

SPESA PUBBLICA E CONDUZIONE
DELLA POLITICA DI BILANCIO

DANIELA MONACELLI

XXI Conferenza SIEP 2009

Public Choice e Political Economy:

i fondamenti positivi della teoria di finanza pubblica
Pavia, 24-25 settembre 2009

Spesa pubblica e conduzione della politica di bilancio

(Versione preliminare: settembre 2009)

Daniela Monacelli

daniela.monacelli@bancaditalia.it; daniela.monacelli@tesoro.it

Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze

Abstract:

Vi è un sostanziale consenso tra gli analisti macroeconomici sul fatto che la spesa pubblica sia scarsamente manovrabile ai fini della conduzione della politica di bilancio, anche se la questione è stata affrontata dalla letteratura accademica indirettamente, in relazione ai problemi del debito pubblico e del consolidamento dei conti. I fattori che spiegano la scarsa manovrabilità della spesa sono vari. Nel lavoro si tenta di individuare i principali analizzando il processo di spesa attraverso le sue varie fasi, per stabilire se e come rimuovere eventuali rigidità non desiderabili: la tipologia di vincolo può suggerire con quali strumenti agire; conoscere la fase del processo della spesa nella quale si colloca la singola rigidità serve per garantire l'efficacia dell'intervento di correzione della disfunzione che la rigidità comporta.

L'attuazione della politica di bilancio avviene attraverso un processo di decisioni e azioni concettualmente riassumibile in alcuni passaggi che collegano varie nozioni di spesa pubblica intercettandole in momenti diversi, con significati diversi, riferite ad aggregati diversi, contabilizzate con criteri diversi: l'offerta di beni e servizi o trasferimenti; le risorse finanziarie corrispondenti per l'aggregato della PA; spesa erogata attraverso il bilancio dello Stato; stanziamenti del bilancio dello Stato approvati dal Parlamento che costituiscono le autorizzazioni di spesa sottostanti. A monte del processo sono le scelte collettive sulla dimensione e le finalità dell'intervento pubblico, che riflettono assetti sociali e rapporti di forza politici che mutano dinamicamente nel tempo. Le rigidità che si manifestano in questa fase del processo di spesa possono costituire manifestazioni del meccanismo attraverso cui la collettività perviene alle proprie decisioni e risultare quindi, almeno in parte, "giustificate", in quanto strumenti per la composizione dei vari interessi in gioco e degli equilibri; la loro rimozione o la loro modifica, attraverso interventi di riforma di procedure e regole, assume un carattere politico (che appartiene anch'esso al processo delle scelte collettive). Altro sono le rigidità frutto di fattori tecnici o di carenze informative, su cui è possibile intervenire per recuperare efficienza.

Nella fase di determinazione delle risorse finanziarie necessarie per attuare le decisioni raggiunte, prevalgono questioni legate all'efficienza tecnica dell'allocazione delle risorse e all'efficacia delle politiche. Nel passaggio alle risorse erogate dal bilancio dello Stato, per una sua spesa diretta o per trasferire risorse agli altri enti pubblici, le rigidità della spesa si collegano all'assetto istituzionale dello Stato e ai rapporti che regolano la finanza dei vari livelli di governo. Rilevano anche le procedure di erogazione della spesa che spesso appaiono farraginose e concorrono alla formazione di parte dei consistenti residui registrati dal bilancio a fine anno. Rilevano anche i sistemi di rendicontazione del rispetto dei vincoli posti dalle somme impegnate, la cui disfunzione si manifesta attraverso l'emersione periodica di debiti fuori bilancio. La definizione degli stanziamenti di bilancio attiva l'intero processo di spesa. Negli ultimi anni questa fase del processo si è rivelata nel nostro Paese sempre più complessa. Le rigidità che si manifestano derivano da vincoli insiti nella natura stessa di autorizzazione dell'aggregato di spesa. Oltre tetto di spesa (limite autorizzativi) posto dalla normativa vi sono determinati da attributi con cui si "battezzano" i capitoli di spesa (o loro porzioni): spese tra obbligatorie e non; spese riconducibili a fattori legislativi, oneri inderogabili o fabbisogno di spesa; spese per cui sussistono obblighi "giuridicamente perfezionati" nei confronti di terzi. Nel 2008 è stata introdotto un attributo di "rimodulabilità" tra i Programmi all'interno delle dotazioni finanziarie di ciascuna Missione con riferimento ad alcune componenti della spesa.

Keywords: Spesa pubblica, rigidità bilancio.

JEL-code: H61, E62, H3, H5

“La spesa pubblica può opportunamente crescere a condizione che la collettività sia disposta a pagarne il costo. [...] La spesa pubblica dunque non è un caprio espiatorio al quale attribuire tutti i nostri mali, ma è, viceversa, il fuoco nel quale si concentrano gli effetti di tutti gli squilibri politici, economici e sociali del nostro, e non soltanto del nostro, paese.”
(Sergio Steve, 1978)

1. Introduzione

Negli studi condotti in campo sia teorico che empirico dagli analisti macroeconomici, la spesa pubblica è spesso ritenuta scarsamente manovrabile ai fini della conduzione della politica di bilancio. Si concorda, da un lato, nel riconoscere un modesto contributo della spesa come stabilizzatore automatico congiunturale a causa della bassa elasticità agli andamenti dell'economia che la caratterizza; dall'altro, nel ritenere difficile un suo utilizzo efficiente ed efficace a fini di intervento discrezionale. Questa scarsa manovrabilità non solo si traduce in difficoltà di raggiungere gli obiettivi perseguiti dalle politiche discrezionali, ma in situazioni di squilibrio dei conti pubblici rende complessa anche l'azione di contenimento degli andamenti tendenziali di talune componenti della spesa, minando la capacità delle autorità fiscali di mantenerne il controllo.

La questione della scarsa manovrabilità della spesa pubblica nella conduzione della politica di bilancio, tuttavia, non è stata affrontata in maniera specifica dalla letteratura accademica teorica ed empirica¹. Il tema è soprattutto presente all'interno del dibattito su regole vs. discrezionalità della politica di bilancio, che in varie forme ha a lungo impegnato gli economisti; tuttavia, esso si manifesta in maniera spesso mediata ed indiretta (ad esempio, in relazione all'esigenza di adottare regole che pongono tetti alla spesa)². In altri termini, si sottolinea il problema della scarsa flessibilità della gestione della spesa, ma l'analisi è finalizzata soprattutto a verificare la performance della politica di bilancio prevalentemente nella sua funzione macroeconomica di stabilizzazione ciclica delle economie. Negli ultimi decenni l'attenzione degli accademici è andata, nell'ambito della cosiddetta *“political economy”*, alla spiegazione dei fattori che giustificano una diversa tendenza a produrre disavanzi e ad accumulare debito pubblico da parte dei vari Paesi, enfatizzando il contributo delle istituzioni politiche e dei meccanismi che regolano il processo di bilancio³.

Un esame più specifico del ruolo svolto dalla spesa pubblica e del grado di manovrabilità, riferito alle sue componenti, è invece da diversi anni tra le principali preoccupazioni dei *practitioner*⁴ della politica di bilancio; questi devono necessariamente guardare anche alla composizione della spesa e alla sua microstruttura per poterne definire ex ante un'allocazione che risponda alle diverse esigenze poste dai cittadini. L'attenzione va soprattutto a categorie di spesa

¹ Questa è l'opinione, ad esempio, di Echeverry-Fergusson-Querubín (2005), p. 6.

² Alcuni lavori che all'interno della tematica delle regole fiscali si occupano della rigidità della spesa pubblica e delle procedure di bilancio sono contenuti, ad esempio, in Banca d'Italia (2001), che riporta gli Atti del Convegno *Fiscal Rules*. Si rimanda, in particolare, ai papers presentati nella sessione “Fiscal Rules and Budgetary Procedures”; tra questi una utile introduzione alle questioni della spesa è data dalla rassegna di problemi di Atkinson e van den Noord, “Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis”.

³ Cfr., fra i numerosi altri, Alesina-Perotti (1994).

⁴ Per una rassegna si rimanda a Blejer and Cheasty (1991).

ritenute particolarmente rigide, come i redditi dal lavoro della PA, e ai meccanismi che le regolano⁵. Dagli anni novanta una forte enfasi è stata posta su uno degli aspetti preliminari per poter affrontare analisi più approfondite delle finanze pubbliche e dei bilanci, cioè la trasparenza delle informazioni relative ai conti pubblici; gli organismi internazionali come il FMI e l'OCSE hanno elaborato dei *Code on Good Practices on Fiscal Transparency* e liste di *Best Practices for Budget Transparency*. Nell'ambito di questo filone di studi solo recentemente, invece, sono state avviate analisi più sistematiche delle varie fonti di non manovrabilità riferite in genere al bilancio pubblico⁶; sono state identificate tra queste: la presenza di spese obbligatorie per legge, il ricorso a entrate vincolate a specifici impieghi di spesa, l'imposizione di livelli minimi di offerta di servizi essenziali. Sono stati effettuate anche alcune quantificazioni della dimensione di queste rigidità, che si scontrano però con le difficoltà di modellare norme, istituzioni e rapporti politici estremamente differenziati e che mal si prestano ad essere misurati.

Alcuni dei fattori di scarsa manovrabilità della spesa trovano ampiamente giustificazione anche sotto il profilo teorico. Essi costituiscono elementi di garanzia e presidi necessari affinché la spesa si traduca effettivamente in interventi finalizzati al conseguimento degli obiettivi prestabiliti e lo faccia in assenza di abusi o di sprechi di risorse. In alcuni casi, si tratta di veri e propri vincoli che regolano l'assetto dei rapporti tra i diversi attori del processo di spesa. Diverso è il caso dei vincoli che non sono ricercati né giustificabili e che pertanto contribuiscono a distorcere in maniera indesiderata decisioni e comportamenti degli operatori economici. È opinione condivisa da più parti che in realtà questi fenomeni abbiano un rilievo significativo. L'imposizione di vincoli, in generale, riduce la responsabilizzazione degli operatori coinvolti, che hanno minore incentivi a sforzarsi nell'indirizzare le risorse ove meglio possono contribuire a conseguire i risultati ricercati; se tali vincoli non sono né giustificabili né necessari, ma frutto di disfunzioni del processo di formazione delle decisioni o di gestione della spesa, si genera una rigidità eccessiva che comporta un vero e proprio ostacolo ad una efficiente allocazione delle risorse.

Dei fattori che spiegano la scarsa manovrabilità della spesa alcuni sono sotto il controllo del policy maker, altri sfuggono invece alle sue capacità di intervento o addirittura alla sua conoscenza. In definitiva, si tratta di fattori legati alla natura stessa dell'intervento pubblico, al processo che ne regola la definizione e l'attuazione, alla elevata dimensione che la spesa ha raggiunto nelle democrazie avanzate e alla sua inerzia. In estrema sintesi si possono individuare le seguenti tipologie di spiegazioni di non-manovrabilità:

- rigidità di tipo politico, che comportano difficoltà ad intraprendere le azioni discrezionali;
- rigidità di tipo tecnico-istituzionale, che pongono vincoli all'attuazione dell'azione discrezionale;
- scarsa conoscenza dell'effettivo funzionamento dei meccanismi attivati;
- scarsa conoscenza dei risultati conseguiti (nella fase di controllo).

Questi aspetti del processo di spesa ad oggi non hanno ancora trovato un'esauriente trattazione. In realtà, a una convinzione maturata dagli addetti ai lavori che vi sia un eccesso di rigidità della spesa pubblica, non corrisponde ancora lo sviluppo di un filone di analisi puntuali dei singoli fattori di "non manovrabilità" che ne individuino la natura, enucleando le rigidità non desiderabili, e che ne valutino dimensione ed effetti traendo anche indicazioni per migliorare la conduzione della politica di bilancio. Questo lavoro vuole tracciare una quadro di riferimento utile

⁵ Si veda, ad esempio, OCSE (1997).

