

NOTE SULLE PROCEDURE DI BILANCIO

di Giuseppe Pisauro e Vincenzo Visco

1. *Introduzione*

Anno dopo anno l'insoddisfazione nei confronti delle procedure di bilancio e della loro efficacia è andata sistematicamente crescendo, ma tuttora carenti appaiono l'analisi della situazione e le proposte di miglioramento. Può essere quindi utile guardare alle procedure di bilancio con l'occhio disincantato dello studioso di economia pubblica.

Di solito la discussione si concentra sull'eccesso di norme che vengono inserite nella legge finanziaria, sulle migliaia di emendamenti che vengono presentati, sulla impossibilità delle Commissioni Bilancio e dell'Aula delle Camere di discutere e votare tutti gli articoli e commi della finanziaria, sui voti di fiducia che nel contesto attuale diventano inevitabili. Pochi si rendono conto che è l'intera procedura, a iniziare da quella a monte del Parlamento che andrebbe ripensata e cambiata. La procedura attuale infatti sembra fatta apposta per escludere ogni trasparenza al processo di bilancio. Se poi, come alcuni propongono, la soluzione venisse cercata rendendo inemendabile la legge finanziaria nel contesto procedurale e normativo attuale, ci troveremmo di fronte alla classica operazione di chi cerca di nascondere la polvere sotto il tappeto.

Il processo ha inizio in primavera con le richieste da parte delle singole amministrazioni alla Ragioneria generale dello Stato di maggiori stanziamenti per l'anno successivo. I singoli ministri sono totalmente deresponsabilizzati. Essi il più delle volte sono inconsapevoli delle richieste che le loro amministrazioni avanzano alla Ragioneria; richieste sempre incrementalmente e che di solito, una volta sommate, eccedono le risorse disponibili per diverse decine di miliardi di euro.

In questa fase del processo non esiste un luogo in cui ci si confronti con la disponibilità delle risorse. La Ragioneria non ha sufficienti conoscenze né interesse a valutare nel merito i programmi di spesa e a interloquire con le amministrazioni: si limita a gestire e controllare le singole poste di bilancio, esercitando il suo potere di autorizzazione, interdizione e controllo. Dal suo punto

di vista tutte le spese sono uguali, l'unica opzione di «taglio» è quella lineare, l'unica possibilità di ridurre il disavanzo consiste nel Taumentare le imposte, i ticket, ecc. Dal canto loro, le amministrazioni vogliono più soldi, più potere e soddisfare le richieste del proprio ministro. Nessuno si fa carico dei problemi e delle difficoltà degli altri, e meno che mai delle difficoltà del bilancio.

Ancora più complesso è il problema della previsione della spesa a livello regionale e locale. Il quadro informativo è incerto. I bilanci non sono disponibili tempestivamente e non sono confrontabili. Gli Enti locali eludono con metodologie sempre più sofisticate il patto di stabilità, le Regioni considerano la spesa sanitaria come il finanziamento dovuto di un bisogno non comprimibile, e quindi tendono ad indebitarsi sicure di un «ripiano» futuro. Non esistono controlli adeguati a limitare o evitare un uso disinvolto o inconsapevole dei nuovi strumenti finanziari cui Regioni e Enti locali hanno fatto abbondante ricorso negli anni passati¹. La Ragioneria gestisce anche in questo caso il problema con vincoli, tetti, tagli, ecc., senza essere in grado di distinguere tra una situazione e l'altra, in un contesto di contrattazione bilaterale con le Regioni, le Province e i Comuni, secondo una logica di tipo sindacale. Il risultato è un alto tasso di litigiosità e di conflittualità destinato a trasferirsi, più tardi, nel dibattito parlamentare.

Durante la fase preparatoria della manovra di bilancio e della legge finanziaria il Ministro del tesoro ascolta le richieste dei colleghi, media e poi decide per il meglio. In questa fase è inevitabile che i ministri più forti politicamente, o più vicini al Ministro del tesoro, ottengano un trattamento di riguardo. Altre trattative, meno esplicite ma forse più efficaci, si verificano direttamente tra la Ragioneria e le singole amministrazioni (o pezzi di esse).

Il potere discrezionale di chi effettivamente fa i conti e scrive le norme è enorme e di fatto insindacabile, e purtroppo non è neanche esercitato con l'obiettivo prevalente di ridurre o contenere la spesa. Quando il disegno di legge finanziaria arriva al Consiglio dei ministri inizia una maratona di molte ore, con una contrattazione di tutti i Ministri con il Ministro del tesoro che a sua volta non conosce le questioni nel dettaglio e non ha strumenti di difesa (salvo dire «no» a tutti, suscitandone l'ira). Il Presidente del Consiglio è per suo conto poco informato e non è in grado di indirizzare le scelte. Inoltre non vuole inimicarsi troppo nessun ministro, meno che mai, in un governo di coalizione, i capi dei partiti più potenti.

¹ In proposito va valutata positivamente la norma contenuta nel recente di. 112/2008 (art. 62) che vieta (fino alla emanazione di un regolamento da parte del Ministero dell'economia) a Regioni ed Enti locali di stipulare contratti relativi a strumenti finanziari derivati.

Il Ministro del tesoro svolge quindi il classico ruolo del San Sebastiano; il disegno di legge finanziaria subisce limature e correzioni, e alla fine viene licenziato dal Consiglio dei Ministri. Ma in verità nessuno o pochi sanno veramente cosa hanno votato, e nessuno si sente obbligato a una qualche disciplina. Il confronto si sposta quindi in Parlamento, dove tutti i ministri si danno da fare per mobilitare i membri delle Commissioni competenti per le loro materie allo scopo di proporre e far votare emendamenti a loro favore e, a scapito dei colleghi, o ancora meglio della finanza pubblica. I parlamentari, dal loro canto non hanno spesso una visione organica e pienamente consapevole della manovra e, comunque, non sono molto interessati ad essa. Essi sanno (o temono) che alla fine la decisione verrà presa con un voto di fiducia e quindi si concentrano su cambiamenti al margine e, soprattutto, sulle questioni che stanno loro a cuore per ragioni di collegio o di rappresentanza di interessi. Non desiderano perdere tempo a discutere e votare tutto il resto. Su non poche questioni si creano maggioranze trasversali o convergenze a carattere locale o regionale, con l'opposizione pronta a votare qualsiasi proposta pur di mettere in minoranza il Governo. Il Governo, viceversa, ha la necessità di vedere attuate le norme che realizzano gli obiettivi di bilancio e quelle che attuano il suo programma. Sa che la legge finanziaria è l'unico strumento che ha una data di approvazione certa e, quindi, non ha alcuna intenzione di rinviare di sei mesi o di un anno l'approvazione di norme che ritiene necessarie.

