

Introduzione:

Ho le piacere di descrivere con pochi lucidi
lo strumento **antico** con cui i cittadini
autorizzano lo Stato a far pagare le tasse
e poi a spendere i loro soldi.

Ma anche il bilancio si è modernizzato,
con ~~spesso~~ i cittadini non ricordano più
come il Bilancio ne è della essere una loro creatura.
È divenuto grande, difficile da prendere
in mano, e talvolta impertinente
non rispetta più i miei cari!

anche se baldanzoso grande e mette
lontano, è un figlio che sbotta
toruore e cose —

BILANCIO dello STATO

IL TAGLIO:

- CONTABILITA' di STATO
- SCIENZA delle FINANZE
economia finanziaria pubblica
- Diritto tributario
- studio storico
- ONU
- CONTABILITA ECONOMICA
NACIONAL
macroeconomia

BILANCIO dello STATO

Il bilancio non è altro cosa, se non IL LIBRO DOCUMENTATO DELLE ENTRATE PREVISTE e delle SPESE ACCREDITATE allo Stato o agli enti amministrativi: è UN ATTO CONTENENTE L'APPROVAZIONE PREVENTIVA delle ENTRATE e DELLE SPESE PUBBLICHE.

S.N. 749

DIRITTO al BILANCIO

Il diritto al bilancio ... è il primo segno d'indipendenza. I paesi che firmano le loro entrate e le loro spese pubbliche liberamente sono O AUTONOMI O SULLA VIA della più completa AUTONOMIA

730

L'Inghilterra ha preceduto tutti ... nell'affermazione del principio CHE OGNI IMPOSTA DEVE ESSERE CONSENTITA DAL POPOLO
1751 (principio contenuto nella sua costituzione e divenuto patrimonio di tutte le nazioni civili)

FRANCIA: la storia del diritto al bilancio va divisa in tre grandi periodi:

- periodo degli stati generali fino 1614
- periodo dei PARLAMENTI fino 1789

(fu dal 1314 le assemblee federali sotto Filippo il Bello) si occupavano di questioni fiscali

ITALIA: è un fatto recente

③

Negli Stati Uniti d'America fu la difesa del diritto al bilancio che determinò la rivoluzione ... e il distacco dall'Inghilterra ...

... era dunque questione ... di difendere un diritto; Washington scriveva: "Si de si tratta? ... È forse sul pagamento di una miserabile tassa di sei soldi sopra ogni libbra di the? No, è il diritto solo che noi contestiamo".

la storia del diritto al bilancio è LA STORIA VERA DELLE ORIGINI DELLE COSTITUZIONI.

Il bilancio nei paesi moderni è oggetto di tutta una legislazione, viene Stato volendo le entrate e spese SUGGERANO ALL'AZIONE di CONTROLLO.

Il Bilancio è una determinazione anticipata (preventivo) o posticipata (consuntivo) delle entrate e delle spese, ordinate ed espresse in cifre sistematicamente.

In Italia ... il ministro del tesoro ... è incaricato particolarmente delle spese. Da lui dipendono la direzione generale del tesoro, cui sono sottomesse le banche di emissione, la ragioneria generale, la cassa dei depositi e prestiti e la direzione generale del debito pubblico

Il ministro delle finanze si occupa soprattutto delle entrate, cioè della riscossione delle imposte dirette, del catasto del demanio e delle tasse ... Il ministro del tesoro presenta il bilancio alle Camere. Il periodo della presentazione dipende dalle durate dell'anno finanziario.

Si chiama anno finanziario o esercizio finanziario il tempo che intercorre tra l'apertura e la chiusura di una contabilità dello Stato.

1882

In Italia per molto tempo l'anno finanziario e l'anno solare coincidevano fino al 1882 erano identici, ma siccome non si riusciva mai a discutere il bilancio, fu necessario mutare

1884

dal 1870 al 1883 non si riuscì ad approvare il bilancio preventivo prima che si fosse il relativo esercizio finanziario ... Così il 1-VII-1884 fu inaugurato (dopo un esercizio eccezionale di 6 mesi) il primo anno finanziario 1-VII - 30 - GIUGNO

DEFINIZIONE:

Nelle sue accezioni elamice il bilancio dello Stato viene considerato da un triplice punto di vista:

- 1) COME UNO STRUMENTO AMMINISTRATIVO rivolto ad una migliore e più consapevole gestione del servizio pubblico
- 2) uno strumento LEGISLATIVO, nel senso che intende vincolare l'attività del potere esecutivo, a certi limiti finanziari, che il potere legislativo pone con la legge che approva il bilancio
- 3) uno strumento POLITICO in quanto consente alle collettività di raccogliere elementi di giudizio SULL'ATTIVITA' SVOLTA dal GOVERNO

(da queste accezioni derivano i requisiti a cui deve rispondere questo documento contabile e giuridico: ANNUALITA', UNIVERSALITA', INTEGRITA', SPECIALIZZAZIONE)

NON È PIÙ SUFFICIENTE ... per

i nuovi compiti cui deve adempire la finanza pubblica nell'economia nazionale

4) È necessario che il bilancio statale possa venire impiegato come uno strumento di CONOSCENZA per sapere se ed in quali limiti il governo ne è servito PER ESERCITARE UNA GIUSTA E SANA INFLUENZA SULL'ECONOMIA NAZIONALE al fine di conseguire le finalità fondamentali di ogni stato moderno nei confronti di una POLITICA DI STABILITA' e SVILUPPO ECONOMICO DEL PAESE

OCCORRERA' BLOCCARE LA TRATTAZIONE.

6

IL TERMINE : **BILANCIO**

Bilancio usato da solo o con aggiunte assume i significati più diversi e talvolta contrastanti

- PREVISIONE
- CONSUNTIVO
- DEGLI INVENTARI
- DI ENTI PUBBLICI
- DI IMPRESE
- BILANCIO di APERTURA
- BILANCIO di CHIUSURA
- BILANCIO di VERIFICAZIONE

contenuto tecnico
ragionieristico

NEL REGOLAMENTO DI CONTABILITA' PUBBLICA

e nella Costituzione ...

Così il termine bilancio si suole indicare nell'Amministrazione dello Stato, come in ogni ente pubblico il **BILANANCIO di PREVISIONE** mentre si attribuisce la denominazione di **RENDICONZO** (o conto consuntivo) cioè il documento che pone in evidenza alla chiusura dell'esercizio i risultati della gestione economico-finanziaria.

LE FONTI

sul BILANCIO

1) COSTITUZIONE

- 72 *de procedure normale di esame*
- 73^{II} *Non si ammettono il referendum per leggi tributarie e...*
- 81 *Le camere approvano ogni anno i bilanci*
- 100 *La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legitt...*
- 103 *La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica.*

2) L. ordinario

- L. 22 aprile 1868 n 5026
 - R.D. 18 Novembre 1923 n 2440
 - L. 1 Marzo 1964 n 62 (legge Curti)
 - L. 5 Agosto 1978 n 468
 - L. 23 Agosto 1988 n 362
 - ~~3/4~~ - 1997 n 94
 - D.L. 7.8.97 n 279
- 3/4/97 n°94
M.I.C. 39

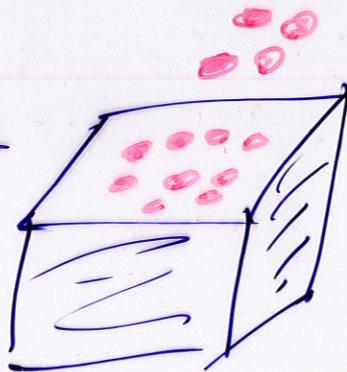
in italiano: **BILANCIO**
e ...

Il parlamento produce leggi dell'INIZIA
d'ITALIA ...

leggi comportano $\left\{ \begin{array}{l} \text{Spese} \\ \text{Entrate} \end{array} \right.$

Lo stato con potere esecutivo è
autorizzato ad applicarle

ed avra' soldi in cassa



e con' potra' spenderli

L'elenco è il BILANCIO
LIBRO del

art 81

(9)

Principio dell'
Annualità

Le Camere approvano ogni anno i bilanci
e il rendiconto consuntivo presentati dal governo

esercizio
provvisorio

L'esercizio provvisorio del bilancio non
può essere concesso SE NON PER LEGGE e
per periodi NON SUPERIORI COMPLESSIVAMENTE a 4 mesi

l. formale
↓
Divieto NUOVE
ENTRATE
e
SPESE con
l. approvazione
bilancio

Con la legge di approvazione del bilancio
non si possono stabilire
NUOVI TRIBUTI e
NUOVE SPESE

ogni altra legge che importi nuove o
maggiori spese deve indicare i mezzi
per farvi fronte.

(L. Einaudi
alla Costituente)

L. CURTI 1964 n 62

(10)

- coincide del 1965 { ANNO FINANZIARIO
ANNO SOLARE

- eliminazione distinzione entrate e spese
impastazione delle finanze unite
prezzo bilancio

~~ORDINARIE
STRAORDINARIE~~

INTRODURRE

→ **!!** →
il posto delle precedenti classificazioni
aziendistiche

distinzione basata su
classificazione economica
classificazione funzionale
classificazione amministrativa

I PRINCIPI DEL BILANCIO:

... "Un bilancio moderno che adempie veramente allo scopo, deve avere alcuni requisiti di cui non può fare a meno. Requisiti principali sono:

- VERIDICITÀ ...

- esatta corrispondenza fra le entrate e le spese.

Person dice: ... costi qualunque sacrificio, il Bilancio

pareggio

non deve nel suo insieme chiudere mai in disavanzo? Un disavanzo cronico È UN VERO CANCRO PER LA VITA dello STATO

- UNITÀ

- SPECIALITÀ

op. cit. 763...

... Il bilancio italiano che è, tecnicamente, uno dei meglio ordinati in Europa

COSA è successo?

prevede questo invidiabile documento contabile è completamente

CAMBIA TO?

della «copertura» delle nuove spese (V., *infra*, § 61), allo scopo di «frenare la tendenza demagogica a stanziare spese rilevanti senza preoccuparsi del modo di farvi fronte»¹⁴.

«Il feticcio del principio del pareggio annuo del bilancio stramontando», si è affermato, «perché nelle impostazioni macroscopiche che si vanno diffondendo ci si è resi conto delle vaste ripercussioni sul reddito nazionale e sul livello della occupazione che vengono esercitate dalle variazioni delle spese pubbliche e dalle diverse modalità di finanziamenti. Combinando tipi diversi di spese e finanziamenti e variandone le dimensioni in direzioni appropriate a seconda dei casi, si ottiene di espandere o restringere, a seconda delle necessità, il potere di acquisto nelle mani del pubblico o il rapporto tra risparmi ed investimenti, presupposto fondamentale della stabilità economica e dello sviluppo. Ed ecco allora che, quando la congiuntura volge al declino per la caduta della domanda effettiva, un bilancio in disavanzo, coperto con debito pubblico atto ad assorbire il risparmio eccedente, potrà affiancare ottimamente una politica anticongiunturale. E così in un regime di piena occupazione, un procedimento d'ammortamento del debito pubblico fronteggiato da imposte ordinarie potrà contrastare opportunamente processi inflazionistici»¹⁵.

È questa la concezione *keynesiana* della finanza pubblica, ispirata al pensiero del noto economista inglese John Mainard Keynes, il quale ebbe ad annunciarla, sin dal 1933, in una famosa lettera aperta indirizzata al Presidente degli Stati Uniti e pubblicata nel *New York Times* del 31 dicembre 1933, in cui veniva propugnata, tra l'altro, quale mezzo per uscire dalla crisi economica allora imperverante, l'esigenza di «aumentare il potere d'acquisto attraverso una spesa pubblica finanziata da prestiti, in modo da non dar luogo, attraverso l'imposizione fiscale, ad un mero trasferimento dei redditi esistenti»¹⁶.

La dottrina keynesiana ha trovato, poi, ampio sviluppo nell'opera *The general theory of employment, interest and money*, pubblicata dal Keynes nel 1936¹⁷ ed ha dato vita ad una vera e propria nuova scuola economica, la *scuola keynesiana*.

¹⁴ BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione*, Milano, 1948, pag. 106. Cfr. anche: BUSECMA, *Il bilancio dello Stato, delle regioni e degli enti pubblici minori*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1959, pag. 399; BENTIVENGA, *Elementi di contabilità di Stato*, Milano, 1960, pagg. 199 e segg.

¹⁵ COSCIANI, *op. cit.*, pag. 113.

¹⁶ J. M. KEYNES, *An open letter*, riprodotta nei *Readings in fiscal policy*, a cura dell'American Economic Association, Homewood, 1955, Saggio 2, pag. 31.

