

DISCIPLINA FISCALE, PROCESSO DI BILANCIO E LEGGE ELETTORALE

di Fabrizio Marconi*

Sommario: 1. Introduzione; 2. Fondamenti teorici della mancanza di disciplina fiscale; 3. Approcci adottati per conseguire la disciplina fiscale; 4. Evoluzione del sistema elettorale per il Parlamento nazionale e del processo del bilancio dello Stato dai primi anni Novanta; 5. Conclusioni: i possibili scenari futuri.

1. Introduzione - In Italia, come in tutti gli Stati regionali e a maggior ragione federali, la politica economica e la finanza pubblica comportano sia problemi di coordinamento delle decisioni e delle azioni interni al processo di bilancio dello Stato centrale, essenzialmente tra il Governo ed il Parlamento e, all'interno di tali organi, tra gli individui che li compongono, sia problemi di coordinamento delle decisioni e delle azioni tra lo Stato e gli enti decentrati, in particolare le Regioni e gli Enti locali. I due aspetti sono tra loro strettamente connessi ma ritengo preferibile tenerli concettualmente distinti per meglio cogliere le peculiari problematiche che caratterizzano ciascuno di essi.

Il presente lavoro analizza i problemi di coordinamento interni al processo del bilancio dello Stato, ed in particolare quelli interni al Governo. Anche se il dibattito sul processo di formazione del bilancio dello Stato tende a concentrarsi sulla fase di approvazione del bilancio programmatico, della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, e quindi sui poteri di emendamento che il Parlamento ha nei confronti dei progetti di legge presentati dal Governo, infatti, quasi sempre gli emendamenti più significativi alla manovra presentata dal Governo sono espressione diretta dello stesso Governo ovvero sono proposti da parlamentari che operano come mandatari di singoli ministri¹. Inoltre a partire dalla riforma operata con la legge 362/1988 gli emendamenti parlamentari sono quasi esclusivamente di natura micro-settoriale, mentre la struttura della manovra, in termini di saldi di bilancio, è rimasta sempre sostanzialmente invariata. In particolare le modifiche subite dal saldo netto da finanziare, che prima della riforma era stato aumentato anche di quasi il 50 per cento, sono diventate di modesta entità, a volte di segno negativo.

* Della Banca d'Italia

¹ Cfr. D. P. Giarda, A. Petretto, G. Pisauro, S. Lorenzini, C. Vignocchi, *“Elementi per Una Politica di Governo della Spesa Pubblica.”*, preparato per la conferenza *“Oltre il declino”*, tenuta a Roma il 3 febbraio 2005 dalla Fondazione Rodolfo De Benedetti.

Lo scopo di questo lavoro è mostrare le ragioni per le quali l'efficacia, in termini di disciplina fiscale, delle regole formali ed informali che disciplinano il processo di bilancio sia strettamente connessa con il sistema adottato per le elezioni del Parlamento nazionale e proporre alcuni spunti di riflessione sulla concreta possibilità che la probabile, ulteriore, riforma del sistema elettorale comporti la necessità di aggiustamenti più o meno ampi alla disciplina del processo di bilancio dello Stato. Alla base delle argomentazioni che seguiranno vi è la considerazione che il sistema elettorale influisce sia sul numero di partiti che compongono il Governo sia sul grado di omogeneità/disomogeneità delle opinioni degli stessi partiti circa le decisioni di finanza pubblica e di politica economica, due elementi che incidono, a loro volta, sulla efficacia dei meccanismi di coordinamento delle decisioni dei *policy makers* in materia di spese ed entrate pubbliche.

Dopo una breve descrizione della principale letteratura in materia, ed una esposizione degli approcci adottati, in Europa e nei principali paesi industrializzati, per modellare il processo di bilancio in modo da rendere lo stesso idoneo a coordinare le decisioni di finanza pubblica e di politica economica nella direzione della disciplina fiscale, verrà descritta l'evoluzione del sistema elettorale, in Italia, a partire dalla riforma in senso maggioritario del 1993, e le modifiche al processo di bilancio che si sono succedute nel corso dello stesso periodo, cercando di cogliere le relazioni tra i due tipi di interventi. Risulta abbastanza evidente come la riforma elettorale semi-maggioritaria del 1993 ed anche l'ultima riforma elettorale del 2005, che ha sancito il ritorno ad un sistema proporzionale, sia pure corretto da soglie di sbarramento e premi di coalizione, abbiano reso necessarie modifiche al processo di bilancio e come tali modifiche siano state, sostanzialmente, in linea con quanto previsto dalle ricerche in materia. Infine, tenendo conto della probabile modifica del sistema elettorale che dovrebbe precedere le prossime elezioni politiche, verranno esposti alcuni possibili scenari il verificarsi di ognuno dei quali dovrebbe comportare la necessità di ulteriori aggiustamenti alle regole formali ed informali che disciplinano il processo di bilancio.

Il concetto di disciplina fiscale, adottato in questo lavoro per valutare l'efficacia delle regole procedurali di bilancio, corrisponde con l'attitudine delle stesse a coordinare i *policy makers* in modo che questi cooperino fattivamente tra loro per fare in modo che il *deficit* di bilancio si mantenga entro limiti accettabili (ad esempio sotto il 3 per cento del PIL) ed il debito pubblico, se troppo elevato, si riduca progressivamente fino ad arrivare a livelli tali (diciamo intorno al 60 per cento del PIL) da consentire di ammortizzare senza conseguenze troppo negative decisi aumenti dei tassi di interesse. Una volta

acquisita l'attitudine del processo di bilancio ad indurre la disciplina fiscale, che è condizione essenziale affinché il processo stesso possa considerarsi efficace, la valutazione può estendersi ad altri aspetti quali la capacità di consentire la definizione di indirizzi di politica economica, sia di breve che di medio-lungo termine, adeguati al contesto macroeconomico in atto e a quello previsto per il futuro, di pervenire a decisioni di finanza pubblica (relative all'ammontare complessivo delle entrate e delle spese, alla destinazione delle spese e alle fonti delle entrate) coerenti con gli stessi indirizzi di politica economica e di garantire una buona qualità della spesa pubblica e del prelievo fiscale.

2. Fondamenti teorici della mancanza di disciplina fiscale - Da quando, nel corso degli anni '80, la politica economica dei principali paesi industrializzati si è decisamente discostata dai suggerimenti delle teorie economiche tradizionali (quella neoclassica del *tax smoothing* e quella keynesiana delle politiche attive di stabilizzazione del ciclo economico²), che richiedono un bilancio pubblico in avanzo durante le fasi di espansione dell'economia, è cresciuto l'interesse degli economisti riguardo la correlazione esistente tra le regole, formali ed informali, che disciplinano il processo di bilancio ed il livello di disciplina fiscale che queste stesse regole sono in grado di indurre. Sulla base delle ricerche, sia teoriche che empiriche, che si sono, da allora, succedute è ormai largamente diffusa la convinzione che le regole procedurali di bilancio siano molto importanti per il mantenimento della disciplina fiscale, laddove l'introduzione di regole numeriche (ad esempio le regole del *deficit* e del debito stabilite a Maastricht) sia più efficace per produrre un rapido cambiamento nel regime della politica fiscale³. Del resto anche all'interno del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al

² La teoria neoclassica del *tax smoothing* (smussamento fiscale) suggerisce di mantenere invariate le aliquote fiscali indipendentemente dall'andamento del ciclo economico per evitare le distorsioni che si verificherebbero in presenza di frequenti variazioni. La teoria keynesiana, invece, suggerisce l'adozione di politiche attive di stabilizzazione del ciclo economico che comportano un aumento della spesa e/o una riduzione delle imposte in periodi di recessione, una riduzione della spesa e/o un aumento delle imposte in periodi di espansione. Nonostante le chiare differenze, entrambe le teorie, prescrivono un bilancio in *deficit* durante le recessioni e in *surplus* durante le fasi espansive dell'economia. Considerato che le politiche fiscali anti-cicliche vanno ad aggiungersi al funzionamento degli stabilizzatori automatici di bilancio, il *deficit* ed il *surplus* conseguenti alla adozione dei suggerimenti della teoria keynesiana risulteranno maggiori rispetto a quelli conseguenti all'accoglimento dei suggerimenti della teoria neoclassica.