⁶ Si tratta prevalentemente di lavori elaborati con riferimento alle economie sudamericane, per le quali il problema della rigidità della spesa pubblica è particolarmente sentito. Tra questi, ad esempio, Alier (forthcoming), Echeverry-Ferguson-Querubin (2005), Echeverry-Bonilla-Moya (2005), Bischof (2008).

in tale direzione. In particolare, si tenta di individuare le principali rigidità del processo di spesa attraverso le varie fasi del processo di spesa che, a partire dalla decisione macroeconomica presa nell'ambito della politica di bilancio, portano fino alla effettiva esecuzione dei singoli atti di spesa. L'assunto è che per poter stabilire se e come rimuovere eventuali rigidità non desiderabili occorre guardare contemporaneamente sia alla natura delle rigidità sia alla fase del processo in cui si esse si manifestano.

2. *Il ruolo della spesa nella politica di bilancio*

La politica di bilancio in ambito macroeconomico svolge un duplice ruolo. Agisce dal lato della domanda aggregata con una funzione di stabilizzazione congiunturale del reddito e dal lato dell'offerta aggregata con una funzione di stimolo della crescita economica. All'interno di questo ruolo la spesa opera attraverso alcuni canali principali. Senza la pretesa di rappresentare i meccanismi all'opera attraverso un modello, le espressioni [1] e [2] riportano solo una definizione della domanda e dell'offerta aggregata, rispettivamente, senza porre condizioni di equilibrio ma semplicemente articolando le singole componenti in modo da indicare dove compare la spesa pubblica:

$$\begin{array}{ll}
 Y^D = C_{PR} + I_{PR} + G & Y^S = f(L, K_{PR}, K_G, H) \\
 C_{PR} = c(Y_d) & I_{PR} = \dot{K}_{PR} \\
 Y_d = (Y + Tr_G - T) & I_G = \dot{K}_G \\
 T = \tau(Y) & [2] \quad G_{EDU} + C_{EDU} = \dot{H} \\
 I_{PR} = \bar{I} & G_{EDU} = \phi G \\
 G = C_G + I_G + Tr_G & C_{EDU} = \varphi C_{PR} \\
 & L = \bar{L}
 \end{array}$$

Nella [1] Y^D rappresenta la domanda aggregata: assumendo un'economia chiusa per semplicità, la spesa pubblica G si compone delle risorse destinate a domanda pubblica di consumo (C_G) e investimenti (I_G) e a trasferimenti al settore privato (Tr_G); il prelievo per il suo finanziamento è espresso come una funzione τ del reddito Y . Le prime due componenti della spesa entrano nella determinazione del reddito direttamente (sotto forma di domanda pubblica); i trasferimenti lo fanno indirettamente, attraverso i trasferimenti monetari netti che entrano nel reddito disponibile del settore privato. Per l'andamento di breve medio periodo del sistema economico rileva la composizione tra spesa diretta dell'operatore pubblico, si ape consumi che per investimenti, e trasferimenti al settore privato.

Nella [2] Y^S rappresenta l'offerta aggregata: il reddito prodotto è funzione di lavoro (L), capitale fisico privato (K_{PR}), capitale fisico pubblico (K_G), capitale umano H . La spesa pubblica compare come fattore di accumulazione del capitale fisico pubblico, attraverso gli investimenti pubblici I_G , e del capitale umano, attraverso la componente di spesa pubblica di consumo diretta all'istruzione G_{EDU} e (indirettamente) attraverso i trasferimenti monetari netti che influiscono sul reddito disponibile del settore privato e quindi sulla spesa privata per istruzione. Trascuriamo qui di esplicitare come la spesa pubblica (e la tassazione) compaiono anche nella determinazione dell'offerta di lavoro (dato esogenamente) e come entri la tassazione che può ricoprire un ruolo importante in termini di incidenza sull'offerta dei fattori della produzione. Per l'andamento strutturale, di lungo periodo, del sistema economico, rileva pertanto la composizione della spesa

pubblica tra consumi e investimenti pubblici, nonché la stessa composizione dei consumi pubblici (parte dei quali di fatto contribuisce all'investimento in capitale umano).

Alle funzioni di stabilizzazione e sostegno della crescita cui la spesa pubblica è chiamata a contribuire all'interno del più generale strumento della politica di bilancio, gli studiosi di finanza pubblica aggiungono tradizionalmente le "branches" Musgraviane della allocazione e della redistribuzione. In questo caso la composizione rilevante riguarda principalmente le destinazioni e le funzioni della spesa tra categorie economiche e funzionali.

In sintesi, le decisioni che il policy maker deve assumere in merito alla spesa pubblica riguardano:

- le risorse che il Settore pubblico deve iniettare nel sistema economico in funzione dell'impatto ricercato sulla domanda aggregata a fini di stabilizzazione di breve/medio periodo e sull'offerta a fini di sostegno alla crescita di lungo periodo. Queste decisioni riguardano il *livello della spesa e la sua composizione*;
- le risorse che deve prelevare a copertura della spesa in funzione dell'impatto sulla domanda aggregata e sull'offerta. Si tratta di scelte relative all'allocazione del prelievo fiscale (*livello delle imposte e composizione tra categorie di tributi*);
- le risorse che vanno ridistribuite nel breve/medio periodo attraverso la spesa e le entrate, che riguarda la *composizione di spese e entrate in base a grosse categorie destinatari*.

3. Il processo della spesa: dare attuazione alla politica di bilancio

L'attuazione della politica di bilancio definita in un'ottica macroeconomica avviene attraverso un lungo processo di decisioni e azioni. Questo può essere condensato concettualmente in alcuni passaggi che collegano varie nozioni di spesa pubblica, intercettandole in momenti diversi, con significati diversi, riferite ad aggregati diversi, contabilizzate con criteri diversi.

Il policy maker si propone di perseguire determinati obiettivi macroeconomici attraverso la politica di bilancio e a tal fine stabilisce, all'inizio, come vorrebbe influire sull'attività economica attraverso la domanda di beni e servizi (domanda da parte della PA, per la quota che finanzia la produzione pubblica, e da parte del settore privato, per la quota distribuita come trasferimenti monetari). Questa dà luogo all'aggregato di spesa del settore pubblico – eventualmente sotto un vincolo posto da regole fiscali che opera su questo aggregato finanziario in rapporto al PIL – cui devono corrispondere pagamenti erogati dallo Stato, che sono diretti in parte alle altre amministrazioni pubbliche sotto forma di trasferimenti erariali. A monte dei pagamenti sono gli impegni di spesa presi a valere sulle risorse stanziare attraverso il bilancio dello Stato. Lo schema logico della decisione dovrebbe quindi essere il seguente:

$$[3] \quad \hat{G} \Rightarrow G \Rightarrow Se \Rightarrow \hat{S}$$

dove:

\hat{G} rappresenta l'**offerta** di beni e servizi (e trasferimenti) obiettivo del Settore pubblico (PA), la scelta che interessa al cittadino più della spesa;

G indica la **spesa** pubblica corrispondente a \hat{G} , e rappresenta la spesa obiettivo della PA ai fini della politica di bilancio;

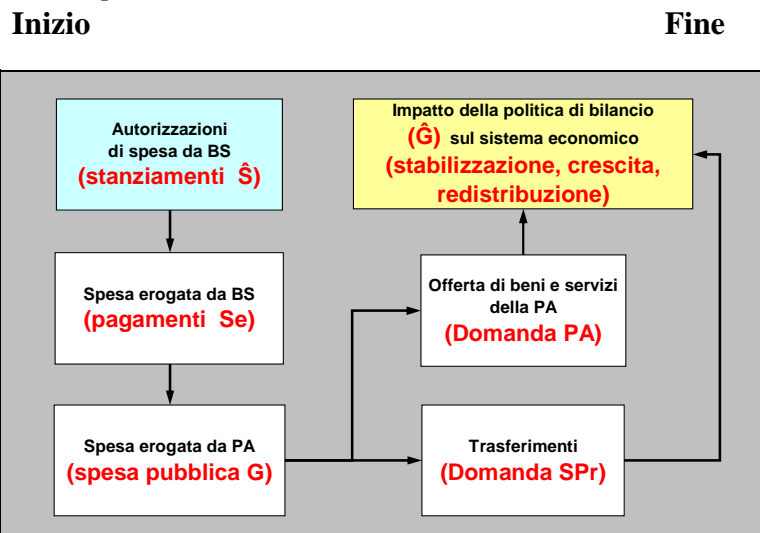
Se misura i corrispondenti **pagamenti** erogati dal bilancio dello Stato;

\hat{S} sono gli **stanziamenti** decisi in fase di formazione del bilancio e approvati dal Parlamento.

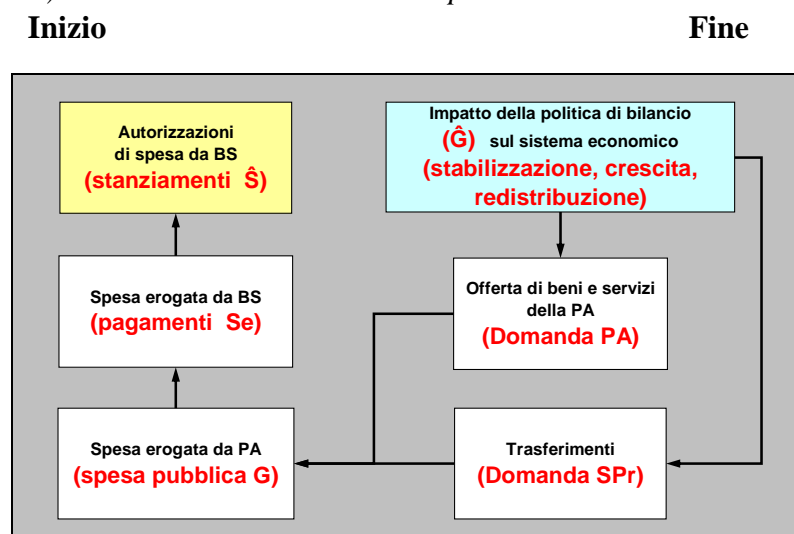
Questo processo logico viene rappresentato nella figura 1a. La figura 1b riporta invece un diagramma del processo di spesa nel modo in cui esso si verifica in concreto. Si parte da una decisione iniziale, che avviene nella fase di formazione del bilancio di previsione (attraverso l'approvazione della legge di Bilancio, la legge finanziaria e gli emendamenti discussi in Parlamento) stabilendo a fine anno gli stanziamenti iniziali per l'anno successivo \hat{S} ; questi stanziamenti, durante la fase di gestione del bilancio pubblico, vengono "assestati" (con le variazioni di bilancio stabilite dalla legge di assestamento e da atti amministrativi) e si traducono in impegni e quindi nei pagamenti erogati dallo stato S_e ; questi a loro volta danno luogo a spesa dell'intero settore pubblico G , destinata a tradursi in domanda di beni e servizi \hat{G} che determina l'impatto sul sistema economico in termini di stabilizzazione, crescita o redistribuzione.

Figura 1 - Il processo di attuazione della spesa pubblica

a) dall'impatto desiderato sull'economia al bilancio dello Stato



b) dal bilancio dello Stato all'impatto atteso sull'economia



Affinché vi sia coerenza tra la decisione macroeconomica e l'adozione delle varie decisioni implicate a monte del processo di spesa per come effettivamente viene attuato è pertanto necessario

conoscere e governare i vari passaggi di quest'ultimo, identificando tra l'altro i possibili fattori di rigidità indesiderate che ne compromettono la fluidità e il conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla politica di bilancio. *Questa distinzione è tutt'altro che nominalistica*: la normativa italiana, ad esempio, impone di agire esattamente in questo modo, pur mantenendosi volutamente molto vaga sul necessario raccordo tra le diverse nozioni di spesa implicate. La legge di contabilità di stato, Legge 468 del 1978, all'art. 2 recita infatti: *“Il progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati [...] nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento”*. Questa legge è attualmente oggetto di una profonda revisione che porterà ad accentuare la necessità di avere chiari e il più possibile sotto controllo i vari collegamenti tra i vari stadi del processo.

