



APPUNTI DONATI DA

FEDERICO DE ANGELIS SCORSONE  
A.A. 2020-2021 FINANZA PUBBLICA CON A. DI MAJO

### Avvertimento ai lettori

Il programma d'esame è particolare. In sostanza sono un mix di libri, articoli, paper, slide e via dicendo. Ovviamente queste sintesi non possono essere intesi come sostitutivi al 100%, bensì come un supporto allo studio utile per ripetere ecc. ecc.

## CAP. 3 - LA SPESA PUBBLICA NEL LUNGO PERIODO

### Introduzione

Nel periodo classico: attività pubblica considerata improduttiva e secondo Smith andava fatto solo il minimo necessario.

Nel periodo neoclassico: la ripartizione delle risorse limitate tra utilizzi pubblici e privati viene decisa attraverso l'allocazione (ed il sistema di utilità). Pertanto non esiste allocazione ottima in assoluta se non quella risultante dalle preferenze individuali, individuate dai meccanismi democratici. E' difficile anche stabilire una spesa pubblica, e quindi una distribuzione, aprioristicamente corretta, dal momento che dipende dall'allocazione primaria e dall'entità della distribuzione richiesta e criteri di equità scelti dalla popolazione.

Noi ipotizzeremo che tra allocazione pubblica e per il mercato non ci sia differenza di efficienza.

Dal punto di vista dei dati noi possiamo vedere dalla Tabella 3.1 a pag. 94 come il peso della spesa pubblica sia cresciuto nel tempo, in percentuale rispetto al PIL, dal 10% fino a quasi la metà.

### Spiegazioni 'sintetiche'<sup>1</sup> della crescita della spesa pubblica

#### Nitti e Wagner

Nitti e Wagner sono stati precursori delle analisi moderne sull'andamento della spesa pubblica. Il primo nota intanto che il valore della spesa pubblica va diviso in due: una parte 'apparente' (nominale) ed una parte 'effettiva'.

Le *analisi di Nititi* circa l'aumento della spesa pubblica si possono trovare in diversi punti:

a) aumento delle spese militari;

---

<sup>1</sup> Utilizzando indicatori sintetici quali ad esempio il PIL o il PIL pro capite



- b) grandi lavori pubblici;
- c) aumento dei debiti pubblici
- d) aumento della partecipazione popolare alla vita pubblica;

La d) sembrerebbe essere anticipatrice della scuola della Public Choice.

**Wagner** (NdR definito 'socialista della cattedra') definisce e riassume l'andamento della spesa pubblica con:

- a) la sostituzione di attività private, in seguito all'industrializzazione e all'urbanizzazione;
- b) l'esistenza di beni pubblici superiori, ossia ad elasticità reddito elevata cui la domanda aumenta in misura più che proporzionale rispetto al reddito (es. cultura, istruzione);
- c) orizzonte temporale in cui si considerano convenienti alcuni investimenti che richiedono interventi pubblici (es. ferrovie);

La legge di Wagner è stata oggetto di diverse analisi ed interpretazioni (questa legge non è stata molto capita né espressa in maniera chiara). Egli ritiene anche che le finanze pubbliche debbano intervenire nella redistribuzione.

In sintesi: *l'elasticità della domanda rispetto al reddito di un numero significativo di beni pubblici eccede l'unità e quindi il rapporto tra spesa pubblica (non militare) e reddito nazionale tende a crescere con il reddito pro-capite.*

Da altre fonti: *"lo sviluppo della spesa pubblica è determinato dal reddito: all'aumentare del reddito, le relazioni economiche fra privati divengono sempre più complesse e, d'altra parte, i cittadini cercheranno di soddisfare bisogni secondari. Ciò comporta, per lo Stato, un continuo incremento del suo intervento in economia."*

Da altre fonti: *servizi pubblici sono da considerare "superiori", quindi con un'elasticità di domanda rispetto al reddito  $> 1$  / Ad es. per i beni di merito (sanità, assistenza, istruzione, ecc.), ma per Wagner anche le spese burocratico-amministrative (crescente complessità dell'apparato dello Stato e della stessa organizzazione sociale: industrializzazione, urbanizzazione, mobilità, ecc.) e quelle di tipo economico (per ovviare alla formazione di monopoli naturali, più probabile a causa delle nuove tecnologie).*

### **Effetto spiazzamento di Peacock e Wiseman**

Altra spiegazione 'antica' all'aumento della spesa pubblica è il cd. *'displacement effect'* (effetto spiazzamento).

Per Peacock e Wiseman in concomitanza di effetti straordinari (guerre/carestie ecc. ecc.) la tassazione aumenta (e con essa la spesa pubblica). Una volta che l'evento straordinario finisce è difficile tornare indietro e tale schema di finanza pubblica (spese ed entrate) ormai si consolida. La spesa pubblica scende leggermente ma non ai livelli di prima.

Tale analisi è stata elaborata sulla base dei dati della spesa pubblica britannica (successivamente il parte è stata contestata)

(Grafico 3.1)

(Spiegazione grafico 3.1)



## Verifiche empiriche della legge di Wagner e dell'effetto spiazzamento

Da un punto di vista formale la formulazione delle legge di Wagner è la seguente:

$$G/PIL = f(PIL/N)$$

Ossia: la quota di spesa rispetto al PIL è funzione (crescente) del prodotto pro-capite (N è il numero di abitanti del paese considerato). Questa è la relazione che alcuni economisti hanno cercato di verificare, accettando implicitamente quel nesso di causalità (ossia da crescita del reddito a crescita della spesa pubblica).

Quando dobbiamo scegliere i dati per l'analisi empirica emergono i problemi: in particolare **se da prezzi correnti passiamo a dati deflazionati (come approssimazione di prezzi costanti) in realtà viene meno l'apparente plausibilità della legge di Wagner.**

Ci sono anche economisti come Diamond e Tait che giungono a conclusioni non positive per la legge:

- verifiche approfondite su dati di più paesi dimostrano che la legge di Wagner non è universale
- in molti test econometrici l'adattamento dei dati alle stime appare molto modesto.

Insomma da un test econometrico la legge di Wagner traballa.