³ Cfr. M. Buti, A. Sapir, a cura di, "La politica monetaria nell'Unione economica e monetaria europea.", il Mulino, 1999, pagg. 154 e ss..

trattato di Maastricht, viene riconosciuta espressamente l'importanza della regolamentazione del processo di bilancio sulla disciplina fiscale degli Stati membri quando si afferma, all'art. 3, che: “*Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal trattato*⁴”.

Tali ricerche, anche utilizzando gli strumenti messi a disposizione dalla teoria delle decisioni e dalla teoria dei giochi, hanno mostrato come la non esatta corrispondenza tra i beneficiari delle spese pubbliche e coloro che le finanziano⁵ rappresenti un incentivo per i *policy makers* a domandare l'attuazione di un numero di progetti di spesa maggiore, e per ogni progetto un livello di spesa più elevato, rispetto a quello che richiederebbero se per ogni spesa pubblica coloro che ricevono i benefici coincidessero con coloro che sostengono il relativo onere finanziario in termini di prelievo fiscale.

Questo incentivo è evidente in paesi, come gli Stati Uniti, dove i *policy makers* rappresentano i cittadini residenti nel proprio distretto elettorale ed utilizzano il processo di bilancio per indirizzare i fondi provenienti dalla tassazione generale nella direzione dei progetti di spesa dei quali beneficiano i propri distretti. Se i residenti in un distretto elettorale non devono sostenere interamente il costo della realizzazione dei progetti dei quali beneficiano, il numero e la dimensione degli stessi progetti, richiesti dai rappresentanti eletti, risulterà maggiore rispetto al numero e alla dimensione dei progetti che verrebbero richiesti nel caso in cui l'intero costo fosse a carico dei cittadini del distretto elettorale. Lo stesso ragionamento, tuttavia, è valido anche per i paesi in cui la rappresentanza politica è basata su gruppi sociali (lavoratori, agricoltori, piccoli imprenditori, gruppi etnici o religiosi, proprietari di abitazioni, ecc.). In questo caso i *policy makers* utilizzano il processo di bilancio per indirizzare i fondi raccolti attraverso la tassazione generale nella direzione dei progetti di spesa dei quali beneficiano i cittadini appartenenti ai gruppi da essi rappresentati, che costituiscono la propria base elettorale. La divergenza tra i beneficiari dei progetti di spesa e la generalità dei contribuenti permane, e con essa la tendenza dei *policy makers* a domandare una spesa maggiore rispetto

⁴ La scelta compiuta in Europa è stata quella di lasciare gli Stati membri liberi di disciplinare i loro processi di bilancio a condizione che le rispettive regolamentazioni siano potenzialmente in grado di assicurare un livello di disciplina fiscale tale da consentire il rispetto delle regole numeriche del *deficit* e del debito.

⁵ Le spese pubbliche, infatti, pur essendo finanziate attraverso risorse ottenute dalla tassazione generale di tutti i contribuenti, servono non solo a produrre beni pubblici generali, quali, ad esempio, la difesa della nazione, l'ordine pubblico e la giustizia, dei quali beneficiano tutti i cittadini, ma anche al finanziamento di progetti pubblici, o comunque alla effettuazione di trasferimenti, dei quali beneficiano specifici gruppi di cittadini.

a quella che richiederebbero se ogni gruppo sociale dovesse fronteggiare l'intero costo dei progetti dei quali beneficia.

Il problema, simile a quello dell'uso di risorse comuni⁶, dipende dal fatto che in assenza di regole in grado di garantire un adeguato coordinamento, le richieste dei *policy makers*, avanzate al fine di migliorare il benessere dei cittadini da essi rappresentati, conducono ad una situazione nella quale le esternalità negative derivanti da alti *deficit* e debito pubblici, impediscono la massimizzazione del benessere sociale rendendo il livello di utilità dei singoli individui inferiore a quello altrimenti raggiungibile. Utilizzando il linguaggio della teoria dei giochi siamo di fronte ad un gioco del tipo “dilemma del prigioniero” nel quale in mancanza di una regolamentazione idonea a coordinare le azioni dei giocatori facendo in modo che gli stessi cooperino tra di loro per il bene comune, il *pay-off* di ciascuno di essi risulta inferiore a quello altrimenti raggiungibile.

Alcune soluzioni provengono dalla economia dell'organizzazione⁷, branca della scienza economica che si occupa di analizzare i meccanismi utilizzati per coordinare le decisioni e le azioni dei soggetti che operano all'interno delle organizzazioni economiche, ognuno dei quali è caratterizzato da una peculiare funzione-obiettivo, in modo da indurre gli stessi soggetti a cooperare per il raggiungimento di determinati obiettivi facenti capo all'organizzazione nel suo complesso. In questo caso i concetti che vengono utilizzati sono quelli di interazione strategica, incentivo e disincentivo, contratto incompleto, opportunismo *pre-contrattuale* e *post-contrattuale*, meccanismo di *enforcement*.

3. Approcci adottati per conseguire la disciplina fiscale - Come ho già accennato, l'interesse per la regolamentazione del processo di bilancio ha fatto sì che venissero svolte numerose ricerche sia teoriche che empiriche

⁶ Il problema dell'uso di risorse comuni è classico dell'economia pubblica. In genere tale problema viene illustrato utilizzando l'esempio dei coltivatori che attingono da uno stagno comune l'acqua necessaria ad irrigare i propri campi. In assenza di una adeguata regolamentazione e assumendo coltivatori egoisti, ognuno di essi attingerà l'acqua considerando esclusivamente il proprio interesse. In questo modo lo stagno finirà per essere sovrautilizzato e tenderà a prosciugarsi con la conseguenza che ogni coltivatore avrà a disposizione una quantità di acqua inferiore rispetto a quella che avrebbe avuto a disposizione se l'utilizzo dello stagno fosse stato adeguatamente regolamentato in modo da avere un uso avveduto della risorsa comune.

⁷ Cfr. G. Brosio, “*Introduzione all'economia dell'organizzazione*.”, Carocci, 2004; P. Milgrom, J. Roberts, “*Economia, organizzazione e management*.”, volumi I e II, il Mulino, 2005.

sull'argomento⁸. I tratti comuni delle ricerche empiriche in materia sono: a) l'individuazione e l'analisi delle principali caratteristiche del processo di bilancio per ciascuna delle fasi in cui può essere scomposto (predisposizione del progetto di bilancio, approvazione del bilancio ed implementazione del bilancio)⁹; b) il tentativo di misurare la capacità di coordinamento, sia per l'intero processo che per le singole fasi, attraverso la costruzione di appositi indici detti di "centralizzazione"; c) il confronto tra il valore degli indici di centralizzazione e la *performance* fiscale degli Stati misurata dal livello del rapporto *deficit*/PIL e dall'andamento del rapporto debito/PIL; d) la tassonomizzazione degli approcci istituzionali utilizzati nei diversi paesi per conseguire il coordinamento; e) l'analisi della correlazione esistente tra l'efficacia dell'approccio istituzionale adottato e le caratteristiche delle istituzioni politiche.

In particolare l'obiettivo del coordinamento risulta essere perseguito attraverso l'uso di due approcci istituzionali alternativi: l'approccio della delega e quello del contratto. Le differenze riguardano essenzialmente le modalità di coordinamento delle decisioni di politica economica e finanza pubblica tra i Ministri all'interno dell'Esecutivo, ed il coordinamento tra gli organi costituzionali interessati, cioè Governo e Parlamento.