I singoli passaggi all'interno del processo, indicati dalla [3], possono essere sintetizzati nel modo seguente:

$$[4] \quad \mathbf{G} = f(\hat{\mathbf{G}})$$

$$[5] \quad \mathbf{Se} = g(\mathbf{G})$$

$$[6] \quad \hat{\mathbf{S}} = h(\mathbf{Se})$$

Le diverse funzioni utilizzate per esemplificare i singoli passaggi del processo di spesa [4]-[6], di fatto “collassano” una serie di fattori che guidano la conversione tra le diverse nozioni di spesa. All'interno di questi passaggi si possono rintracciare anche i fattori che ostacolano la manovrabilità e il controllo della spesa.

Si tratta tuttavia di passaggi non facilmente identificabili nella loro completezza e spesso poco trasparenti. Citando Cosciani, la finanza pubblica è *“l'attività finanziaria dello Stato ... che si manifesta attraverso le entrate e le spese del bilancio pubblico”* ... *“è, come ogni fenomeno sociale, un processo complesso”*. Coinvolge aspetti di diversa natura: politico-sociologici, che concorrono a spiegare le scelte collettive e a identificarne gli obiettivi; giuridico-contabili, che rilevano per spiegare come le scelte sono rese operative; economici, che consentono di individuare quali effetti economici sono associati ai vari modi alternativi di realizzazione delle scelte. Si tratta di diverse sfaccettature di un processo dalle cui interazioni scaturisce il risultato finale delle politiche.

Il punto di partenza è il contenuto della decisione iniziale relativa alla spesa pubblica $\hat{\mathbf{G}}$. Una considerazione di tutte le dimensioni rilevanti per la decisione di “cosa deve fare il settore pubblico”, e non solo di quella macroeconomica, evidenzia già a monte del processo alcuni fattori di rigidità che condizionano in maniera ineludibile l'intero processo di spesa.

3.1 Il contenuto di $\hat{\mathbf{G}}$

Considerare le determinanti della spesa pubblica significa interrogarsi sul contenuto e sul ruolo dell'intervento pubblico. Alcune risposte possono essere rintracciate all'interno della letteratura teorica in materia di finanza pubblica. Si tratta di una letteratura estremamente vasta. Sforzi di sintesi che ne descrivano le principali tendenze sono stati compiuti da diversi economisti pubblici. Particolarmente interessanti, a questo riguardo, sono le rassegne proposte da alcuni accademici italiani, che ritagliano nei loro excursus una posizione meritatamente di rilievo per la scienza delle finanze italiana⁷; quest'ultima, nel periodo tra la fine del XIX secolo e gli inizi del

⁷ Cfr., tra gli altri, Cosciani (1991), Brosio (1993), Di Majo e Pedone (1985), Steve (1976), Forte (1993). Contributi recenti sul dibattito relativo agli studiosi italiani si trovano, ad esempio, in Magnani (2003), Di Majo (2004), Fossati (2008),.

XX, ha contribuito con un ricco dibattito allo sviluppo della disciplina dell'economia/finanza pubblica in maniera fondamentale, anticipando e influenzando, per molto versi, gli sviluppi degli ultimi decenni⁸.

Senza alcuna pretesa di offrire un quadro completo, è possibile distinguere la letteratura in tre filoni principali:

- a) la **teoria dell'incidenza**, che studia gli effetti delle imposte e delle spese sui comportamenti degli operatori economici;
- b) la **teoria finanziaria**, che indaga sulla natura delle scelte pubbliche, sulla determinazione del livello e della composizione delle entrate e delle spese, sui problemi dell'equilibrio della finanza pubblica;
- c) la **teoria della politica di bilancio**, che studia l'impatto della politica di bilancio sull'andamento aggregato dell'economia.

La **teoria della politica di bilancio** rappresenta il filone nato più recentemente, sotto l'impulso soprattutto della teoria Keynesiana. Costituisce il nostro punto di partenza, descritto nei paragrafi precedenti.

La **teoria dell'incidenza** invece nasce con la scienza economica. Di incidenza si occupò Ricardo; in un contesto di equilibri parziali, se ne occuparono economisti come Cournot, Edgeworth e Marshall; in un contesto di equilibrio generale, autori come Wicksell e Walras, e successivamente Harberger, Mieszkowsky e McLure. Nell'ambito di un'impostazione macro keynesiana, l'incidenza è stata considerata da economisti come Due, Musgrave e Rolph.

La **teoria finanziaria** fornisce spiegazioni sulla decisione in merito ai beni e servizi da offrire agli individui per soddisfare i bisogni collettivi. Lo studio dell'attività del settore pubblico nella sua funzione di attuare questo tipo di allocazione, nasce col passaggio dagli Stati assoluti a quelli democratici. Come osserva De Viti de Marco, in tale occasione il ruolo delle assemblee popolari cambia: da una funzione di contrasto alla finanza del sovrano si passa alla costruzione di una decisione di spesa. Seguendo ancora una volta Cosciani, si può distinguere tra due filoni principali (Tavola 1): le **teorie dello scambio o volontaristiche** e le **teorie politico-sociologiche o coercitive**.

Tavola 1 - La teoria finanziaria: teorie volontaristiche vs. teorie coercitive

1) Teorie volontaristiche

- **Attività economica:** scelta tra una pluralità di bisogni e di fini da soddisfare con mezzi scarsi caratterizzati da usi alternativi
- **Attività economica pubblica:** lo Stato produce beni e servizi per la collettività (in assenza di condizioni di mercato adeguate); scelte pubbliche derivate da bisogni e preferenze degli individui attraverso meccanismi istituzionali (massimizzazione benessere collettivo fattore tecnico)
- **Assetto in cui i soggetti svolgono la propria attività economica:** mercato
- **Assetto in cui lo Stato svolge la propria attività economica:** assimilabile a mercato (*teorie dello scambio volontario*)

2) Teorie coercitive

- **Attività economica:** scelta tra una pluralità di bisogni e di fini da soddisfare con mezzi scarsi caratterizzati da usi alternativi
- **Attività economica pubblica:** fini definiti a livello collettivo e mezzi dati dal prelievo del carico fiscale (ripartizione dei costi)
- **Assetto in cui i soggetti svolgono la propria attività economica:** basato su rapporti volontari (regolamentati) di natura contrattuale (risultato di rapporti di forza mitigati da struttura giuridico-sociale) ⇒ *economia politica*
- **Assetto in cui lo Stato svolge la propria attività economica:** basato su rapporti politici (attraverso le istituzioni) di natura coercitiva (risultato della classe dirigente che attua una sostituzione forzata delle scelte individuali attraverso il bilancio pubblico) ⇒ *scienza delle finanze*

⁸ Certamente deve molto alla Scienza delle finanze italiana lo sviluppo della "Public Choice"; ha influenzato quindi indirettamente anche la cosiddetta "Political Economy", che secondo alcuni della Public Choice costituisce un'evoluzione (si veda, ad esempio, Di Majo-De Chiara, 2009).

Le teorie dello scambio o volontaristiche assumono un'ottica individualista in cui lo Stato è un velo giuridico e l'equilibrio si raggiunge attraverso scambi volontari. Seguono un approccio marginalista, in cui le decisioni di spesa devono riflettere le preferenze individuali (si tratta di teorie prettamente normative⁹). L'analisi si concentra sulle problematiche poste dalle caratteristiche dei beni pubblici ai fini della determinazione dell'equilibrio, ponendo attenzione ai meccanismi elettorali e ai processi di ricambio delle maggioranze. Tra i principali rappresentanti si annoverano Mazzola, Sax, Ferrara, Pantaloni, von Wieser. Si approfondiscono gli aspetti politici, in particolare le regole decisionali; si elaborano regole di "quasi unanimità" e maggioranze qualificate (Wicksell). Sui meccanismi di voto si concentrano gli sforzi di molti studiosi (Arrow, Black, Tullock, Buchanan, Brennan), che sfociano nell'elaborazione di "teorie del voto" o "delle costituzioni"; lo sviluppo della "Public Choice" porta ad approfondire l'analisi dei costi (esterni e di transazione) delle regole decisionali e derivare principi costituzionali che rendano efficienti le scelte collettive. A partire dal contributo fondamentale di Montemartini si genera una "teoria economica del Governo"; l'obiettivo perseguito dai politici è la massimizzazione dei voti (ossia delle preferenze individuali della maggioranza degli elettori); questo filone prosegue nel tempo con l'applicazione di modelli e tecniche economiche alle decisioni politiche (Downs, Breton). Si approfondisce il ruolo fondamentale dell'informazione, sviluppando modelli basati sull'asimmetria informativa (modelli principal-agent) e su comportamenti differenziati dei politici e dei burocrati ("teoria della burocrazia"). Questo filone è sfociato nell'attuale impostazione della cosiddetta "political economy". Si elaborano "teorie del ciclo politico economico" che spiegano l'andamento ciclico dell'economia in base alle scelte finanziarie dei Governanti in prossimità delle elezioni (Lindbeck e Nordhaus). Si studia l'impatto sull'allocazione delle risorse esercitato dalle scelte di organizzazione della collettività, come la forma contrattuale e i diritti di proprietà (Veblen e Commons).

Le teorie politico-sociologiche o coercitive, per le quali lo Stato è soggetto diverso dagli individui, guidato da una minoranza (classe dominante) che svolge la propria attività basandosi su rapporti politici di natura coercitiva. Si distinguono in due sottofiloni quello delle **teorie politiche**, e quello delle **teorie sociologiche**. Per le *teorie politiche* i fatti finanziari sono determinati da rapporti politici, e non solo economici, tra i *governanti*, che costituiscono una minoranza organizzata che agisce per conto proprio e in base a propri fini, e i *governati*, che rappresentano in vece una maggioranza disorganizzata (Mosca). L'attività economica degli individui confligge con l'attività politica dell'autorità, che sottrae risorse senza che queste siano necessariamente destinate a soddisfare i bisogni dei singoli, cosicché le imposte non rappresentano il costo dei beni pubblici. Il potere politico è inteso come un elemento di coercizione delle tendenze di alcuni individui, che ne impedisce il libero svolgimento (Conigliani). È la classe dirigente a determinare modalità e dimensioni dell'attività finanziaria pubblica, ma lo fa nel perseguimento delle proprie finalità e introducendo distorsioni dell'assetto contrattuale dell'attività economica. La coazione si manifesta soprattutto nella copertura/ripartizione del costo della produzione dei beni e dei servizi e con vari gradi. In questa impostazione non si verifica una coincidenza tra domanda della collettività e offerta della classe dirigente per definizione: se le preferenze coincidessero basterebbe l'economia di mercato e l'assetto contrattuale; resterebbero da risolvere solamente questioni di tipo tecnico per implementare lo scambio volontario. Le divergenze tra le preferenze di governati e governanti sono influenzate dai fattori istituzionali. Questi pertanto determinano i meccanismi di scelta della classe dirigente e pongono vincoli alle scelte pubbliche. All'interno di questo approccio occupa un posto

⁹ Il dibattito tra l'approccio di tipo normativo e positivo nell'evoluzione della finanza pubblica italiana è stato lungo e complesso. Magnani (2003) ne ripercorre alcune tappe rendendo chiaro come qualunque classificazione seppure utile didatticamente, compresa quella qui proposta, rischi di risultare molto riduttiva rispetto alla ricchezza del pensiero allora elaborato.

particolare la *teoria delle illusioni finanziarie* (Puviani e Fasiani) che pone la mancata conoscenza da parte dei cittadini delle imposte pagate e dei benefici ricevuti con la spesa a spiegazione del meccanismo di coercizione delle classi dominanti. Le classi dominanti sfruttano e alimentano le errate percezioni della classi dominate sulle entrate e le spese per trarne un proprio vantaggio. Per le *teorie sociologiche* i fatti finanziari come espressione dei rapporti di forza fra le *diverse classi sociali*. Si tratta di teorie di derivazione Paretiana (Trattato di sociologia del 1934). I principali rappresentanti sono Borgata e Sensini. Tra queste si possono collocare anche le teorie socialiste (Marx, Engels, Lenin), per le quali le classi sociali sono determinate dal possesso dei mezzi di produzione. Le istituzioni fiscali, in particolare, sono viste come espressione della lotta di classe (Goldscheid); il monopolio politico è strumento per preservare monopolio economico (Labriola, Loria); Schumpeter vede lo Stato fiscale come parassita economico che compromette l'equilibrio tra struttura finanziaria ed economica ed è destinato ad entrare in crisi); O'Connor sottolinea la contrapposizione tra Stato, settore monopolistico e settore concorrenziale e vede lo squilibrio finanziario come causa di crisi dello Stato fiscale.