¹⁷ J. M. KEYNES, *The general theory of employment, interest and money*, Londra, 1936. Traduzione italiana: *Occupazione, interesse e moneta. Teoria generale*, Torino, 1947.

Non è certo questa la sede per un'approfondita analisi delle teorie keynesiane. Sembrava opportuno, tuttavia, ricordare che al centro della dottrina keynesiana si pone il problema della disoccupazione, che un'oculata politica finanziaria dovrebbe risolvere, realizzando — nel contempo — un aumento del reddito nazionale ed una più equa ed ampia distribuzione del reddito stesso. La disoccupazione dovrebbe essere combattuta mediante l'intervento dello Stato.

La teoria keynesiana parte, infatti, dal presupposto che la disoccupazione comporta riduzione di consumi e, quindi, contrazione nella domanda di beni; conseguentemente, comporta anche diminuzione di produzione di detti beni e, perciò, in definitiva, ulteriore aumento della disoccupazione. Lo Stato dovrebbe, allora, intervenire, incrementando gli investimenti pubblici (e, dunque, le pubbliche spese), senza — peraltro — aumentare corrispondentemente i prelievi tributari, onde non diminuire la capacità di acquisto degli operatori economici, ma ponendo deliberatamente in crisi il proprio bilancio e coprendo il disavanzo con mezzi extra-fiscali (emissione di carta moneta, prestiti pubblici, ecc.). È questa la teoria c.d. del *deficit spending* o *financing*. Seguendosi tale direttiva, la disoccupazione verrebbe ridotta, e incrementata ne risulterebbe — viceversa — la domanda di beni di consumo; aumenterebbe, di conseguenza, la produzione di detti beni e l'incrementata produzione comporterebbe il richiamo al lavoro di altri disoccupati e così via (c.d. *teoria del moltiplicatore*).

Siffatti nuovi orientamenti della pubblica finanza sono, in-dubbiamente, suggestivi e meritevoli della più seria e attenta meditazione.

Occorre, ciò nondimeno, essere estremamente cauti nell'inferrime regole generali e principi assoluti¹⁸.

Se è vero, infatti, che l'attività erogatrice dello Stato moderno «lungi dall'esaurirsi in se stessa, s'inserisce nel processo economico nazionale, determinando tutta una serie di effetti diretti ed indiretti, primari e secondari, che si riflettono sui consumi, sulla produzione, sugli investimenti, sull'occupazione, sul commercio con l'estero, sulla circolazione monetaria e sui prezzi, sulla distribuzione del reddito e, in definitiva, sull'andamento congiunturale e sullo sviluppo economico»¹⁹ è altrettanto vero che non tutte le spese pubbliche producono i medesimi effetti economici e sociali.

¹⁸ Cfr., in argomento, G. U. PARI, *Dizionario di economia* (voce *Politica di stabilizzazione*), Torino, 1967, pag. 1331.

¹⁹ MARZANO, *Sui effetti economici della spesa pubblica*, Bologna, 1961, pag. 15.

12

La quantità di risorse che essa assorbe è imponente: nei paesi occidentali sviluppati non è inferiore al 30% e può anche superare il 60% del prodotto interno lordo. C'è vuol dire che, mediamente, circa la metà del reddito nazionale ogni anno viene sottratta alla libera disponibilità dei privati ed è gestita non nell'ambito del mercato, secondo scelte di convenienza individuale, ma dalla pubblica amministrazione, secondo scelte di interesse collettivo. Per le sue dimensioni e per i criteri con cui viene condotta, l'attività finanziaria costituisce un aspetto fondamentale dell'attività di governo; influisce, spesso in modo decisivo, sui vari aspetti dell'economia nazionale e incide, in definitiva, sugli stessi modi di vivere dei cittadini: basta pensare, ad esempio, agli effetti che può avere un aumento o una diminuzione della spesa pubblica nel campo sanitario, dei trasporti, dell'istruzione, oppure agli effetti che può produrre un aumento o una diminuzione delle imposte sul reddito delle famiglie.

Le ragioni di questo fenomeno sono da ricercarsi nell'evoluzione che ha subito la concezione del ruolo dello Stato e, parallelamente, la concezione del ruolo della finanza pubblica.

Nei sistemi liberali ottocenteschi allo Stato si richiedeva soltanto di porre le condizioni essenziali affinché le attività dei singoli potessero svolgersi con tranquillità e sicurezza. A questa impostazione corrispondeva una politica di liberismo economico. Secondo la concezione liberista, le attività economiche di produzione e scambio dei beni devono essere lasciate alla libera iniziativa dei privati senza che i pubblici poteri intervengano ad alterarne lo svolgimento, né per favorirle né per frenarle; secondo gli economisti classici, infatti, il mercato, grazie al libero gioco della domanda, dell'offerta e dei prezzi, riesce in ogni caso a realizzare automaticamente una situazione di equilibrio e ad assicurare la piena occupazione delle risorse esistenti. Si vuole, in definitiva, un'attività finanziaria che riduca al minimo l'ingerenza sull'economia di mercato: tanto il prelievo delle entrate quanto l'erogazione delle spese devono avvenire in modo tendenzialmente neutro: in modo, cioè, da modificare il meno possibile i criteri di convenienza degli operatori e gli equilibri che si formano spontaneamente.

La finanza pubblica è vista dunque come un sistema a sé stante e separato, senza interferenze con il sistema delle attività economiche private (finanza neutrale).

Va chiarito subito però che un'assoluta neutralità della finanza pubblica non è realizzabile. Già di per sé l'imposizione fiscale, con qualunque modalità avvenga, provoca sempre delle reazioni nei contribuenti, i quali, trovandosi con un reddito decurtato dal prelievo, sono portati a rivedere le loro decisioni in materia di consumi: di risparmio, di investimenti; ne derivano inevitabili modificazioni nella domanda, nell'offerta, negli equilibri di mercato anche quando lo Stato non intende provocarle.

D'altronde, nemmeno gli Stati liberali dell'Ottocento applicarono mai integralmente il principio della neutralità. Quando si profilavano difficoltà per

Intervento pubblico

Finanza funzionale

questo o quel settore della produzione, non era raro che lo Stato intervenisse a sostegno delle imprese, mediante gli strumenti tipici della finanza pubblica: sgravi fiscali, dazi protettivi, erogazione di sussidi, contributi, premi di produzione ecc.

Verso la fine del secolo, poi, cominciò a profilarsi un nuovo e diverso ordine di esigenze: il bisogno di una maggiore giustizia sociale di fronte alle stridenti situazioni di disparità che lo sviluppo del capitalismo aveva accentratato. La pressione dei primi movimenti operai, l'influenza determinante delle dottrine socialiste, la presa di posizione della Chiesa cattolica sul piano morale, tutto contribuì a creare la consapevolezza che lo Stato doveva assumersi il compito di proteggere le categorie più deboli e attenuare le disuguaglianze.

Già all'inizio del Novecento i primi interventi nel campo della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza e previdenza, avevano ampliato le dimensioni della finanza pubblica. Questo processo si è poi accentratato col passare del tempo, finché, nelle democrazie contemporanee, l'attività in campo sociale è diventata un compito istituzionale dello Stato il quale si fa carico di garantire il benessere della collettività e di promuovere l'uguaglianza sostanziale dei cittadini.

Di conseguenza, la finanza pubblica è diventata uno dei principali strumenti per attuare una politica sociale e una più equa distribuzione della ricchezza. Il modello classico della finanza neutrale veniva così superato dalla realtà politica dei vari Stati. Sul piano dottrinario e scientifico, a partire dalla fine degli anni Venti, in coincidenza con la grande crisi mondiale che culminò con il crollo di Wall Street, gli studi di John Maynard Keynes e della sua scuola sottoposero a una critica serrata i principi teorici su cui si basava il liberismo economico.

Si dimostrò che non sempre il libero gioco delle forze economiche riesce a realizzare automaticamente una condizione di equilibrio nel mercato, e che anzi possono determinarsi notevoli squilibri fra domanda e offerta, fra i fattori produttivi esistenti e le loro possibilità di impiego; situazioni in cui la produzione non riesce a trovare sbocco nei consumi, o il risparmio non riesce a tramutarsi in investimenti, non sono da considerarsi eccezionali e transitorie, come ritenevano i classici, ma possono assumere carattere permanente.

La grande crisi, che caratterizzò in quegli anni la realtà economica dei paesi industrializzati, confermò in pieno quanto fosse infondata la fiducia nella capacità autoregolatrice del mercato.

Allo Stato fu così attribuito il compito di assicurare lo sviluppo, la stabilità e l'equilibrio del sistema economico e di indirizzare a tal fine le attività dei privati, non con interventi occasionali e saltuari, come si era verificato fino ad allora, ma con un'azione coordinata nei suoi vari aspetti e programmata secondo una linea politica coerente. In quest'azione lo Stato può avvalersi di vari strumenti (politica del credito, manovre monetarie, controllo dei prezzi

sua attività futura. Il bilancio di previsione autorizza l'organico esecutivo a riscuotere ed a pagare (se è un bilancio di cassa) o di accertare le entrate ed assumere impegni di spesa (se è un bilancio di competenza) in un periodo di tempo (un anno) entro certi limiti fissati per ciascuna voce in cui il bilancio è suddiviso. Il bilancio o conto consuntivo consista, ad esercizio finanziario chiuso, le somme effettivamente incassate e pagate oppure gli accertamenti d'entrata ed impegni di spesa effettivamente assunti a seconda che si tratti di bilancio di cassa o di competenza, al fine di vedere se ed entro che limiti le previsioni iniziali si sono verificate.

Nella sua concezione classica il bilancio dello Stato viene considerato soprattutto da un triplice punto di vista: come uno strumento amministrativo rivolto ad una migliore e più consapevole gestione d'un servizio pubblico; uno strumento legislativo, nel senso che intende vincolare l'attività del potere esecutivo a certi limiti finanziari che il potere legislativo pone con la legge che approva il bilancio; ed uno strumento politico, in quanto consente alla collettività di raccogliere elementi di giudizio sull'attività svolta dal governo. Si noti che il bilancio dello Stato non è solo un bilancio di previsione finanziaria, ma anche e soprattutto un atto di autorizzazione, vincolato, cioè, nelle sue modifiche ad un'approvazione parlamentare. [* cf. ARTICOLO DEL BILANCIO IN CORSO]

Data questa concezione e questa funzione del bilancio ne sono derivati requisiti cui deve rispondere questo documento contabile e giuridico (*):

a) principio dell'annualità del bilancio. I fatti amministrativi contenuti nel bilancio si riferiscono ad un anno finanziario di dodici mesi. Per l'Italia l'anno finanziario dello Stato va dal 1 luglio al 30 giugno dell'anno successivo. Per

1959. L. EVRER

(*) MINISTERO DEL TESORO, Il bilancio dello Stato nella sua struttura e disciplina giuridico costituzionale, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1952. Vedi pure MINISTERO DEL TESORO, I bilanci statali nei paesi della Comunità Economica Europea, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma 1959.

la maggior parte degli altri Stati europei l'anno finanziario coincide con l'anno solare. Tale data viene fissata normalmente a seconda delle esigenze amministrative e politiche del paese. Esigenze spesso complesse dato il lungo periodo che inevitabilmente passa dal momento in cui i vari servizi amministrativi iniziano la raccolta degli elementi necessari alla formazione del bilancio al momento in cui questo viene definitivamente approvato dal parlamento;

b) principio della universalità del bilancio. Al bilancio devono affluire tutte le entrate e tutte le spese dello Stato onde consentire una valutazione completa ed integrale dell'attività finanziaria pubblica. Gestioni autonome e separate rendono meno comprensibile il bilancio statale e non consentono una valutazione globale della direzione della spesa e delle fonti delle entrate;

c) principio dell'integrità, per cui la contabilizzazione di tutte le entrate e di tutte le spese deve venir effettuata a lordo e non al netto, sempre allo scopo di poter essere in condizione di valutare meglio l'azione amministrativa dello Stato;

d) principio della specializzazione. Cioè le entrate e le spese del bilancio devono venir suddivise in voci particolari regolate che costituiscono l'unità elementare del bilancio e il cui ammontare costituisce un vincolo per l'amministrazione. Nel senso che non si può eccedere lo stanziamento previsto di una di queste voci, nemmeno riducendo congruamente l'ammontare di un'altra voce, senza l'autorizzazione parlamentare.