Il fatto che si discuta poco nelle Commissioni deriva dalla necessità della maggioranza parlamentare di riunirsi separatamente per discutere degli emendamenti della stessa maggioranza e di trovare un accordo col Governo, sicché le riunioni in cui si decide sono quelle informali e non quelle ufficiali. Al tempo stesso la maggioranza dialoga con l'opposizione per evitare contrapposizioni frontali, accettando qualche emendamento o anche convergendo sulle posizioni dell'opposizione quando questo serve a rendere maggiormente malleabile il Governo. Quest'ultimo non ha altra scelta, se non desidera di essere messo in minoranza in qualche voto d'Aula in cui opposizione e pezzi di maggioranza possano convergere, che mediare e subire e... prepararsi per un eventuale voto di fiducia.

Questa è la situazione attuale, cui periodicamente si tenta di porre rimedio senza successo, anche perché manca una analisi consapevole e spassionata delle cause del malessere e delle terapie necessarie. Inoltre nel contesto di una lotta politica sempre più irrazionale e sopra le righe, per qualsiasi opposizione la paralisi del Parlamento, e quindi del processo legislativo, è una tentazione irresistibile, sicché l'opposizione si limita a polemiche verbali e a sottolineare le difficoltà e le divisioni della maggioranza senza avanzare proposte alternative praticabili. Tutto si risolve alla fine in un braccio di ferro tra il Parlamento

che vuole limitare i poteri del Governo e quest'ultimo che cerca di difendere le sue prerogative o di riprenderle per altra via qualora gli vengano tolte²¹ \

2. Una valutazione del sistema italiano nel contesto della letteratura sul processo di bilancio

Le procedure di bilancio italiane sono una buona illustrazione dei problemi che devono essere affrontati nel disegno delle istituzioni fiscali. Con questo termine generale, la letteratura economica indica i vari fattori che in-

² Questa è la ragione di fondo perché da alcuni anni, la legge finanziaria è accompagnata da un decreto legge *omnibus*, nel quale il Governo inserisce tutte le norme che non può (più) affidare alla finanziaria. L'impossibilità di far approvare durante la sessione di bilancio norme di delega ha viceversa fortemente rallentato l'attività di Governo (di almeno un anno), contribuendo alla ingovernabilità del Paese. Ciò fu deciso nel 1997-98 dopo le polemiche suscitate nel corso dell'approvazione della finanziaria '97 dalla presenza di numerose deleghe in materia fiscale che resero possibile la riforma tributaria che altrimenti non si sarebbe mai fatta. Il Parlamento unanime decise di sottrarre al Governo tale possibilità, dimostrando chiaramente come neanche il vincolo di maggioranza sia sufficiente a far superare la contrapposizione di principio tra Governo e Parlamento nel nostro sistema.

³ Una nuova e diversa fase nei rapporti tra Governo e Parlamento si è manifestata nel 2008, all'inizio della XVI legislatura, con l'anticipo a metà giugno (quando questo articolo era in bozza) della manovra finanziaria per il 2009-2011. Nella seduta del 18 giugno il Governo ha approvato contestualmente il *Documento di programmazione economico-finanziaria* e i contenuti della manovra finanziaria, articoli in due provvedimenti (il decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112 e il disegno di legge 2 luglio 2008, n. 1441). Nella sostanza, la manovra non è stata discussa in Consiglio dei Ministri (apparentemente, secondo dichiarazioni riportate dalla stampa, sarebbe stata approvata in nove minuti). La discussione in Parlamento è stata contenuta in tempi particolarmente brevi (la legge di conversione del decreto porta la data del 6 agosto), limitando seriamente la possibilità di un esame approfondito; interi articoli di legge contenenti materie di carattere ordinamentale sono stati inseriti come emendamento in sede di conversione del decreto legge, procedura di dubbia costituzionalità (in quanto aggira il divieto di intervenire per decreto su determinate materie) e sempre contestata in passato. Infine, l'intero decreto è stato votato con la fiducia e quindi senza emendamenti e discussione in aula. Nei fatti il pendolo del potere si è spostato, all'inizio della nuova legislatura, decisamente dalla parte del Governo e, in particolare del Ministro dell'economia. Il Parlamento, e prima di esso i Ministri di spesa, si sono limitati a ratificare quanto ad essi prospettato dal Tesoro. Per il suo «estremismo», la prassi inaugurata nel 2008 non costituisce una risposta soddisfacente ai problemi messi in evidenza nel testo. Occorre certamente trovare un nuovo equilibrio, rispetto a quello realizzato nella prassi dell'ultimo decennio, tra esigenze del Governo e del Parlamento. Una soluzione stabile non può essere, tuttavia, quella di eliminare il ruolo del Parlamento nell'esame e approvazione del bilancio (questioni che rappresentano l'origine storica e la funzione fondamentale delle assemblee legislative). Le proposte che illustriamo più avanti, nel par. 3, rispondono all'esigenza di rendere più efficiente la decisione, senza forzature dei principi di fondo della nostra Costituzione e dei fondamenti stessi della democrazia parlamentare.

fluenzano le modalità con cui viene preparato, approvato e gestito il bilancio pubblico (Alesina e Perotti, 1995; Poterba e von Hagen, 1999). Il filone prevalente di questa letteratura sottolinea l'esistenza, nel processo di bilancio, di un problema di «risorse comuni». È un'idea che ha una lunga storia nel pensiero politico-economico, ma che nella sua versione moderna può essere fatta risalire al lavoro di Weingast, Shepsle e Johnsen (1981). Essi considerano un processo parlamentare di formazione del bilancio. Un Parlamento costituito da rappresentanti eletti su base geografica tenderà ad approvare un bilancio con un eccesso di programmi di spesa con benefici concentrati geograficamente nelle singole circoscrizioni elettorali e finanziati attraverso le entrate fiscali generali. Ciascun parlamentare nelle sue decisioni di voto non internalizzerà l'intero costo del finanziamento - l'utilizzo del fondo di risorse comuni costituito dalle entrate fiscali nazionali - dei programmi di spesa che beneficino principalmente la propria circoscrizione elettorale. Da ciò deriva una tendenza ad approvare un bilancio con un livello eccessivo (se giudicato con il metro dell'efficienza economica) di spesa pubblica. La divergenza tra percezione* e realtà del costo dei programmi di spesa sarà tanto più ampia quanto maggiore è la frammentazione della rappresentanza parlamentare (vale a dire, quanto maggiore è il numero di circoscrizioni elettorali a parità di popolazione totale).