In una situazione intermedia alcuni collocano il de Viti del Marco¹⁰, per il quale lo Stato oscilla tra due posizioni estreme di Stato popolare o cooperativo e Stato assoluto o monopolista. Nello Stato popolare ogni classe ha accesso al governo sotto il controllo della collettività in base alla libera competizione mentre nello stato monopolista che opera in un regime di antagonismo tra governati e governanti. L'approccio vuole essere positivo, piuttosto che normativo, e coglie senz'altro la complessità della realtà degli stati moderni, specialmente nei suoi aspetti di dinamica politica e sociale che inevitabilmente si riflettono su contenuti e metodi delle decisioni collettive¹¹.

Sulla base di questo breve excursus si possono trarre alcune conclusioni rilevanti per la nostra analisi:

- a) le **finalità perseguite con la spesa pubblica** sono articolate e talvolta contraddittorie;
- b) le **decisioni collettive** sono il risultato di assetti sociali e rapporti di forza politici che mutano dinamicamente nel tempo;
- c) il **processo decisionale** e l'ingegneria che lo regola risente in maniera fondamentale di quegli stessi assetti sociali e rapporti di forza politici ma tende ad adeguarvisi con inerzia.

Per tornare all'attuazione delle politiche di bilancio, la presenza di veti nella fase decisionale e l'inadeguatezza delle istituzioni fiscali e politiche rispetto ai rapporti di forza prevalenti, costituiscono un freno alla manovrabilità della spesa e possono ridurre l'efficacia delle manovre di controllo.

Tuttavia, da quanto emerge dalla letteratura si può concludere che le rigidità del processo possono in molti casi essere semplici manifestazioni del meccanismo attraverso cui la collettività perviene alle proprie decisioni. Poiché queste possono riguardare, per i singoli gruppi in cui essa è organizzata, solo alcuni degli aspetti in gioco, non si verifica necessariamente una coerenza tra le scelte adottate nelle varie del processo. Inoltre, può verificarsi che, con il mutare degli assetti sociali e politici, alcune istituzioni e procedure non si adeguino per una volontaria difesa di alcuni gruppi che pur avendo perduto la propria posizione dominante a un livello decisionale superiore (di tipo politico strategico) continuano a mantenerla a un livello inferiore (di tipo amministrativo e

¹⁰ Ad esempio, Steve (1976) parla di "Sintesi di de Viti" (cfr. p. 33).

¹¹ Per un interessante resoconto del dibattito sulla natura positiva e normativa degli studi condotti allora dagli studiosi italiani si scienza delle finanze, cui anche il de Viti ha contribuito, si veda Magnani (2008).

gestionale)¹². Un elemento da tenere in considerazione è quindi che la complessità del processo che determina l'azione collettiva si articola in tutte le varie fasi del processo di spesa descritte schematicamente in precedenza dalla [3].

Le rigidità che si rilevano, quindi, sono almeno in parte “giustificate” come strumenti per la composizione dei vari interessi in gioco e degli equilibri che determinano le scelte collettive; la loro rimozione o la loro modifica, attraverso interventi di riforma di procedure e regole, assume un carattere, per così dire, politico che appartiene anch'esso al processo delle scelte collettive. Altro sono le rigidità frutto di fattori tecnici o di carenze informative, su cui è possibile intervenire per recuperare efficienza.

3.2 Da \hat{G} a G : la funzione f

Nella schematizzazione del processo di spesa adottata nell'espressione [3] la funzione f converte l'offerta di beni e servizi della PA in spesa. La spesa pubblica complessiva della PA può essere classificata in tre componenti principali di cui solo una parte si traduce immediatamente in produzione di beni e servizi.

- a) La prima componente della spesa riguarda i *consumi finali* del settore pubblico. Rappresenta un elemento costitutivo della domanda globale, in grado di incidere in maniera significativa sulla determinazione del prodotto interno lordo dal lato degli impieghi (intorno al 20%). La spesa per consumi finali, a sua volta, si distingue in due componenti principali: quella relativa ai beni e servizi *non market* prodotti dalla stessa PA; quella relativa agli acquisti di

¹² Con riferimento al caso italiano vent'anni fa Sergio Steve (1997a), ad esempio, sosteneva che: “*Le ragioni per cui la spesa pubblica in Italia non è governabile sono in parte tecniche (però sempre con risvolti politici) e in parte schiettamente politiche. ... Le ragioni inerenti ai processi politici di decisione sono fondamentalmente:*

a) *La prevalenza della spinta dei gruppi che chiedono gli aumenti delle spese sulla contropartita dei gruppi interessati al contenimento delle entrate tributarie. Gli interessi concentrati riescono a trovare una rappresentanza efficace, a differenza degli interessi diffusi, quali quelli che sono lesi dagli aumenti delle imposte. Questa situazione fu denunciata con forza da De Viti de Marco, in un arco di tempo che va dal 1890 al 1922, e si trova documentata al presente per molti paesi. Rispetto ai tempi nei quali scriveva il De Viti le cose sono peggiorate perché l'espansione della spesa pubblica ha creato un'ampia intersezione tra i beneficiari della spesa ed i contribuenti, in modo che questi difficilmente si mobilitano contro l'aumento delle imposte, perché in larga parte sono insieme beneficiari della spesa;*

b) *nel caso dell'Italia, la difficoltà di tenere a freno gli interessi settoriali è accentuata dalla debolezza delle coalizioni di governo e dallo scarso controllo che i governi hanno sulle proprie maggioranze”.*

Dieci anni prima lo stesso autore (Steve, 1997b) aveva affermato: “... negli ultimi decenni ... si è accentuato nell'ambito del lavoro parlamentare il peso delle pressioni settoriali e quindi si è accentuato il meccanismo della ricerca di contropartite tra i diversi gruppi che operano nel parlamento. È quindi diventato comune il metodo di ottenere la maggioranza per una spesa che interessa un determinato gruppo, dando come contropartita il voto per la spesa che interessa un altro. Questo gioco di do ut des è certamente una ragione di fondo dell'incontrollata espansione della spesa pubblica e dell'inflazione. ... attraverso questo metodo ... si trova facilmente la maggioranza parlamentare per la decisione su una singola spesa, ma l'insieme del parlamento e, più in generale, l'insieme della collettività non si riconosce assolutamente nel volume complessivo della spesa pubblica. Ognuno ha lottato per avere una certa spesa e quella spesa gli interessa, ma trova l'insieme delle spese estraneo alla sua valutazione e ai propri interessi, e quindi cerca di evitare la copertura non inflazionistica. Questo è estremamente importante anche quando si parla di politica di controllo e di contenimento della spesa pubblica perché qui le cose si rovesciano, tutti sono d'accordo che la spesa pubblica in complesso è troppo grande, su questo c'è un consenso molto facile, mentre nessuno è d'accordo sulla prima spesa pubblica che bisogna tagliare”.

A distanza di 30 anni in Italia la spesa pubblica e il prelievo sono aumentati; il controllo della spesa pubblica richiederebbe una riduzione anche in termini reali. La risposta che è stata data negli ultimi anni è stata quella dei tagli orizzontali. Una spiegazione a questo tipo di scelta potrebbe rinvenirsi nelle difficoltà che il processo di condivisione di scelte di allocazione della spesa e delle imposte si trova a fronteggiare; difficoltà che in questa fase di transizione verso nuovi equilibri tra rappresentanze politiche, istituzioni e i livelli di governo, potrebbero essere forse più aspre che in passato.

beni e servizi dai produttori *market* per la loro distribuzione alle famiglie. Nel primo caso si tratta di consumi che afferiscono a bisogni sia individuali che collettivi; nel secondo, a bisogni esclusivamente individuali);

- b) la seconda componente è rappresentata dalla spesa finalizzata a *trasferimenti monetari* e pertanto incide sulla distribuzione del reddito del settore privato e si traduce in beni e servizi acquisiti da imprese e famiglie solo in maniera indiretta. Le principali forme di trasferimento monetario riguardano la spesa per prestazioni sociali e quella per interessi: l'una risponde a obiettivi di politica stabiliti a suo tempo dal policy maker; l'altra risponde in maniera molto rigida all'andamento del debito pubblico e dei tassi d'interesse;
- c) la terza componente è data dalla spesa connessa all'*accumulazione* di capitale. È costituita dalle spese per investimenti diretti della PA e dai trasferimenti al settore privato per le medesime finalità.

Guardando alla composizione percentuale della spesa complessiva della PA (Tavola 2), si evince che negli ultimi anni circa la metà è stata incanalata verso interventi sulla distribuzione del reddito (e all'interno di questi oltre il 70% ha riguardato la spesa per prestazioni sociali), oltre il 40% verso consumi finali, meno del 10% verso l'accumulazione di capitale. All'interno della spesa per consumi finali, oltre l'85% ha riguardato beni e servizi prodotti dalle AAPP: oltre il 45% quelli destinati a consumi individuali; oltre il 40% quelli destinati consumi collettivi. Solo il 14% circa dei consumi finali è rappresentato da acquisti di beni e servizi da produttori *market*.

Data questa composizione della spesa possiamo dedurre che la funzione f riassume gli effetti di due principali fenomeni:

- un effetto legato alla efficienza del processo produttivo che riguarda la parte di spesa relativa ai consumi finali prodotti direttamente dalla PA; in base alle tecniche di produzione e l'efficienza tecnica e quella di scala si determina il livello di spesa corrispondente (a parità di beni e servizi prodotti);
- un effetto indotto dai prezzi, che riguarda quanto viene pagato dalle amministrazioni della PA sia per la parte di spesa che deriva da produzione pubblica (in questo caso per l'acquisto dei fattori della produzione, in primo luogo lavoro e consumi intermedi), sia per quella che deriva dagli acquisti di beni e servizi presso il settore privato per la sua distribuzione a famiglie e imprese.

In questa fase del processo prevalgono questioni legate all'efficienza tecnica dell'allocazione delle risorse e all'efficacia delle politiche: una volta stabilito il contenuto della spesa in termini di \mathcal{G} , i costi sostenuti in termini finanziari sono un problema principalmente di efficienza dei processi e delle procedure seguite per l'acquisizione e la produzione dei beni pubblici; la rispondenza dei risultati conseguiti agli obiettivi che la politica si propone sono un problema di efficacia. Naturalmente, ciò che rileva è l'obiettivo "vero" che dal processo di decisione che ha determinato \mathcal{G} è scaturito, e che non necessariamente coincide con l'obiettivo formalmente dichiarato (il grado di efficacia delle politiche può essere visto anch'esso come risultato di una decisione che compone equilibri tra gruppi di interesse diversi).