**Per quanto riguarda l'analisi empirico-econometrica dell'effetto spiazzamento anche qui i risultati sono abbastanza deludenti.** Henrekson fa 4 test diversi ma fallendo, dimostrando come invece per GB e Svezia la Seconda guerra mondiale ha portato uno shift verso il basso della spesa pubblica.

Concludendo: sembra non sia possibile, utilizzando indicatori sintetici (PIL, PIL pro capite ecc. ecc.) spiegare l'andamento crescente della spesa pubblica.

## Le molteplici cause della crescita della spesa pubblica

Molti studi sottolineano la distinzione tra i fattori strutturali (comuni tra i paesi e concernenti le caratteristiche dei sistemi produttivi) ed istituzionali (che sono tipici di ogni paese). I fattori istituzionali possono aiutare a comprendere l'andamento della spesa del proprio paese, tuttavia l'obiettivo degli economisti è di cogliere quei tratti comuni che possono aiutare a 'prevedere' il futuro.

In ogni caso ci sono molte teorie al riguardo. Per semplicità le **divideremo** a seconda dal fatto che si **riconduca la crescita della spesa pubblica a fattori di domanda o di offerta.**

Tra queste differenze ruota anche la distinzione che fa la scuola della public choice tra responsive Government ed Excessive government, dove il primo consiste nella spesa pubblica giustificata dalle preferenze degli elettori e la seconda dall'interesse di gruppi particolari, politici e via dicendo.



## I fattori di domanda nella crescita della spesa per beni pubblici

Se siamo in una economia caratterizzata dalla sovranità del consumatore allora anche per il consumo dei beni pubblici sarà il risultato delle preferenze degli individui. Analogamente per gli aspetti redistributivi della finanza pubblica, se non vi è possibilità di definire a priori il **livello ottimo di spesa, non è possibile immaginarne livelli eccessivi, purché le preferenze individuali siano rispettate.**

Visto che ci interessa l'andamento temporale della spesa **dobbiamo capire se, dal lato della domanda, c'è stato un andamento delle preferenze tali richiedere quote crescenti di spesa, a fini di consumo 'pubblico' o redistribuzione.**

**Tuttavia l'approccio neoclassico e quello della public choice differiscono per uno specifico punto di vista. Per l'appoggio tradizionale infatti non ci può essere una distorsione delle preferenze, mentre per la scuola della public choice questo può accadere ed è necessario che ci siano delle regole molto rigide scritte (es. in costituzione). Accettando il punto di vista della scuola della public choice stiamo già dando una spiegazione per l'aumento della spesa pubblica.**

Più in generale bisogna osservare 3 cose:

- 1) come si evolve la formazione delle preferenze
- 2) come tali preferenze si esplicano e/o vengono distorte
- 3) come gli agenti pubblici reagiscono

Sul punto 1) è necessario agire soltanto empiricamente. Un lavoro statunitense rilevante è stato fatto da Wildavsky e da North.

Il primo connette la diversa spesa pubblica alla cultura che si ha per lo stato. Ci stanno **3 tipologie** che si possono avvicinare nel tempo:

- **cultura di mercato** (Stato poco presente 'deregulation')
- **cultura gerarchica** (Stato presente tipo paternalismo benevolo)
- **cultura settaria** (Stato presente solo per fini redistributivi)

North invece crede che la tecnologia e l'aumento della specializzazione del lavoro abbiano portato a diverse preferenze che richiedevano intervento pubblico.

## La dinamica della spesa per la redistribuzione

**Gran parte nel secondo dopoguerra questa spesa è stata assorbita dal cd. Welfare State. Per quanto riguarda invece la redistribuzione questa deriva, dalla microeconomia, da due fattori: la distribuzione primaria delle risorse e la scelta di un criterio di equità applicabile. Se è sufficiente o meno la redistribuzione è necessario chiedere le opinioni (e queste cambiano nel tempo).**

Inizialmente durante la rivoluzione industriale a prestare assistenza nelle funzioni di welfare state vi erano enti privati (cooperative, opere di assistenza ecc. ecc.).

Per quanto riguarda il sistema pensionistico il primo intervento rilevante per le finanze pubbliche avviene con Bismark (Prussia fine ottocento), dove per i lavoratori dipendenti il reddito durante la pensione, interviene lo Stato (insieme al prelievo coatto con i contributi dal lavoratore e dal



datore di lavoro). Con il suffragio universale ed un momento post bellico i sistemi di welfare sono cresciuti sempre di più.

Secondo Lindbeck negli ultimi anni il welfare state è degenerato: dall'assistenza di base si è giunti ad uno Stato che fa 'favori' a tutti anche per via di interessi elettorali.

### **Excess bias nella domanda di spesa pubblica**

Secondo la scuola della public choice il voto a maggioranza (utilizzato per le preferenze degli individui) incorporerebbe una distorsione in favore dell'espansione della spesa pubblica.

La scuola tradizionale invece crede il contrario.

(fig. 3.2)

In sostanza per la scuola della public choice, oltre a quanto scritto sopra, vi è un'asimmetria sul beneficio che si ha dalla spesa pubblica e la sua tassazione -- il reddito dell'elettore mediano (che per molto tempo è stato sotto il reddito medio) è anche quello meno colpito dall'aumento della tassazione necessario per espandere la spesa pubblica.

In più ci sta, per la scuola della public choice, la '*tirannide della maggioranza*', la quale riesce a farsi pagare le spese dalla minoranza, la presenza di un numero sempre più elevato di dipendenti pubblici (che sono anche elettori) e l'illusione finanziaria del prezzo relativo dei beni pubblici rispetto a quelli privati.

### **I fattori di offerta nella crescita della spesa pubblica: effetto Baumol**

Baumol differenzia due settori: quelli 'dinamici' (alta intensità di capitale ed accumulazione, molto produttivi e soggetti agli effetti del) e quelli stagnanti (alta intensità del fattore lavoro con aumenti di produttività limitati).

Se 200 anni fa per produrre delle scarpe serviva una intera giornata oggi bastano pochi minuti. Per suonare una sinfonia invece o spiegare una lezione di filosofia è necessario tendenzialmente lo stesso tempo di 200 anni fa.

La retribuzione del lavoro varia ed è in stretto contatto con la produttività (il salario dell'artigiano di scarpe è aumentato e questo è dimostrato empiricamente).