La letteratura successiva ha sviluppato questa idea, applicandola alla fase di preparazione del bilancio nel governo. Un esempio è von Hagen e Hardin (1995) che considerano un Governo composto da un certo numero di ministri di spesa, ciascuno dei quali risponde a un ben definito interesse settoriale. Il bilancio alloca ai ministri di spesa fondi pubblici raccolti mediante imposte distorsive. Nel suo insieme, il governo desidererebbe soddisfare le richieste dei singoli ministri e, nel contempo, minimizzare l'eccesso di pressione dell'imposizione fiscale. Il problema di risorse comuni nasce, come in Weingast *et al.* (1981) dal fatto che ciascun ministro di spesa tiene conto solo di una quota dell'eccesso di pressione delle imposte: quella che ricade sul proprio settore di riferimento. Date queste premesse, il bilancio approvato dal Governo dipenderà dalla procedura di decisione. Se la decisione è presa raccogliendo le richieste dei singoli ministri e votando poi sul bilancio che ne risulta come sommatoria, siamo nella situazione che Weingast *et al.* (1981) definivano come «universalismo» e «reciprocità» (ogni esigenza di spesa sarà soddisfatta e si stabilirà un processo di mutuo sostegno e di *logrolling*).

Come è stato notato in varie rassegne critiche della letteratura sulle istituzioni fiscali (ad esempio, Alesina e Perotti, 1995; Milesi-Ferretti, 1997), i primi modelli di «risorse comuni» spiegano come le procedure di bilancio possano incorporare una tendenza implicita in direzione dell'eccesso di spesa e quindi dell'eccessiva dimensione del bilancio pubblico (in effetti, Weingast

et al. (1981) partono dall'osservazione della diffusione del fenomeno del *pork barrel* nel bilancio federale americano)⁴ ma, a stretto rigore, non dicono nulla sul livello del disavanzo. Modelli successivi (Hallerberg e von Hagen, 1999; Velasco, 2000) mostrano che dal problema di «risorse comuni» può derivare anche una tendenza a disavanzi eccessivi. Ad esempio, Hallerberg e von Hagen (1999) propongono una estensione multiperiodale del modello di von Hagen e Harden (1995) citato in precedenza. Nella versione estesa, la decisione di bilancio riguarda non solo l'allocazione dei fondi tra i ministri di spesa ma anche la fissazione endogena delle imposte al fine di rispettare un vincolo di bilancio intertemporale. Di nuovo, i singoli ministri di spesa non terranno conto dell'esternalità associata alle loro decisioni e, di conseguenza, se il processo di formazione del bilancio è decentrato, ciò porterà a un livello eccessivo non solo della spesa ma anche del disavanzo (nel primo periodo).

La frammentazione del processo di bilancio genera esternalità e porta, quindi, a livelli eccessivi della spesa e del disavanzo. La soluzione è quella standard della teoria economica di fronte a un problema di risorse comuni: mettere in atto accorgimenti di tipo istituzionale per centralizzare il processo di bilancio, in modo da internalizzare le esternalità. Ciò può essere fatto in vari modi: riducendo il numero degli attori nel processo di formazione del bilancio, delegando autorità a un «imprenditore fiscale» (il Ministro del bilancio, senza portafoglio) o adottando un insieme di limiti sulla spesa negoziati collettivamente all'inizio del processo (Poterba e von Hagen, 1999). Quanto maggiore è il potere del Ministro del bilancio di fissare l'agenda tanto più il deficit approvato si avvicinerà al suo livello ottimale. Nel caso dell'adozione di limiti alla spesa fissati all'inizio del processo - nel linguaggio degli esperti di bilancio, procedure *top-down* - la natura multilaterale del negoziato sul contenuto della regola implicitamente costringe tutti i partecipanti a considerare il costo pieno, in termini di onere delle imposte, dei programmi di spesa.

In ogni caso, sottolineano ancora Hallerberg e von Hagen (1999), entrambi gli approcci - delega di autorità e regole fiscali - richiedono che il Ministro del bilancio abbia poteri di *enforcement* nella fase della gestione ed esecuzione del bilancio, al fine di neutralizzare l'incentivo che i singoli ministri di spesa avranno a non tener fede agli impegni presi con l'approvazione

⁴ Questa espressione e quella *logrolling* precedentemente richiamata sono molto diffuse nella letteratura americana (economica e politica) sul processo di bilancio. *Pork barrel*, che si riferisce al barile nel quale si raccoglievano gli avanzi destinati a cibo per i maiali, indica una legislazione di spesa fatta da una congerie di (micro)programmi disomogenei. *Logrolling* si riferisce all'aiuto reciproco che si davano i pionieri alle prese con il trasporto del legname (*I roll your log and you roll my log*) e indica un processo legislativo nel quale predomina il voto di scambio tra i parlamentari.

del bilancio. In altre parole è necessario un'efficace sistema di controllo e gestione della spesa.

Stimolata dalla letteratura teorica di cui abbiamo dato qualche cenno, si è sviluppata, soprattutto nell'ambito di organizzazioni internazionali quali l'OCSE, il Fondo monetario internazionale e la Commissione europea, una letteratura a contenuto pratico-prescrittivo che anche sulla base delle migliori esperienze internazionali, mette in luce alcune caratteristiche dei sistemi di bilancio necessarie per controllare efficacemente la spesa pubblica: trasparenza del bilancio (nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica), ipotesi macroeconomiche prudenti (desunte da centri di ricerca indipendenti), orizzonte pluriennale per la programmazione della spesa (con programmi vincolanti per un triennio), adozione di tecniche *top-down* di formazione del bilancio (la decisione sul totale della spesa precede le scelte allocative), enfasi sui risultati della spesa (con l'allentamento del controllo del centro sugli input)⁵.