Tav. 2 – La spesa delle Amministrazioni pubbliche: principali componenti (1990-2007)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
milioni di euro																		
a) Spesa per consumi finali	141.216	154.899	162.000	165.630	168.997	170.151	183.262	192.081	197.670	205.469	219.728	236.857	248.783	262.942	276.238	290.818	299.074	303.950
<i>di cui:</i>																		
Spesa per consumi collettivi da produzione diretta PA	56.913	61.988	64.918	67.799	70.728	71.943	77.275	79.892	82.441	86.199	90.770	96.704	101.984	110.080	116.211	120.900	122.035	123.115
Spesa per consumi individuali da produzione diretta PA	66.259	73.793	77.356	78.864	79.994	80.068	86.554	91.727	93.666	95.636	101.417	108.396	113.118	118.038	122.078	129.672	135.708	139.113
Acquisto di beni e servizi da produttori market (per sanità e protezione sociale)	18.044	19.118	19.726	18.967	18.275	18.140	19.433	20.462	21.563	23.634	27.541	31.757	33.681	34.824	37.949	40.246	41.331	41.722
b) Spese connesse alla distribuzione del reddito	195.262	224.862	250.775	269.942	271.747	286.979	307.834	300.326	296.065	292.702	299.841	311.908	318.268	327.722	336.582	344.152	356.740	380.836
<i>di cui:</i>																		
Prestazioni sociali in denaro	105.392	115.901	129.540	137.649	147.542	154.309	165.649	177.803	181.903	189.991	195.422	202.332	214.078	224.485	234.701	242.346	252.119	265.284
Interessi passivi	70.727	86.913	98.534	105.040	99.704	109.794	115.611	97.448	86.282	74.367	75.561	78.764	71.519	68.350	65.769	66.071	68.592	76.580
Altri trasferimenti correnti	19.143	22.048	22.701	27.253	24.501	22.876	26.574	25.075	27.880	28.344	28.858	30.812	32.671	34.887	36.112	35.735	36.029	38.972
c) Spese connesse all'accumulazione di capitale	37.025	36.448	35.390	34.370	31.422	42.583	37.095	35.563	41.072	44.335	30.814	52.077	46.932	57.809	54.979	58.377	74.008	63.554
Spesa pubblica complessiva	373.503	416.209	448.165	469.942	472.166	499.713	528.191	527.970	534.807	542.506	550.383	600.842	613.983	648.473	667.799	693.347	729.822	748.340
composizione percentuale																		
a) Spesa per consumi finali	37,81%	37,22%	36,15%	35,24%	35,79%	34,05%	34,70%	36,38%	36,96%	37,87%	39,92%	39,42%	40,52%	40,55%	41,37%	41,94%	40,98%	40,62%
<i>di cui:</i>																		
Spesa per consumi collettivi da produzione diretta PA	40,30%	40,02%	40,07%	40,93%	41,85%	42,28%	42,17%	41,59%	41,71%	41,95%	41,31%	40,83%	40,99%	41,86%	42,07%	41,57%	40,80%	40,51%
Spesa per consumi individuali da produzione diretta PA	46,92%	47,64%	47,75%	47,61%	47,33%	47,06%	47,23%	47,75%	47,39%	46,55%	46,16%	45,76%	45,47%	44,89%	44,19%	44,59%	45,38%	45,77%
Acquisto di beni e servizi da produttori market (per sanità e protezione sociale)	12,78%	12,34%	12,18%	11,45%	10,81%	10,66%	10,60%	10,65%	10,91%	11,50%	12,53%	13,41%	13,54%	13,24%	13,74%	13,84%	13,82%	13,73%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
b) Spese connesse alla distribuzione del reddito	52,28%	54,03%	55,96%	57,44%	57,55%	57,43%	58,28%	56,88%	55,36%	53,95%	54,48%	51,91%	51,84%	50,54%	50,40%	49,64%	48,88%	50,89%
<i>di cui:</i>																		
Prestazioni sociali in denaro	53,97%	51,54%	51,66%	50,99%	54,29%	53,77%	53,81%	59,20%	61,44%	64,91%	65,18%	64,87%	67,26%	68,50%	69,73%	70,42%	70,67%	69,66%
Interessi passivi	36,22%	38,65%	39,29%	38,91%	36,69%	38,26%	37,56%	32,45%	29,14%	25,41%	25,20%	25,25%	22,47%	20,86%	19,54%	19,20%	19,23%	20,11%
Altri trasferimento correnti	9,80%	9,81%	9,05%	10,10%	9,02%	7,97%	8,63%	8,35%	9,42%	9,68%	9,62%	9,88%	10,27%	10,65%	10,73%	10,38%	10,10%	10,23%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
c) Spese connesse all'accumulazione di capitale	9,91%	8,76%	7,90%	7,31%	6,65%	8,52%	7,02%	6,74%	7,68%	8,17%	5,60%	8,67%	7,64%	8,91%	8,23%	8,42%	10,14%	8,49%
Spesa pubblica complessiva	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Istat, Conti Nazionali, edizione 2008. L'utilizzo dell'edizione 2008 (anziché di quella 2009 già disponibile) risponde all'esigenza di garantire omogeneità tra i dati relativi alla classificazione economica della spesa qui utilizzati e i quelli relativi alla classificazione funzionale della spesa che vengono riportati nelle tavole successive.

3.3 Da G a Se: la funzione g

La funzione *g* traduce la spesa della PA *G* (coerente con l'obiettivo di offerta di beni e servizi \hat{G} perseguito dalla politica di bilancio) in pagamenti erogati dal bilancio dello Stato. Di questi pagamenti, una parte viene erogata dallo Stato e dalle Amministrazioni centrali, una parte assume la forma di trasferimenti agli enti decentrati per la loro gestione. La spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, a sua volta, viene direttamente gestita dal centro solo in parte, la gestione del resto essendo demandata alle loro strutture periferiche.

La funzione pertanto riassume in sé una serie di ipotesi circa i comportamenti di spesa delle amministrazioni decentrate (che nel caso degli enti territoriali si finanziano anche con tributi propri e debito per accrescere la propria spesa). Deve inoltre sintetizzare le stime dei raccordi necessari a passare dalla spesa degli enti appartenenti al settore della PA ai trasferimenti contabilizzati nel bilancio dello Stato. Questi due aggregati differiscono anche per i criteri con cui vengono registrati nei rispettivi documenti contabili. In particolare, la rappresentazione della spesa *G* solitamente segue la Contabilità Nazionale, che vuole cogliere il momento dell'impatto della spesa sul sistema economico e quindi adotta un criterio di contabilizzazione per competenza economica; la rappresentazione della spesa offerta da *Se*, invece, segue le convenzioni contabili del Bilancio dello Stato, che per i pagamenti avviene in base al criterio della cassa¹³.

La tavola 3 classifica le spese complessive del bilancio dello Stato 2007 enucleando la parte relativa agli oneri del debito pubblico (circa un 10 per cento va a finanziare gli interessi), e alcune poste correttive e di varia natura. La spesa primaria rimanente, è destinata in prevalenza a finanziare gli enti decentrati del settore pubblico (circa un terzo del pagamento complessivo); la spesa primaria direttamente erogata dallo Stato rappresenta circa un quarto di quella complessiva e per la metà va a finanziare redditi di lavoro.

Tav. 3 – Pagamenti di bilancio per categoria economica: aggregati principali (2007)

CATEGORIE ECONOMICHE	<i>milioni di euro</i>	<i>composizione %</i>
a) Spesa primaria direttamente erogata dallo Stato	154.864	24,1%
<i>di cui:</i> redditi da lavoro	82.527	12,8%
consumi intermedi	11.569	1,8%
trasferimenti correnti a settore privato	14.279	2,2%
investimenti e contributi a settore privato	22.388	3,5%
b) Trasferimenti ad enti decentrati	212.416	33,0%
<i>di cui:</i> di parte corrente	189.923	29,5%
in conto capitale	22.493	3,5%
c) Oneri del debito pubblico	235.688	36,7%
<i>di cui:</i> interessi	68.698	10,7%
rimborsi di passività finanziarie	166.990	26,0%
d) Poste di varia natura	39.983	6,2%
<i>di cui:</i> acquisizioni di attività finanziarie	701	0,1%
poste correttive e compensative	39.282	6,1%
Spesa complessiva (pagamenti)	642.951	100,0%

Fonte: elaborazioni su dati del Rendiconto generale dello Stato, 2007.

¹³ Sui problemi di raccordo tra i principali saldi di finanza pubblica, da quello di contabilità nazionale a quelli riportati nel bilancio dello Stato, si rimanda a Balassone-Mazzotta-Monacelli (2008).

In questa fase del processo le rigidità della spesa si collegano all'assetto istituzionale dello Stato e ai rapporti che regolano la finanza dei vari livelli di governo. Rilevano anche le procedure di erogazione della spesa che spesso appaiono farraginose e concorrono alla formazione di parte dei consistenti residui registrati dal bilancio a fine anno. Rilevano anche i sistemi di rendicontazione del rispetto dei vincoli posti dalle somme impegnate, la cui disfunzione si manifesta attraverso l'emersione periodica di debiti fuori bilancio.

3.4 *Da Se a S: la funzione h*

La funzione *h* traduce la spesa erogata dal bilancio dello Stato in corrispondenti *stanziamenti*. Riassume gli effetti dei processi di formazione e gestione del bilancio (attraverso la fase dell'impegno delle risorse stanziare) e quindi una serie di fattori politico-istituzionali e gestionali che sottendono l'attività di predisposizione dei programmi di allocazione delle risorse; quest'attività coinvolge le Amministrazioni, che elaborano le proprie proposte; la Ragioneria Generale dello Stato, che fa convergere le proposte nel Disegno di legge di bilancio; il Parlamento, che lo deve approvare.

Gli stanziamenti di bilancio costituiscono l'aggregato che agisce da "detonatore" dell'intero processo. Costituisce ciò che per la politica monetaria è la quantità di moneta ad alto potenziale da porre in circolazione nella quantità necessaria ad attivare i moltiplicatori del credito, così da iniettare nel sistema finanziario la liquidità necessaria evitando eccessi o carenze che avrebbero indesiderati effetti sui prezzi. Gli stanziamenti rappresentano quindi l'inizio dell'intero processo e sono quelli su cui effettivamente i governanti agiscono, sottoponendo al Parlamento le proprie proposte di spesa e riuscendo ad imporle sulla base dei rapporti politici di forza tra i gruppi di interesse che rappresentano. Negli ultimi anni questa fase del processo si è rivelata nel nostro Paese sempre più complessa, specie la discussione della legge finanziaria, portando ad una crescente presentazione degli emendamenti sia da parte della maggioranza che dell'opposizione e più recentemente ad una approvazione anticipata per decreto delle principali misure. Questa fase del processo di spesa è sottoposta a rigidità che derivano da vincoli insiti nella natura stessa di autorizzazione dell'aggregato di spesa.

La tavola 4 riporta per il periodo 2003-09 l'evoluzione dei principali aggregati di spesa che trovano contabilizzazione nel bilancio dello Stato e che scandiscono le varie fasi del processo della spesa: dalla formazione, durante la quale vengono determinati gli stanziamenti, alla gestione durante la quale le somme vengono impegnate e pagate.