Nell'approccio della delega il compito di coordinare le decisioni all'interno della compagine governativa è affidato ad uno dei Ministri, di solito quello il cui interesse risulta più vicino all'interesse generale e la cui attività

⁸ Cfr. J. von Hagen, 1992, "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities.", European Commission Economic Papers n. 96; J. von Hagen, I. Harden, 1994, "National Budget Processes and Fiscal Performance.", in European Economy, Reports and Studies, pagg. 311-418; J. von Hagen, I. Harden, 1996, "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline.", IMF Working Paper; K. Lao-Araya, 1997, "The Effect of Budget Structure on Fiscal Performance: A Study of Selected Asian Countries.", IMF Working Paper; J. von Hagen, 1998, "Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline.", Center for European Integration Studies; R. Stein, E. Talvi, A. Grisanti, 1999, "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience.", in J. Poterba, J. von Hagen, 1999, "Fiscal Institutions and Fiscal Performance.", University of Chicago Press; A. Alesina, R. Hausmann, R. Hommes, E. Stein, 1999, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America.", Inter-American Development Bank Working Paper Series n. 394; K. M. Ehrhart, R. Gardner, J. von Hagen, C. Keser, 2000, "Budget Processes: Theory and Experimental Evidence.", ZEI Working Paper; C. Wyplosz, 2002, "Fiscal Discipline in EMU: Rules or Institution?", paper presentato in occasione dell'incontro del 16 Aprile 2002 del Gruppo di analisi economica della Commissione Europea; H. Gleich, 2003, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries.", ECB Working Paper n. 215; M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, 2004, "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries.", ECB Working Paper n. 419; C. Wyplosz, 2005, "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules.", National Institute Economic Review n. 191.

⁹ In genere tali ricerche non analizzano la fase della rendicontazione, nella quale interviene l'organo di controllo contabile (in Italia la Corte dei conti).

viene valutata, in prevalenza, sulla base del *deficit* di bilancio e dell'andamento del debito pubblico. Nel seguito mi riferirò a tale Ministro chiamandolo Ministro delle Finanze¹⁰, per distinguerlo dai Ministri preposti alle altre branche dell'amministrazione, che possono essere definiti Ministri di spesa. Per svolgere il compito di coordinatore il Ministro delle Finanze viene dotato di una serie di poteri, formali ed informali, che lo pongono in posizione predominante rispetto agli altri Ministri. Nella fase della predisposizione del progetto di bilancio ha il potere di predisporre il programma pluriennale di finanza pubblica e di stabilire, in base a tale programma, gli obiettivi di bilancio per l'anno successivo. Ha, inoltre, il potere di programmare i lavori per la formazione del progetto di bilancio e preparare la prima bozza del bilancio, non limitandosi a riassumere in un unico documento gli stati di previsione predisposti dai vari Ministri ma avendo in concreto la capacità di determinare l'ammontare delle singole voci di spesa e di entrata iscritte in bilancio. In questa fase il Ministro delle Finanze ha un ruolo di mediatore tra i vari Ministri di spesa, valuta le modifiche da loro richieste alla bozza del progetto di bilancio da sottoporre al Consiglio dei Ministri e decide se accoglierle o meno. In alcuni casi possiede un formale potere di veto nei confronti delle modifiche proposte nel corso del Consiglio dei Ministri. Un indicatore del potere effettivo di cui è titolare il Ministro delle Finanze nella fase della formazione del progetto di bilancio potrebbe essere rappresentato dalle differenze tra la prima bozza del progetto di bilancio e la versione che viene sottoposta alla approvazione del Consiglio dei Ministri. Durante la fase della implementazione del bilancio il Ministro delle Finanze ha rilevanti capacità di monitoraggio dell'andamento della spesa e poteri idonei a correggere eventuali deviazioni dal bilancio approvato (ad esempio, il potere di autorizzare determinate spese ed imporre limiti di cassa). La capacità di esercitare in concreto tali poteri, sia durante la fase della formazione del progetto di bilancio sia durante la fase della implementazione, ad ogni modo, è strettamente connessa con il sostegno che il Ministro delle Finanze riceve dal Capo del Governo e quindi con il potere che il quadro istituzionale e la situazione fattuale attribuisce al Capo dell'Esecutivo. Nella fase della approvazione parlamentare del bilancio il coordinamento delle decisioni di Governo e Parlamento, invece, è rimesso ad una regolamentazione che

¹⁰ Il Ministro che ha il compito di coordinare le decisioni di finanza pubblica nell'ambito della compagine governativa assume denominazioni differenti nei vari Paesi. In Italia, ad esempio, è denominato Ministro dell'Economia e delle Finanze, in Spagna e in Belgio Ministro del Bilancio, in Gran Bretagna *Chancellor of the Exchequer*.

prevede limiti molto stringenti alla possibilità, per il Parlamento, di emendare il progetto presentato dal Governo.

Nell'approccio contrattuale, invece, il coordinamento delle decisioni dei Ministri è rimesso ad un accordo, spesso inquadrato all'interno di un accordo pluriennale di finanza pubblica che rientra nell'accordo di coalizione, attraverso il quale i partiti di Governo, all'inizio del processo di bilancio, si vincolano politicamente al raggiungimento di determinati obiettivi annuali di bilancio. In genere tali obiettivi sono definiti in modo più specifico rispetto a quelli individuati dal Ministro delle Finanze nell'approccio della delega (si tratta di obiettivi riguardanti, ad esempio, le spese di ciascun Ministero oppure le spese da sostenere per grandi funzioni pubbliche quali l'assistenza, l'ordine pubblico e la difesa della nazione). Durante la fase della predisposizione del progetto di bilancio il Ministro delle Finanze non possiede poteri strategici superiori rispetto agli altri Ministri ma esclusivamente maggiori informazioni, ed il suo compito consiste essenzialmente nel valutare la coerenza degli stati di previsione predisposti dai singoli Ministri con gli obiettivi di bilancio stabiliti inizialmente. Anche nell'approccio contrattuale il Ministro delle Finanze ha rilevanti poteri di monitoraggio e di correzione durante la fase della implementazione del bilancio. Il coordinamento delle decisioni di Governo e Parlamento, invece, è rimesso ad una regolamentazione che attribuisce al Parlamento forti poteri informativi circa la conformità del progetto di bilancio agli obiettivi stabiliti all'inizio del processo e maggiori capacità di emendamento rispetto all'approccio della delega.

Oltre che per il ruolo del Ministro delle Finanze e per le differenze nel rapporto tra Governo e Parlamento i due approcci si distinguono anche per il c.d. meccanismo di *enforcement*, cioè per il meccanismo che dovrebbe indurre i singoli Ministri ad adottare decisioni e comportamenti rispettosi della disciplina fiscale. Mentre nell'approccio della delega tale meccanismo è basato essenzialmente sulla perdita dell'incarico per il Ministro che adotta comportamenti fiscali irresponsabili, nell'approccio contrattuale la punizione è rappresentata dallo scioglimento del Governo da parte dei partiti che si ritengono lesi da comportamenti non rispettosi della disciplina fiscale.

L'efficacia dell'approccio utilizzato per coordinare le decisioni all'interno del processo di bilancio sembra essere strettamente connessa con il tipo di Governo che viene a formarsi. Ai nostri fini si deve distinguere in primo luogo tra Governi mono-partitici e Governi di coalizione. Nell'ambito dei Governi di coalizione, inoltre, è necessario considerare separatamente i Governi formati da coalizioni annunciate davanti al corpo elettorale prima delle elezioni (in seguito Governi con coalizioni annunciate) dai Governi

formati da coalizioni nate attraverso accordi conclusi tra i partiti dopo le elezioni (in seguito Governi con coalizioni non annunciate). Nel primo caso il corpo elettorale sceglie tra coalizioni alternative che si sono impegnate, più o meno esplicitamente, a realizzare un determinato programma e, di regola, il *leader* politico che guida la coalizione vincente assume la carica di Presidente del Consiglio. I partiti della coalizione di Governo si aspettano di partecipare ancora uniti alla successiva tornata elettorale. Nel secondo caso i partiti si presentano gli uni contro gli altri davanti al corpo elettorale e solo dopo il voto viene a formarsi la coalizione di Governo, deciso il Presidente del Consiglio e definito il programma di coalizione. I partiti che formano la coalizione di Governo si aspettano di correre ancora gli uni contro gli altri nelle elezioni successive. Dato il tipo di coalizione di Governo, inoltre, l'efficacia dell'approccio istituzionale sembra connessa anche alla numerosità dei partiti che compongono la coalizione (che riflette, a sua volta, il numero di partiti presenti in Parlamento) e alla distanza ideologica esistente tra gli stessi partiti¹¹.