La crescita della produttività dipende dall'accumulazione di capitale e dalle innovazioni tecnologiche.

**Baumol's disease** = le retribuzioni ad alta intensità di lavoro seguono quelle ad alta intensità di capitale. Essendoci poca produttività nei primi tali da modificare il salario, a patto che non si vogliano far sparire mestieri interviene lo stato (o magari i settori a bassa intensità di capitale sono proprio quelli statali). Questa cosa spiegherebbe solo una parte dell'aumento.

### **Burocrati, gruppi di interesse, formazione e struttura dei governi, illusione finanziaria**

Altri potenziali motivi riconducibili all'offerta.



Nell'economia della burocrazia i dirigenti sono portati ad aumentare i loro uffici, approfittandosene anche di una asimmetria informativa rispetto ai politici (infatti non saprebbero dire quando un ufficio pubblico è effettivamente efficiente).

L'illusione finanziaria nel sovrastimare i benefici e sottostimare i costi derivanti dall'aumento della spesa pubblica potrebbe anche avvenire tra gli eletti che tra di loro si scambiano appoggi i termini di voto sulla spesa.

Poi ci sono anche differenze tra i tipi di governo.

### **Altre motivazioni**

Economisti marxiani credono che lo stato nell'economia capitalista espanda la spesa pubblica (in disavanzo) per due motivazioni: supportare lo sviluppo del settore economico 'monopolista' che espelle forza lavoro (che trova conforto nei settori a bassa intensità di capitale) e da un lato supportare i costi di un Welfare State sempre crescente.

Altre tesi sostengono la necessità di intervenire agli shock esogeni (vista l'internazionalizzazione delle economie) e lo spreco che si fa talvolta della produzione non per il mercato.

### **Conclusioni**

La crescita del peso della spesa pubblica si è accompagnata a quella del prodotto almeno nei paesi dall'economia industrializzata. Questo andamento è stato individuato fin dalla fine dell'800 e inizio '900.

Analisi approfondite nel corso del '900 hanno portato a smentire interpretazioni 'sintetiche' di questo fenomeno, come la legge di Wagner.

La scuola della public choice ha avuto il merito di aver approfondito la questione da un punto di vista metodologico, separando più cause che possono aver partecipato all'incremento della spesa pubblica.

Un elemento che emerge è che non è detto che un aumento del reddito aumenti anche la spesa pubblica. Quasi metà del prodotto interno lordo passa attraverso i bilanci pubblici. In futuro si arresterà o continuerà ad aumentare ?

Per quanto riguarda il ruolo dello stato questo ovviamente varia da periodo a periodo. Possiamo descriverne l'andamento con un pendolo: massima espansione con il mercantilismo, riduzione con il laissez-faire e crescita con il Welfare State, e riduzione con le privatizzazioni.

In ogni caso sono da escludere leggi monotoniche di crescita della spesa pubblica in funzione della crescita del reddito pro-capite.

## **CAP. 4 - PROCESSO DI BILANCIO E FINANZA PUBBLICA**

### **Il bilancio dello stato e delle istituzioni pubbliche**



Il bilancio dello stato, secondo la Ragioneria Generale, “è un documento contabile di previsione, indicante le entrate e le uscite dell’amministrazione statale, relative a un determinato periodo di tempo.

Il bilancio ha funzione:

- 1) contabile, in quanto permette di conoscere la situazione contabile;
- 2) di garanzia, per i cittadini nei confronti dell’amministratore pubblico;
- 3) politica, nel rapporto tra governo e parlamento;
- 4) giuridica, in quanto vincola l’osservanza della P.A;
- 5) economica, in quanto è uno strumento di programmazione e permette di orientare gli interventi di politica economica;

I primi due punti hanno una funzione informativa: servono per avere contezza della situazione. Attenzione però: vi è un **trade-off tra completezza dell’informazione e fruibilità**, in quanto la prima necessita ovviamente di tecnicismi non accessibili da tutti. In ogni caso questo tema si può affrontare impostando il bilancio con diversi gradi di approfondimento.

Per quanto riguarda il punto 3) e 4) questo serve per vincolare l’attività del potere esecutivo a quanto stabilito nella legge di bilancio. Diviene ovviamente uno strumento anche per controllare e dare un giudizio sull’operato del Governo.

Per quanto riguarda l’aspetto economico invece questo è necessario in fase allocativa e di politica economica. Contano le uscite e le entrate. Con il bilancio dello stato si può orientare la produzione nazionale, garantendo altresì la produzione di alcuni beni pubblici come invece la redistribuzione

Ovviamente in quanto soggetto alla politica dipende da essa, ferma restando alcuni vincoli, un’allocazione tale da non creare conflitti ma invece sintesi tra le diverse necessità.

Ci sono 5 fasi:

- 1) l’esecutivo prepara il bilancio e lo sottopone all’assemblea legislativa;
- 2) il bilancio viene discusso dal parlamento che può fare modifiche;
- 3) esecuzione del bilancio ad opera dell’esecutivo o agenzie governative;
- 4) controllo dell’esecuzione del bilancio da parte del parlamento;
- 5) verifica/monitoraggio dei conti di finanza pubblica spesso ad opera di una agenzia/istituzione indipendente che accerti l’affidabilità dei dati presentati;

Prima pertanto si programmano le spese e le entrate (con un processo di autorizzazione annuale) e poi si spende e recuperano le cifre programmate.

Per assicurare coerenza tra i due momenti vi è controllo (auditing) sulla legittimità delle transazioni effettuate. Ovviamente i passaggi dipendono dall’ordinamento giuridico del paese e dalla presenza ad esempio dei passaggi o meno in costituzione.

In alcuni paesi la disciplina di bilancio dipende da dettati costituzionali (francia e spagna) in altri invece da leggi ordinarie (U.S.A.). *La maggior parte dei sistemi giuridici affida la regolamentazione a poche leggi fondamentali, talvolta integrate da atti parlamentari.*



Incide nella formazione del bilancio anche la forma di governo e la molteplicità di attori coinvolti.