Tav.4 – Bilancio dello stato: aggregati principali(milioni si euro)

Titolo e Categoria economica	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Stanziamenti Iniziali	669.986	654.486	645.361	651.341	683.827	730.838	752.593
Stanziamenti Definitivi	722.914	707.514	687.168	668.506	703.734	748.516	-
Residui Iniziali	132.475	114.923	121.294	119.138	120.727	92.316	-
Impegni Definitivi a Rendiconto	682.423	640.853	635.556	630.714	654.545	720.544	-
Pagamento Totale	688.034	624.862	626.598	617.951	642.951	711.874	-
Stanziamenti Definitivi /							
Stanziamenti iniziali	107,9%	108,1%	106,5%	102,6%	102,9%	102,4%	-
Coefficiente di realizzazione:							
Pagato totale / Massa spendibile	80,4%	76,0%	77,5%	78,5%	78,0%	84,7%	-

Fonte: elaborazioni su dati del Bilancio di previsione annuale e del Rendiconto generale dello Stato, vari anni.

4. *La manovrabilità della spesa*

Un utilizzo della politica di bilancio che sia in grado di garantire il massimo accostamento tra gli obiettivi formulati in termini di impatto sul sistema economico e strumenti che effettivamente vengono messi in campo – con le necessarie procedure e nei necessari processi di determinazione del corrispondente aggregato della spesa – richiede analisi sistematiche dei raccordi tra le diverse fasi del processo di attuazione della spesa e trasparenza dei vari passaggi a tutti gli attori coinvolti (governanti, amministratori e governati).

Vale forse la pena fare un premessa. Manovrabilità e controllo della spesa sono concetti diversi: l'uno implica un uso attivo della spesa a fini di politica di bilancio (manovrabilità); l'altro la necessità di contrastare la tendenza espansiva della spesa (controllo). Entrambi tuttavia agiscono grazie agli stessi meccanismi e hanno finalità simili cosicché l'identificazione delle rigidità può comunque seguire lo stesso procedimento.

Come si è rilevato nell'introduzione, in letteratura l'argomento della rigidità della spesa è recentemente tornato all'attenzione degli economisti in connessione con le difficoltà di controllo dei disavanzi pubblici e l'adozione di regole di bilancio. L'assunto è che situazioni di bilancio solide possono emergere da assetti istituzionali che facilitano l'aggregazione delle diverse preferenze, incoraggiano la cooperazione politica nel tempo e si dotano di tecnologie di *enforcement* dell'esecuzione e del monitoraggio delle decisioni di bilancio¹⁴. Nonostante questo interesse, i tentativi di misurazione delle rigidità in letteratura sono molto rari.

Un procedimento identificare le rigidità potrebbe articolarsi in 3 passi successivi:

- 1) *Distinguere fra tipologie di rigidità* in base alla natura del vincolo che le produce
 - politico-istituzionale;
 - giuridico-contabile;
 - amministrativo-gestionale;
 - tecnico.
- 2) *Identificare i potenziali elementi di rigidità all'interno delle varie fasi* del processo della spesa
 - formazione della decisione di politica di bilancio;
 - formazione della decisione di allocazione delle risorse finanziarie attraverso il BS;
 - gestione delle risorse;
 - comportamento di spesa effettivo degli enti responsabili.
- 3) *Stabilire dall'incrocio tra i due* (e in base a giudizi di valore):
 - quali rigidità hanno una giustificazione (e quindi possono essere ritenute “desiderabili” come presidi necessari al funzionamento del sistema);
 - quali non ne hanno o l'hanno persa nel corso del tempo con l'evoluzione dei processi di spesa (e quindi possono essere ritenute “dannose” per l'efficienza e l'efficacia della politica della spesa);

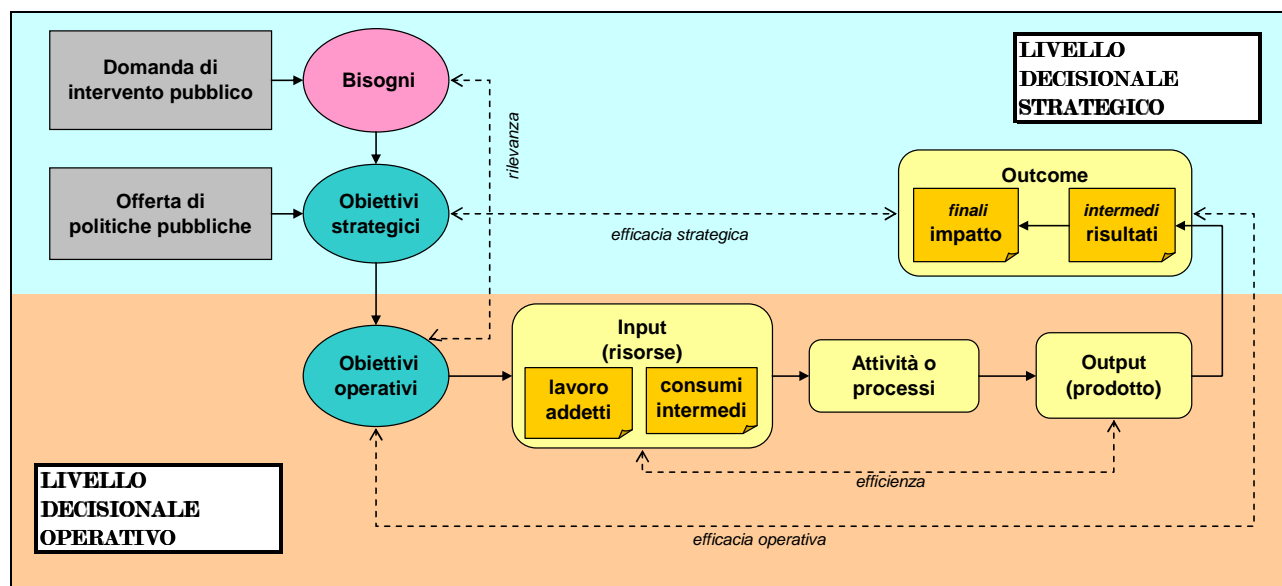
¹⁴ Il riferimento teorico è solitamente alla “Political Economy” (Alt e Lowry, 1994; Persson e Tabellini, 2005), ma come si è visto nel paragrafo 3.1 le argomentazioni di base si rintracciano in letteratura già molto più indietro nel tempo. Un ruolo rilevante è attribuito agli assetti politici e elettorali (Poterba e Von Hagen, 1999), ma anche alle istituzioni di bilancio, che producono risultati diversi se concentrano la decisione nelle mani dell'esecutivo (assetto gerarchico) o se le delegano a una molteplicità di attori (assetto collegiale) (su questi temi si rimanda a Scartascini e Filc 2004).

- quali infine sono causate da semplice inefficienza gestionali (e producono quindi inerzia nella spesa dovuta ai comportamenti degli amministratori). Queste ultime vanno distinte rispetto a possibili comportamenti “elusivi” delle amministrazioni messi in atto per aggirare rigidità non giustificabili che si collocano in fasi diverse e precedenti rispetto a quella gestionali, rigidità che possono essere di tipo normativo o regolamentare e coinvolgono attori diversi rispetto alla amministrazioni incaricate della gestione.

La questione non è semplicemente tassonomica. La tipologia di vincolo, infatti, può suggerire con quali strumenti agire, mentre avere chiaro quale sia la fase del processo della spesa nella quale si colloca la singola rigidità è fondamentale per poter garantire l’efficacia dell’intervento: se si agisce su un vincolo a monte o a valle l’effetto può essere trascurabile perché devo tenere conto degli effetti complementari e delle interazioni tra incentivi negli stadi intermedi. La figura 2 riassume l’intero processo di attuazione della spesa evidenziandone le fasi principali.

Il processo si articola secondo uno schema che va dalla decisione sulle strategie di policy, assunte dall’esecutivo e approvate dal Parlamento – che contemperano tutte le varie dimensioni in gioco nella determinazione del livello e della composizione della spesa – alla loro attuazione operativa da parte delle amministrazioni preposte. La figura mostra la distinzione tra i due livelli decisionali, strategico e operativo, evidenziando anche i criteri attraverso cui il processo può essere valutato in relazione alle singole fasi: l’efficacia se si guarda agli obiettivi strategici rispetto agli *outcome* delle politiche; l’efficienza se si guarda alle relazioni che legano gli input agli output dei processi operativi; la rilevanza se si guarda infine al nesso tra gli obiettivi operativi scelti dalle amministrazioni e i bisogni o le finalità generali della politica di bilancio.

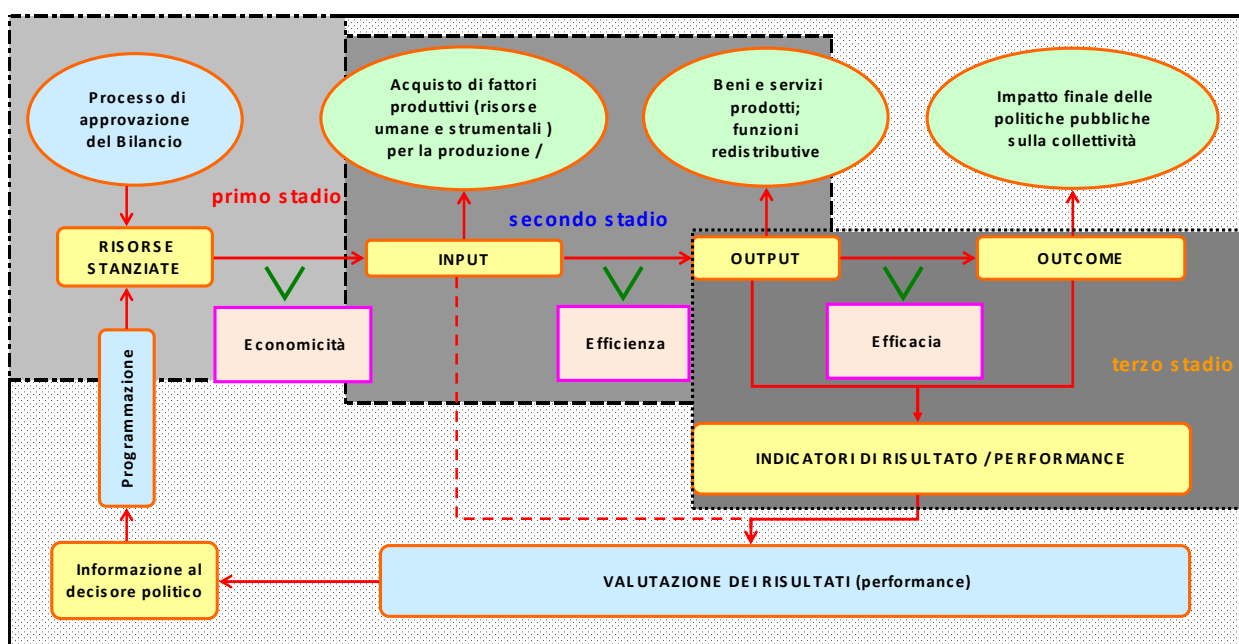
Fig. 2 - Il processo di attuazione della spesa pubblica: i livelli decisionali



La figura 3 illustra il percorso che si svolge parallelamente in termini di processo di allocazione delle risorse finanziarie dal bilancio dello Stato: in questo caso si passa da un livello di decisione strategica rappresentato dalla *formazione* della previsione di spesa (il primo stadio, in cui si definiscono gli stanziamenti approvati da Parlamento su proposta dell’esecutivo), al livello operativo della *gestione* delle risorse (il secondo stadio in cui si effettuano i pagamenti per acquisire

gli input necessari all'attività pubblica), alla *erogazione dei servizi* (il terzo stadio che attua le decisioni strategiche prese dalle singole amministrazioni); segue la *verifica* degli effetti delle varie politiche cui le amministrazioni danno attuazione attraverso interventi specifici (esercitando anche attività di monitoraggio dei risultati), fino al feedback sulla programmazione delle risorse per l'anno successivo ottenuto dalla valutazione dei risultati raggiunti. Va subito precisato che la maggiore attenzione degli attori coinvolti nel processo si manifesta solitamente nella prima parte del processo. Scarsissima è nel nostro Paese l'attenzione alla fase di verifica dei risultati delle politiche e quindi a quella del suo impatto sulla programmazione. La fase finale della verifica assume più spesso la forma di *controllo* sull'operato delle amministrazioni, come si illustrerà oltre.