Vi sono alcune ragioni per le quali l'approccio della delega è particolarmente efficace in presenza di Governi mono-partitici ovvero di Governi con coalizioni annunciate, mentre l'approccio del contratto è più adatto a Governi con coalizioni non annunciate. In primo luogo la rimozione dall'incarico è una punizione credibile, e quindi efficace, in presenza di Governi mono-partitici, nei quali la gerarchia interna riflette la gerarchia di partito, ma anche, sia pure in misura più attenuata, all'interno di Governi composti da partiti che si attendono di presentarsi uniti alle successive elezioni politiche. Un meccanismo di *enforcement* basato sullo scioglimento del Governo, invece, è una punizione credibile ed efficace in caso di Governi formati da partiti che si aspettano di confrontarsi gli uni contro gli altri alle successive elezioni, a condizione che esistano *partners* di Governo alternativi e che, in caso di elezioni anticipate, i partiti considerati responsabili subiscano un danno in termini di riduzione del consenso elettorale. Inoltre nei Governi mono-partitici o con coalizioni annunciate, il Ministro delle Finanze è in grado, se dotato dei poteri necessari e sostenuto dal Capo del Governo, di coordinare le decisioni di politica economica e di finanza pubblica dei Ministri in quanto i partiti di coalizione, aspettandosi di presentarsi uniti dinanzi al corpo elettorale alle successive elezioni, sono incentivati a mantenere un

¹¹ Cfr. M. Hallerberg, J. von Hagen, 1999, "*Electoral institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union.*", in J. Poterba, J. von Hagen, 1999, "*Fiscal Institutions and Fiscal Performance.*", University of Chicago Press.

comportamento corretto con i loro *partners* di coalizione ed i Ministri hanno preferenze di spesa più omogenee. Anche in presenza di Governi con coalizioni annunciate, tuttavia, all'aumentare del numero di partiti della coalizione e al diminuire della loro affinità ideologica il Ministro delle Finanze incontra difficoltà crescenti nello svolgere il ruolo di coordinatore e potrebbe essere necessario introdurre alcuni elementi dell'approccio contrattuale all'interno del processo di bilancio. Nei Governi con coalizioni non annunciate, invece, l'adozione dell'approccio della delega determina un rilevante problema agente-principale. I Ministri, infatti, avendo preferenze di spesa molto eterogenee tra di loro e rispetto allo stesso Ministro delle Finanze, avrebbero il timore che il Ministro delle Finanze possa abusare dei propri poteri per distribuire risorse secondo le proprie preferenze, favorendo il partito di provenienza. Per questo motivo sarebbe scarsa la loro propensione ad accettare le sue decisioni. In questo caso, per conseguire il coordinamento, la strada migliore sarebbe che i partiti di Governo concludano un accordo con il quale si vincolano tra loro e dinanzi alla pubblica opinione al raggiungimento di determinati obiettivi fiscali (c.d. *commitment*). Specularmente a quanto detto in precedenza anche nei Governi con coalizioni non annunciate la diminuzione del numero dei partiti di coalizione e delle distanze ideologiche tra gli stessi rende possibile introdurre elementi di delega all'interno dell'approccio contrattuale.

A conferma di quanto affermato l'evidenza empirica mostra come, in Europa, l'approccio della delega è adottato nei paesi i cui sistemi elettorali producono Governi mono-partitici (Regno Unito, Grecia e, dal 2000, Spagna), o Governi con coalizioni annunciate, formate da partiti che si aspettano di presentarsi uniti alle successive elezioni politiche (ad esempio la Francia, la Germania e l'Italia), mentre l'approccio del contratto è adottato nei paesi in cui i sistemi elettorali determinano Governi con coalizioni non annunciate, formate da partiti che si aspettano di confrontarsi gli uni contro gli altri nelle successive elezioni politiche (per esempio l'Olanda ed il Belgio)¹².

¹² Cfr. M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, 2001, "The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States." Secondo questo rapporto, preparato per il Ministro delle finanze olandese dall'*Institute of European Integration Studies*, l'approccio della delega è adottato in Austria, Francia, Germania, Grecia, Italia, Spagna e Regno Unito, l'approccio del contratto è adottato in Belgio, Finlandia, Irlanda, Lussemburgo e Olanda, mentre in Danimarca, Portogallo e Svezia, paesi nei quali sono frequenti governi di minoranza che necessitano del consenso dell'opposizione per l'approvazione della manovra di finanza pubblica, è adottato un approccio misto che presenta le caratteristiche dell'approccio della delega durante la fase governativa di preparazione del progetto di bilancio e le caratteristiche dell'approccio del contratto durante la fase dell'approvazione parlamentare e della implementazione della manovra.

Il tipo di Governo (mono-partitico, con coalizione annunciata ovvero con coalizione non annunciata) ed in caso di Governo di coalizione il numero di partiti di Governo e le distanze ideologiche tra gli stessi, dipendono, oltre che dal grado di disomogeneità presente all'interno della società, anche dal sistema elettorale adottato. In genere i sistemi elettorali proporzionali producono Governi formati da ampie coalizioni composte da partiti che si sono confrontati gli uni contro gli altri durante la campagna elettorale, si aspettano di farlo anche nella successiva tornata elettorale ed hanno una distanza ideologica notevole. Viceversa i sistemi elettorali maggioritari determinano, di solito, Governi mono-partitici o Governi formati da coalizioni annunciate davanti al corpo elettorale prima dello svolgimento delle elezioni, composte da partiti che si aspettano di partecipare uniti anche alle elezioni successive¹³. È logico aspettarsi, quindi, che le riforme elettorali e le riforme del processo di bilancio siano tra loro strettamente connesse.

4. Evoluzione del sistema elettorale per il Parlamento nazionale e del processo del bilancio dello Stato dai primi anni Novanta - All'inizio degli anni '90 il sistema elettorale della Camera era proporzionale con scrutinio di lista e possibilità di esprimere la preferenza per i singoli candidati. Quello del Senato, invece, prevedeva collegi uninominali nei quali veniva eletto il candidato che otteneva almeno il 65 per cento dei voti. I seggi non assegnati direttamente venivano attribuiti in modo proporzionale alle varie forze politiche nell'ambito delle singole circoscrizioni, che corrispondevano alle Regioni. L'altissima soglia necessaria per essere eletti direttamente nei collegi uninominali faceva sì che anche al Senato la quasi totalità dei seggi venisse assegnata in modo proporzionale.

Il processo di bilancio, nonostante la riforma attuata con la legge 362/88, che aveva introdotto il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) e collegato, quindi, più strettamente la programmazione

¹³ Anche in presenza di sistemi elettorali proporzionali, tuttavia, è possibile limitare il numero di partiti in Parlamento, e quindi al Governo, riducendo l'ampiezza delle circoscrizioni elettorali, cioè il numero di rappresentanti eletti in ogni circoscrizione, e/o prevedendo sbarramenti che impediscono di ottenere seggi ai partiti che non raggiungono una determinata percentuale di voti a livello nazionale. A tale proposito cfr. M. Duverger, 1954, *“Political Parties: Their Organisation and Activity in the Modern State.”*, New York; R. Taagepera, M. Soberg Shugart, 1989, *“Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems.”*, Yale University Press; R. Taagepera, M. Soberg Shugart, 1993, *“Predicting the number of parties: A quantitative model of Duverger's mechanical effect.”*, American Political Science Review n. 87. La Spagna è un esempio di come, riducendo l'ampiezza delle circoscrizioni, anche un sistema elettorale proporzionale possa generare risultati simili a quelli del maggioritario puro.

economica con quella finanziaria, era ancora considerato “frammentato”, cioè non in grado di coordinare adeguatamente le decisioni dei *policy makers* nella direzione della disciplina fiscale. Per di più le competenze in materia di finanza pubblica e politica economica erano ripartite tra tre differenti Ministri; il Ministro del Tesoro, che aveva il compito di predisporre il progetto di bilancio annuale e pluriennale e gestire le spese, il Ministro del Bilancio, competente in materia di programmazione economica, ed il Ministro delle Finanze, che si occupava della previsione e gestione delle entrate. Il problema del coordinamento delle decisioni dei Ministri di spesa, quindi, era preceduto, a monte, dal problema del coordinamento delle decisioni dei Ministri economico-finanziari.