Da questo punto di vista in Italia le entrate e le spese del bilancio statale si suddividono in due categorie: entrate spese effettive ed entrate e spese per movimento di capitali. E le prime si suddividono in due titoli: entrate e spese ordinarie e straordinarie. Ogni titolo si suddivide in capitoli (ch

UNITA tutte le spese sono esentate dal versamento statale

DECISIONE PRESERVARE CONSERVARE

Il bilancio pubblico e la contabilità economica nazionale

1. - La grande crisi del 1929-1933 segna un'importante tappa del pensiero economico, in quanto suscitò negli uomini chiamati a reggere le sorti dei vari governi, la preoccupazione di evitare per il futuro cadute così forti del reddito nazionale, origine di tanto malessere e fonte di preoccupazioni sociali così vive. Gli economisti parteciparono a queste preoccupazioni intensificando le loro analisi sul problema delle fluttuazioni economiche. Ma è soprattutto in questo dopoguerra che tutti gli Stati, o almeno tutti quelli le cui classi dirigenti sono più sensibili ai problemi economici e si propongono di elevare il benessere della collettività, hanno posto in cima alle loro finalità quella della stabilità e dello sviluppo del reddito nazionale.

Nel conseguimento delle finalità predette — stabilità e sviluppo economico — la finanza pubblica gioca un ruolo fondamentale sia nel momento del prelievo che in quello della spesa. Una politica finanziaria irrazionale può pregiudicare in modo decisivo le finalità ricordate, mentre l'impiego consapevole ed illuminato dello strumento della finanza pubblica può dare un contributo positivo e decisivo al loro conseguimento.

Ma la « decisione » presuppone la « conoscenza ». Cioè si

14

può decidere se intervenire o no, ed in quali direzioni, solo se prima si conoscano gli elementi che costituiscono il fenomeno che si vuole modificare. Ecco la ragione dello sviluppo particolarmente intenso degli studi relativi al reddito nazionale, della diffusione della sua rilevazione statistica, del trasferimento sempre più generalizzato di tali ricerche dal piano individuale a quello governativo, con la tendenza di un coordinamento metodologico da parte di alcuni organismi internazionali (Nazioni Unite, O.E.C.E., *ORB EUROPEA DE LA OCCIAE, ERANO*).

Ma in questi ultimi anni la conoscenza del reddito nazionale nel suo complesso è sembrato uno strumento d'analisi insoddisfacente. Si è capito che per conoscere l'andamento dell'economia di un paese, la sua evoluzione nel tempo, non basta conoscere l'ammontare globale del reddito nazionale. È necessario analizzarlo nelle sue componenti, scendere all'esame, cioè, degli aggregati d'ordine inferiore che le costituiscono (risparmio, investimenti, consumi, ecc.) e le caratteristiche ed interdipendenze dei singoli settori d'attività economica (rapporti di acquisti e vendite tra l'industria meccanica, siderurgica, chimica, tessile, ecc.), cercando di inquadrare tutti questi elementi in un unico sistema, nel quale siano organicamente collegate le varie parti che le costituiscono.

Sorge così il sistema della contabilità economica nazionale o dei conti economici in cui la formazione del reddito e del capitale di un paese vengono messi in evidenza, così come un'impresa mette in evidenza i suoi profitti o le sue perdite, i suoi conti di lavorazione industriale, il patrimonio aziendale ed i suoi componenti attivi e passivi. Il sistema della contabilità economica nazionale in ultima analisi consiste nello scindere l'aggregato « reddito nazionale » nelle sue varie componenti e presentarlo come un conto in partita doppia in cui i vari tipi d'entrata vengono contrapposti ai vari tipi di spesa per ciascun settore o aggregato.

Si sviluppa, di conseguenza, il sistema dell'input-output.

sono l'unità elementare del bilancio) ed ogni capitolo si può suddividere in articoli.

I criteri cui si ispirano i bilanci pubblici secondo la loro disposizione classica concernono il controllo giuridico e finanziario dell'amministrazione pubblica senza alcun riferimento all'economia nazionale. La stessa divisione tra entrate e spese effettive da un lato e quella per il movimento di capitale dall'altro lato, che però non troviamo nei bilanci di tutti gli Stati, i quali seguono di fatto criteri più o meno diversi, risponde all'esigenza di vedere se vi è un miglioramento od un peggioramento nella situazione patrimoniale dello Stato, considerato come un'impresa (nel senso contabile della parola e non in quello giuridico). Infatti un disavanzo nelle partite per movimento di capitale indica un peggioramento patrimoniale nel senso che l'accensione di debiti, l'estinzione di crediti, le vendite di beni patrimoniali e simili supera le partite contrapposte (estinzioni di debiti, accensioni di crediti, ecc.).

3. Ora, come si è detto, il bilancio statale concepito come mero strumento giuridico di autorizzazioni all'attività amministrativa, o come un mezzo amministrativo di previsione dell'attività da svolgere in futuro, o, ancora, come un'arma di controllo politico del Parlamento e dell'opinione pubblica sul governo, non è più sufficiente ai nuovi compiti cui deve adempiere la finanza pubblica nell'economia nazionale. In questa nuova concezione del fenomeno finanziario, considerati i nuovi compiti assunti dagli Stati moderni, è necessario che il bilancio statale possa venir impiegato come uno strumento di conoscenza per sapere se ed in quali limiti il governo se ne è servito correttamente per esercitare una giusta e sana influenza sull'economia nazionale al fine di conseguire le finalità fondamentali di ogni Stato moderno, quanto meno nei confronti di una politica di stabilità e sviluppo econo-

mico del paese. In altre parole il bilancio deve venir congegnato in modo da poter esser preso come base nella guida del programma degli interventi di politica economica e finanziaria⁽²⁾.

Ed allora quali sono le esigenze cui un bilancio moderno deve rispondere e come possono venir adempiute?

La prima concerne la classificazione delle entrate e delle spese pubbliche. E la condizione più importante o quanto meno più appariscente perché concerne tutta l'impostazione del bilancio pubblico.

A Il criterio classico per tale classificazione delle singole voci dell'entrata e delle spese, è quello amministrativo. È la classificazione tradizionale « in quanto intimamente connessa alle funzioni cognitive e costrittive affidate al bilancio medesimo nello Stato moderno »⁽³⁾.

Tale classificazione serve in primo piano per attribuire alla competenza delle varie divisioni amministrative del Governo (Ministeri, servizi, direzioni generali, ecc.) la responsabilità nella gestione dei fondi pubblici onde ne risulti in modo chiaro le rispettive facoltà e responsabilità, per valutarne l'importanza e l'economicità della loro condotta amministrativa e per dare al Parlamento un elemento analitico di giudizio politico sull'attività governativa globale e sulle scelte che opera.

In modo particolare, questa classificazione serve anche per daré un giudizio, un tempo fondamentale, circa la bontà della

(2) Sul problema si può vedere: HIRSCH J. R., *The problem of budgetary reform*, Clarendon Press, Oxford 1948; INSTITUT INTERNATIONAL DE FINANCE PUBLIQUE, *L'adaptation de la comptabilité publique aux principes de la comptabilité nationale*, Congresso di Parigi, 19-21 settembre 1955, Public finance, Haarlem 1956; ONU, *Budgetary structure and classification of government accounts*, New York, febbraio 1951; ONU, *Government accounting and budget execution*, New York, novembre 1952; Commission d'étude pour l'intégration de la comptabilité publique à la comptabilité nationale, *Comptabilité publique et comptabilité nationale*, Leggi 1954; BURKHARD J., *Governmental budgeting*, J. Wiley, New York 1956, Specie Parte II; DUVERGER M., *Institutions financières*, Presses Universitaires de France, Parigi 1957, Parte II; BARREBE A., *Politique financière*, Dalloz, Parigi 1958, Titolo III; MINISTERIO DEL TESORO, *Ragioneria Generale dello Stato*, *Nuovi concetti sulla impostazione del bilancio della Stato*, Roma 1956 (Memoria poligrafata), con appendice bibliografica.

(3) MINISTERIO DEL TESORO — *Ragioneria Generale dello Stato* —, *I bilanci statali nei Paesi della Comunità Economica Europea*, Roma 1959, pag. 27.

gestione finanziaria. Se scorriamo le discussioni parlamentari d'un tempo e le critiche d'allora alla politica finanziaria dello Stato, vediamo che tutte si imperniano su questi interrogativi: è il bilancio in pareggio? La situazione finanziaria di uno Stato, giudicandola attraverso una contrapposizione delle entrate alle spese, è sana? La ripartizione delle entrate, cioè dei costi dei servizi pubblici tra la collettività, è la più equa o è possibile migliorarla attraverso una redistribuzione delle entrate? Le spese, che si concretizzano in questa o quella voce del bilancio pubblico non implicano sacrifici eccessivi alla luce di questa o quella entrata di bilancio? Sono problemi, in sostanza, d'equità e di efficienza amministrativa che si pongono alla base di ogni valutazione del bilancio pubblico.

Queste esigenze oggi non vengono, naturalmente, meno. Ma rispetto alle altre finalità passano in seconda linea. Tanto più che oggi si possono basare su strumenti più efficienti. Così, per dare un giudizio di equità nella distribuzione delle imposte meglio si prestano i bilanci familiari, base di ricerche induttive atte a conoscere come le imposte incidono sulle varie categorie di reddittieri classificati secondo i criteri che si riengono più opportuni. Si veda a titolo d'esempio la vecchia ma sempre interessante ricerca di Shirras e Rostas per l'Inghilterra, nel 1937-38 e 1939-41, o quella più recente di Murray e Carter, sempre per l'Inghilterra, del 1948-49⁽¹⁾.

E per quanto concerne l'efficienza, meglio si addice la istituzione d'una contabilità industriale, sia pure attuata sal- tuariamente, anche per settori, a titolo di campione. In tal modo, si possono riunire in un unico conto tutte le spese, specifiche e generali, queste ultime per la loro quota parte, che si sono sostenute per produrre un dato bene o servizio. E su questa base si può istituire un confronto tra il suo costo

(1) Shirras G. F. e Rostas L., *The burden of British taxation*, Cambridge University Press, Cambridge 1952; Carter A. M., *The redistribution of income in postwar Britain*, Yale University Press, New Haven 1955.

e la sua utilità, o, meglio ancora, tra il costo effettivo monetario ed il costo calcolato ove si applicassero i criteri di gestione amministrativa più saggi e più economici.

Pertanto, riportata l'importanza della classificazione amministrativa nei suoi giusti termini, consideriamo altri due criteri di classificazione che si vanno diffondendo.

Il primo è dato dalla classificazione funzionale.

Si tratta di classificare le varie spese dello Stato (il bilancio funzionale viene concepito con riferimento alle spese pubbliche e non alle entrate) prescindendo dall'organo che le amministra ed al loro carattere, a seconda della loro destinazione, cioè del conseguimento dei compiti fondamentali dello Stato. In sostanza, con tale classificazione si analizza in modo globale le finalità che l'ente pubblico tende a conseguire, indipendentemente dal reparto amministrativo cui è proposto, e consente di fare luce sull'importanza comparata di tali finalità.

Ad esempio la classificazione adottata dal Ministero del Tesoro italiano (Ragioneria generale dello Stato)⁽²⁾ distingue le seguenti funzioni: Difesa nazionale, giustizia e ordine pubblico, relazioni internazionali, istruzione e cultura, azione ed interventi nel campo sociale, azione ed interventi nel campo economico. Naturalmente non tutte le spese pubbliche possono venir inquadrare in una di queste voci. E piuttosto che procedere ad imputazioni arbitrarie si classificano in categorie a parte. Così, sempre secondo il Ministero del Tesoro si trovano nella voce Amministrazione generale⁽³⁾ oneri non ripartibili, oneri non funzionali e fondi di riserva.

(2) MINISTERO DEL TESORO — Ragioneria Generale dello Stato. Nota introduttiva al bilancio di previsione, *Esercizio finanziario 1960-61*, Roma, 1960, pag. 38.

(3) Veramente dai gruppi di spese generali si potrebbero benissimo separare alcune voci: spese per servizi finanziari che concernono le spese per il funzionamento dei servizi prestati all'accertamento e riscossione delle entrate statali, e spese per il culto, rivolte al conseguimento di questa finalità. La prima voce poteva venir messa in evidenza anche se non ha un carattere finale, ma piuttosto strumentale, cioè mezzo per assicurarsi il denaro necessario per raggiungere le finalità del culto. La seconda se mai poteva venir attribuita all'istruzione e cultura.

Il bilancio funzionale serve ⁽¹⁾

— a porre in risalto la funzione ed i programmi che l'amministrazione attua nel conseguimento delle proprie finalità istituzionali;

— a rappresentare l'entità del lavoro da compiere per l'espletamento di tali funzioni e programmi;

— a determinare il costo globale di tale attività.

Ma soprattutto contribuisce a caratterizzare l'opera politica in senso più ampio d'un paese e di mettere in luce le variazioni nel tempo della politica di un paese o di compararla tra Stato e Stato. Ridotte le spese a percentuale della spesa globale od a percentuale del reddito nazionale si contribuisce a mettere in luce l'attività pubblica sia rivolta prevalentemente alla difesa, o all'istruzione o ad una politica di interventi sociali, ecc. Ai fini d'un giudizio politico questa classificazione si presta molto più di quella amministrativa. Ma ha un significato molto impreciso e piuttosto superficiale ai fini dell'analisi economica.