Il bilancio da una parte si presenta anche come l'indirizzo politico del governo. L'attività di quest'ultimo in ogni caso dovrebbe essere in collaborazione con il Parlamento. Basti pensare che inizialmente, in UK il parlamento era una camera rappresentativa tenuta a dare il suo parere sulla tassazione imposta dal sovrano ("no taxation without representation"). Nel tempo il parlamento ha perso il ruolo di tutela del contribuente e spesso si è limitato a ratificare le decisioni assunte dal governo in maniera di spesa. **Negli ultimi tempi il potere del parlamento sembra essersi indebolito, visti i trasferimenti ad enti pubblici decentrati, complessità dell'azione pubblica ecc. ecc.**

Secondo la classificazione di Goretti e Rizzuto le istituzioni che governano il processo di bilancio possono essere distinte in *istituzioni formali* (poteri del parlamento ecc. ecc.) e *processi informali* (che concernono l'adeguatezza della capacità istituzionale, incentivi politici ecc. ecc.). Partiti, organizzazioni, gruppi di pressioni concorrono a condizionare l'articolazione dei processi di bilancio.

## Le istituzioni e le regole di bilancio

### I principi

- **Principio dell'autorità**: potere decisionale assegnato al potere esecutivo e legislativo, secondo competenze ben definite, ed a cascata delega agli organi inferiori.
- **Principio dell'annualità**: le spese iscritte in bilancio sono autorizzate solo per la durata dell'esercizio finanziario (12 mesi). Il periodo prescelto è detto anno finanziario (e corrisponde all'anno solare). il complesso delle operazioni che si riferiscono all'anno finanziario si definisce invece esercizio finanziario.
- **Principio dell'universalità**: tutte le entrate e tutte le uscite devono essere iscritte nel bilancio. Sono ammesse in alcuni casi voci esterne ma non se ne può abusare.
- **Principio dell'integrità**: tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza riduzione. Le entrate devono essere inserite al lordo delle spese connesse.
- **Principio dell'unità**: tutte le entrate e le uscite devono trovarsi in un unico documento per consentire un utilizzo ed un controllo efficace di tutte le risorse comuni.
- **Principio della specializzazione**: tutti gli stanziamenti devono avere una precisa assegnazione
- **Principio dell'equilibrio**: equilibrio tra entrate e spese.

Oltre a questi principi si sono affiancati principi di verifica ex-post:

- 1) **accountability (responsabilità)** → definizione dei soggetti con la responsabilità;
- 2) **trasparenza** → concetto legato alla pubblicazione/divulgazione e attribuzioni di responsabilità. Fare attenzione anche ad evitare illusioni finanziarie;
- 3) **Orientamento ai risultati (performance budgeting)** → un bilancio incentrato sugli output in termini di risultati di finanza pubblica.





Meccanismi di performance budgeting sono utilizzati per valutare l'efficienza della spesa pubblica, anche considerata l'asimmetria informativa tra eletti ed elettori. E' importante infatti erigere un sistema di incentivi al fine di incentivare verso scelte efficienti. E' necessario inoltre, se seguiamo quanto enunciato dalla teoria incrementalista di Wildavsky, evitare che il bilancio cresca, anche a causa della posizione di forza della burocrazia

### La public choice, la costituzione fiscale e le fiscal rules

L'impostazione della public choice tende a concentrare l'attenzione sul processo di decisione → il processo politico si basa su elettori poco informati, che si allontanano facilmente dalle istituzioni e che soffrono di asimmetria informativa/illusione finanziaria.

La scuola della public choice insiste sul concetto di costituzione fiscale, un insieme di regole sovraordinate, con ampio consenso in fase di stesura, capace di vincolare gli amministratori al perseguimento dell'interesse pubblico. La ratio è frenare comportamenti opportunistici che hanno effetti sui conti di finanza pubblica.

Su questo concetto è fiorentissima la letteratura economica, soprattutto quella che usa un approccio di *political economy*<sup>2</sup>. Tra i concetti per frenare la questione:

- 1) regole ex ante come vincoli costituzionali al disavanzo e alla spesa (cd. Fiscal rules);
- 2) regole elettorali che promuovano la concorrenza e la responsabilizzazione della classe politica;
- 3) regole che disciplinano il processo di bilancio.

Per quanto concerne le prime, queste sono le cd. *fiscal rules*. Devono essere dimostrabili, eseguibili e credibili.

Le regole ovviamente funzionano se sono in un contesto con sanzioni, standard di trasparenza ed autorità che controllano.

Le regole di bilancio sono tendenzialmente di due tipi:

- A) *Deficit and debt based rules* che consistono in vincoli quantitativi sul valore annuale del debito pubblico, espresso in valore o in percentuale sul PIL. Es. il PSC dell'UE.
- B) *Expenditure rules* volte a limitare l'incremento di spesa e la riduzione delle imposte anziché operare direttamente sul disavanzo.

Le regole finanziarie possono differire per i margini di variazione, le condizioni di applicabilità (es. sospensione in casi straordinari) o la presenza di una autorità di controllo interna o esterna. La non osservanza comporta ovviamente sanzioni e soprattutto perdita di credibilità. Lo scopo delle regole è fare in modo che a prescindere dal governo in carica alcune cose siano perlomeno prevedibili.

Secondo una nutrita letteratura scientifica, istituzioni migliori (quindi capaci di disciplinare meglio il meccanismo di formazione del bilancio) sono in grado di ottenere minori livelli di debito e di disavanzo.

---

<sup>2</sup> Essa studia le motivazioni economiche, sociali e politiche che sono alla base della politica economica



## IL CONTROLLO DELLA SPESA

Negli ultimi anni, al fine di tenere sotto controllo le spese, molti paesi hanno avviato riforme simili. Secondo l'economista Blondal, tale controllo si esplica in almeno 7 requisiti istituzionali che i processi di bilancio dovrebbero possedere.

- quadro di bilancio a medio termine
- impegni economici di tipo conservativo
- tecniche di bilancio di tipo top-down
- controllo esteso degli input a livello centrale
- attenzione ai risultati
- trasparenza di bilancio
- procedure moderne di gestione finanziaria

I dati ci dicono che la spesa pubblica in percentuale del PIL dagli anni 60 in poi è cresciuta nei paesi sviluppati (Italia, Francia, Spagna, UK, US). Ovviamente l'aumento della spesa ha fatto sì che sia sempre più necessario avere vincoli di finanza pubblica sempre più stringenti → questo si è esplicito nella scelta di vincoli di bilancio tali da essere stringenti ex ante e strumenti analitici (cioè di verifica) ex post.