Il DPEF, documento nel quale vengono indicati, per gli anni compresi nel bilancio pluriennale, gli obiettivi macroeconomici, in particolare quelli relativi al reddito e alla occupazione, gli obiettivi di finanza pubblica, espressi in termini di saldi di bilancio relativi al settore statale e al conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (agli inizi degli anni Novanta, tuttavia, il riferimento era ancora al settore pubblico allargato), oltre ai parametri e ai criteri per la redazione del bilancio annuale di previsione, del bilancio pluriennale e della legge finanziaria, era predisposto congiuntamente dai Ministri del Tesoro, del Bilancio e delle Finanze.

Successivamente il Ministero del Tesoro, per il tramite della Ragioneria Generale e tenendo conto delle previsioni di entrata del Ministero delle Finanze, predisponendo le bozze del progetto di legge di bilancio annuale e pluriennale e del progetto di legge finanziaria, da presentare, di concerto con il Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica, per l’approvazione, al Consiglio dei Ministri. In questo processo il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, avendo il compito di definire il quadro macroeconomico al quale i disegni di legge di bilancio e finanziaria dovevano essere coerenti (quadro contenuto nella Relazione Previsionale e Programmatica), era chiamato ad agire da coordinatore. Di fatto, tuttavia, era il Ministero del Tesoro a svolgere il ruolo di attore principale, avendo il maggiore potere decisionale.

La legge 277/93 di riforma del sistema elettorale segnò il passaggio ad un sistema misto nel quale in entrambi i rami del Parlamento il 75 per cento dei seggi veniva assegnato con il sistema maggioritario, articolato in collegi uninominali, a maggioranza semplice e a turno unico, ed il restante 25 per cento con il proporzionale. Piuttosto che una riduzione del numero di partiti di Governo la riforma del ’93 determinò la nascita di un sistema bi-polare nel quale sono presenti due coalizioni di partiti che si formano prima delle

elezioni politiche. Si passò, quindi, da Governi con coalizioni non annunciate a Governi con coalizioni annunciate, nelle quali, tuttavia, la presenza di una quota proporzionale controbilanciava l'incentivo alla aggregazione fornito dai collegi uninominali, spingendo i partiti a mantenere una certa identità. Quando il nuovo sistema elettorale riuscì a generare coalizioni sufficientemente stabili, il ché avvenne solo in occasione delle elezioni del 1996, anche il processo di bilancio fu oggetto di importanti modifiche, tali da renderlo maggiormente idoneo a coordinare le decisioni di finanza pubblica. Coerentemente con l'evoluzione del quadro politico-istituzionale, la direzione fu quella di modellare il processo di bilancio adottando l'approccio della delega¹⁴.

Per fare questo si decise di avere un unico Ministro responsabile della finanza pubblica e della programmazione economica. Tale risultato fu raggiunto in due fasi. Con la legge 94/97 il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica ed il Ministero del Tesoro vennero uniti dando luogo al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Successivamente la legge 300/99, che per la prima volta ha disciplinato in un unico testo normativo l'organizzazione e le competenze dei Ministeri, unì il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica ed il Ministero delle Finanze dando luogo al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Competenze e poteri in precedenza frazionati tra i tre Ministri economico-finanziari vennero, in questo modo, concentrati nelle mani di un unico Ministro. Di fatto il nuovo super-ministero iniziò ad operare solo nel 2001 con l'avvio della XIV legislatura. Con la riunificazione i problemi di coordinamento dei Ministeri economico-finanziari sopra richiamati sono rientrati all'interno di un unico Ministero divenendo problemi di coordinamento tra differenti dipartimenti. Nella misura in cui tali dipartimenti sono affidati a vice-ministri con deleghe ampie tali problemi possono essere comunque rilevanti.

La legge 94/97, inoltre, modificò la struttura del bilancio dello Stato prevedendo che le entrate e le spese fossero ripartite in Unità Previsionali di Base (UPB)¹⁵ stabilite in modo tale che a ciascuna Unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa cui compete la relativa gestione. In particolare le spese vennero suddivise in UPB di primo livello, ognuna delle quali corrispondente ad uno dei centri di responsabilità amministrativa individuati presso i vari Ministeri, UPB di secondo livello, nelle quali le spese

¹⁴ Cfr. M. Hallerberg, R. Strauch, J. von Hagen, 2004, *"The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries."*, ECB Working Paper n. 419.

¹⁵ Dopo l'approvazione del bilancio da parte del Parlamento, e solo ai fini della gestione, le singole UPB vengono ripartite in capitoli.

sono ripartite a seconda che siano correnti, in conto capitale e per il rimborso di prestiti, UPB di terzo livello, che corrispondono a grandi aggregati, più o meno omogenei, di spesa (ad esempio le spese correnti sono distinte in spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza, ecc.), ed UPB di quarto livello, secondo la destinazione, l'attività istituzionale esercitata oppure la loro natura economica. Le UPB di quarto livello sostituirono i capitoli di spesa quali unità di bilancio sulle quali è richiesta l'approvazione del Parlamento.

La modifica della struttura del bilancio ha comportato una sensibile riduzione del numero di unità sulle quali si concentrano le decisioni di finanza pubblica durante le fasi della formazione del progetto di bilancio e dell'approvazione parlamentare (da circa 6.000 capitoli a circa 1.000 UPB, di cui 150 di entrata ed 850 di spesa) che si è tradotto in un aumento del livello di aggregazione al quale vengono prese le decisioni. Unitamente alla maggiore significatività della ripartizione delle entrate e delle spese in UPB, il maggior livello di aggregazione ha consentito di migliorare la razionalità e la trasparenza delle scelte di Governo e Parlamento sulla acquisizione delle entrate e sulla ripartizione delle risorse tra le varie destinazioni di spesa, e allo stesso tempo di rendere più chiare le responsabilità gestionali. Con la precedente struttura, infatti, era frequente che in uno stesso capitolo rientrassero spese effettuate da responsabili differenti all'interno di uno stesso Ministero o addirittura spese sostenute da diversi Ministeri, una situazione che rendeva estremamente difficile, se non impossibile, individuare le responsabilità di eventuali sforamenti dei tetti di spesa.

La nuova struttura del bilancio dello Stato, inoltre, ha reso possibile sostituire al criterio della spesa storica incrementale, in base al quale gli stanziamenti di spesa per l'anno successivo vengono determinati semplicemente aggiornando in aumento gli stanziamenti dell'anno in corso a prescindere da valutazioni circa i programmi di spesa da attuare e gli obiettivi da raggiungere, il criterio dello *zero base budgeting*, in base al quale ogni anno l'ammontare delle spese deve essere riconsiderato *ex-novo* tenendo conto delle esigenze funzionali dei singoli Ministeri e degli obiettivi concretamente perseguibili. In particolare la legge 94/97 ha previsto che i Ministri, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione della spesa, debbano indicare, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole UPB, gli obiettivi e i programmi di ciascun dicastero. Il compito di valutare, con riferimento alle singole UPB, l'adeguatezza degli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali nonché dei programmi e dei progetti presentati è attribuito dalla legge 94/97 al Ministro dell'Economia e

delle Finanze (allora al Ministro del Tesoro), il quale, solo dopo questa valutazione, predispone il progetto di bilancio di previsione. In questo modo il Ministro dell'Economia viene ad avere un ruolo più incisivo durante la fase della predisposizione del progetto di bilancio.

Condizione necessaria per un efficace esercizio dei poteri di correzione di cui è titolare il Ministro dell'Economia e delle Finanze durante la fase della implementazione del bilancio¹⁶ è la disponibilità di informazioni tempestive e di qualità sull'andamento della finanza pubblica.