A tale scopo meglio si presta la classificazione economica delle entrate e delle spese.

La classificazione economica del bilancio pubblico è quella che consente l'inserimento dell'attività finanziaria nella contabilità economica nazionale, in modo da poter valutare in termini quantitativi gli effetti esercitati dal bilancio pubblico sulla economia nazionale.

• Tale classificazione economica consiste in primo luogo nel distinguere i pagamenti e gli incassi correnti, cioè le spese ed i proventi del bilancio pubblico che contribuiscono a formare il reddito corrente di un paese o che ad esso vi attingono, dai pagamenti ed incassi in conto capitale, cioè spese che concorrono a formare il risparmio nazionale o rivolte a

ES
SPENDINA

1

creare investimenti diretti od indiretti, o prelievi del bilancio pubblico del risparmio nazionale.

Per procedere a questo innesto del bilancio pubblico nella contabilità economica nazionale è necessario adempiere ad una seconda condizione. A quella di formare il bilancio consolidato del bilancio pubblico. Questo bilancio consolidato risponde all'esigenza di considerare la totalità dei bilanci pubblici. Questo principio è più esteso di quello classico della universalità del bilancio di cui si è detto in precedenza, in quanto, pur rispettando la separazione dei bilanci degli enti autonomi, presuppone la elaborazione dei bilanci dei vari enti pubblici in modo da riunirli in un unico conto.

In tutti gli Stati moderni, sia pure in dimensioni diverse, lo Stato è sì il più importante degli enti pubblici, ma non è il solo ente pubblico del paese, intesa questa parola come un ente che alimenta le proprie entrate valendosi della propria sovranità fiscale (cioè mediante un prelievo obbligatorio a carico della collettività senza che vi corrisponda la prestazione di un servizio individualizzabile); e la prestazione di servizi o cessione di beni alla collettività avviene a titolo gratuito. Così nelle Federazioni o Confederazioni le finanze dei singoli Stati o Paesi, negli Stati unitari la finanza delle regioni, provincie, dipartimenti, comuni, borghi, ecc. oltre che la finanza degli enti istituzionali (Camera di commercio, gruppi di settori economici) ed assistenziali (vari enti alla protezione sociale che hanno il diritto di prelevare i contributi sociali a titolo obbligatorio). L'esame economico di uno solo di questi enti — sia pure lo Stato o Confederazione o altro — non è sufficiente in quanto costituisce un'analisi incompleta e parziale. Per considerare la totalità del bilancio è necessario che i bilanci dei singoli enti da conglobare vengano compilati in modo omogeneo, nel senso che le singole voci si possano scomporre e ricomporre in modo da poter compilare il bilancio consolidato. Il bilancio consoli-

(1) MINISTERO DEL TESORO — Ragioneria Generale dello Stato. Nuovi concetti sulla impostazione strutturale del bilancio dello Stato, Roma 1959, Capitolo IV (Edizione a ciclostile).

Il Bilancio dello Stato Italiano e'

redatto:

CASSA
Competenza

- validite' dell'amministrazione
- Tesoreria

- MERITI POLITICI

Classificazione

- Entrate

Titoli
Categorie
rubriche
Capitoli
natura
secondo amministrazioni
autonome
oggetto

Spese

titoli
rubriche
Categorie
destinazione economica
organo cui compete la spesa
natura economica

Ciascun stato di previsione della spesa e' poi ulteriormente distinto in SEZIONI SECONDO LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE L. 62/1964

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

Del PAREGGIO
finanziario neutrale

ai RISULTATI DIFFERENZIALI

si stacca dalla visione orzobolstica. in L'ESIGENZA di VERIFICARE LA

Risparmio PUBBLICO
SALDO NETTO DA FINANZIARE
INDEBITAMENTO NETTO
RISORSO al MERCATO

FUNZIONALITA' della GESTIONE FINANZIARIA PUBBLICA attraverso il confronto dei risultati differenziali.

IMPOSTAZIONE STRUTTURALE del BILANCIO

In corrispondenza alle trasformazioni e all'espansione degli interventi statali nei vari settori dell'economia

Il BILANCIO NON PUO' semplice esposizione contabile delle operazioni connesse al mantenimento dei servizi pubblici fondamentali: me → MEZZO principale della complessa azione statale, intesa a realizzare questi interventi

→ rivedere le strutture del Bilancio

impostazione strutturale B nell'ordinamento AMMINISTRAZIONE CONTABILE

1) IMPOSTAZIONE del B. SU BASI FUNZIONALI

2) APPLICAZIONE DELLE TECNICHE del BILANCIO SU BASI ECONOMICHE

3) impostazione su basi me ECONOMICHE o funzionali

Con la nuova impostazione, il bilancio funzionale tende:

- A porre in risalto le funzioni ed i programmi che l'Amministrazione attua nel perseguimento delle proprie finalità istituzionali
- A rappresentare L'ENTITA' del LAVORO DA COMPIERE per l'espletamento di tali funzioni e programmi
- e determinare il costo delle singole attività.

APPLICAZIONE:

si preme che nelle P.A. ogni funzione fa capo ad una sola unità organizzativa

La classificazione funzionale delle spese impone la configurazione delle specifiche voci nelle quali debbono esprimersi le diverse funzioni dello Stato distinguendo spese generali ed attività specifiche

Voci di primo grado → PRINCIPALI FUNZIONI dello STATO
(difesa nazionale, giustizia...)

Voci II grado → branche di azione

Voci III grado → singole attività
(istruzione elementare, medie tecniche...)

codici: univ. Parigi Parigi

IMPOSTAZIONE del Bilancio

/ su basi ECONOMICHE

L'impostazione del bilancio su basi economiche comporta il raggruppamento delle entrate e delle spese

due modi possibili:

1) adottando un sistema di codificazione de consueto
perme restando l'attuale struttura di bilancio, la
attribuzione delle materie dei singoli capitoli di entrate e
di spese alle diverse voci contemplate dallo stesso di
classificazione economica

Bilancio Ordinario

2) impostando il bilancio esclusivamente sulla base
dello stesso di classificazione economica -

IMPOSTAZIONE su basi

23

NOE ECONOMICHE CHE FUNZIONALI

L'impostazione funzionale non solo non consente di INDIVIDUARE gli elementi indispensabili per una analisi dei sistemi DELLA FINANZA PUBBLICA SULL'ECONOMIA NAZIONALE ma non permette - di per sé sola - di DISCRIMINARE GLI ELEMENTI DEL COSTO DEI SERVIZI

A me volte, l'impostazione esclusivamente economica del bilancio NON CONSENTE di UTILIZZARE ANCHE quanto, sotto il profilo del raggruppamento delle spese per funzioni, è REALIZZATO attualmente dalla distinzione in rubriche dei migliori stati di previsione.

→ L'integrazione dei due sistemi permette di colmare in buona parte le deficienze che ciascuno di essi singolarmente presenta: L'ANALISI ECONOMICA se accoppiata a quella funzionale, attribuisce a quest'ultima un significato più compiuto, in quanto consente di discriminare, tra le sfere referenziali e ciascuno funzione, quelle che rappresentano elementi del costo dei servizi e rendere costi di esercizio da quelli puramente di solo po parte.

ITER di formazione
approvazione del Bilancio di
previsione

Le fasi promulgazione pubblicazione

Scadenze	Atti riferiti all'esercizio finanziario trascorso	Atti riferiti all'esercizio finanziario in corso	Atti riferiti all'esercizio finanziario a venire
31 marzo	Presentazione al parlamento della relazione sulla situazione economica del paese		
15 maggio			Presentazione al parlamento del documento di programmazione economica-finanziaria
31 maggio	Trasmissione alla Corte dei conti del rendiconto generale		
30 giugno	Presentazione al parlamento del rendiconto generale parificato	Presentazione al parlamento delle note di assestamento	
31 luglio			Presentazione al parlamento del bilancio pluriennale o legislazione vigente e dello schema di legge di bilancio preventivo annuale.
30 settembre			Presentazione al parlamento del bilancio pluriennale programmatico, della relazione previsionale e programmatica, del disegno di legge finanziaria, dei disegni di legge di accompagnamento (leggi di settore).
31 ottobre		Presentazione al parlamento di ulteriori note di assestamento (eventuali)	
31 dicembre			Concessione (eventuale) dell'esercizio provvisorio

Principali scadenze nella elaborazione, presentazione, approvazione e controllo del sistema di bilancio

Entro il 31 luglio	Il ministro del Tesoro, di concerto con il ministro del Bilancio e della programmazione economica, presenta alle camere il disegno di legge di bilancio annuale e il bilancio pluriennale a legislazione vigente.
Entro il 30 settembre	Il ministro del Tesoro, di concerto col ministro del Bilancio e della programmazione economica, presenta alle camere il disegno di legge finanziaria e il bilancio pluriennale programmatico. Contestualmente vengono anche presentate le leggi di settore, collegate al bilancio.
Entro il 31 dicembre	Inizia la sessione di bilancio. Il disegno di legge di bilancio viene inviato alla commissione bilancio (coordinatrice) per l'esame generale e alle altre commissioni permanenti per quanto di loro competenza. Le leggi di settore vengono assegnate in parte alla camera e in parte al senato. Le rispettive commissioni sono incaricate di procedere al loro esame in via preliminare. La commissione bilancio, esauriti l'esame e la discussione preliminare del bilancio, relazione in aula. Inizia la discussione generale. La legge finanziaria e le leggi di settore vengono approvate e i relativi dati riportati sulla legge di approvazione del bilancio mediante una nota di variazione. Il voto finale è richiesto articolo per articolo. La legge di bilancio viene inviata al Capo dello Stato per la promulgazione. Dopo essere stata promulgata, la legge di bilancio viene vistata dal ministro di Grazia e Giustizia e inserita nella raccolta delle leggi della Repubblica. La legge di bilancio viene pubblicata sulla Gazzetta ufficiale. Se non si fa luogo ad approvazione del bilancio entro la fine dell'anno, il parlamento autorizza il governo all'esercizio provvisorio.
Entro il 30 aprile dell'anno successivo	Il bilancio deve essere obbligatoriamente approvato, poiché non è consentito protrarre l'esercizio provvisorio oltre la data del 30 aprile.

Fasi di presentazione, discussione e approvazione in parlamento del bilancio preventivo

La legge FINANZIARIA :

~~valore sostanziale~~

art 81 Costituzione
Comma 3

Con legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese

(Bilancio legge formale)

art 14 L. S. VIII. 78 n 468

legge finanziaria ...

3 La legge finanziaria non può introdurre nuove imposte tasse e contributi, né può disporre nuove o maggiori spese, oltre a quanto previsto dal presente articolo.

ESSE CONTIENE:

- a) variazioni delle disquote, delle detrazioni e degli scaglioni ...
- b) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare ...
- c) la determinazione in apposita tabella, per le leggi di disimpegno spese a carattere pluriennale ...

ha lo scopo di adeguare le entrate e le uscite del bilancio dello Stato, delle Regioni Autonome ... agli obiettivi di politica economica.

La legge finanziaria è stata interpretata come una sorta di relazione in cui si sono avvenute tutte le modificazioni alla legislazione vigente che non potevano trovare accoglimento nella legge di approvazione del bilancio.

Relazione

La razionalizzazione del bilancio dello Stato è una operazione che risulta ormai improcrastinabile, in considerazione di due concorrenti esigenze: rendere chiara, durante il processo di approvazione parlamentare del bilancio, la finalizzazione delle risorse appropriate all'Amministrazione, attualmente frammentate in migliaia di capitoli, tra loro disomogenei per dimensione e per funzioni; apprestare un bilancio per la gestione, che individui contestualmente tutti gli elementi in base ai quali attivare i necessari controlli: soggetto responsabile, risorse apprestate, obiettivi dichiarati. Solo così potranno svolgersi gli auspicati controlli di gestione, che vengono disciplinati con separato strumento normativo.

Si innova così profondamente l'attuale assetto del bilancio, stabilendo che il primo elemento, di cui questo si compone, è il quadro di sintesi. (v. Allegato A). Dopo un quindicennio trascorso — senza alcun risultato, duole ammetterlo — a discettare «attorno» alla fissazione del livello massimo di ricorso al mercato finanziario, del saldo netto da finanziare, cioè del disavanzo nelle sue varie forme e dimensioni, occorre prendere atto che non esiste un problema di preliminarità o di poeriorità di questa deliberazione, di un saldo «unico» rispetto ai molteplici flussi che concorrono a determinarlo. L'equilibrio della finanza pubblica deve essere affrontato in modo organico, riguardando in modo sintetico tutte le componenti attive e passive del bilancio. L'equilibrio della finanza pubblica deve essere quindi il risultato della valutazione di un quadro di insieme, in cui il bilancio si esprime attraverso le sue articolazioni.