Fig. 3 - Il processo di attuazione della spesa pubblica: l'allocazione delle risorse finanziarie



Sulla base di questa descrizione del processo di spesa è possibile definire una griglia da utilizzare come strumento per l'individuazione dei vincoli che caratterizzano il processo stesso. Questa griglia deve classificare i vincoli in base alla loro *natura* e alla *fase del processo* in cui si manifestano. Si tratta di due informazioni essenziali per comprendere le *motivazioni* alla base della presenza dei vincoli e per stabilire se sia o meno opportuno e desiderabile una loro rimozione ovvero sostituzione con strumenti di tipo diverso. La tavola 5 rappresenta un tentativo in questa direzione. Nel seguito si effettua, a titolo di esempio, un'analisi che si concentra su una parte della griglia segnalata in grigio: la fase decisionale di formazione e gestione del processo di allocazione delle risorse finanziarie e la presenza di vincoli di natura giuridico-contabile e amministrativo gestionale.

Tav. 5 – Intersezione tra la natura dei vincoli e la fase del processo della spesa

NATURA DEL VINCOLO	FASE DEL PROCESSO DI DETERMINAZIONE DELLA SPESA			
	Formazione della decisione di politica di bilancio	Formazione della decisione di allocazione delle risorse finanziarie	Gestione delle risorse	Comportamento di spesa effettivo degli enti responsabili
Politico-istituzionale	Assetto Stato: Repubblica Parlamentare (rapporti Governo-Parlamento, ruolo Presidenza della Repubblica nella promulgazione delle leggi di spesa, ecc.)	Patto di Stabilità e crescita: impegni presi con il Programma di Stabilità	Obbligo di rendicontazione dell'andamento del fabbisogno di cassa in corso d'anno (L. 468/1978) e eventuale correzione scostamenti	Feedback da elezioni
	Rappresentanza parlamentare: Legge elettorale e controllo cittadini	Regolamentazione poteri di emendamento di Governo e Parlamento a LF		Feedback da Controllo strategico sulle politiche
	Livelli di Governo: articolazione territoriale, funzioni, sedi istituzionali di confronto tra livelli di Governo, decentramento podestà legislativa	Patto di Stabilità interno e Patti per la salute	Grado autonomia di spesa (e impositiva)	Incentivi/sanzioni impliciti (responsabilizzazione effettiva)
	Ruolo rappresentanza associazioni delle categorie economiche nella prassi	Tavoli di concertazione su interventi di spesa e tassazione		
Giuridico-contabile	Obbligo di copertura della spesa (art. 81, comma 4, della costituzione)	LB legge formale (Costituzione)	Vincoli a integrazione delle risorse in corso d'anno	Feedback da Controllo di legittimità
	Coordinamento della finanza pubblica (L. 468/1978)	Iter approvazione parlamentare LB e LF	Assestamento di Bilancio	Feedback da Obbligo di rendicontazione
		Obbligo presentazione Relazioni Tecniche per provvedimenti di variazione entrate e maggiori spese	Vincoli a riallocazione risorse (con eccezioni) e utilizzo fondi di riserva	
		Autorizzazione spese del BS per UPB		
Amministrativo-gestionale		Votazione parlamentare natura obbligatoria dei capitoli di spesa (L. 468/1978)		
		Definizione della natura dei macroaggregati di spesa a fini gestionali in FL, OI, FAB (prassi)	Definizione di capitoli rimodulabili (DL 112/2008)	Feedback da Controlli interni di gestione
		Definizione di capitoli rimodulabili (DL 112/2008)	Monitoraggio cassa MEF	

4.1 Vincoli nella fase di allocazione delle risorse: un esempio relativo agli aspetti giuridico-contabili e amministrativo-gestionali

Sulla spesa pubblica agiscono (e interagiscono) diversi vincoli normativi. Agisce in primo luogo il dettato Costituzionale, che all'art. 81 stabilisce che *“Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentato dal Governo”* specificando al comma 4 che *“ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte”*. In secondo luogo agisce la legge di bilancio (LB) che definisce gli stanziamenti, modificabili con la legge finanziaria (LF) e con la Nota di Variazione che agisce nella fase di assestamento de bilancio. In terzo luogo, ciascuna spesa trova giustificazione in apposite norme autorizzative o leggi di spesa che ne definiscono la natura e talvolta ne predeterminano l'ammontare dello stanziamento. Tutto ciò si colloca all'interno di una più ampia cornice che è definita dalla Legge di contabilità pubblica (L. 468/1978). Il risultato dell'interazione di questo insieme di norme risulta piuttosto complesso¹⁵ e non è sempre ovvio: una spesa che trova autorizzazione in una legge che attivi diritti soggettivi e obblighi di prestazioni di servizi su richiesta dei cittadini può generare necessità di risorse – non prevedibili – in contrasto con quanto previsto per quella stessa finalità dalla LB; la LB tuttavia è quella che pone un vincolo all'amministrazione nella assunzione degli impegni e nell'erogazione dei pagamenti entro lo stanziamento approvato. Non sembra che allo stato attuale il problema della gerarchia tra le norme abbia trovato una soluzione definitiva¹⁶. Il problema non è indifferente dato l'elevato numero di singole autorizzazioni di spesa (se ne contano parecchie migliaia in vigore nel 2008).

¹⁵ Su questo si rimanda a De Ioanna-Goretti (2008) p. 150 e ss.

¹⁶ Cfr. De Ioanna-Goretti (2008), Salvemini (2003), Degni (2004).

In questo paragrafo si affronta l'analisi dei vincoli di natura giuridico contabile nella decisione di bilancio. Quest'ultimo svolge una duplice funzione:

- 1) una *funzione allocativa* che lo caratterizza come *bilancio di previsione* (o per la decisione)
- 2) una *funzione esecutiva* che lo caratterizza come *bilancio gestionale* (o per la rendicontazione)

Il *bilancio di previsione* è oggetto di deliberazione parlamentare, attraverso l'approvazione della legge di bilancio (LB). La rappresentazione della spesa utilizzata a tale fine la vede ripartita in aggregati che costituiscono le cosiddette unità previsionali di base (UPB), la cui definizione si è venuta modificando nel tempo; la forma di aggregazione è definita dalla Legge in materia di contabilità pubblica (L. 468/1978 e seguenti modifiche). Il *bilancio gestionale* discende dal primo e viene redatto ai fini della gestione e della rendicontazione. In questo caso le UPB sono frazionate in capitoli e in articoli che vengono riferiti ai vari centri di responsabilità; il bilancio gestionale è adottato con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dopo l'approvazione della LB.

*La scelta di classificazione e presentazione del bilancio è alla base di una serie di vincoli: di natura giuridico-contabile per quanto concerne il bilancio di previsione, in quanto l'aggregazione in UPB assume per la spesa una funzione giuridica di limite autorizzativo riferito a quegli specifici aggregati; di vincoli di natura amministrativo-gestionale per quanto riguarda il bilancio gestionale, in quanto la classificazione guida la possibilità di effettuare riallocazioni tra le risorse destinate a vari utilizzi. Infatti "Ogni singolo atto di spesa ... dello Stato poggia ... su un duplice fondamento: uno specifico capitolo di bilancio, che ne autorizza l'esecuzione, e una vigente legge di spesa ... che ne costituisce titolo giuridico di legittimazione"*¹⁷.

Una modifica di rilievo si è avuta con la recente riforma della classificazione del bilancio. Questa è avvenuta nell'ambito di un progetto di revisione e analisi della spesa avviato dal MEF nel 2007 che, per migliorare la fruibilità del bilancio ai fini del controllo della spesa, ne ha predisposto una rappresentazione che evidenzia la destinazione delle risorse: *per cosa si spende* in luogo della precedente classificazione che evidenziava *chi spende*. In particolare, mentre lo schema precedente era incentrato sui *Centri di responsabilità* (che gestiscono le risorse), il nuovo è incentrato su *Missioni e Programmi* (le finalità perseguite con le risorse). I due diversi schemi sono riportati nella figura 4.

La struttura attuale è in vigore dal 2008. Prevede che la spesa sia classificata in 34 Missioni e 168 Programmi (ridotti a 165 nel 2009). Questi ultimi sono distinti in Macroaggregati, che rappresentano aggregazioni di capitoli per tipologie omogenee di spesa, e costituiscono le nuove UPB. Rispetto alla struttura precedente si osserva pertanto un vincolo normativo in termini di limite di spesa che si sposta a un livello più aggregato, con l'implicazione di rendere un po' meno cogente il vincolo alla riallocazione posto dalla normativa alle amministrazioni nel momento della gestione della spesa.

Le nuove UPB si distinguono in tipologie di spesa che trovano corrispondenza all'interno dei tre titoli di spesa (corrente, in conto capitale, rimborsi di prestiti):

Spesa corrente

- *Funzionamento*: si tratta degli oneri per il mantenimento della struttura del centro di responsabilità amministrativa;
- *Interventi*: sono le spese correnti destinate all'esterno dell'Amministrazione (articolate in unità previsionali di base, secondo le rispettive finalità);

¹⁷ Cfr. Monorchio-Mottura (2008), p. 120.

Fig. 4 - La struttura del bilancio di previsione annuale dello Stato

La struttura precedente



La struttura attuale



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (2007), pp. 30-31.

- *Oneri del debito pubblico*: si tratta della spesa per interessi;
- *Oneri comuni*: sono oneri generali a carico dello Stato e spese correnti riconducibili al funzionamento della struttura amministrativa con caratteristiche di attribuzione indistinta;

Spesa in c/capitale

- *Investimenti*: comprende le spese di intervento sull'economia per "investimenti diretti" (acquisti di beni ed opere immobiliari, beni mobili e macchine) e "indiretti" (trasferimenti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni produttive);
- *Altra spesa in c/capitale*: si tratta dell'aggregato residuale (le relative unità previsionali di base esprimono la finalità di spesa);

- *Oneri comuni*: sono oneri generali a carico dello Stato e spese in conto capitale riconducibili al funzionamento della struttura amministrativa con caratteristiche di attribuzione indistinta;

Rimborso prestiti

- *Rimborso del debito pubblico*: si tratta delle spese per l'estinzione dei prestiti contratti dallo Stato.

Dato il carattere autorizzativo degli stanziamenti di bilancio per le singole voci di spesa che rappresentano UPB, la modifica delle dotazioni delle diverse UPB può avvenire solo normativamente; tramite la Legge di assestamento, una volta l'anno a giugno, o tramite atti amministrativi in corso d'anno. Inoltre, le amministrazioni possono operare all'interno delle singole UPB alcune variazioni di tipo compensativo, che prima avvenivano all'interno dei capitoli, pur prevedendosi alcune eccezioni. Più in particolare, in base alla L. 468/ 1978, possono essere effettuate variazioni compensative:

- tra *capitoli della medesima UPB*, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge;
- *nell'ambito della stessa UPB di conto capitale*, anche tra stanziamenti disposti da leggi diverse, a condizione che si tratti di leggi che finanzino o rifinanzino lo stesso intervento.

Al vincolo in termini di tetto di spesa (limite autorizzativi) posto dalla normativa si affiancano quindi anche *vincoli sulla natura e la composizione della spesa* che trovano origine *nella prassi contabile* e che intervengono nella fase gestionale.

Un elemento importante da tenere presente al momento di determinare il grado di rigidità della spesa pubblica è il concetto di *spesa obbligatoria*, che determina rigidità di estrema rilevanza, come appare anche dal limite posto alle variazioni compensative all'interno della medesima UPB. Le spese obbligatorie sono definite come oneri di natura inderogabile e indifferibile; si tratta in altri termini di “*spese di natura inderogabile e indilazionabile, che non possono essere sospese o rinviate neanche in caso di insufficiente stanziamento di bilancio (es. gli stipendi ai dipendenti e le pensioni)*”¹⁸.