Un processo importante di spending review si intreccia con quello delle più generali riforme attuate dal dopoguerra. Dagli anni '90 si fa spending review.

Dal dopoguerra ai primi anni '70 gli Stati aumentano le proprie spese, principalmente per trasferimenti a famiglie ed imprese. Contemporaneamente **si consolida una funzione del bilancio in linea con la teoria Keynesiana → obiettivo di piena occupazione con funzione espansiva in recessione e viceversa. In presenza di risorse crescenti, o di aspettativa di risorse crescenti, il processo di formazione del bilancio si basa di fatto su criteri incremental<sup>3</sup>.**

L'attenzione si sposta anche da analizzare l'input all'output: **A livello Macro l'attenzione del bilancio è sulla capacità della finanza pubblica nell'assorbire le fluttuazioni del bilancio. A livello Micro si elaborano proposte articolate (in US e FR) che enfatizzano il perseguimento di risultati di output.**

*Queste tendenze contribuiscono ad aumentare i livelli di spesa.* L'attenzione sull'output pone l'accento ad aumentare i servizi offerti senza rimettere in discussione i livelli di spesa già conseguiti.

**Il dibattito dello Zero budgeting<sup>4</sup> che comincia in questo periodo non contribuisce a limitare l'effetto della spesa.**

**Negli anni '90 comincia un processo di *spending review*, anche grazie all'affermazione del *New Public Management* che riafferma principi di gestione profittevole della P.A. con incentivi all'efficienza ed innovazione.**

<sup>3</sup> Quindi il bilancio dell'anno nuovo non si rifa da zero ma si incrementa quello dell'anno precedente.

<sup>4</sup> Zero-based budgeting (ZBB) is a method of budgeting in which all expenses must be justified for each new period. The process of zero-based budgeting starts from a "zero base," and every function within an organization is analyzed for its needs and costs. Budgets are then built around what is needed for the upcoming period, regardless of whether each budget is higher or lower than the previous one.



In ogni caso il processo di revisione della spesa è proprio ad ogni paese: può differire per motivazioni giuridiche, culturali. Così come può comprendere tutto il bilancio, solo alcune parti, incidere nella formazione o solo nella gestione.

In Italia la spending review si riforma con la legge finanziaria del 2007 → l'obiettivo è contenere la spesa pubblica nel lungo periodo. A questo si aggiunge anche l'articolazione della spesa ministeriale in missione e programmi.

**Il processo di spending review culmina nel 2012 con due DL. Uno riguarda il comitato interministeriale e la nomina di un commissario alla razionalizzazione della spesa pubblica, ed uno riguarda i criteri la riduzione della dotazione organica della P.A.**

### **Il bilancio in Italia nel contesto del coordinamento della politica fiscale a livello europeo**

Il processo di bilancio in Italia dipende dall'Art. 81 della Costituzione.

Nel tempo il processo di bilancio ha subito diverse modificazioni. **La legge è diventata una sola (legge finanziaria e poi di stabilità) arricchita da un'esplicita programmazione con i propri riflessi → Documenti di Economia e Finanza (DEF) dal 1988, nonché istituti tali da permettere un coordinamento con le istituzioni europee (semestre europeo, PSC, ecc. ecc.).**

Sin dagli anni '90 le norme in contabilità pubblica hanno spostato l'attenzione sull'efficacia della spesa.

### **La politica fiscale 'comune': oltre il patto di stabilità**

L'adesione all'unione europea ha comportato l'accettazione di regole stringenti in materia di finanza pubblica. **Con l'art. 126 del TFUE - nella formulazione nota come 'Trattato di Maastricht' - gli stati membri devono evitare squilibri eccessivi. In caso la commissione europea prenderà provvedimenti. Si tratta di una disciplina comune anziché di una politica economica comune. Gli indicatori sono Deficit/PIL e Debito/PIL.**

Il patto di stabilità e crescita indica come obiettivo di medio termine un bilancio vicino al pareggio o in surplus. Tale patto definisce anche la clausola di salvaguardia riguardo superamenti eccezionali e temporanei del valore di riferimento.

**Il PSC è composto da una parte preventiva concernenti i passaggi per presentare il bilancio al vaglio della commissione, ed una parte dissuasiva invece sulle procedure di risoluzione dei disavanzi eccessivi. Con il PSC l'UE si fornisce gli strumenti per poter intervenire su quanto prescritto dal Trattato di Maastricht.**

Nel 2005 il PSC ha subito un'importante modifica con l'obiettivo di migliorare la disciplina comune → tuttavia tali modifiche hanno in realtà introdotto maggior discrezionalità e flessibilità.

Nell'ambito della strategia Europa 2020 che raccoglie diversi obiettivi di lungo periodo, ha iniziato a trovare posto anche una modifica della governance: in particolare **il consiglio ECOFIN nel settembre 2010 ha introdotto il semestre europeo**, sistema in base al quale gli obiettivi di



finanza pubblica e programmazione economica sono trasmessi alla commissione europea prima dell'effettiva votazione parlamentare.

Dopo la crisi del 2011 ci sono stati ulteriori interventi, tra cui i cd. 'six pack', pacchetto di 5 regolamenti ed una direttiva, con i seguenti obiettivi:

- rafforzamento della parte correttiva e preventiva;
- introduzione di una procedura di sorveglianza macroeconomica (nuovi strumenti per l'attivazione della procedura degli squilibri eccessivi);
- definizione di un sistema di regole e procedure di bilancio per ciascun paese per una migliore integrazione e trasparenza delle informazioni contabili;

Le misure adottate riguardavano la riduzione dell'eccedenza - qualora il rapporto debito pubblico/ PIL sia maggiore del 60% - di un ventesimo all'anno. I conti pubblici sono ugualmente peggiorati a causa della crisi.