A tale scopo l'art. 28 della legge finanziaria 2003 ha previsto la realizzazione di un sistema informativo per la rilevazione, secondo una codifica uniforme per tipologia di enti¹⁷, degli incassi e dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni. In considerazione del ruolo svolto dal sistema bancario nella gestione dei servizi di tesoreria o di cassa per gli enti pubblici, la realizzazione e la gestione di tale sistema, denominato SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), è stata affidata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Banca d'Italia¹⁸.

Il sistema, avviato nel 2003 con riferimento ai soli pagamenti del bilancio dello Stato, è stato esteso progressivamente a Regioni, Enti locali, Università ed Enti di ricerca. Dall'1 gennaio 2008 parteciperanno al sistema anche le strutture sanitarie, per le quali è in corso una fase di sperimentazione.

Quando tutte le Amministrazioni Pubbliche saranno in grado di trasmettere al SIOPE i dati su incassi e pagamenti, la codifica delle operazioni, a carico delle stesse P.A., sarà attendibile¹⁹, ed i dati elementari presente nel sistema saranno stati opportunamente aggregati in prospetti in grado di fornire informazioni utili ai fini del monitoraggio della finanza pubblica, il Ministro dell'Economia avrà a disposizione uno strumento molto potente per conoscere, praticamente in tempo reale, la situazione della finanza pubblica sia a livello complessivo che nel dettaglio.

¹⁶ Si tratta del potere di emanare provvedimenti che comportano trasferimenti di fondi tra capitoli di bilancio o l'utilizzo dei fondi di riserva, e dei poteri, previsti dalla legge 246/2002, di imporre limiti alla assunzione di impegni di spesa e alla emissione di titoli di pagamento.

¹⁷ La codifica uniforme consente di superare i problemi posti dalle differenze esistenti tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari Enti pubblici senza che sia necessario modificare la struttura dei rispettivi bilanci.

¹⁸ L'affidamento è avvenuto con convenzione sottoscritta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia l'1 marzo 2003.

¹⁹ Il compito di attribuire una idonea codifica agli incassi e ai pagamenti spetta agli stessi enti pubblici ai quali gli incassi e i pagamenti si riferiscono. Allo stato attuale tale codifica, spesso non risulta corretta.

Da ultimo è intervenuta la legge 246/2002²⁰ a rafforzare i poteri del Ministro dell'Economia e delle Finanze durante la fase della implementazione del bilancio. Con riguardo al percorso di attuazione delle singole leggi di spesa viene attribuito alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il compito di vigilare sul rispetto dei limiti massimi di spesa indicati nelle leggi che contengono espresse autorizzazioni di spesa. L'avvenuto raggiungimento di tali limiti viene accertato con un decreto dirigenziale del Ministero dell'Economia e delle Finanze - RGS, che determina la cessazione della efficacia, per l'anno in corso, delle stesse autorizzazioni di spesa. Con riferimento agli andamenti complessivi della finanza pubblica, invece, la legge 246 stabilisce che in presenza di uno scostamento rilevante dagli obiettivi previsti nel DPEF per l'anno in corso il Ministro dell'Economia e delle Finanze riferisce al Consiglio dei Ministri proponendo le misure correttive che ritiene necessarie. Sulla base della proposta del Ministro dell'Economia, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e parere delle competenti Commissioni parlamentari (da esprimere nel termine di 15 giorni, decorsi i quali si può comunque procedere), il Presidente del Consiglio adotta, con decreto, un atto di indirizzo nel quale vengono definiti criteri di carattere generale per rendere più efficace il controllo ed il monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. In base a questo atto di indirizzo il Ministro dell'Economia e delle Finanze può disporre, con proprio decreto, la limitazione all'assunzione di impegni di spesa o all'emissione di titoli di pagamento entro limiti percentuali determinati in maniera uniforme rispetto agli stanziamenti di bilancio, con esclusione delle spese relative a stipendi, pensioni e di altre spese fisse o aventi natura obbligatoria.

Nonostante le elezioni del 1994, 1996 e 2001 abbiano mostrato la tendenza ad un progressivo consolidamento delle coalizioni, al termine della XIV legislatura è stata approvata una nuova legge elettorale²¹ che ha abolito il sistema misto, prevalentemente maggioritario, in vigore dal 1993, sostituendolo, per entrambi i rami del Parlamento, con un sistema proporzionale che presenta alcune correzioni sotto forma di soglie di sbarramento e premi di maggioranza. Alla Camera, per le coalizioni, è presente una soglia di sbarramento del 10 per cento, per i partiti una soglia di sbarramento del 2 o del 4 per cento a seconda che il partito corra in coalizione o da solo. Inoltre è previsto un premio che assicura al partito o alla coalizione

²⁰ Che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 194/2002 (c.d. blocca spese). Si veda a tale proposito la pubblicazione della Commissione Europea "*Public Finances in EMU 2003*".

²¹ Legge 270/2005.

più votata a livello nazionale la maggioranza dei seggi. In Senato, invece, sono previste soglie di sbarramento più elevate sia per le coalizioni (20 per cento) che per i partiti (8 o 3 per cento a seconda che il partito corra da solo o in coalizione), ma le soglie sono calcolate a livello regionale. È previsto, sempre a livello regionale, un premio di maggioranza che assicura al partito o alla coalizione vincente la maggioranza dei seggi assegnati nella regione. In questo modo, tuttavia, non vi è alcuna garanzia che una coalizione o un partito possa avere la maggioranza dei seggi all'interno del Senato. I partiti collegati in coalizione devono presentare un unico programma elettorale ed indicare il nome del capo della coalizione.

Le prime elezioni che si sono svolte con la nuova legge elettorale hanno prodotto, in virtù dei premi di maggioranza per la coalizione vincente, ancora un sistema bi-polare e quindi un Governo con coalizioni annunciate. È aumentato, tuttavia, il numero di partiti in Parlamento e al Governo²², ed è diminuita l'omogeneità delle opinioni dei partiti di coalizione con riguardo alle decisioni di finanza pubblica e di politica economica²³. Questa situazione, alla quale si aggiunge la limitata maggioranza che ha in Senato la attuale coalizione di Governo²⁴, ha reso più difficile il compito di coordinamento del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ed ha comportato, quindi, la necessità di apportare alcune correzioni al processo di bilancio nella direzione di una

²² Attualmente i partiti presenti in Parlamento sono 23, mentre quelli che formano la coalizione di Governo sono 11.

²³ Cfr. M. Bordignon, T. Boeri, 2007, "*Legge elettorale: davvero così importante?*", www.LaVoce.info. L'articolo contiene una analisi dell'andamento dell'indice di NEFF per la Camera dei deputati negli ultimi 20 anni. L'indice, che misura il livello di frammentazione politica tenendo conto sia del numero di partiti presenti in Parlamento che della loro consistenza in seggi, aumenta durante gli anni ottanta ed i primi anni Novanta, mostra una progressiva riduzione a partire dalle prime elezioni con il sistema semi-maggioritario e torna ad aumentare bruscamente dopo le ultime elezioni, svolte con il nuovo sistema proporzionale, a seguito delle quali ha raggiunto un livello superiore a quello dei primi anni Novanta. Da un confronto con gli altri paesi europei emerge che attualmente la frammentazione politica presente in Italia è inferiore solamente a quella del Belgio, paese nel quale è adottato il sistema proporzionale puro. Occorre rilevare, tuttavia, che in Italia la frammentazione politica è incentivata, oltre che dal sistema elettorale adottato, anche dai regolamenti parlamentari e dal sistema di rimborso delle spese elettorali.

²⁴ La situazione che si è venuta a creare è simile a quella di un Governo di minoranza. Nei paesi in cui è frequente la presenza di Governi di minoranza, nei quali l'accordo con l'opposizione è essenziale per l'approvazione del bilancio (in Europa la Danimarca, il Portogallo e la Svezia), si osservano processi di bilancio c.d. misti che presentano alcune caratteristiche dei processi centralizzati con delega ed altre dei processi centralizzati con contratto (cfr. M. Hallemborg, R. Strauch, J. von Hagen, 2001, "*The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States?*", Institute of European Integration Studies).

maggior collegialità delle decisioni e di un bilanciamento dei poteri dello stesso Ministro dell'Economia.