Dobbiamo soffermarci anche sulla natura delle voci del bilancio, evidenziando quelle da assoggettare a particolari regole di esecuzione e di finanziamento. La parificazione del livello di operatività di tutte le leggi di spesa ha gravemente nuociuto agli equilibri finanziari, dacché ha consentito che tutte le procedure della spesa, ivi comprese quelle che in precedenza erano finanziate con specifiche operazioni di ricorso al mercato, prendessero il via prima dell'approntamento della provvista.

→ Dobbiamo tornare ad un assetto in cui il Tesoro finanzia le spese e non si limita a rincorrerle. Parimenti, l'intero sistema dei saldi, impostato un quindicennio fa, va completamente rivisto: a che vale «glorificare» ancora tra i saldi il «risparmio pubblico», quando esso non costituisce più sede di riscontro della copertura finanziaria della nuova legislazione di spesa corrente? perché continuare a menzionare un «saldo netto da finanziare», quando tale saldo non trova più nel bilancio programmatico un livello più ampio da utilizzare per le nuove spese di parte capitale? a che serve considerare il «livello massimo del ricorso al mercato» come il perno di un sistema di saldi, che ha perso ogni funzione?. Occorre quindi riorganizzare la stessa articolazione delle entrate e delle spese, individuando la loro intrinseca finalità: chiarire a quale titolo le entrate e le spese compaiono in bilancio, a prescindere dalla loro classificazione amministrativa, economica e funzionale.

→ In un momento di così profondi mutamenti, il bilancio deve acquisire trasparenza e costringere i responsabili della sua formazione, il Governo innanzitutto, a far chiarezza delle risorse acquisite e gestite, utilizzando i criteri della scienza delle finanze per le entrate. I titoli delle entrate saranno, quindi: imposte, tasse, contributi, altre entrate diverse dall'indebitamento.

Ove, peraltro, fosse temporaneamente necessario non interferire, in assenza di un adeguato provvedimento legislativo, nella vigente struttura dell'amministrazione finanziaria, centrale e periferica, si potrebbe conservare, in forza di una norma transitoria, l'attuale ripartizione delle entrate per un predeterminato periodo di tempo.

① L'indebitamento, denominato fin qui «accensione di prestiti», non deve più costituire un titolo delle entrate, con il risultato di far riemergere finalmente, anche contabilmente, il disavanzo finanziario. Anche dal punto di vista ragionieristico, l'assimilazione al bilancio di esercizio delle imprese è stata del tutto impropria, visto che in questo caso si tratta di un risultato a consuntivo, in cui la quadratura che individua la perdita di esercizio (non coperta mediante l'indebitamento) implica una riduzione del capitale.

Per le entrate sembra ormai irrinunciabile la evidenziazione di quelle non ricorrenti, di quelle cioè aventi natura una tantum, in modo da far emergere la loro precarietà ai fini di una programmazione pluriennale (v. Allegato A/1).

Per le spese, parimenti, la classificazione in titoli, che segua esclusivamente il binomio parte corrente/conto capitale, non è esaustiva, anche in relazione al fatto che il «risparmio pubblico» ed il «saldo netto da finanziare» non servono più ai fini del riscontro della copertura. La spesa dovrà essere pertanto articolata anche secondo le seguenti funzioni:

- Funzioni indivisibili (Poteri pubblici, Giustizia, Sicurezza pubblica, Difesa nazionale, Relazioni estere);
- Servizi (Servizi finanziari, Istruzione e cultura, Trasporti, Edilizia);
- Interventi sociali (Lavoro e previdenza, Sanità, Immigrati e rifugiati);
- Interventi a sostegno della produzione (Agricoltura, Industria, Turismo);
- Trasferimenti ad enti territoriali (Finanza regionale, Finanza locale);
- Fondi di riserva (Spese impreviste, Spese obbligatorie);
- Servizio del debito (Interessi, Rimborso di prestiti).

Si prevede, quindi, che, con l'articolo di approvazione del quadro di sintesi, si dettino norme per l'esecuzione ed il finanziamento delle spese la cui realizzazione è subordinata alla preventiva acquisizione di corrispondenti risorse, e si stabiliscano modalità e limiti per il finanziamento del disavanzo di gestione, attraverso le diverse forme di accesso al mercato monetario e finanziario.

Per quanto riguarda l'approvazione degli stati di previsione (bilancio politico), la decisione politico-parlamentare si incentra sulle unità omogenee (Allegato B) che individuano la spesa in relazione alle sue finalità. In particolare, per ciascuna unità omogenea viene messa in evidenza la quota di spesa alla cui effettuazione si potrà procedere solo dopo aver acquisito le corrispondenti risorse. Si tratta di spese che potranno realizzarsi nella misura che sarà consentita dall'andamento della gestione ed il cui abbandono, o rinvio, non pregiudichi l'attività dell'amministrazione. Ogni stato di previsione si articolerà secondo gli schemi indicati negli allegati A/1 per le entrate e B per le spese (con le ulteriori precisazioni di cui agli allegati B/1 e B/2).

Al fine di fornire adeguata informazione al Parlamento, viene allegata la ripartizione in capitoli, effettuata come di consueto (bilancio

amministrativo). Si prevede, comunque, la possibilità di effettuare compensazioni in corso d'anno nell'ambito della dotazione stabilita per ciascuna unità omogenea di spesa, fatti salvi il divieto di offrire compensazione a carico delle spese obbligatorie (quelle per il personale, in primo luogo) ed il rispetto della ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale. Di questi decreti di variazione è data comunicazione al Parlamento in sede consuntiva. Evidentemente, le modificazioni non compensative, nell'ambito della stessa unità omogenea, dovranno essere apportate con apposito provvedimento legislativo di variazioni al bilancio. L'esecuzione del bilancio, il riscontro contabile ed i controlli di legittimità saranno operati sulla base dei capitoli, come avviene oggi.

◆ Occorre abituare le amministrazioni ad operare in termini aziendalistici, definendo regole ed obiettivi, valutando risorse, costi e risultati, sulla base del bilancio amministrativo, che rappresenta il metro della gestione, valido sia ai fini del controllo interno, sia del controllo esterno di gestione, che avrà carattere concomitante ed impeditivo.

→ Per realizzare il controllo di gestione, concomitante ed impeditivo, si apprestano, in relazione a ciascun progetto di attività degli uffici dirigenziali di livello generale, apposite dotazioni operative: in pratica, le somme che derivano dall'insieme dei capitoli o da quote di essi, che vengono messe a disposizione di ciascun ufficio dirigenziale per lo svolgimento di una attività. L'individuazione in unico contesto del soggetto responsabile, della norma di azione che disciplina il progetto, della dotazione operativa (distinta in relazione ai capitoli di provenienza) e degli obiettivi della gestione (individuati in termini materiali e come indicatori di efficienza) consentirà di avere gli elementi sulla cui base esercitare il controllo di gestione. Esso sarà evidentemente diverso dai controlli interni all'Amministrazione, che sono finalizzati, soprattutto, a verificare la rispondenza tra direttive politiche ed azione amministrativa, al fine di far valere in questo contesto di direzione/controllo la responsabilità del titolare dell'ufficio dirigenziale.

La classificazione in dotazioni operative dovrà essere utilizzata anche al fine di una progressiva ricostruzione dell'azione amministrativa, effettuata per programmi e per leggi. In questo contesto, un programma è costituito da un insieme di progetti, aventi finalità comuni, affidati a soggetti amministrativi diversi, appartenenti anche a livelli diversi dell'ordinamento, rispetto a cui l'azione progettuale può configurarsi anche come mero coordinamento, vigilanza, potere di indirizzo.

Questa operazione ricostruttiva dell'azione pubblica, di lunga lena, dovrà considerare l'assetto e la distribuzione delle competenze, l'efficacia dell'azione pubblica, l'impatto diretto ed indiretto che ne deriva (valutando così anche gli oneri gravanti sui destinatari della normativa) e la sostenibilità dell'intervento, attraverso una valutazione costi/benefici.

È evidente che una legge di contabilità, pur adeguatamente riformata attraverso la individuazione di indirizzi di grande momento, va accompagnata da un provvedimento di tipo organizzativo che completi, sotto il profilo funzionale e strutturale, il sistema dei controlli attualmente esistente.

In conclusione sembra irrinunciabile, ai fini di una effettiva governabilità della finanza pubblica, la preventiva individuazione, da un lato, delle entrate non aventi natura ricorrente e, dall'altro, delle spese che devono restare subordinate al verificarsi di un positivo andamento della gestione, pena il loro abbandono definitivo od un rinvio a tempi migliori.

Di non minore importanza, a questi fini, appaiono le due radicali innovazioni che prevedono: la definitiva soppressione dei fondi speciali, intesi ad assicurare la copertura ai provvedimenti legislativi da approvare in corso d'esercizio; il divieto di utilizzare la rimodulazione delle spese pluriennali per creare spazi da utilizzare per nuove o maggiori spese. Viene stabilito, al riguardo, che tali spazi costituiscono economie di bilancio dell'anno di riferimento.

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Ripartizione della spesa in unità omogenee, raggruppate per funzioni)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
I - FUNZIONI INDIVISIBILI	1. <i>Poteri Pubblici</i>			
	1.1. - Presidenza della Repubblica			
	1.2. - Senato della Repubblica			
	1.3. - Camera dei Deputati			
	1.4. - Corte Costituzionale			
	1.5. - Consiglio Superiore della Magistratura			
	1.6. - Consiglio Nazionale Eco- nomia e Lavoro			
	1.7. - Presidenza Consiglio dei Ministri			
	1.8. - Altre spese			
	2. <i>Giustizia</i>			
	2.1 - Magistratura ordinaria			
	2.2 - Consiglio di Stato			
	2.3 - Corte dei Conti			
	2.4 - Avvocatura dello Stato			
	2.5 - Magistratura militare			
	2.6 - Altre spese			
	3. <i>Sicurezza pubblica</i>			
	3.1 - Arma dei Carabinieri			
	3.2 - Polizia di Stato			
	3.3 - Guardia di Finanza			
	3.4 - Guardie Forestali			
	3.5 - Protezione Civile e Servizi antincendio			
	3.6 - Altre spese			
	4. <i>Difesa Nazionale</i>			
	4.1 - Esercito			
4.2 - Marina				
4.3 - Aeronautica				
4.4 - Altre spese				
5. <i>Relazioni estere</i>				
5.1 - Rappresentanze all'estero				
5.2 - Aiuto allo sviluppo ed alla cooperazione				
5.3 - Unione Europea				
5.4 - Organismi internazionali				
5.5 - Altre spese				

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Ripartizione delle entrate per categorie e secondo la loro natura)

Titoli e categorie	Natura delle entrate		
	Ricorrente	Episodica	Totale
Titolo I - Imposte			
.....
.....
.....
Totale del titolo I
Titolo II - Tasse			
.....
.....
.....
Totale del titolo II
Titolo III - Contributi			
.....
.....
.....
Totale del titolo III
Titolo IV - Entrate diverse dall'indebitamento			
.....
.....
.....
Totale del titolo IV
Totale entrate finali

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Spese correnti: spese il cui impegno è subordinato alla preventiva acquisizione di corrispondenti risorse)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI	16. <i>Finanza locale</i>		
	16.1. - Comuni		
	16.2. - Province		
	16.3. - Comunità montane		
	16.4. - Altre spese		
	17. <i>Finanza Regionale</i>		
	17.1. - Regioni a statuto speciale		
	17.2. - Regioni a statuto ordinario		
	17.3. - Altre spese		
	VI - FONDI DI RISERVA	18. <i>Fondi di riserva</i>	
18.1. - Fondo di riserva per le spese impreviste			
18.2. - Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine			
18.3. - Altri fondi			
VII - SERVIZIO DEL DEBITO	19. <i>Interessi</i>		
	19.1. - Sul debito a breve		
	19.2. - Sul debito a medio-lungo		
	19.3. - Su ritardata restituzione imposte		
	19.4. - Su mutui della Cassa DD.PP.		
	19.5. - Su mutui del Crediop		
	19.6. - Altre spese		
	<i>In complesso . . .</i>		