Come si può valutare il sistema italiano rispetto alle indicazioni che provengono dalla letteratura teorica e pratica sul processo di bilancio? Una osservazione di fondo è che nel caso italiano delle possibili soluzioni al problema di risorse comuni indicate nella letteratura si è certamente privilegiato la seconda, quella del ricorso a regole fiscali: dalla regola sulla copertura finanziaria del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione a quella del Patto di stabilità europeo. Il Ministro del tesoro, pur godendo di un certo surplus di potere rispetto ai suoi colleghi di governo, non gode certo, nei confronti dei Ministri di spesa, di uno status paragonabile a quello del Cancelliere dello scacchiere britannico o del Ministro delle finanze tedesco. D'altra parte, notano Hallerberg e von Hagen (1999), la soluzione della delega di autorità al Ministro del bilancio tende ad essere prevalente nei sistemi politici caratterizzati da governi molto coesi al loro interno. Laddove, come in Italia, prevalgono governi di coalizione è più probabile che ci si affidi all'adozione di regole fiscali⁶.

L'insieme di regole che oggi governano il processo di bilancio italiano si è andato definendo nel tempo e ha raggiunto una sistemazione con la riforma del bilancio del 1988 (legge 362 di riforma della 468/1978). In sintesi le regole vigenti garantiscono la tenuta, nella fase parlamentare del processo di

⁵ OCSE e FMI hanno elaborato veri e propri manuali (IMF, 2001a e 2001b, OECD, 2002). La Commissione europea vari studi che si muovono lungo le stesse linee (il più recente è Commissione europea, 2007). Per «traduzioni» dei manuali in una serie di caratteristiche desiderabili, desunte dalle riforme dei sistemi di bilancio più evoluti, si vedano Bløndal (2003) e Tanaka (2005).

⁶ Un importante filone della letteratura sottolinea la rilevanza del sistema politico - il sistema elettorale, la struttura dei partiti, ecc. - nel determinare le caratteristiche del processo di bilancio. Sono aspetti molto rilevanti che vanno, tuttavia, oltre l'ambito di questo lavoro.

bilancio, del saldo programmato dal Governo. Da questo punto di vista esse hanno funzionato. L'attività emendativa del parlamento, per quanto possa essere stata ampia, si è sempre concentrata su questioni di scarso rilievo finanziario e negli ultimi venti anni non è mai accaduto che il bilancio approvato dal Parlamento presentasse un saldo significativamente diverso da quello del bilancio proposto dal Governo⁷. Lo stesso vale per la struttura complessiva della legge di bilancio: i parlamentari della maggioranza non presentano in genere, se non in misura marginale e quasi sempre su indicazione (riservata) del Governo, emendamenti che disegnano una struttura dell'intervento pubblico diversa da quella proposta dal Governo (ad esempio, aumenti della pressione tributaria per finanziare maggiori spese o riduzioni importanti di spesa in un settore con aumenti in un altro). Gran parte degli emendamenti approvati è di natura micro-settoriale, origina all'interno del Governo e si esprime, come si è visto nel paragrafo precedente, attraverso i rapporti di collaborazione tra ministri di spesa e parlamentari di maggioranza. A volte (è successo spesso nel passato recente) emendamenti importanti originano direttamente dal Governo: sono espressione di cambiamenti di opinione o di completamento di manovre non ben definite in origine. La distinzione che si fa nel processo di bilancio tra fase dell'elaborazione nel Governo e fase dell'esame e dell'approvazione in Parlamento nel caso italiano può essere mantenuta solo per comodità espositive. La prima fase quasi sempre tracima nella seconda e non è chiaro se vi sia effettivamente una soluzione di continuità tra le due fasi.

La tenuta degli obiettivi finanziari del Governo nella sessione parlamentare è comunque un risultato positivo che non va sottovalutato e non va dato per scontato: prima del 1988 non lo era affatto. Non è, tuttavia, un elemento sufficiente a determinare la qualità del processo di bilancio. Peraltro si tratta di un insieme di regole che agisce sul disavanzo e non è accompagnato, come vorrebbe la teoria, da vincoli - negoziati collettivamente all'inizio del processo - sul livello della spesa e quindi sulla dimensione del bilancio. In effetti, se lo si giudica in base alle caratteristiche, richiamate in precedenza, che designano un buon sistema di bilancio quello italiano non risulta essere tra i migliori. Uno studio recente della Commissione europea (2007) mette a confronto i sistemi di diciotto paesi della UE calcolando un indice per sette dimensioni del processo di bilancio: trasparenza, orizzonte pluriennale di programmazione, centralizzazione del processo di bilancio, centralizzazione nella fase di esecuzione del bilancio, utilizzo di tecniche *top-down*, ipotesi macroeconomiche prudenti, *performance budgeting* (l'utilizzo di tecniche

che rafforzino il legame tra aspetti finanziari e risultati in termini di output o outcome). Pur con le cautele con le quali devono essere prese le conclusioni di studi che sintetizzano in un numero limitato di indicatori numerici la complessità dei sistemi di bilancio reali, i risultati sono rimarchevoli. L'Italia occupa il diciottesimo posto (l'ultimo) nella graduatoria dell'indice relativo all'uso di tecniche *top-down*, il diciassettesimo per l'indice di centralizzazione del processo di bilancio, il sedicesimo per il *performance budgeting*, il tredicesimo per la trasparenza. Per gli altri tre indici (ipotesi macroeconomiche prudenti, centralizzazione nella fase di esecuzione, orizzonte pluriennale) l'Italia occupa una posizione mediana (tra l'ottavo e il decimo posto). Nell'insieme, nella graduatoria relativa a un indice sintetico di qualità delle procedure di bilancio, l'Italia è al sedicesimo posto (su diciotto paesi).

Particolarmente preoccupante è il cattivo risultato riguardo alla centralizzazione del processo e all'adozione di tecniche *top-down*. Sono, come si è visto, le due soluzioni principali alla frammentazione del processo di bilancio che determina una tendenza a livelli eccessivi di spesa e disavanzo. È interessante notare come il nostro processo di bilancio risulti relativamente accentrato nella fase dell'esecuzione e molto frammentato in quella della formazione. In realtà, l'accentramento nella fase dell'esecuzione va a confliggere proprio con caratteristiche come l'adozione di procedure *top-down* che richiedono flessibilità nella fase dell'esecuzione.

L'esperienza degli ultimi anni e le indicazioni della letteratura indicano, quindi, la necessità di una revisione profonda delle nostre procedure di bilancio. Nei paragrafi che seguono tracciamo alcune linee di una possibile riforma.