Proprio per questo è stato necessario dare un sostegno ai paesi in difficoltà attraverso **l'impiego di due importanti strumenti**:

- 1) [\*European Financial Stabilisation Mechanism \(EFMS\)\*](#) → fa prestiti fino a 60€ miliardi di euro ed è gestito dalla commissione europea. Rimane operativo finché si ritiene opportuno. Ancora valido anche se in caso si usa l'ESM;
- 2) [\*European Financial Stability Facility \(EFSF\)\*](#) → il papà dell'ESM. E' una società per azioni che può fare da prestatore di ultima istanza.

La modifica della governance europea però non si è mai fermata → **nel 2011 il Consiglio europeo ha approvato il patto euro plus, il quale dispone il recepimento delle regole di bilancio del PSC dentro gli ordinamenti nazionali. Nel 2011 - con l'approvazione nel 2013 - altri due regolamenti 'two packs' con cui rafforzare la vigilanza della commissione e predisporre un calendario comune con la quale i paesi comunicano il bilancio di medio termine (30 aprile) e quello annuale (15 ottobre).**

**Nel 2012 inoltre per far fronte alla crisi subentra anche il cd. fiscal compact** concernente diverse indicazioni, su 3 binari:

#### > Patto di bilancio

- Regola pareggio di bilancio con automatico meccanismo di correzione
- Rafforzamento procedura per gli eccessivi disavanzi
- comunicazione ex ante per emissione debito pubblico

#### > Coordinamento politiche economiche e di convergenza

- discussione ex ante, se possibile, per le riforme di politica economica più importanti per fare comparazioni tra paesi
- Impegno a fare politiche per una convergenza e maggiore competitività

#### > Governance della zona euro

- riunioni vertice euro almeno 2 volte l'anno



- conferenze di rappresentanti e commissioni sugli argomenti del trattato

A queste si aggiunge il patto di stabilità interno, stretto precedentemente, nel 1999 per allineare l'attenzione alla finanza pubblica adottata sul bilancio statale anche sulle amministrazioni locali (anche perché gli obiettivi da monitorare a livello europeo si basavano sull'aggregato delle PA e non del bilancio dello stato). Nel 2009 il fabbisogno degli enti locali e regioni non si basa più sul costo storico, bensì sul fabbisogno standard, individuato con riferimento a quelli dell'amministrazione più efficiente.

### Da Wiki

[Trattato di Maastricht](#) (Trattato sull'Unione europea)

[Patto stabilità e crescita](#)

[Fiscal compact](#) (patto di bilancio europeo o Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria)

### Il dettato costituzionale

Il processo di bilancio in Italia si basa su una serie di leggi e regolamenti, ma principalmente [l'art. 81 della costituzione](#), modificato con una legge costituzionale nel 2012.

La legge conferma il ruolo del governo (che propone) e le camere (che approvano) il bilancio e rendiconto consuntivo. Si dispone inoltre che l'esercizio provvisorio, approvato per legge, non possa durare più di 4 mesi. Inoltre con questa modificazione la legge di bilancio passa ad essere formale (ossia come sintesi dei provvedimenti) ad essere sostanziale, ossia a poter approvare nuovi oneri o spese (a patto che siano indicate le coperture).

L'art. 81 della Costituzione si attua con la legge 234/2012 → l'equilibrio di bilancio si individua considerando l'obiettivo di medio termine, ossia il saldo strutturale, individuato sulla base dei criteri UE tale per cui:

1) vi è uno scostamento inferiore allo 0,5% del PIL (criterio UE);

2) assicura un avvicinamento all'obiettivo di medio termine nei casi di eventi eccezionali

Le legge ribadisce anche l'obbligo a ridurre la quota del debito pubblico eccedente il 60% PIL di un ventesimo all'anno nonché il divieto di un tasso di crescita della spesa per le PA in maniera superiore al tasso di crescita del PIL potenziale.<sup>5</sup>

### Il processo di formazione del bilancio

Con l'introduzione del [semestre europeo](#) (al link le info) ci sono state un po' di modifiche.

Sinteticamente il bilancio dell'anno per l'anno  $t$  individua diverse fasi. La fase di predisposizione e approvazione si divide in due: una parte che riguarda solo le istituzioni europee (semestre europeo) ed una parte che riguarda solo le istituzioni nazionali.

FASI	ATTORI	PERIODO	DOCUMENTI
------	--------	---------	-----------

<sup>5</sup> Livello di prodotto interno lordo raggiungibile in condizione di pieno impiego dei fattori produttivi



			<b>UFFICIALI</b>
predisposizione e approvazione	amministrazione e Governo, commissione e consiglio UE, parlamento	t-1 semestre europeo	DEF, PSC, PNR, (30 aprile) Analisi annuale sulla crescita
		t-1 semestre nazionale	NADEF, Documento programmatico di bilancio (15/10), Legge di bilancio (20/10)
gestione	amministrazione e Governo	t	incassi e pagamenti, assestamento di bilancio
rendicontazione	amministrazione, parlamento, cortei dei conti, governo	t+1	rendiconto (bilancio consuntivo e conto del patrimonio)

---

**Tutte le fasi del semestre europeo sono qui**

---

*Dal punto di vista europeo:*

- 1) si comincia a **novembre** con i **documenti della Commissione europea tra cui l'analisi annuale della crescita (che prevede obiettivi economici per l'area euro) e relazione meccanismo di allerta**; La commissione pubblica i pareri;
- 2) **Dicembre** gli stati membri adottano bilanci definitivi, tenendo conto della consulenza della commissione;
- 3) **Febbraio / Marzo** la commissione pubblica le **relazioni per paese** integrata ed i ministri delle finanze discutono dell'analisi annuale della crescita;
- 4) **Aprile** i paesi **presentano** i **programmi di stabilità o di convergenza** (PSC) o i **piani nazionali di riforme** (PNR), basati anche sulle raccomandazioni. Vanno portati entro il 30 aprile. Quelle cose sono dentro il DEF.
- 5) **Maggio** la **commissione europea propone raccomandazioni specifiche** per paese. le sue previsioni economiche e fa una consulenza politica ai paesi dell'Unione;
- 6) **Giugno/Luglio** il consiglio ECOFIN approva le raccomandazioni della commissione europea
- 7) **ottobre** gli stati membri presentano i **documenti programmatici di bilancio per l'anno successivo**.