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Spese correnti: spese il cui impegno è subordinato alla preventiva acquisizione di corrispondenti risorse)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti:	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
II - SERVIZI	6. <i>Servizi Finanziari</i>		
	6.1. - Amministrazione generale del Tesoro		
	6.2. - Amministrazione generale delle Finanze		
	6.3. - Altre spese		
	7. <i>Istruzione e cultura</i>		
	7.1. - Materna		
	7.2. - Elementare		
	7.3. - Secondaria I grado		
	7.4. - Tecnica e professionale		
	7.5. - Artistica		
	7.6. - Classica, scientifica e magistrale		
	7.7. - Università		
	7.8. - Uffici centrali dei beni culturali		
	7.9. - Altre spese		
	8. <i>Trasporti</i>		
	8.1. - Ferroviari		
	8.2. - Stradali		
	8.3. - Marittimi		
	8.4. - Aerei		
	8.5. - Altre spese		
	9. <i>Edilizia</i>		
9.1. - Abitativa			
9.2. - Amministrativa			
9.3. - Giudiziaria			
9.4. - Penitenziaria			
9.5. - Culto			
9.6. - Scolastica			
9.7. - Altre spese			
III - INTERVENTI SOCIALI	10. <i>Lavoro e previdenza</i>		
	10.1. - INPS		
	10.2. - Categorie protette		
	10.3. - Agevolazioni all'occupazione		
	10.4. - Formazione professionale		
	10.5. - Altre spese		

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Spese correnti: spese il cui impegno è subordinato alla preventiva acquisizione di corrispondenti risorse)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I - Spese correnti	
		TOTALI	di cui: subordinate alla preventiva acquisizione di risorse
III - INTERVENTI SOCIALI	11. <i>Sanità</i>		
	11.1. - Fondo Sanitario Nazionale		
	11.2. - Medicina sociale		
	11.3. - Servizio farmaceutico		
	11.4. - Servizio veterinario		
	11.5. - Servizio programmazione sanitaria		
	11.6. - Attuazione Servizio Sanitario Nazionale		
	11.7. - Istituto Superiore di sanità		
	11.8. - Istituto Superiore prevenzione e sicurezza del lavoro		
	11.9. - Altre spese		
	12. <i>Immigrati e rifugiati</i>		
	12.1. - Immigrati		
	12.2. - Rifugiati		
	12.3. - Altre spese		
IV - INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA PRODUZIONE	13. <i>Agricoltura</i>		
	13.1. - Agricoltura		
	13.2. - Miglioramenti fondiari		
	13.3. - Bonifica		
	13.4. - Economia montana e forestale		
	13.5. - Repressioni frodi		
	13.6. - Altre spese		
	14. <i>Industria</i>		
	14.1. - Fonti energetiche		
	14.2. - Piccole e medie imprese		
	14.3. - Artigianato		
	14.4. - Commercio		
	14.5. - Ricerca		
	14.6. - Altre spese		
	15. <i>Turismo</i>		
	15.1. - Turismo		
	15.2. - Cinematografia		
	15.3. - Teatro		
15.4. - Altre spese			

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Ripartizione della spesa in unità omogenee, raggruppate per funzioni)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE	
V - TRASFERIMENTI AD ENTI TERRITORIALI	16. <i>Finanza locale</i>				
	16.1. - Comuni				
	16.2. - Province				
	16.3. - Comunità montane				
	16.4. - Altre spese				
	17. <i>Finanza Regionale</i>				
	17.1. - Regioni a statuto speciale				
17.2. - Regioni a statuto ordinario					
17.3. - Altre spese					
VI - FONDI DI RISERVA	18. <i>Fondi di riserva</i>				
	18.1. - Fondo di riserva per le spese impreviste				
	18.2. - Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine				
	18.3. - Altri fondi				
VII - SERVIZIO DEL DEBITO	19. <i>Interessi</i>				
	19.1. - Sul debito a breve				
	19.2. - Sul debito a medio-lungo				
	19.3. - Su ritardata restituzione imposte				
	19.4. - Su mutui della Cassa DD.PP.				
	19.5. - Su mutui del Crediop				
	19.6. - Altre spese				
	<i>Spese finali . . .</i>				
	20. <i>Rimborso di prestiti</i>				
	20.1. - Debito pubblico				
	20.2. - Cassa Depositi e Prestiti				
	20.3. - Consorzio di credito per le opere pubbliche				
	20.4. - Banca Europea per gli investimenti				
	20.5. - Altre spese				
	<i>Spese complessive . . .</i>				

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Ripartizione della spesa in unità omogenee, raggruppate per funzioni)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
III - INTERVENTI SOCIALI	11. <i>Sanità</i>			
	11.1. - Fondo Sanitario Nazionale			
	11.2. - Medicina sociale			
	11.3. - Servizio farmaceutico			
	11.4. - Servizio veterinario			
	11.5. - Servizio programmazione sanitaria			
	11.6. - Attuazione Servizio Sanitario Nazionale			
	11.7. - Istituto Superiore di sanità			
	11.8. - Istituto Superiore prevenzione e sicurezza del lavoro			
	11.9. - Altre spese			
	12. <i>Immigrati e rifugiati</i>			
	12.1. - Immigrati			
	12.2. - Rifugiati			
	12.3. - Altre spese			
IV - INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA PRODUZIONE	13. <i>Agricoltura</i>			
	13.1. - Agricoltura			
	13.2. - Miglioramenti fondiari			
	13.3. - Bonifica			
	13.4. - Economia montana e forestale			
	13.5. - Repressioni frodi			
	13.6. - Altre spese			
	14. <i>Industria</i>			
	14.1. - Fonti energetiche			
	14.2. - Piccole e medie imprese			
	14.3. - Artigianato			
	14.4. - Commercio			
	14.5. - Ricerca			
	14.6. - Altre spese			
	15. <i>Turismo</i>			
	15.1. - Turismo			
	15.2. - Cinematografia			
	15.3. - Teatro			
	15.4. - Altre spese			

BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO

(Ripartizione della spesa in unità omogenee, raggruppate per funzioni)

FUNZIONI	UNITÀ OMOGENEE	Titolo I Spese correnti	Titolo II Conto capitale	TOTALE
II - SERVIZI	6. <i>Servizi Finanziari</i>			
	6.1. - Amministrazione generale del Tesoro			
	6.2. - Amministrazione generale delle Finanze			
	6.3. - Altre spese			
III - INTERVENTI SOCIALI	7. <i>Istruzione e cultura</i>			
	7.1. - Materna			
	7.2. - Elementare			
	7.3. - Secondaria I grado			
	7.4. - Tecnica e professionale			
	7.5. - Artistica			
	7.6. - Classica, scientifica e magistrale			
	7.7. - Università			
	7.8. - Uffici centrali dei beni culturali			
	7.9. - Altre spese			
	8. <i>Trasporti</i>			
	8.1. - Ferroviari			
	8.2. - Stradali			
	8.3. - Marittimi			
	8.4. - Aerei			
	8.5. - Altre spese			
	9. <i>Edilizia</i>			
	9.1. - Abitativa			
	9.2. - Amministrativa			
	9.3. - Giudiziaria			
	9.4. - Penitenziaria			
9.5. - Culto				
9.6. - Scolastica				
9.7. - Altre spese				
10. <i>Lavoro e previdenza</i>				
10.1. - INPS				
10.2. - Categorie protette				
10.3. - Agevolazioni all'occupazione				
10.4. - Formazione professionale				
10.5. - Altre spese				

L'attuazione delle decisioni collettive. Il bilancio, la burocrazia, l'efficienza

6.1. Introduzione

Nel capitolo precedente l'analisi del processo decisionale è stata condotta a un grande livello di astrattezza. Ci interessava soprattutto comprendere come in un sistema democratico le preferenze individuali si trasformano in decisioni collettive, vincolanti per tutti. Abbiamo anche cercato di valutare alcune regole decisionali, soprattutto dal punto di vista della loro idoneità a soddisfare il criterio dell'efficienza economica. Dobbiamo ora proseguire nell'analisi, per passare dalle decisioni alle realizzazioni finali, e dobbiamo anche imprimerle, se possibile, maggiore concretezza.

Nei sistemi democratici il momento centrale della definizione dell'attività finanziaria è rappresentato, ogni anno, dalla formazione e approvazione del bilancio, cioè di un documento contabile e politico con il quale il Parlamento autorizza il governo (o un consiglio municipale una giunta) ad erogare le spese e a incassare le entrate.

Le implicazioni derivanti dall'adozione di un determinato bilancio sono molteplici. Vogliamo occuparci in questo capitolo del profilo microeconomico: in particolare degli aspetti decisionali e attuativi del bilancio collegati ai problemi allocativi.

Il fatto che il bilancio sia un documento di autorizzazione all'effettuazione di qualsiasi spesa e all'incasso di qualsiasi entrata attribuisce ad esso un carattere di grande complessità e ne fa il centro di un processo di scambio politico intensissimo.

Non è certo pensabile che tutte le decisioni fiscali vengano prese, o rinnovate ogni anno, in occasione del bilancio. Gli organi legislativi votano infatti durante l'anno provvedimenti che comportano spese ed entrate. In taluni casi, poi, le leggi hanno un riferimento plurisennale. Ogni anno quindi il bilancio deve mettere assieme gli impegni presi in quello stesso anno e quelli presi in anni precedenti con quelli derivanti dall'assicurare il normale funzionamento della macchina pubblica, quali il pagamento degli stipendi ai funzionari pubblici. Deve inoltre stabilire la corrispondenza che si desidera fra il totale delle entrate e quello delle spese.

Per capire meglio il meccanismo di formazione del bilancio, dobbiamo introdurre esplicitamente la distinzione, che abbiamo finora trascurato,

fra i ruoli del potere legislativo e del potere esecutivo. Il bilancio non rappresenta infatti solo la mediazione delle preferenze dei cittadini, da soli o raggruppati in partiti, e dei gruppi di pressione, effettuata dai rappresentanti politici, ma anche il risultato di un'interazione complessa fra il legislativo e l'esecutivo.

Ai nostri fini formano il legislativo i rappresentanti politici, cioè gli eletti, anche quando sono a capo di un ministero. Formano l'esecutivo i funzionari pubblici, che devono dipendere dai primi, e servono sono da questi nominati, ma hanno interessi e obiettivi propri: se non altro, infatti, assicurano nel loro insieme la continuità dell'organizzazione pubblica rispetto alle fluttuazioni delle maggioranze politiche. La distinzione è un po' forzata ed essa cambia da sistema a sistema. Negli Stati Uniti è un po' modello di formazione del bilancio che presenteremo in questo capitolo si riferisce - il capo dell'esecutivo è nominato direttamente dal popolo, poi nomina egli stesso i suoi ministri. In Italia il capo dell'esecutivo e i ministri devono godere della fiducia del Parlamento, di cui fanno normalmente parte.

La redazione del bilancio è ovviamente compito dell'esecutivo: sta all'ufficio competente indicare quali sono le spese necessarie per realizzare, ad esempio, il servizio scolastico, che è ciò che interessa al cittadino e non la spesa di per sé. Nell'effettuare questo compito, nel predisporre il bilancio, l'esecutivo fa valere interessi e punti di vista propri.

Una volta approvato il bilancio, gli uffici devono provvedere alla sua attuazione. Nel caso dei trasferimenti monetari si tratta di semplici erogazioni. Nel caso di beni e servizi, l'attuazione del bilancio comporta un'attività produttiva che può essere svolta a diversi livelli di efficienza e dunque di produttività.

A parità di spesa, ad esempio, enti pubblici diversi possono dare risultati anche molto diversi fra loro e anche diversi, molto probabilmente, da quelli che si otterrebbero se la spesa fosse effettuata direttamente nel settore privato.

Ecco la serie di problemi che affronteremo in questo capitolo. Inizieremo dal processo decisionale di bilancio e, specificamente, dalle interazioni fra esecutivo e legislativo. Ci soffermeremo successivamente sul comportamento degli uffici pubblici, sia in relazione alle decisioni di spesa e di entrata, che all'effettiva attuazione delle decisioni. Tratteremo del problema dell'efficienza pubblica, cercando di comprendere se e perché essa diverge da quella ottenuta nel settore privato e affronteremo i problemi della sua misurazione. Concluderemo, infine, il capitolo con una descrizione del processo di formazione e approvazione del bilancio in Italia.

Deicheremo ampio spazio in questo capitolo all'esposizione, anche critica, di alcuni recenti sviluppi teorici che hanno affrontato queste tematiche. Tratteremo in particolare della teoria incrementalista, della teoria economica della burocrazia, di quella dei diritti di proprietà e della teoria dell'efficienza. Il lettore avrà quindi a disposizione un quadro, ancora non organico e coerente, degli approcci moderni al problema generale dell'attività produttiva pubblica.

6.2. L'interazione fra esecutivo e legislativo nel processo di bilancio: la teoria incrementalista

Un modello molto interessante, anche se molto discusso, e che serve a comprendere il modo di formazione del bilancio e soprattutto le interazioni fra gli organi competenti è fornito dalla teoria incrementalista.

