di una decisione dell'esecutivo, ma su cui il legislativo esercita il suo *oversight*, in modo tale che entrambi si assumano la responsabilità connessa al rispettivo ruolo istituzionale sui conti dell'intera Pa.

Solo dopo il voto parlamentare sull'aggregato, partirebbe la discussione sulla ripartizione tra livelli di governo, negoziata a livello di esecutivi. In altre parole sarebbe preferibile l'adozione di una sequenza maggiormente caratterizzata in senso top-down. È da notare, inoltre, che un compiuto coinvolgimento del parlamento nella ripartizione degli obiettivi richiederebbe il completamento della riforma istituzionale attraverso la costituzione di una camera delle regioni.

5. Conclusioni

L'ampia mole di considerazioni presentata nei precedenti paragrafi esige un punto di sintesi.

Come molti parlamenti, anche quello italiano si trova ad un punto di svolta, pressato tra un ruolo subalterno, di sostanziale conferma di decisioni prese dall'esecutivo, e la necessità di recuperare lo storico *power of the purse*, che caratterizza l'origine e le funzioni dei parlamenti democratici.

L'esperienza degli ultimi anni mostra un progressivo deterioramento dell'attivismo che ha caratterizzato in passato il parlamento italiano, confermando - seppur in assenza di esplicite riforme istituzionali - schemi che emergono da parte della letteratura specializzata e che privilegiano l'accentramento del potere decisionale in materia finanziaria in capo all'esecutivo e, in particolare, nelle mani del ministro delle finanze.

La ricerca di un nuovo ruolo per il parlamento italiano nell'ambito del bilancio si inserirebbe, peraltro, in una corrente di pensiero internazionale che individua nel potere legislativo il soggetto istituzionale adatto a temperare gli effetti negativi che la discrezionalità dell'esecutivo può introdurre nei sistemi democratici. Discrezionalità che, quando eccessiva, può contribuire appunto a generare una ridotta *accountability*, aumentare il rischio di *capture* da parte di gruppi di interesse e creare un contesto di monopolio dell'informazione. I legislativi, in quanto controparte istituzionale dell'esecutivo, possono svolgere una efficace funzione di *check and balance* solo, però, se disponibili ad assumere un ruolo responsabile, in linea con gli obiettivi di disciplina fiscale e attento alla coerenza delle scelte allocative in un contesto di risorse scarse.

Per tali motivi, il nuovo compito del parlamento italiano non può prefigurarsi come mera ripresa di un potere emendativo fluviale e incondizionato, ma dovrebbe - ispirandosi all'esperienza internazionale - adottare quei modelli di procedure di esame del bilancio che hanno consentito ad altri parlamenti di recuperare posizioni di rilievo. Si tratterebbe, in particolare, di innestare procedure di tipo top-down nella preparazione del bilancio nell'ambito dell'esecutivo, estendendole anche alla fase della sua approvazione, in tal modo consentendo una divisione di ruoli tra commissioni bilancio e di merito che replichi il modello tra ministri delle finanze e di settore.

Ricerca che deve, inoltre, prendere coscienza che il potere emendativo non è l'unico modo per misurare il potere di un parlamento; incisive funzioni di *oversight* delle politiche pubbliche possono aprire spazi di forte indirizzo, soprattutto nella individuazione delle priorità e nella verifica che tali priorità vengano rispettate durante l'esecuzione del bilancio. Anche per tale aspetto, possono essere individuate innovazioni nell'architettura delle procedure, che potrebbero promuovere una evoluzione dell'attività del parlamento in tal senso. I temi cruciali da affrontare in tale ambito sono però altri e, in particolare, sono quelli del *commitment* - cioè della disponibilità dei rappresentanti eletti ad "imparare un nuovo lavoro" - e del rafforzamento del quadro informativo disponibile. Tema quest'ultimo che, in realtà, ha basi più ampie, riconducibili ai dibattiti sulla inadeguata qualità dell'informazione disponibile e della paralisi che sembra caratterizzare le strutture tecniche preposte (del legislativo, dell'esecutivo, di tutti gli altri soggetti coinvolti nel circuito istituzionale). Un miglioramento significativo su questo punto sembra poter venire solo dalla diffusione di una consapevolezza, in ambito parlamentare, che sono necessarie istituzioni tecniche, terze rispetto all'esecutivo, che

spezzino il monopolio informativo che caratterizza il paese. Indipendentemente dalla formula che possano assumere tali istituzioni, la loro creazione non può prescindere infatti da una scelta precisa e consapevole in tal senso sviluppata dall'organo legislativo. I recenti interventi nell'ambito della discussione della nuova legge di contabilità mostrano che il tema è sul tappeto.

Bibliografia

Alesina A., Hausmann R., Hommes R. e Stein E. (1999), *Budget institutions and fiscal performance in Latin America*, IDB OCE Working Paper 394, Washington

Alesina A., Perotti R. (1995), *The political economy of budget deficits*, IMF Staff Paper, Washington, DC

Banca d'Italia (2001), *Fiscal Rules*, Research Department Public Finance Workshop

D'Alimonte R., Fusaro C. (2008) *La legislazione elettorale in Italia*, il Mulino, Bologna

De Ioanna P., (1993) *Parlamento e spesa pubblica*, il Mulino, Bologna.

European Commission, (2007), *Public Finances in EMU 2007*.

Gianniti L., Lupo N., (2008), *Corso di diritto parlamentare*, il Mulino, Bologna.

Goretti C., Rizzuto L. (2004) *Le eccedenze di spesa nella legge finanziaria 2004: una prima applicazione del tagliaspese*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXIII, 3

Hallerberg, M. e von Hagen, J. (1999), *Electoral institutions, cabinet negotiation, and budget deficit in the European Union*, in *Fiscal Institution and Fiscal Performances*, pp. 209-232.

Lienert I. (2005), *Who controls the budget: the legislature or the executive?*, IMF Working Paper, WP/05/115

Ljungman G, (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget management*, IMF WP 09/243.

OECD (2000) *Guidelines for Budget Transparency*

Pelizzo R. e Stapenhurst R., (2008), *Public Account Committees*, in: a cura di Stapenhurst R., Pelizzo R., Olson D., von Trapp L., *Legislative Oversight and Budgeting*, cap. 8, World Bank Institute, Washington.

Pisauro G., (2009), *Verso un nuovo processo di bilancio, 24.4.2009*, disponibile su www.lavoce.info

Pisauro G., Visco V., (2008), *Note sulle procedure di bilancio*, in *Politica economica*, a. XXIV, n. 2, agosto 2008

Santiso C., (2004), *Re-forming the State: Governance Institutions and the Credibility of Economic Policy*, *International Public Management Journal*, 7(2)

Santiso C., (2005), *Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*, The International Bank for reconstruction and Development/The World Bank, n. 37253.

Scartascini C., Stein E. (2004), *The Bolivian Budget: A Year Long Bargaining Process* (Washington, DC: IDB.)

Schick A., (2002), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, OECD Journal of Budgeting, 1(3): 15-42.

Stapenhurst R. (2008), *The legislature and the budget*, in : a cura di Stapenhurst R., Pelizzo R., Olson D., von Trapp L., *Legislative Oversight and Budgeting*, cap. 3, World Bank Institute, Washington.