*Dal punto di vista nazionale:*

- 1) Il MEF chiede ai ministeri di quantificare le proprie necessità;



- 2) le previsioni di entrata e spesa, distinte per ministero, entrano nel bilancio di previsione, insieme ad una nota di aggiornamento. Qui si fanno le proposte del governo;
- 3) Il DEF, documento che contiene quanto sopra, va presentato al Parlamento ed alla Commissione Europea. Il DEF ha tre sezioni:
  - Programma di stabilità*: Obiettivi di politica economica e previsioni anche di finanza pubblica almeno per il triennio successivo. Ci sono analisi anche della situazione internazionale
  - *Analisi e previsioni specifiche per la finanza pubblica*
  - *Programma Nazionale di riforma*: l'andamento delle riforme avviate, le priorità del paese e le principali riforme da attuare;

Dal confronto con l'andamento e gli obiettivi ci si rende conto anche se è necessario intervenire e rimodulare gli obiettivi.

In allegato al DEF ci sono anche documenti sulle infrastrutture strategiche, una relazione unitaria di sintesi sugli interventi nelle aree sottoutilizzate, l'indicazione degli eventuali disegni di legge collegati alla manovra finanziaria, un documento del ministero dell'ambiente sul piano di riduzione dei gas serra, un documento sugli indicatori istat del benessere sostenibile ed altri documenti.

Il parlamento approva il documento con una risoluzione contenente i saldi netti da finanziare, il fabbisogno e l'indebitamento netto.

### **Predisposizione del bilancio e fase nazionale**

Dopo il passaggio sopra, siamo in autunno.

Entro il 20 Settembre il governo alle camere presenta il NADEF che contiene:

- **Aggiornamenti al DEF** ed eventuale necessità di recepire le raccomandazioni della commissione UE;
- obiettivo di saldo da finanziare e saldo di cassa;
- eventuale **aggiornamento delle previsioni macroeconomiche**;
- contenuto del patto di stabilità interno e le misure del patto di convergenza, nonché **relazioni e rapporti su altri documenti**;

Entro il 15 ottobre ciascun paese dell'area euro è tenuto ad inviare alla commissione europea del Documento programmatico di bilancio, un documento che in forma sintetica illustra il progetto di bilancio dell'anno successivo. Il DPB illustra i provvedimenti di finanza pubblica per raggiungere gli obiettivi, l'impatto sui conti pubblici e la crescita economica.

La commissione europea formula all'eurogruppo (riunione ministri zona euro) un parere sul DPB entro il 30 Novembre e le eventuali richieste ai paesi.

A ottobre comincia la vera sessione di bilancio → il governo entro il 20 ottobre presenta alle camere il disegno di legge di bilancio comprendente:

- **prima sezione**: programmazione economica e finanziaria. Questa sezione ha carattere normativo. Include il livello massimo del ricorso al mercato finanziario, norme in materia





di entrata e spesa con effetti finanziari, importi dei fondi speciali, norme contro l'evasione. La prima sezione può avere norme con maggiori spese o minori entrate purché in linea con quello indicato nel DEF/NADEF.

- **seconda sezione:** previsione di entrata e spesa. Ha carattere contabile ed evidenzia gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione. La nota integrativa al bilancio precisa anche i criteri delle misure fiscali e le priorità politiche.

Al disegno di legge è allegata una nota tecnico illustrativa con funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio ed il conto economico delle PA.

Lo scopo della legge di bilancio è variare le entrate e le uscite in un quadro di armonia con il DEF nonché l'art. 81 della costituzione.

Al riguardo ricordarsi delle clausole di salvaguardia introdotte nel 2011 (governi berlusconi e monti) e del loro superamento attraverso la legge 163 del 2016 la quale prevede minori stanziamenti al ministero che sfora nell'esercizio o misure attuate negli esercizi successivi.

Una nuova spesa deve essere coperta da una nuova entrata, una minor spesa da un maggior risparmio.

L'iter deve concludersi entro il 31 Dicembre nei due rami del parlamento.

I regolamenti parlamentari fissano delle scadenze precise a tal fine. Anche il parlamento deve seguire quanto specificato dal DEF.

Info in più: con la modifica dell'articolo 81 della costituzione è stata rimossa la formalità della legge di bilancio accettando che nella sua approvazione si individuano nuovi oneri o tributi.

### La fase di gestione e rendicontazione

Da gennaio comincia la fase di gestione del bilancio dove si incassa e paga quanto stabilito.

Inoltre fino al 30 giugno possibile presentare il documento di assestamento di bilancio, dove il governo fa un recap e aggiorna in corso di gestione le previsioni di bilancio. La data massima è del 30 giugno perchè qui si chiude anche il processo di rendicontazione dell'anno prima e quindi si capiscono i residui attivi e passivi. Infatti tale processo di rendicontazione comincia dal 31 Dicembre fino al 30 Giugno. Nel rendiconto ogni ministero prepara la sua analisi che viene poi validata dalla corte dei conti.

Nel rendiconto è presente anche nota integrativa. L'esecutivo partecipa al controllo dell'attuazione del bilancio (ma anche il parlamento).

### Il bilancio: definizioni, classificazione e saldi

Il bilancio può essere preventivo o consuntivo.

La procedura di acquisizione delle entrate sono distinte in 3 fasi:

- accertamento: lo stato vede chi deve dare cosa
- riscossione: il debitore allo stato versa i soldi (da qui passano nel sistema finanziario)





- versamento: effettivo versamento alla tesoreria

La procedura del pagamento delle spese invece:

- impegno: l'amministrazione effettivamente rileva che deve paga
- liquidazione: l'amministrazione capisce quanto deve paga
- emissione dell'ordine: si dà ordine di pagare
- pagamento: il pagamento è arrivato

Il bilancio può essere di competenza di cassa.

Una spesa può figurare nel bilancio di competenza dell'anno X eppure figurare nel bilancio di cassa dell'anno X+1.

### **I residui**

Se una risorsa è stata stanziata ed impegnata ma non pagata sorge un debito dello stato → *residuo passivo*.

Se una cifra è stata stanziata ma non impegnata → *economia* (risparmio per il bilancio pubblico).

Se una cifra è stata prevista ma non accertata → *minore entrata*.