Si tratta di un modello che si basa strettamente sulla prassi osservabile negli enti pubblici e quindi sui comportamenti degli attori. Il modello incrementalista è dunque un modello comportamentale, che tiene conto della complessità dei problemi e dei costi associati alle decisioni. Il modello è riferito al contesto istituzionale americano, come dicevamo, ed è in relazione ad esso che va anche valutato. Infatti, negli Stati Uniti il governo non è espressione del Parlamento e vi è quindi una dialettica molto più serrata fra i due poteri. L'esecutivo è più interessato alla spesa: il legislativo, che è tenuto responsabile della politica tributaria, si preoccupa dell'aggravio di imposte che può derivare dalla politica di spesa proposta dall'esecutivo. Il primo tende quindi ad espandere la spesa, il secondo a contenere questa espansione.

Gli uffici incaricati della preparazione del bilancio hanno un tempo limitato a disposizione per preparare le proposte e non possono certo partire da zero ogni anno. Non possono cioè ripensare ogni anno il modo migliore per produrre il servizio di cui sono responsabili. Inoltre, l'esercizio, oltreché costoso, sarebbe in parte inutile, perché esistono grandi rigidità. Il personale è praticamente inamovibile e sovente rappresenta il principale, se non l'unico, fattore produttivo. In questo modo, secondo Wildavsky, l'esponente di maggior rilievo della teoria incrementalista, «il principale fattore che determina la dimensione e il contenuto del bilancio di quest'anno è il bilancio dello scorso anno».

In sostanza, l'esecutivo formula richieste di stanziamento basate sullo stanziamento ottenuto l'anno precedente e tiene conto, nel formulare le richieste, di alcuni elementi fondamentali, ma di calcolo elementare, quali l'aumento dei costi di acquisto dei fattori produttivi e la variazione presumibile del numero dei beneficiari dell'attività svolta, al fine di dimensionare correttamente il servizio.

Il legislativo rende compatibili fra loro le richieste provenienti dai vari uffici, facendo riferimento, anch'esso, a quanto stanziato l'anno precedente, a tutte le richieste pervenute e alle possibilità di finanziamento.

L'effetto di questo meccanismo decisionale è che le singole poste di bilancio tendono a crescere con aumenti costanti nel tempo, di qui appunto la denominazione di teorie incrementalista. Vediamo il meccanismo più da vicino.

La regola di comportamento seguita da ogni ufficio dell'esecutivo è

¹ A. Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Little Brown, Boston 1975 (tr. it. *Bilancio e sistema politico*, Franco Angeli, Milano 1978). Un'esposizione sintetica è stata scritta da O. A. Davis, M. Dempster, A. Wildavsky, *A Theory of the Budgetary Process*, in "American Political Science Review", 1968, pp. 529-47.

di richiedere una percentuale di aumento rispetto a quanto ottenuto l'anno prima:

[6.1]

$$X_{it} = b_i Y_{i,t-1} + e_i$$

dove: X_{it} è la richiesta di stanziamento fatta dall'ufficio i per l'anno t ; $Y_{i,t-1}$ è lo stanziamento concesso l'anno precedente a i dal legislativo; b_i è una costante, normalmente > 1 ; e_i è una variabile distribuita normalmente con media zero, che indica l'"errore della stima".

La regola di comportamento del legislativo è invece di decurtare di una certa percentuale lo stanziamento domandato, al fine di conciliare tutte le richieste pervenute, tenendo conto della normale prassi di governo delle singole richieste. In simboli:

[6.2]

$$Y_{it} = a_i X_{it} + E_{it}$$

dove Y_{it} è lo stanziamento concesso; a_i è una costante, normalmente < 1 ; E_{it} è l'errore della stima.

Se combiniamo le due regole decisionali, introducendo, per sostituzione, la prima nella seconda otteniamo:

[6.3]

$$Y_{it} = a_i b_i Y_{i,t-1} + (e_i + E_{it})$$

Lo stanziamento finale, che viene iscritto a bilancio nell'anno t , è una percentuale, normalmente in aumento, dello stanziamento concesso l'anno precedente.

Un esempio numerico ci aiuta a capir meglio. Supponiamo che $Y_{i,t-1}$, cioè lo stanziamento richiesto l'anno prima, sia uguale a 1000; che la percentuale d'aumento richiesta (coefficiente b_i) dall'ufficio sia del 12 per cento e che il legislativo accolga le richieste nella misura (coefficiente a_i) dello 0,95 per cento. Lo stanziamento per l'anno t sarà:

$$Y_{it} = 0,95 (1,12) 1000 + (e_i + E_{it}) = 1064 + (e_i + E_{it})$$

Ma, ci si può chiedere, questo comportamento che si limita a guardare alle cifre dell'anno prima e ad apportarvi modeste correzioni, che danno luogo ad aumenti costanti negli anni, non è eccessivamente semplicistico, anzi caricaturale, tenuto conto delle complessità del gioco politico? Le critiche all'incrementalismo sono molteplici e vanno appunto dall'eccessiva ingenuità, a quella di mancare totalmente di una teoria esplicativa cui fare riferimento.

In realtà, esiste una base teorica per le teorie incrementaliste: si tratta della teoria della cosiddetta razionalità vincolata, o del comportamento soddisfacente e non massimizzante, studiato da H. Simon.

In sostanza, i decisori del bilancio, posti in una situazione in cui

² H. A. Simon, *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Process in Administration Organization*, The Free Press, Glencoe (Ill.) 1965.

lancio ad opera della Ragioneria generale dello Stato, cioè il ministro del Tesoro, e sulla base di un intenso processo di contrattazione fra questo e gli altri ministri;

— nel mese di luglio, la bozza di bilancio è presentata dapprima al ministero del Bilancio (che, malgrado la denominazione, ha un ruolo del tutto marginale nell'operazione da cui prende il nome), poi di concerto con quest'ultimo al Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe), unitamente al bilancio pluriennale (che però non ha rilievo nel nostro ordinamento) e successivamente alle Regioni;

— entro il mese di agosto, le Regioni sono tenute a dare il loro parere sulla bozza di bilancio tramite la loro Commissione interregionale ed entro il 15 settembre il Cipe deve approvare la cosiddetta *Relazione previsionale e programmatica* — un documento in cui si fa un primo consuntivo dell'andamento economico dell'anno in corso, si elaborano previsioni per quello futuro e si delineano gli indirizzi della politica economica — nonché i progetti di bilancio annuale e pluriennale e le relazioni allegate;

— entro il mese di settembre i ministri del Tesoro e del Bilancio presentano, sotto forma di disegno di legge, il progetto di bilancio annuale, il bilancio di previsione pluriennale e il disegno di "legge finanziaria";

— l'iter parlamentare dovrebbe concludersi con l'approvazione del bilancio e della legge finanziaria entro il 31 dicembre; solo raramente il termine è stato rispettato e il governo è stato costretto a richiedere l'autorizzazione al cosiddetto esercizio provvisorio del bilancio.

In che misura ci possiamo chiedere a conclusione di questo capitolo, le teorie incrementaliste sono valide anche per il nostro sistema? Certamente esse rispecchiano il modo di formazione del bilancio al momento della presentazione delle richieste da parte dei singoli ministri, perché è ovvio che i responsabili degli uffici si trovano nelle condizioni operative previste dal modello. E però è assai diversa da noi l'interazione fra gli organi costituzionali. Se i singoli uffici ministeriali hanno certamente una tendenza ad espandere annualmente l'importo delle richieste, il compito di coordinarle e soprattutto di renderle compatibili, anche con tagli severi, con l'equilibrio complessivo del bilancio spetta al ministero del Tesoro che è sì un organo tecnico, ma che è presieduto da un ministro, che fa parte della compagine ministeriale votata dal Parlamento. La successiva approvazione parlamentare non ha in Italia il significato che ha normalmente negli Stati Uniti dove il Parlamento contiene le richieste dell'esecutivo. I ruoli infatti si invertono. Sotto la spinta dei gruppi di pressione, di cui il sistema proporzionale di elezione facilita la rappresentanza in Parlamento, la funzione di quest'ultimo si trasforma sovente, nel nostro Paese, da controllore della spesa in portatore di ulteriori richieste di aumento, provenienti sia dalla minoranza, che dalla maggioranza. Il risultato è che il bilancio approvato dal Parlamento è normalmente di dimensioni superiori, per quanto concerne la spesa e il disavanzo, a quello presentato dal governo.

6.8. Conclusioni

Abbiamo terminato un capitolo piuttosto lungo, nel quale abbiamo posto l'attenzione sui processi decisionali del bilancio pubblico e sui problemi connessi alla sua attuazione.

Il primo argomento affrontato è stato la teoria incrementalista del bilancio pubblico. Malgrado alcune peculiarità, derivanti dal fatto che essa è stata elaborata in riferimento al contesto istituzionale americano, la teoria dimostra di possedere una soddisfacente capacità interpretativa dei comportamenti di coloro che preparano e approvano il bilancio.

Al momento della sua stesura e discussione non è possibile tenere a mente tutte le strategie e le alternative possibili, inoltre vi sono molti vincoli. Ciò fa ripiegare sul bilancio dell'anno prima — su cui si apportano limitate correzioni incrementaliste — come all'elemento fondamentale nella predisposizione del nuovo bilancio.

Siamo poi passati al problema dell'attuazione delle decisioni di bilancio, concentrando l'attenzione sui comportamenti di coloro — i pubblici impiegati — che ne sono incaricati. Abbiamo esposto criticamente i principali risultati della teoria della burocrazia, soffermandoci sulla nozione di bilancio discrezionale e sul suo utilizzo possibile.

Abbiamo completato questo tipo di analisi, introducendo due nuovi filoni teorici: la teoria dei diritti di proprietà, che cerca di spiegare le differenze di risultati fra il settore pubblico e privato, facendo riferimento alla diversità esistente nella struttura dei diritti di proprietà; e la teoria dell'efficienza X, che cerca di spiegare perché le grandi organizzazioni, che possono essere sia pubbliche che private, operano in condizioni di inefficienza operativa: stanno cioè al di sotto della frontiera della produzione.

Abbiamo quindi preso esplicitamente in considerazione il problema della misurazione dell'efficienza e della produttività nel settore pubblico. Abbiamo anche chiarito che il concetto di efficienza permette un giudizio importante ma parziale dell'attività del settore pubblico e che esso va integrato dal concetto di efficacia, concettualmente chiaro, ma assai complesso dal punto di vista dell'applicazione operativa.

Il capitolo è stato infine concluso con una descrizione sintetica delle procedure di formazione e approvazione del bilancio dello Stato in Italia, anche ai fini della verifica dell'attendibilità della tesi incrementalista con cui si era iniziato il capitolo.

Riferimenti bibliografici

I temi trattati in questo capitolo sono sviluppati con chiarezza nel libro di P. M. Jackson, *The Political Economy of Bureaucracy*, Philip Allan, Oxford, 1982. Anche il libro di X. Greffe, *Analyse économique de la bureaucratie*, Economica, Paris, 1981 contiene una rassegna aggiornata di questi temi.

Per quanto concerne le teorie incrementaliste, oltre ai testi segnalati nel capitolo, si può utilmente leggere il libro di H. Hecks e A. Wildavsky, *The Private*

LA SUDDIVISIONE DEL BILANCIO

L'articolazione del bilancio è stata oggetto di una riforma (legge 94/1997) che ha sostituito la vecchia suddivisione in **capitoli** con una nuova suddivisione in **unità previsionali di base (UPB)**. Poiché il senso di tale riforma si capisce appieno solo conoscendo anche la vecchia struttura articolata per capitoli, illustreremo, laddove serve, anche quest'ultima. In particolare, va detto che i capitoli avevano un ruolo di grande importanza pratica, perché il Parlamento, nel processo di trasformazione del bilancio in legge dello Stato, procedeva all'approvazione capitolo per capitolo; *questo non avviene più, a partire dal 1997 (per il bilancio 1998) perché i capitoli non sono più l'unità elementare del bilancio.* Sia i capitoli che le UPB servono in effetti allo stesso fine, cioè ad **identificare l'oggetto della singola entrata (capitolo o UPB di entrata) o spesa (capitolo o UPB di spesa)**. Tuttavia, le UPB sono state concepite in modo da svolgere questo compito in maniera più chiara e, così si spera, efficace. L'articolazione per capitoli era, infatti, fin troppo minuziosa e piuttosto caotica; i capitoli erano circa 6000, dunque moltissimi, e l'oggetto della spesa o dell'entrata da essi identificato **non corrispondeva ad alcuna logica**. Talvolta, spese assai disomogenee stavano nello stesso capitolo, altre volte spese di natura simile si trovavano in capitoli diversi; per alcuni capitoli, l'oggetto era individuato discrezionalmente dal Ministero del Tesoro, per altri era fissato per legge. Al contrario, le UPB sono solamente 1000 (di cui circa 150 di entrata) e il loro oggetto è stato individuato **avendo cura di mettere assieme entrate e spese di natura quanto più possibile omogenea**. Inoltre, esse sono state raggruppate e classificate in maniera da rendere più intelligibile e chiaro il bilancio, seguendo vari criteri a seconda del fine perseguito. Passiamo adesso all'esposizione di tali raggruppamenti e classificazioni, trattando separatamente le entrate e le spese.

b) La classificazione delle UPB di entrata

La classificazione è relativamente semplice per quanto concerne le entrate, a proposito delle quali le UPB sono individuate con riferimento **alla natura delle entrate medesime**. Le UPB di entrata sono a loro volta raggruppate in una **tabella** (detta anche **stato previsionale**); tale tabella esisteva anche in passato, e raggruppava i capitoli, anziché le UPB. A sua volta, lo stato di previsione dell'entrata si suddivide in quattro parti omogenee, dette **titoli**, in cui si articola la cosiddetta **classificazione economica** del bilancio. I titoli sono:

Titolo I: entrate tributarie. Le UPB qui inserite sono gestite dal Ministero delle Finanze e riguardano i proventi dei vari tributi, come l'IRPEF o l'IVA (dei tributi parleremo approfonditamente nelle unità didattiche 3 e 5 e poi di nuovo nei moduli 5, 6, 7 e 8).