3. Un nuovo processo di formazione del bilancio tra Governo e Parlamento

Va evidenziato per prima cosa che i tempi della sessione di bilancio sono molto lunghi. Si tratta di cinque mesi, dalla presentazione del *Documento di programmazione economico-finanziaria* (DPEF) al 31 dicembre. In cinque mesi le Camere sarebbero in grado di approvare tutto ciò che venisse proposto, se solo le procedure e le intenzioni fossero trasparenti e consapevoli. La parte più importante della riforma delle procedure tuttavia non riguarda la fase parlamentare, bensì quella precedente che si svolge nel Governo e nelle amministrazioni. In sostanza, un nuovo processo di bilancio potrebbe essere strutturato come segue⁸.

⁷ Per un approfondimento, si rinvia a Giarda, Petretto e Pisauro (2005).

In proposito, si vedano Visco (2005) e Giarda, Petretto e Pisauro (2005).

La procedura dovrebbe iniziare nei primi mesi dell'anno (febbraio-marzo) con la formulazione di un quadro complessivo relativo alla proiezione delle entrate e spese delle Amministrazioni pubbliche (AP) in termini di cassa e di competenza per l'anno successivo, sulla base di previsioni macroeconomiche di consenso (previsioni «prudenti» in accordo con quanto prescrivono le buone pratiche internazionali, come abbiamo visto nel par. precedente), in modo da determinare, data la pressione fiscale derivante dalle normative in atto, l'ammontare di spesa aggregata compatibile con gli obiettivi di bilancio. Si dovrebbe quindi abbandonare ogni riferimento alla legislazione vigente o alle politiche invariate, ma ragionare in termini di risorse disponibili, e obiettivi macroeconomici. Ciò significa anche che invece di ragionare in termini di «tagli» (spesso apparenti)⁹, si ragionerebbe in termini di incremento di risorse attribuite.

A questo punto andrebbe deciso se e in che misura aumentare o ridurre discrezionalmente la pressione fiscale, ottenendo così l'ammontare delle risorse effettivamente spendibili l'anno successivo. Da questo ammontare andrebbero sottratte le spese che rappresentano di fatto il pagamento di obbligazioni inderogabili, assunte in passato e non modificabili se non in misura molto limitata. Si tratta essenzialmente della spesa per le pensioni e gli interessi sul debito.

La parte residua è quella effettivamente disponibile per i programmi di spesa. Si acquisirebbe così, in modo trasparente, la consapevolezza circa l'effettiva disponibilità di risorse, che dovrebbe essere resa nota ai ministri e oggetto di delibera in Consiglio dei Ministri¹⁰ entro il mese di aprile.

Il passo successivo è quello di decidere la ripartizione delle risorse tra centro e periferia, e quindi anche la ripartizione del gettito tributario. Tale operazione richiede una trattativa con Regioni ed Enti locali per definire il patto di stabilità interno. La scelta andrebbe definita formalmente in una delibera del Consiglio dei Ministri entro maggio. A questo punto dovrebbe avvenire la discussione in Consiglio dei Ministri circa la ripartizione dei fondi non destinati agli enti territoriali tra i diversi programmi (Ministeri). Nessun ministro potrebbe ignorare (o fingere di ignorare) che le risorse disponibili sono limitate e che con esse occorre far fronte ai desideri di tanti. In questo modo il conflitto si manifesterebbe tra i singoli ministri in modo trasparente e non (come oggi) tra tutti i ministri e il Ministro del tesoro.

⁹ In moltissimi casi la riduzione di stanziamenti per determinati capitoli equivale a un incremento netto rispetto a quanto speso effettivamente nell'anno precedente, data la tendenza a sovradeterminare le risorse attribuite ai singoli programmi negli anni successivi al primo.

¹⁰ Se le risorse appaiono insufficienti questo è il momento di decidere se si vogliono aumentare le imposte, iniziando così a indurre i ministri a fare i conti con la realtà.

Alla fine, tutte le risorse relative a ciascun ministero dovrebbero essere attribuite ai singoli ministri, comprese quelle relative ad enti, agenzie, ecc. facenti capo all'area del ministero, ma esterni al bilancio dello Stato; in questo modo si «svuoterebbe» il bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze dove oggi è iscritto il 50% della spesa del Bilancio dello Stato. Il processo descritto porta finalmente, entro giugno, alla predisposizione del DPEF e sulla base di questo - a settembre - del disegno di legge finanziaria vero e proprio che non dovrebbe* provocare nella sua formulazione particolari conflitti o riserve mentali. La procedura descritta aiuterebbe molto anche il Parlamento, che potrebbe discutere con maggiore consapevolezza l'impianto della legge finanziaria, modificare la ripartizione delle risorse tra centro e periferia, o tra i ministeri, vale a dire compiere consapevolmente le scelte che i Parlamenti normalmente fanno e che al nostro sono di fatto precluse.

Il disegno di legge finanziaria dovrebbe essere distinto in due parti: la prima contenente le norme relative alle Regioni e agli Enti locali, e la seconda riguardante l'Amministrazione centrale e gli Enti di previdenza. La prima dovrebbe essere approvata entro ottobre, in modo da consentire a Regioni e Enti locali di predisporre i loro bilanci entro l'anno¹¹.

La parte residua andrebbe approvata entro l'anno, ma si tratterebbe di una legge finanziaria molto semplificata rispetto a quella attuale. Ad essa dovrebbero essere collegati disegni di legge (inclusi eventuali disegni di delega) da approvare anche essi entro l'anno, o al più, con la medesima procedura prevista per la legge finanziaria, entro il 31 marzo dell'anno successivo. In questo modo il governo avrebbe la garanzia che le norme necessarie per l'attuazione del suo programma saranno approvate in tempi ragionevoli e il Parlamento potrebbe svolgere il proprio compito in piena consapevolezza. A tal fine andrebbero mutate le procedure parlamentari attuali. La Commissione Bilancio, relativamente ai singoli disegni collegati, dovrebbe discutere congiuntamente alle Commissioni di merito. I tempi andrebbero contingentati attentamente anche in Commissione, e anche in relazione alla discussione generale, e gli emendamenti andrebbero *tutti* esaminati e votati. Successivamente si dovrebbe passare all'Aula i cui tempi dovrebbero essere resi molto più brevi di quelli attuali. Infatti, finita la discussione e le votazioni in Commissione, i parlamentari dovrebbero presentare in Aula le proposte emendative finali, il governo dovrebbe prendersi alcuni giorni per valutarle, riorganizzare i testi, integrarli, modificarli, per poi sottoporli ad un *unico* voto parlamentare.