Se una cifra è stata prevista ed accertata ma non incassata → *residuo attivo*.

### **Classificazione entrate e uscite**

Le **spese del bilancio** dello stato presentano un'articolazione per:

1. **Missioni** → **funzioni principali e obiettivi strategici perseguiti con la spesa**
2. **Programmi** (ai fini dell'approvazione parlamentare; sono l'unità di voto parlamentare) → **aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e servizi finali.**
3. **unità elementari di bilancio**

I programmi sono articolati in azioni → le azioni specificano la finalità della spesa in termini di settori o aree di intervento / tipologie di servizi e categorie ecc. ecc.

Le **entrate sono classificate in cinque livelli di aggregazione**:

1. titoli (entrate tributarie/extra-tributarie/prestiti/alienazioni)
2. ripartizione in ricorrenti e non ricorrenti
3. tipologie
4. categorie
5. unità elementari di bilancio

**OLTRE** a questo la classificazione può anche essere economica o funzionale.

Classificazione economica evidenzia le spese e le entrate tipo la contabilità nazionale (raggruppati in titoli).

Le spese correnti si esauriscono nell'esercizio finanziario.



Le entrate correnti ammontano ad entrate tributarie + entrate extra-tributarie.

### CLASSIFICAZIONE ECONOMICA

<b>TITOLO 1: ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>TITOLO 1: SPESE CORRENTI</b>
//	//
<b>TITOLO 2: ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE</b>	<b>TITOLO 2: SPESE CONTO CAPITALE</b>
//	//
<b>TITOLO 3: ALIENAZIONE E AMMORTAMENTO</b>	<b>TITOLO 3: RIMBORSO PRESTITI</b>
//	//
<b>TITOLO 4: ACCENSIONE DI PRESTITI</b>	

La classificazione funzionale invece è molto utile nei confronti internazionali

### CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE

1 servizi generali delle PA
2 Difesa
3 ordine pubblico e sicurezza
4 affari economici
5 protezione dell'ambiente
6 abitazione e assetto territoriale
7 sanità
8 attività ricreative
9 istruzione
10 protezione

Importante sottolineare a questo punto il bilancio decisionale e quello gestionale. Il primo è quello utile alla decisione parlamentare ed è politico.

### Indicatori di performance



Accanto agli stanziamenti però sono stabiliti anche gli obiettivi. E' importante per capire l'efficienza della spesa pubblica. Insieme alla suddivisione in missione e programmi deriva dalla riforma francese alla quale la nostra riforma si è ispirata.

**Agli obiettivi sono affiancati in nota integrativa anche degli indicatori di performance del tipo:**

- input
- output
- economicità
- efficienza
- efficacia

Esempi pratici ministero giustizia = durata processi, indice affollamento carceri, indice di informatizzazione ecc. ecc.

### **Saldo di bilancio**

Importante capire il saldo di bilancio.

Si comincia con G-T (spesa pubblica - tasse) e si procede in maniera più analitica anche per definire effettivamente quale sia G e quale sia T.

Intanto dividiamo entrate in conto capitale ed entrate correnti (ed ugualmente le spese).

- sulle entrate: entrate correnti + entrate in conto capitale + entrate per alienazione + accensione prestiti.
- sulle spese: uscite correnti + uscite per interessi + uscite in cc + uscite per acquisto attività finanziarie + rimborso titoli in scadenza

Sugli aggregati ed i saldi che non contano gli interessi si mette il termine primario.

Principali saldi:

1. **Risparmio pubblico = entrate correnti - spese correnti**

2. **Indebitamento netto = saldo del conto economico = (entrate correnti + entrate in c/c) - (uscite correnti + uscite in c/c).** Questo è l'indicatore utilizzato per quanto riguarda le procedure di infrazione.

3. **Indebitamento netto + Saldo delle partite finanziarie (rimborso crediti + concessione crediti) = fabbisogno o saldo netto da finanziare**

Se quindi dalle entrate finali leviamo le spese finali e le uscite derivanti dal rinnovo dei prestiti in scadenza otteniamo la cifra che bisogna richiedere al mercato per coprire l'attuale gestione.

**Un saldo molto importante anche in chiave europea è il *saldo di bilancio strutturale*.**

**Questo è il saldo dei conti pubblici al netto degli effetti del ciclo economico.**

### **La gestione della tesoreria**

La tesoreria dello Stato la tiene la banca d'italia. Questa si occupa anche di far fronte agli squilibri. A tal fine agli enti collegati alla finanza statale è obbligatorio depositarli centralmente (dopo il 2012 è tornato così). Cd tesoreria unica

### **La PA e la contabilità nazionale**



Nei documenti esistono diversi modi di considerare i soggetti appartenenti alla sfera pubblica. Due classificazioni principali derivanti dalla contabilità nazionale e dalla contabilità pubblica.

Criterio istituzionale usato nella contabilità pubblica (criterio della proprietà, del controllo e del finanziamento)

Settore statale = ministeri, agenzie, cortei dei conti,

Settore pubblico = amministrazioni locali, di previdenza, centrali. Settore pubblico comprende tutto.

Criterio funzionale usato nella contabilità nazionale (criterio che guarda alla natura dell'attività economica)

Sono operatori pubblici quei soggetti che producono beni e servizi non destinabili alla vendita o comunque con prezzi non economicamente significativi o con la missione di redistribuire la ricchezza.

Prezzo economicamente significativo vuol dire che le vendite non coprono almeno il 50% dei costi sostenuti.

Nella PA i conti sono economici e consolidati, ossia non tengono conto delle operazioni finanziarie e delle attività che intercorre tra enti che compongono l'aggregato.

In chiave europea l'aggregato di riferimento è l'indebitamento netto e fabbisogno PA.

ENTRATE	USCITE	
imposte, contributi	personale, beni e servizi	<i>parte corrente</i>
alienazioni, imposte	investimenti, trasferimenti	<i>conto capitale</i>
<b>saldo del conto economico (indebitamento netto)</b>		
rimborso crediti, vendite partecipazioni	concessione crediti, acquisto partecipazione	<i>attività partite finanziarie</i>
<b>saldo del conto economico e delle attività finanziarie (fabbisogno)</b>		