Titolo II: entrate extra-tributarie. Le UPB di questo titolo sono gestite dai vari ministeri cui afferiscono le fonti di entrata e riguardano proventi quali i profitti di imprese pubbliche. Assieme al precedente titolo, questo include le entrate correnti.

Titolo III: alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e rimborso di crediti. Le UPB che rientrano in questo gruppo sono gestite dal Ministero delle Finanze e dal quello dell'Industria, e riguardano soprattutto le entrate derivanti dall'amministrazione del patrimonio (ad esempio, la vendita di un immobile), dunque le entrate in conto capitale.

TITOLI

USM
21 ORB
ONLINE

Ascend PIPELINE

SEMPLICITÀ
PER IL COLTIVO

Cerca
nell'archivio degli ultimi
7
giorni



**Tutto il Web
in una sola
pagina !:**

Sia per succedere qualcosa.



Mercoledì 30 Giugno 1999 Commenti e inchieste

Il vincolo del bilancio in pareggio non deve diventare una camicia di forza per le economie europee. Il coraggio di ridimensionare lo Stato. Un lieve deficit (3%) è consentito dalle regole di Maastricht: ma deve servire a incentivare la riduzione del settore pubblico

di Stefano Micossi
e Giuseppe Tullio

La crescita e l'occupazione languono in Eurolanda, per colpa dei tre maggiori Paesi, Germania, Italia e Francia, tutti governati da maggioranze "rosa". Le previsioni di crescita, già rviste ripetutamente al ribasso dal Fondo monetario internazionale e dall'Ocse, sono ormai ben al di sotto dell'1,5% per i primi due Paesi, e la produzione industriale si è fermata anche in Francia.

La teoria economica, come Franco Modigliani ci ricorda, **frequentemente, suggerirebbe di sostenere il ciclo attraverso politiche fiscali e monetarie espansive.** L'impressione diffusa, ma errata, è che **ciò sia incompatibile con i vincoli di Maastricht e lo statuto della Banca centrale europea.** In realtà, il Trattato consente di lasciar salire i disavanzi, entro il limite del 3%, quando l'attività è depressa. E l'incapacità di contenere la spesa pubblica corrente che, minando la credibilità degli obiettivi di bilancio di medio termine, lega le mani dei Governi rosa anche nel breve. Così si spiega il clamore suscitato dalla decisione del Consiglio Ecofin di consentire all'Italia un disavanzo pubblico fino al 2,4% nel 1999. La decisione era giustificata, ma i mercati l'hanno interpretata come il primo segnale di un abbandono delle politiche di risanamento strutturale per l'intera area.

Anche la Bce soffre di problemi di credibilità. Come la Bundesbank prima di lei, essa dispone della flessibilità necessaria per accomodare le fasi negative del ciclo, quando l'inflazione è sotto controllo.

Chiediamo coloro che vorrebbero mettere in questione l'indipendenza

[Prima pagina](#)

[Politica italiana](#)

[In primo piano](#)

[Commenti e inchieste](#)

[Economia internazionale](#)

[Politica internazionale](#)

[Economia italiana](#)

[Edilizia e territorio](#)

[Problemi del lavoro](#)

[Norme e tributi](#)

le pagine del quotidiano

1 2 3 4 5 7 8 9 10 11
12 13 16 17 18 19 21
23 24 25 27 29 30 31
32 33 35 36 37 39 40



potrebbero consentire anche azioni collaterali di sostegno della domanda, offrendo una via d'uscita dalle trappole della credibilità. Ci sia consentito ricordare, anzitutto, che negli ultimi due decenni le esperienze di più rapida crescita, e probabilmente di innalzamento della crescita potenziale, nel mondo sono state precedute e accompagnate da riduzioni ampie dell'incidenza della spesa pubblica sul Pil. Si possono richiamare l'Irlanda e l'Olanda (-20 e -12 punti percentuali, rispettivamente, nell'incidenza della spesa pubblica sul Pil dai primi anni 80 a oggi); il Cile, che nei primi anni 80 smantellò rapidamente, e consensualmente, il sistema pensionistico pubblico; l'Argentina, che all'inizio di questo decennio ridusse in un solo anno l'occupazione pubblica di un quarto, godendo poi di una crescita media dell'8% nel triennio successivo.

In secondo luogo, è evidente che terapie d'urto di questa natura non sono realizzabili attraverso la riduzione del tasso di crescita della spesa pubblica. Occorre accettare l'idea di far uscire dal settore pubblico interi comparti di attività, senza tropperemore. Ciò non implica affatto, si badi bene, la rinuncia agli obiettivi di pubblico interesse, né al consenso.

Si consideri il caso delle pensioni, principale fonte di espansione della spesa pubblica corrente. Il contenimento graduale della spesa richiede estenuanti negoziati e difficili compromessi, per realizzare aggiustamenti alla fine sempre insufficienti. Il passaggio rapido (su un certo arco di anni) a un sistema privato a capitalizzazione, finanziato attraverso l'ampliamento temporaneo del disavanzo di bilancio, risolve il problema alla radice. Poiché il rendimento dei sistemi a capitalizzazione, ignorando privilegi e distorsioni speciali, è più elevato di quelli a ripartizione, si creano margini per incentivare l'adesione volontaria dei lavoratori, attraverso la riduzione dei contributi a loro vantaggio. In Cile il salario reale aumentò per questa via di oltre il 10% nell'anno della transizione. L'aumento del disavanzo pubblico può essere tollerato, nel momento di una riforma così radicale, con effetti benefici di sostegno della domanda anche nel breve periodo.

Si potrebbe procedere in modo analogo per vasti comparti del settore pubblico, trasferendo funzioni e attività ai dipendenti, con il concorso del capitale privato, eliminando dal bilancio pubblico non solo i disavanzi, ma la stessa spesa per il personale e il funzionamento degli uffici. Si hanno in mente qui non solo le attività economiche, in via di (troppo lenta) privatizzazione (poste, ferrovie, elettricità, gas e acqua, aziende locali di trasporto e gestione dei rifiuti), ma anche molte funzioni amministrative, come il rilascio dei certificati, la gestione di scuole e università, gli acquisti di materiale e la manutenzione degli uffici. In tutti questi campi è evidente che la tutela dell'interesse pubblico, che può essere garantita attraverso buone regole, non coincide con lo svolgimento pubblico della funzione. Il consenso dei dipendenti può ottenersi con generosi incentivi, nella forma di condizioni vantaggiose per l'acquisto e la partecipazione alla gestione e ai proventi delle attività privatizzate.

Chi perderebbe dall'adozione di politiche di riorganizzazione del settore pubblico di questo tipo? Non i cittadini, che godrebbero di migliori servizi e dell'aumento del salario reale risultante dalla riduzione delle imposte e dei contributi pensionistici. Non le imprese, che si troverebbero a operare in un ambiente economico più favorevole. Non i dipendenti e i manager pubblici, che potrebbero diventare padroni delle attività dismesse. Forse neanche i politici e i sindacalisti, che potrebbero sottrarsi al destino di un lento declino del loro potere, conseguenza inevitabile del gradualismo.

Coraggio, Governi rosa: la scommessa della crescita si può ancora vincere, prima delle prossime elezioni. Basta uscire dagli schemi e dai blocchi mentali del passato, e guardare con gli occhi aperti alle esperienze positive dei Paesi che sono usciti dalle trappole della credibilità.

TRASFERIRE FUNZIONI
ed ATTIVITA' ai DIPENDENTI

PRIVATIZZAZIONE

INTERESSE PUBBLICO?
CONSENSO dei DIPENDENTI

Il Sole
24 ORE
ONLINE

Sta per succedere qualcosa.



Ascend PIPELINE

SEMPlicità
per il telelavoro

Cerca
nell'archivio degli ultimi
7
giorni

Tutto il Web
in una sola
pagina !!

Prima pagina

Politica italiana

In primo piano

Commenti e inchieste

Economia internazionale

Politica internazionale

Economia italiana

Edilizia e territorio

Problemi del lavoro

Norme e tributi

Finanza & mercati

Finanza internazionale

Finanza italiana

Finanza italiana spec.
assemblee

Mercato dei capitali

Materie prime

Sfoggia

http://www.ilsole24ore.it/sole_html/quotidiana.Wed/NORMALE/4/A_MICOSSI.htm

Mercoledì 30 Giugno 1999 Commenti e inchieste

Il vincolo del bilancio in pareggio non deve diventare una camicia di forza per le economie europee Il coraggio di ridimensionare lo Stato Un lieve deficit (3%) è consentito dalle regole di Maastricht: ma deve servire a incentivare la riduzione del settore pubblico

di Stefano Micossi
e Giuseppe Tullio

La crescita e l'occupazione languono in Eurolandia, per colpa dei tre maggiori Paesi, Germania, Italia e Francia, tutti governati da maggioranze "rosa". Le previsioni di crescita, già riviste ripetutamente al ribasso dal Fondo monetario internazionale e dall'Ocse, sono ormai ben al di sotto dell'1,5% per i primi due Paesi, e la produzione industriale si è fermata anche in Francia.

La teoria economica, come Franco Modigliani ci ricorda frequentemente, suggerirebbe di sostenere il ciclo attraverso politiche fiscali e monetarie espansive. L'impressione diffusa, ma errata, è che ciò sia incompatibile con i vincoli di Maastricht e lo statuto della Banca centrale europea. In realtà, il Trattato consente di lasciar salire i disavanzi, entro il limite del 3%, quando l'attività è depressa. E l'incapacità di contenere la spesa pubblica corrente che, minando la credibilità degli obiettivi di bilancio di medio termine, lega le mani dei Governi rosa anche nel breve. Così si spiega il clamore suscitato dalla decisione del Consiglio Ecofin di consentire all'Italia un disavanzo pubblico fino al 2,4% nel 1999. La decisione era giustificata, ma i mercati l'hanno interpretata come il primo segnale di un abbandono delle politiche di risanamento strutturale per l'intera area. Anche la Bce soffre di problemi di credibilità. Come la Bundesbank prima di lei, essa dispone della flessibilità necessaria per accomodare le fasi negative del ciclo, quando l'inflazione è sotto controllo. Sbagliano coloro che vorrebbero metterne in questione l'indipendenza, cambiando il Trattato. È evidente che i tassi d'interesse sono stati abbassati poco e tardi nei mesi passati (si guardi l'andamento dei tassi reali d'interesse). Ma la Bce si è trovata per settimane sotto attacco da parte del ministro delle Finanze del Paese più importante, e il Consiglio dei ministri delle Finanze di Eurolandia è nato con qualche connotazione minacciosa verso la sua indipendenza. Inoltre, le sue decisioni sono prese da un comitato numeroso, nel quale l'abitudine a considerare le singole situazioni nazionali, assai diverse, può confondere il quadro d'insieme. L'inerzia può diventare la decisione più facile. Soprattutto, come molti economisti temevano, il fantasma del marco continua e tenere l'euro in soggezione. La paura di non essere abbastanza severi è stata, finora, più forte di quella di essere troppo severi.

È vero che le trappole di credibilità che imprigionano i Governi rosa rischiano di aggravare lo stato del ciclo, conducendo a politiche macroeconomiche perverse. Ma dall'impasse di bassa crescita e disoccupazione non si esce, se non si rimuovono i vincoli strutturali alla crescita. Il dibattito in corso sembra trascurare, a questo riguardo, che politiche più aggressive di riforma strutturale del settore pubblico

30/06/99