Un primo intervento si è avuto con la legge 233/2006²⁵, la quale, oltre ad aumentare il numero dei Ministeri, ha trasferito alcune competenze del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al nuovo Ministero dello Sviluppo Economico. In particolare la legge 233 ha trasferito al Ministero dello Sviluppo Economico la programmazione economica e finanziaria degli interventi per lo sviluppo economico territoriale e settoriale e delle politiche di coesione, e l'esercizio di tutte le funzioni previste dalla legge in materia di strumenti di programmazione negoziata e di programmazione dell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, compresa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate. Assieme alle funzioni è stato trasferito l'intero Dipartimento per le politiche di sviluppo, che fino ad allora aveva operato presso il MEF. Alla Presidenza del Consiglio dei ministri, invece, sono state trasferite le funzioni della segreteria del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), il Nucleo di consulenza per l'Attuazione delle linee guida per la Regolamentazione dei Servizi di pubblica utilità (NARS) e l'Unità Tecnica-Finanza di Progetto (UTFP).

Un altro passo verso una maggior collegialità delle decisioni di finanza pubblica si è avuto con l'istituzione presso il MEF, ad opera della legge finanziaria per il 2007²⁶, della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. La Commissione, composta da dieci membri, nominati dal Ministro dell'Economia²⁷, tre dei quali scelti tra una rosa di nomi indicata dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni, Città e Autonomie Locali, opera sulla base di programmi predisposti dal Ministro dell'Economia, sentiti i Ministri competenti, ciascuno in relazione alle diverse finalità, e la Conferenza Unificata, ed ha quale compito principale la formulazione di proposte per migliorare l'armonizzazione ed il coordinamento della finanza pubblica e per riformare i bilanci pubblici, in particolare il bilancio dello Stato.

Per l'anno 2007 è prevista, dalla stessa legge finanziaria, l'attuazione di un programma di analisi e valutazione delle spese delle amministrazioni centrali

²⁵ Che ha convertito in legge, con modificazioni, il decreto legge 181/2006.

²⁶ Legge 296/2006, art. 1, commi da 474 a 480.

²⁷ I membri della Commissione sono stati nominati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con decreto del 16 marzo 2007.

(c.d. *spending review*) finalizzato alla formulazione di proposte in grado di migliorare la qualità della spesa stessa²⁸.

La Commissione, inoltre, ha supportato il Ministero dell'Economia e delle Finanze nella predisposizione, d'intesa con i Ministeri interessati, di una nuova struttura del bilancio dello Stato. Questa struttura, che dovrebbe essere adottata per il bilancio 2008²⁹, prevede una suddivisione delle spese pubbliche secondo due livelli di aggregazione: un primo livello composto da 34 unità denominate "Missioni" che rappresentano gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica e possono essere condivise tra più Ministeri; un secondo livello composto da 169 sotto-unità denominate "Programmi" che rappresentano aggregati omogenei di attività attraverso le quali gli obiettivi strategici corrispondenti alle "Missioni" vengono concretamente perseguiti. Le Missioni ed i Programmi dovrebbero essere gli aggregati politicamente rilevanti ai fini della discussione parlamentare. La nuova rappresentazione, che, se adottata, dovrebbe rendere il bilancio più chiaro e leggibile, unita ad un più diretto collegamento con la legge finanziaria, che sarebbe a sua volta strutturata in modo da identificare le Missioni ed i Programmi sui quali inciderebbero le singole variazioni normative, dovrebbe consentire una riduzione dei problemi di coordinamento in virtù di una maggiore consapevolezza delle decisioni di finanza pubblica sia nell'ambito del Governo che all'interno del Parlamento.

5. Conclusioni: i possibili scenari futuri - Dopo le elezioni dell'autunno 2005 la legge elettorale è stata oggetto di una proposta referendaria sostenuta da personalità di entrambi gli schieramenti politici. La proposta, attraverso l'abrogazione selettiva di alcune parole del testo di legge, mira a fare in modo che il premio di maggioranza venga assegnato unicamente al partito (e non anche alla coalizione) che ottiene più voti. Pur restando la possibilità, per gli eletti, di formare gruppi parlamentari distinti, la legge elettorale che risulterebbe da un eventuale successo della consultazione referendaria costituirebbe un forte incentivo alla aggregazione delle forze politiche, tale da consentire, in prospettiva, addirittura la nascita di un sistema sostanzialmente bi-partitico.

²⁸ Nel mese di aprile 2007 il Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di avviare la *spending review*, ha indicato i primi cinque Ministeri che dovranno trasmettere al MEF un rapporto sullo stato della spesa nei settori di competenza.

²⁹ L'adozione della nuova struttura del bilancio dello Stato, che ha comportato una impegnativa attività di riclassificazione delle spese, non richiederebbe modifiche alla legislazione vigente.

La presentazione del referendum ha acceso il dibattito politico sulla legge elettorale, tanto da rendere possibile una sua riforma da parte del legislatore. E poiché, come è stato illustrato, la legge elettorale per la elezione del Parlamento nazionale incide sulla efficacia del processo di bilancio dello Stato centrale nel coordinamento delle decisioni di politica economica e di finanza pubblica, molto probabilmente una nuova legge elettorale renderebbe necessario modificare in modo più o meno marcato il processo di bilancio attuale. A seconda di quale sarà la nuova legge elettorale le modifiche al processo di bilancio potrebbero risolversi in pochi aggiustamenti oppure in una riforma radicale in grado di incidere profondamente sul disegno istituzionale del processo stesso.

A questo riguardo, anche sulla base del recente dibattito politico in materia, provo a delineare quattro possibili scenari:

1) Si giunge al *referendum* e la consultazione referendaria ha successo. In questo caso vengono prodotti forti incentivi alla aggregazione delle forze politiche, tali da determinare, in tempi più o meno brevi, un sistema sostanzialmente bi-partitico.

2) Viene approvata una legge elettorale proporzionale con sbarramento del 4 o 5 per cento, che non prevede una aggregazione preventiva in coalizioni e neanche il premio di maggioranza. Si determina una decisa proporzionalizzazione del sistema e si torna, come prima del 1993, a Governi con coalizioni non annunciate. Il numero i partiti di Governo si riduce rispetto all'esperienza recente (a condizione che non siano possibili "scappatoie" per i piccoli partiti, quali, ad esempio, quelle connesse alla previsione di soglie ridotte o assenti nel caso in cui un partito abbia rappresentanti eletti in più collegi), ma si accentuano le strategie di differenziazione tra gli stessi partiti e quindi la disomogeneità delle preferenze circa le decisioni di politica economica e di finanza pubblica. Questa tendenza è incentivata dal fatto che i partiti di Governo sanno di non essere tenuti a correre insieme nella tornata elettorale successiva.

3) La legge elettorale attuale viene semplicemente ritoccata attraverso la previsione di soglie di sbarramento più elevate, sia per i partiti che corrono da soli che per quelli inseriti in coalizioni. In questo caso le coalizioni rimangono annunciate (in virtù dell'incentivo fornito dai premi di maggioranza) e si verifica una semplificazione del quadro politico dovuta ad una sensibile riduzione del numero di partiti in Parlamento e al Governo. Permane, tuttavia, una forte tendenza dei partiti di Governo ad attuare strategie di differenziazione.

4) Viene approvata una legge elettorale maggioritaria a doppio turno con collegi uninominali, in base alla quale, in mancanza di un vincitore a maggioranza assoluta al primo turno, i due (o quattro) candidati più votati si affrontano al secondo turno. Questo sistema limita la capacità di ricatto dei piccoli partiti, che con il turno unico possono minacciare di presentare un loro candidato nei collegi uninominali, rendendo in questo modo più difficile il successo della coalizione di appartenenza, e fornisce un forte incentivo alla aggregazione dei partiti in due schieramenti contrapposti. Le strategie di differenziazione dei partiti di Governo sono meno radicali e le opinioni in materia di finanza pubblica risultano più omogenee.