¹¹ Questa importante innovazione procedurale è prevista nel d.d.l. delega al Governo in materia di federalismo fiscale (AC 3100) presentato il 29 settembre 2007 (art. 2, comma 1, lettera e).

Evidentemente la proposta implica un profondo cambiamento della sessione parlamentare di bilancio. Potrebbe, perciò, essere soggetta alla critica di voler sminuire il ruolo del Parlamento. Noi riteniamo che lo svilimento di tale ruolo sia, in realtà, in atto con la totale opacità del processo di decisione attuale, con la mancata divulgazione di dati e procedure, e con il sistematico ricorso al voto di fiducia per approvare la finanziaria che si è affermato negli ultimi anni¹². La nostra proposta è tesa, al contrario, a restituire un ruolo significativo al Parlamento nel processo di bilancio.

4. *La struttura del bilancio dello Stato: programmi e amministrazione*

Una procedura esplicitamente *top-down* di formazione del bilancio all'interno del Governo come quella descritta nel paragrafo precedente richiede che ogni programma di spesa abbia un «proprietario». È un punto cruciale che ci riporta a una questione parecchio dibattuta negli ultimi anni: il Parlamento deve approvare un bilancio articolato per centri di responsabilità o per programmi?

Nel 1997 (con la legge n. 94) e fino al 2007 si è scelta la prima soluzione, con un bilancio per centri di responsabilità sostanzialmente coincidenti con le direzioni generali dei Ministeri. Nel bilancio per il 2008 è stata adottata, invece, una struttura per missioni e programmi, ispirata all'esperienza della Francia e di altri paesi.

Naturalmente i due approcci sarebbero equivalenti se vi fosse una stretta corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità. Nel contesto italiano non è così. La sovrapposizione di competenze è un fenomeno tradizionalmente pervasivo: dalla sicurezza pubblica (Difesa-Carabinieri e Interni-Polizia di Stato) alla protezione civile (Presidenza del Consiglio-Dipartimento della Protezione civile e Interni-Vigili del fuoco) e così via.

Cruciale, a questo proposito, è il ruolo svolto da due centri: il Ministero dell'economia, nel cui bilancio, come si è detto, si concentra il 50% della spesa statale, e la Presidenza del Consiglio, con la serie di Ministri senza portafoglio (sulla carta) ad essa collegati e con uno stanziamento di bilancio concentrato in un unico capitolo indistinto (che finanzia dal Dipartimento per l'Editoria alla Protezione civile, dagli Affari regionali alle Politiche comuni-

¹² Le ultime cinque leggi finanziarie (a partire da quella votata a dicembre 2003) sono state approvate con voto di fiducia su un maxi-emendamento. Nel periodo 1995-2002 il ricorso al voto di fiducia si era verificato solo nel novembre 1997 (sul collegato alla manovra). Il ricorso al voto di fiducia è, insomma, una novità degli ultimi anni, indicativa di uno stress delle procedure che richiede un intervento di riforma.

tarie, dallo Sport e Turismo alla Funzione pubblica, oltre a presenze occasionali come il Dipartimento delle Politiche per la famiglia) collocato, guarda caso, nel bilancio del Ministero dell'economia.

Nel nostro bilancio dello Stato tradizionalmente convivono aree di eccessiva discrezionalità e altre di eccessiva rigidità. La riforma del 1997 era motivata dall'esigenza di attenuare le rigidità dei bilanci dei singoli ministeri e i loro riflessi negativi sull'azione amministrativa, che derivavano dalla vecchia struttura in cui le unità di voto (e quindi i limiti alle autorizzazioni di spesa) erano costituite da circa cinquemila capitoli. Si è passati allora, mediante l'accorpamento di capitoli, a un bilancio con qualche centinaio di «unità previsionali di base», organizzate all'interno di centri di responsabilità. La nuova struttura per programmi del bilancio 2008 è sempre una riorganizzazione dei capitoli del vecchio bilancio pre-1997 che risponde alla stessa esigenza di aumentare gli spazi di flessibilità per i ministeri di spesa nella fase di esecuzione del bilancio¹³.

Non si è mai affrontata invece la questione dell'eccesso di discrezionalità, consentito dalla presenza nel bilancio del Ministero dell'economia di capitoli-fondo a destinazione multipla, che vengono poi ripartiti tra i ministeri di spesa in fase di gestione del bilancio (fondo spese impreviste, fondo spese obbligatorie, fondi speciali, capitolo presidenza del consiglio, ecc.). Lo stesso discorso vale per il ruolo improprio che è andato assumendo il bilancio di assestamento con il quale spesso si interviene, in modo discrezionale, a emendare decisioni (ad esempio, di riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi) prese con la legge finanziaria.

Il riflesso di questa struttura del bilancio è evidente quando si confrontano previsioni e consuntivi: i secondi sono sistematicamente maggiori delle prime per gran parte dei ministeri, con l'eccezione del Ministero dell'economia.

Probabilmente la ragione di questo assetto e dei margini di discrezionalità che esso consente è mantenere presso il Ministero dell'economia la capacità di governare il bilancio in corso d'anno, nella fase della sua esecuzione. Tuttavia, le conseguenze sulla disciplina di bilancio non è detto che siano positive, anzi è probabile che vadano in direzione opposta a quella desiderata. Un processo di formazione del bilancio è di buona qualità se i suoi esiti sono vincolanti (e sono percepiti come tali) per tutti i partecipanti al processo stesso. Perché impegnarsi in lunghe e defatiganti trattative se poi esi-

¹³ Per inciso, i vecchi capitoli hanno a volte contenuto promiscuo sia rispetto ai centri di responsabilità sia rispetto ai programmi, il che rende di dubbio valore tutti gli esercizi di riclassificazione e ristrutturazione del bilancio.

ste sempre la possibilità che i risultati siano rivisti successivamente? Non è casuale che nel nostro sistema, come si è visto, il processo di formazione del bilancio sia un rituale che per mesi coinvolge solo gli apparati amministrativi, senza interessare i Ministri, se non nella fase finale, nelle settimane immediatamente precedenti la presentazione in Parlamento il 30 settembre. Abbiamo notato (par. 2) come la qualità del processo di bilancio, nell'esperienza internazionale, sia associata a un grado di centralizzazione elevato nella fase della formazione e basso in quella dell'esecuzione¹⁴.

È probabile che in questo contesto, il nuovo bilancio per programmi non segnerà un progresso significativo, tuttavia esso metterà in evidenza le anomalie discusse in precedenza: la sovrapposizione delle competenze sui programmi di spesa e il peso eccessivo del bilancio del Ministero dell'economia. In futuro, affinché la struttura per programmi sia di un qualche significato occorrerà avvicinare la struttura per programmi a quella delle competenze politiche ed amministrative. Da un lato, svuotando il bilancio del Ministero dell'economia, dall'altro disarticolando le competenze oggi attribuite alla Presidenza del Consiglio e trasferendole a specifici Ministeri (ad esempio, la Funzione pubblica all'Economia, le Politiche comunitarie agli Esteri o allo Sviluppo economico, la Protezione civile agli Interni, ecc.).

5. Regole fiscali, tra Costituzione e Maastricht

Le regole di politica fiscale che guidano la formazione del bilancio e la sessione parlamentare di approvazione sono ancora oggi quelle disegnate dalla legge 468 del 1978 (con l'importante sistemazione realizzata dieci anni dopo dalla legge 362). Sono essenzialmente una interpretazione e una applicazione del principio di copertura finanziaria delle nuove spese statali fissato dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione. Una costruzione coerente nel contesto dell'epoca ma che nei vent'anni trascorsi ha dovuto accomodare al suo interno le regole fiscali dell'UME, che prendono a riferimento un aggregato di ampiezza diversa (il conto delle AP invece del Bilancio dello Stato) e redatto sulla base di convenzioni contabili diverse (competenza eco-

¹⁴ Nella fase dell'esecuzione vi possono essere due tipi di flessibilità. Una, a livello decentrato, riguarda la possibilità per un singolo centro di spesa di spostare risorse all'interno di un *budget* prefissato; è un tipo di flessibilità coerente con un'impostazione *top-down* al processo di bilancio (centralizzazione nella fase della formazione). Un secondo tipo di flessibilità, contraddittoria con un approccio *top-down*, centralizza la fase dell'esecuzione del bilancio e consiste nell'attribuire al Ministro del bilancio il potere di modificare discrezionalmente le risorse allocate ai centri di spesa.

nomica spuria invece di competenza giuridica) e che devono essere rispettate sia *ex ante* sia *ex post* (e non solo *ex ante* come l'art. 81). La sovrapposizione e la coesistenza delle due regole è alla base di procedure barocche, come quella che richiede per ogni disposizione della legge finanziaria di valutarne la copertura in termini di bilancio dello Stato, conto delle AP, fabbisogno del Settore statale. Il modo in cui queste diverse valutazioni vengono fatte e il passaggio dall'una all'altra non sono chiari neanche agli addetti ai lavori. Tutta la materia tende così ad assumere connotati esoterici.

La trasparenza di tutta la procedura (che non è un'esigenza astratta, bensì è necessaria perché se ne possano controllare gli esiti) ne richiede un profondo ripensamento. L'obiettivo deve essere rendere il più possibile coerente il bilancio oggetto della decisione parlamentare con il conto della AP. Ciò significa innanzi tutto adottare le stesse modalità di registrazione contabile¹⁵. La cosa non dovrebbe essere impossibile, se si guarda alle esperienze internazionali. Il sistema italiano è l'unico tra i paesi occidentali che dà preminenza alla competenza giuridica (impegni). I modelli prevalenti nell'esperienza internazionale si basano o sulla cassa (pagamenti) o sulla competenza economica (liquidazioni). L'attenzione posta sulla cassa è sempre stata scarsa, come è testimoniato dal fatto che ancora oggi non si dispone di un «vero» bilancio di cassa neanche per lo Stato (Nella pratica la cosa più vicina a tale nozione è il conto del Settore statale, un documento «interno» del Tesoro. Il bilancio di cassa approvato dal Parlamento è una rappresentazione formale lontana dalla realtà). I paesi (soprattutto quelli anglo-sassoni) che nell'ultimo decennio hanno adottato la competenza economica sono partiti da un sistema basato sulla cassa. Il problema - e non è piccolo - è cambiare l'abitudine dell'amministrazione ad usare un bilancio che deresponsabilizza chi lo gestisce (come segnala la massa di residui passivi fittizi che esso genera, frutto di una nozione di «impegno» che spesso corrisponde non al sorgere di un'obbligazione ma soltanto alla prenotazione cautelativa di fondi).

Adottando le stesse modalità di redazione del conto della AP, il bilancio dello Stato verrebbe a coincidere (a meno delle partite finanziarie) con il conto economico dello Stato di contabilità nazionale e sarebbe immediatamente integrato con il sistema dei conti delle AP. Gli effetti finanziari delle norme sarebbero valutati solo in termini dei riflessi sul conto della AP. La manovra di finanza pubblica sarebbe soggetta a un'unica verifica di coper-

¹⁵ In estrema sintesi, il conto delle AP è costruito in generale sulla base del criterio della competenza economica. Tuttavia, per alcune spese (in particolare gli investimenti) si segue il criterio della cassa. Trattandosi di un conto economico, esso esclude le partite finanziarie (includere, invece, nel bilancio dello Stato e nel conto del Settore statale).

tura: quella di garantire il rispetto degli obiettivi fissati dal DPEF e fatti propri dalle risoluzioni parlamentari sul conto delle AP.

La legislazione di spesa in corso d'anno sarebbe soggetta allo stesso tipo di obbligo di copertura, in termini di conto delle AP.

Le operazioni finanziarie, escluse dal conto delle AP, hanno rilevanza ai fini del debito e non dell'indebitamento. La loro copertura dovrebbe essere misurata appunto, unicamente in termini di effetti sul debito delle AP.

Si riporterebbe così ad unità e coerenza il sistema delle regole ex art. 81 e quello derivante dal Trattato europeo.

6. Il sistema delle informazioni e dei controlli

Un pre-requisito per risolvere tutte le questioni illustrate finora è quello della disponibilità, affidabilità e trasparenza dei dati statistici. Vi è pluralità di fonti (Tesoro per il fabbisogno del Settore statale, Banca d'Italia per il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche e ISTAT per l'indebitamento delle Amministrazioni pubbliche), mal raccordate tra loro. Non sono disponibili al pubblico le informazioni di base che possano consentire una verifica e un controllo dei dati (di entrata e di spesa) su cui è costruito il bilancio. La costruzione del tendenziale (a legislazione vigente) avviene secondo procedure e metodologie non sufficientemente trasparenti e non soggette ad alcun scrutinio esterno (la relazione tecnica sugli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi è prevista solo per le nuove norme, non per quelle già in vigore). Ciò non aiuta a comprendere e gestire gli andamenti del bilancio.

Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), peraltro ancora in fase di realizzazione, costituisce certo un progresso, ma non risolutivo. Il sistema riguarda infatti solo la cassa e non copre tutte le AP. Servirebbe un sistema in grado di controllare l'andamento di stanziamenti, impegni, pagamenti e residui.

Il problema informativo non si esaurisce con i flussi finanziari. Le carenze più gravi riguardano gli aspetti «reali» della spesa pubblica: dal dettaglio merceologico degli acquisti e dal censimento degli immobili occupati con relativi costi alle caratteristiche dell'occupazione e alla struttura delle retribuzioni pubbliche. Per non parlare di indicatori di output e di efficacia della spesa.

La riforma del sistema dei controlli realizzata alla fine degli anni '90 che ha istituito nei ministeri i Servizi di controllo interno (SECIN) non ha portato finora i risultati sperati. Anzi, il più delle volte le procedure che partono con la direttiva del Ministro agli uffici hanno il sapore di un ennesimo adempimento burocratico. Certamente la riforma ha indotto le amministrazioni a

uno sforzo di auto-analisi che in futuro potrà forse dare frutti ma per il momento il quadro non è confortante.

In ogni caso, è carente il sistema dei controlli esterni finalizzati al monitoraggio e al contenimento della spesa. La Ragioneria generale dello Stato e la rete degli Uffici centrali di bilancio sono dominati, con l'eccezione di alcune aree, da un approccio prevalentemente contabile e peraltro non dispongono neanche di poteri sufficienti - è il caso degli UCB - ad andare oltre questo ruolo. Sarebbe il caso di mettere mano alla materia con una riforma della Ragioneria che, ispirandosi al modello prevalente a livello internazionale, ne preveda la ripartizione in due branche, la prima incaricata della formazione del bilancio, la seconda del controllo della spesa, nei suoi aspetti finanziari e reali: è evidente infatti il conflitto di interesse che l'assetto attuale comporta. Alla seconda branca dovrebbero essere attribuite pienamente le funzioni di controllo della spesa del personale oggi svolte dalla Funzione pubblica. La stessa ripartizione dovrebbe valere per gli UCB, che dovrebbero, accanto alle tradizionali funzioni contabili, svolgere funzioni di analisi e controllo a livello micro della spesa dei singoli ministeri. Va poi affrontata in modo serio la questione del controllo della spesa degli enti territoriali, per evitare che l'autonomia si trasformi in irresponsabilità. La vicenda del dissesto finanziario del Comune di Taranto, dichiarato nel 2006, con l'accertamento di un debito sommerso di 637 milioni e di una serie di irregolarità amministrative gravissime (stipendi gonfiati ai dirigenti, appalti irregolari, ecc.) protrattesi per anni, senza l'intervento di nessun organo di controllo, è indicativa di un quadro inaccettabile.

Riferimenti bibliografici

- Alesina, A. e Perotti, R. (1995), The political economy of budget deficits, in *IMF Staff Papers*, voi. 42, n. 1, pp. 1-31.
- Bløndal, J.R. (2003), Budget Reforms in Oecd Member Countries: Common Trends, in *OECD Journal on Budgeting*, voi. 2, pp. 7-26.
- European Commission (2007), Strengthening budgetary procedures, in *Public finances in EMU - 2007*, Bruxelles, pp. 118-129.
- Giarda, R., Petretto, A. e Pisauro, G. (2005), Elementi per una politica di governo della spesa pubblica, in T. Boeri *et al.*, *Oltre il declino*, Bologna, Il Mulino, pp. 223-276.
- Hallerberg, M. e von Hagen, J. (1999), Electoral institutions, cabinet negotiation, and budget deficits in the European Union, in *Fiscal Institution and Fiscal Performances*, pp. 209-232.
- IMF (2001a), *Code of good practices on fiscal transparency*, Washington, D.C.
- IMF (2001b), *Manual on fiscal transparency*, Washington, D.C.
- Milesi-Ferretti, G.M. (1997), Fiscal rules and the budget process, in *Giornale degli economisti e annali di Economia*, voi. 56, n. 1-2, pp. 5-40.

- OECD (2002), Best Practices for Budget Transparency, in *OECD Journal on Budgeting*, voi. 1, 2002, pp. 7-14.
- Poterba, J.M. e von Hagen, J. (1999), *Fiscal institutions and fiscal performance*, Chicago, University of Chicago Press.
- Tanaka, H. (2005), Fiscal rules and targets and public expenditure management: Enthusiasm in the 1990s and its aftermath, in *Pacific economic papers*, n. 346, Australian National University.
- Velasco, A. (2000), Debt and deficits with fragmented fiscal policymaking, in *Journal of Public Economics*, voi. 76, n. 1, pp. 105-125.
- Visco, V. (2005), Spesa pubblica e procedure di bilancio, in *il Mulino*, n. 4, pp. 698-705.
- von Hagen, J. e Harden, IJ. (1995), Budget processes and commitment to fiscal discipline, in *European Economic Review*, voi. 39, n. 3-4, pp. 771-779.
- Weingast, B.R., Shepsle, K.A. e Johnsen, C. (1981), The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics, in *Journal of political economy*, voi. 89, n. 4, pp. 642-664.

A note on budget procedures

by Giuseppe Pisauro and Vincenzo Visco

Summary: In Italy the debate on procedures related to the State budget is recurrent and tends to focus on the legislation stage. There is a widespread dissatisfaction on the way the budget is discussed and approved by Parliament. We argue that the entire procedure, including the stages of preparation, legislation and execution, should be reconsidered. The budget process in Italy suffers mainly from excessive fragmentation at the preparation stage, where a bottom-up approach is followed. Conversely, the execution stage is characterized by an excess of centralization. Lack of transparency is a direct consequence of this state of affairs. We advocate a reform that involves following a top-down approach in the preparation stage, changing the rules of examining and approving the budget in the legislation stage, restructuring the executive budget office in the implementation stage.

Keywords: budget processes, fiscal policy

J.E.L. Classification: H11; H61.

Address:

Giuseppe Pisauro, Facoltà di Psicologia 2, Università degli Studi «La Sapienza», via dei Marsi 78, 00185 Roma. E-mail: giuseppe.pisauro@uniroma1.it

Vincenzo Visco, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi «La Sapienza», Piazzale Aldo Moro 5, 00185 Roma. E-mail: vincenzo.visco@uniroma1.it