Il verificarsi del primo scenario, che prevede lo svolgimento con successo della consultazione referendaria, renderebbe possibile una forte accentuazione del sistema della “delega”. Rientrerebbero presso il Ministero dell’Economia le competenze sottratte con la legge 233/2006 e potrebbero essere accentrate presso lo stesso Ministero ulteriori competenze, provenienti, ad esempio, dall’*ex* Ministero dell’Industria, ed ora in capo al Ministero dello Sviluppo Economico. Inoltre potrebbero essere attribuiti al Ministro dell’Economia formali poteri di veto all’interno del Consiglio dei Ministri che approva i progetti di legge di bilancio e di legge finanziaria, ovvero potrebbero essere previste delle limitazioni alle modifiche che il Consiglio dei Ministri è in grado di apportare alla bozza di bilancio ad esso sottoposta. In questo modo verrebbe rafforzato il potere contrattuale del Ministro dell’Economia nell’ambito dei negoziati con i Ministri di spesa che precedono la definizione delle bozze dei suddetti progetti di legge. Il Parlamento potrebbe essere escluso dalla determinazione degli obiettivi annuali e pluriennali di finanza pubblica eliminando la risoluzione attraverso la quale la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica, avendo la possibilità di modificare ed integrare il DPEF, approvano lo stesso Documento. Durante la fase della approvazione parlamentare del bilancio la posizione del Governo nei confronti del Parlamento potrebbe essere rafforzata attribuendo all’Esecutivo poteri che gli consentano di incidere in modo rilevante sulla programmazione dei lavori all’interno dell’assemblea legislativa. Ad esempio il Governo potrebbe essere dotato del potere di imporre al Parlamento la votazione su determinati “blocchi” del bilancio o della legge finanziaria. Proseguirebbero gli sforzi per un miglioramento degli strumenti di monitoraggio dell’andamento della finanza pubblica a disposizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze durante la fase della implementazione del bilancio e verrebbero attribuiti allo stesso Ministro dell’Economia ulteriori e rilevanti poteri di correzione degli andamenti della finanza pubblica.

Il secondo scenario, che prevede l'approvazione, da parte del Parlamento, di un sistema elettorale proporzionale con sbarramento, renderebbe necessaria, invece, una radicale riforma del processo di bilancio. La riforma, dall'esito incerto, dovrebbe avvenire nella direzione del coordinamento tramite "contratto". Le coalizioni di Governo, infatti, non sarebbero più annunciate dinanzi al corpo elettorale ma si formerebbero dopo il voto, come avveniva prima della riforma semi-maggioritaria del 1993, e la conseguente accentuazione delle strategie di differenziazione dei singoli partiti di Governo renderebbe praticamente impossibile il coordinamento delle decisioni di finanza pubblica da parte dell'attuale Ministro dell'Economia. Potrebbe essere necessario introdurre per legge regole numeriche aggiuntive alle regole del *deficit* e del debito stabilite a Maastricht (ad esempio regole che prevedono limiti alla emissione di titoli di debito pubblico in relazione all'ammontare delle entrate di bilancio o delle spese per investimenti). Inoltre potrebbe essere necessario predeterminare, sempre per legge, le azioni da compiere per reagire ad alcune situazioni critiche in cui può venire a trovarsi la finanza pubblica ovvero a *shock* macroeconomici. Sarebbe necessario prevedere, all'inizio del processo di bilancio, un accordo esplicito tra i partiti di Governo attraverso il quale verrebbero stabiliti gli obiettivi annuali di finanza pubblica. Dovrebbero essere introdotti dei meccanismi tali da rendere l'accordo effettivamente in grado di vincolare i partiti di Governo al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica in esso indicati, determinando costose perdite di consenso in capo ai partiti che risultassero "inadempienti", sia nella fase della predisposizione del bilancio che nella successiva fase della implementazione. Gli obiettivi annuali di finanza pubblica, inoltre, dovrebbero essere definiti ad un livello di dettaglio maggiore rispetto a quanto previsto nell'ambito dell'attuale DPEF. Ad esempio dovrebbero essere previsti, insieme a macro-obiettivi relativi ai saldi e ai grandi aggregati di bilancio, anche *sub*-obiettivi riguardanti le spese di ciascun ministero e le spese connesse allo svolgimento di specifiche macro-funzioni pubbliche (difesa della nazione, ordine pubblico, giustizia, sanità, istruzione, ecc.). Probabilmente l'accordo dovrebbe essere approvato con legge dal Parlamento. Qualora l'accordo sulla finanza pubblica contenesse anche il programma economico e gli obiettivi finanziari di medio termine il DPEF non avrebbe più ragione di essere. Si avrebbe una marcata perdita di funzioni da parte del Ministero dell'Economia. Probabilmente l'attuale Dipartimento delle Entrate verrebbe scorporato per avere, nuovamente, un autonomo Ministero delle Finanze. Forse anche il Dipartimento del Tesoro subirebbe la stessa sorte, insieme ad altre unità organizzative di minori dimensioni. Inoltre la elaborazione delle previsioni macroeconomiche ufficiali

di medio termine, in base alle quali verrebbero definiti gli interventi di politica economica e stabiliti gli obiettivi di finanza pubblica, potrebbe essere affidata ad una autorità o agenzia indipendente di nuova costituzione ovvero alla Banca d'Italia. Il Parlamento tornerebbe ad acquisire maggiori poteri decisionali nei confronti del Governo. Oltre ad approvare con legge l'accordo attraverso il quale i partiti di Governo dovrebbero stabilire gli obiettivi annuali di finanza pubblica, il Parlamento verrebbe dotato di strumenti più incisivi di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica e di conseguenti poteri di intervento nella fase della implementazione del bilancio.

Il terzo scenario, caratterizzato da un sistema elettorale diverso da quello attuale solo per la presenza di soglie di sbarramento più elevate, comporterebbe, in virtù della connessa riduzione del numero di partiti in Parlamento e nella coalizione di Governo, un migliore coordinamento delle decisioni di finanza pubblica senza che siano necessarie particolari modifiche alle regole "formali" del processo di bilancio. I partiti di Governo, tuttavia, continuerebbero ad attuare marcate strategie di differenziazione e quindi, probabilmente, sarebbe necessario proseguire sulla strada della attenuazione del sistema della delega. Per soddisfare le esigenze di una maggiore collegialità delle decisioni di finanza pubblica potrebbero essere decise ulteriori, marginali, sottrazioni di competenze al Ministero dell'Economia ma soprattutto potrebbero essere utilizzati i margini di flessibilità concessi dalla normativa vigente, ad esempio attraverso la previsione di deleghe più ampie ai vice ministri dell'economia.

Infine il verificarsi del quarto scenario, che prevede un ritorno al maggioritario, sia pure a doppio turno, oltre ad una riduzione del numero di partiti, comporterebbe una attenuazione delle strategie di differenziazione attuate dai *partners* della coalizione di Governo. Sarebbe possibile, pertanto, un ritorno sulla strada della "delega", in misura, tuttavia, meno accentuata di quanto è plausibile aspettarsi in caso di successo del *referendum*. Probabilmente tornerebbero al Ministero dell'Economia le funzioni del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, attribuite al Ministero dello Sviluppo Economico dalla legge 233/2006. Durante la fase della approvazione parlamentare del bilancio l'emendabilità del progetto di bilancio presentato dal Governo potrebbe essere limitata vietando non solo gli emendamenti che comportano variazioni dei saldi, ma anche quelli che determinano variazioni del livello delle entrate e delle spese (ad esempio, potrebbe essere previsto che gli incrementi di spesa siano ammissibili solo se finanziati mediante corrispondenti riduzioni di altre spese). Proseguirebbe il potenziamento degli strumenti di monitoraggio dell'andamento della finanza pubblica a disposizione del Ministro

dell'Economia durante la fase della implementazione del bilancio e potrebbero essere attribuiti al Ministro dell'Economia ulteriori poteri di correzione da esercitare in caso di deviazioni rispetto a quanto programmato.

Publicato su www.contabilita-pubblica.it il 31 Agosto 2007