La definizione della natura obbligatoria o discrezionale della spesa deriva da un'interpretazione della norma autorizzativa affidata alla contabilità¹⁹, che deve tradurre il significato intrinseco della norma in attributi della spesa che vincolano il comportamento dell'amministrazione incaricata di gestirla. Si tratta di attributi che richiedono un monitoraggio continuo e un ripensamento almeno periodico delle decisioni inizialmente prese, in relazione al forte margine di discrezionalità nella definizione, ad esempio, di ciò che non può essere rinviato o rimodulato in base a revisioni di contratti o di accordi (tipico è l'esempio dei fitti che spesso finiscono tra questa categoria di spese); oppure in relazione a una normativa in continua evoluzione che potrebbe sovrapporsi o interagire con le autorizzazioni varate lontano nel tempo. Questi attributi sono sottoposti ad votazione parlamentare, divenendo pertanto vincolanti sotto il profilo normativo in quanto sono inseriti in *un allegato al bilancio di previsione che viene approvato con*

¹⁸ Cfr. Monorchio-Mottura (2008), p.133.

¹⁹ Così ad esempio De Ioanna-Goretti (2008), p. 153.

un apposito articolo della LB. L'allegato riporta l'elenco esplicito dei capitoli relativi alle "spese obbligatorie" di tutti i Ministeri²⁰.

Per questa categoria di spese, le eventuali deficienze degli stanziamenti di bilancio vengono fronteggiate attraverso il ricorso alle risorse stanziare in uno specifico fondo di riserva istituito tra le spese correnti del MEF il cui importo è definito in un apposito articolo della LB; in caso di insufficienza del fondo il governo deve proporre al Parlamento un'integrazione di risorse in sede di assestamento delle previsioni.

Come Allegato tecnico al Disegno di LB (DL), nello Stato di previsione del MEF, la Tabella 2 indica la disaggregazione dei macroaggregati in capitoli con indicazione del carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale dei capitoli di spesa sottostanti. La tavola 6 ne riporta un esempio, tratto dal DLB del 2008; la freccia segnala l'attributo di spesa obbligatoria.

Tav. 6 – L'identificazione delle spese obbligatorie nella Legge di Bilancio

				02/07/13			
Missione Programma Macroaggregato Centro di Responsabilità				Previsioni secondo la legge di Bilancio anno finanziario 2008	Previsioni assestate anno finanziario 2008	Variazioni che si propongono	Previsioni risultanti anno finanziario 2009
	1.2	1.2 Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio (29.2)	RS CP CS	262.974.730 976.699.212 626.376.618	412.521.049 627.336.050 979.384.594	-356.379.634 2.223.166.163 1.978.665.373	56.141.415 2.850.321.233 2.859.336.967
	1.2.1	FUNZIONAMENTO	RS CP CS	39.534.950 329.729.869 341.655.336	47.969.754 338.092.020 354.929.377	-24.078.919 -49.370.131 -87.829.604	23.890.236 289.322.499 296.999.773
		DIPARTIMENTO DEL TESORO	RS CP CS	7.421.799 40.079.053 41.342.359	7.116.610 41.650.569 44.347.951	-5.673.087 -768.462 -2.946.028	1.443.323 40.862.108 41.451.023
1371	1371	COMPETENZE ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE (1.1.1.2) (1.1.2/50%; 1.3.2/50%)	RS CP CS	404.768 408.402 800.000	826.143 408.402 800.000	-435.547 7.759 -284.345	390.596 416.161 515.655
1374	1374	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. (1.1.1) (1.1.2/50%; 1.3.2/50%) (SPESE OBBLIGATORIE) (VEDI NOTA)	RS CP CS	15.097.768 15.097.768 15.097.768	16.282.777 16.282.777 16.282.777	1.729.527 1.729.527 1.729.527	17.982.304 17.982.304 17.982.304
1377	1377	EQUO INDENNIZZO AL PERSONALE CIVILE PER LA PERDITA DELL'INTEGRITA' FISICA SUBITA PER INFIRMITA' CONTRAITA PER CAUSA DI SERVIZIO (1.4.1) (1.1.2/50%; 1.3.2/50%) (SPESE OBBLIGATORIE)	RS CP CS	PER MEMORIA PER MEMORIA 30.000	30.000 30.000 30.000	30.000 30.000 30.000	PER MEMORIA PER MEMORIA 30.000
Note esplicative							
<small>1374: VARIAZIONE PRODOTTA IN BELAZIONE AI 1.1.2/50% E 1.3.2/50% PER LA FIDUCIARITA' DEI 1.1.2/50%</small>							

La tavola 7 riporta, con riferimento agli stanziamenti iniziali del Bilancio di previsione del 2009, la dimensione di tali spese classificata per categoria economia economica. La Tabella è tratta dal *Rapporto sulla spesa pubblica delle Amministrazioni Centrali dello Stato* redatto dal Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello stato, appena pubblicato, che alla classificazione della spesa per natura dedica una trattazione specifica. Se ne evince che in fase di programmazione quasi il 40 per cento viene "normativamente battezzato" come spesa obbligatoria.

Un'ulteriore classificazione di natura contabile che rileva all'interno delle UPB nella fase di quantificazione degli stanziamenti è quella che distingue tra tre principali tipologie di spese:

- i cosiddetti *fattori legislativi*, cioè gli oneri derivanti da fattore legislativo (FL): si tratta di spese per cui la legge istitutiva qualifica e quantifica in modo rigido l'ammontare dello stanziamento. Queste spese sono caratterizzate dal massimo grado di rigidità. Non possono essere modificate con la LB ma richiedono altre leggi di carattere sostanziale;

²⁰ In particolare l'elenco è riportato nella *Tavola 1 allegata allo stato di previsione del MEF*. Oltre alle spese obbligatorie riporta le "spese d'ordine", cioè quelle connesse con l'accertamento e la riscossione delle entrate.

Tav. 7 – Spese obbligatorie per categoria economica. Bilancio 2009 (milioni di euro)

Categoria economica	Spese obbligatorie	
	milioni di euro	Percentuale sulla spesa complessiva
TITOLO I - SPESE CORRENTI	211.212,5	43,4
Redditi da lavoro dipendente	66.758,8	73,1
Consumi intermedi	1.408,4	18,3
Imposte pagate sulla produzione	4.862,1	99,9
Trasferimenti correnti ad A.P.	37.885,3	17,8
Trasferimenti correnti a famiglie e isp	1.697,3	43,3
Trasferimenti correnti ad imprese	1,0	0,0
Trasferimenti correnti all'estero	645,0	43,2
Risorse proprie UE	17.000,0	100,0
Interessi passivi e redditi di capitale	65.108,5	80,1
Poste correttive e compensative	15.319,1	28,4
Ammortamenti	-	0,0
Altre uscite correnti	527,1	6,9
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	359,8	0,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-	0,0
Contributi agli investimenti	150,0	0,7
Contributi agli investimenti alle imprese	-	0,0
Contributi agli investimenti a famiglie e Isp	-	0,0
Contributi agli investimenti all'estero	130,7	63,9
Altri trasferimenti in conto capitale	-	0,0
Acquisizioni di attività finanziarie	79,0	22,6
Totale complessivo	211.572,3	39,4

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (2009a), p. 52.

- gli *oneri inderogabili* (OI): sono le spese che, sebbene non legate direttamente a specifiche disposizioni legislative, derivano da obbligazioni contrattuali o vincolate a particolari meccanismi o parametri che autonomamente ne regolano l'evoluzione. I parametri e i meccanismi a loro volta possono essere determinati per da atti normativi. Queste spese ricadono sostanzialmente tra quelle aventi natura obbligatoria;
- le *spese discrezionali*, o il cosiddetto fabbisogno (FB): sono gli stanziamenti non prefissati legislativamente, la cui copertura non è rappresentata da specifici “mezzi per farvi fronte”, ma dall'equilibrio complessivo fissato dalla legge di bilancio e in coerenza con i vincoli di finanza pubblica. Si tratta principalmente delle spese di funzionamento. Nell'ambito di queste spese viene comunque indicata una quota “vincolata” che viene inclusa nell'aggregato della spesa obbligatoria (in quanto non può comunque essere ridotta senza generare un debito a carico dell'amministrazione).

Nella fase di predisposizione del bilancio di previsione le Amministrazioni di fatto si trovano a poter formulare proposte sull'allocazione e sulla dimensione dei singoli stanziamenti solo relativamente alla quota di spesa riconducibile alle esigenze di “fabbisogno”. Questo ulteriore classificazione della spesa, pur rispondendo ad esigenze giustificate di controllo della spesa per le

componenti che potrebbero generare problemi, se non vincolate, tuttavia riduce particolarmente i margini di responsabilità nella programmazione e nella gestione delle risorse. Il rischio che le amministrazioni siano deresponsabilizzate appare chiaramente quando si guarda alla composizione degli stanziamenti di competenza tra le diverse componenti qui menzionate.

La tavola 8 si riferisce agli stanziamenti di bilancio del 2009 per le spese finali (che escludono le spese del titolo III destinate al rimborso del debito pubblico e quindi rigide per definizione). Solo il 7 per cento circa della spesa sia costituito da spese di fabbisogno (o discrezionali), mentre oltre il 65 per cento sia classificato come onere inderogabile e il 27 per cento circa in spese connesse con il fattore legislativo.

Tav. 8 – La classificazione della spesa per natura dell’obbligo (2009)

Titolo e Categoria economica	FABBISOGNO		FATTORE LEGISLATIVO		ONERI INDEROGABILI	
	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%	Milioni di euro	%
TITOLO I - SPESE CORRENTI	34.451,5	7,1	105.879,5	21,8	346.428,3	71,2
Redditi da lavoro dipendente	2.110,8	2,3	3.458,0	3,8	85.802,2	93,9
Consumi intermedi	4.439,7	57,6	1.060,3	13,8	2.209,6	28,7
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,0	-	-	4.864,4	100,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	20.630,0	9,7	94.985,8	44,5	97.643,9	45,8
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	437,5	11,2	561,4	14,3	2.923,8	74,5
Trasferimenti correnti a imprese	12,7	0,4	1.050,8	31,8	2.241,4	67,8
Trasferimenti correnti a estero	37,9	2,5	487,5	32,7	967,4	64,8
Risorse proprie cee	-	-	-	-	17.000,0	100,0
Interessi passivi e redditi da capitale	2.174,1	2,7	115,6	0,1	79.030,4	97,2
Poste correttive e compensative	4.503,1	8,3	274,1	0,5	49.250,7	91,2
Ammortamenti	-	-	-	-	889,9	100,0
Altre uscite correnti	105,2	1,4	3.886,0	51,2	3.604,5	47,5
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	2.388,1	4,7	44.122,4	87,2	4.078,1	8,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2.375,6	48,8	2.399,3	49,3	93,1	1,9
Contributi agli investimenti	0,7	0,0	18.102,0	88,3	2.388,6	11,7
Contributi agli investimenti ad imprese	11,3	0,1	10.216,9	96,7	335,6	3,2
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	-	-	95,5	100,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti a estero	-	-	73,8	36,1	130,7	63,9
Altri trasferimenti in conto capitale	0,5	0,0	12.964,0	92,5	1.051,0	7,5
Acquisizioni di attività finanziarie	-	-	270,9	77,4	79,0	22,6
Totale complessivo	36.839,6	6,9	150.001,9	27,9	350.506,4	65,2

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (2009a), p. 53.

Nella prassi vi è inoltre una terza classificazione della spesa che condiziona la gestione e che registra la presenza, su un capitolo o su sue porzioni, di un obbligo cosiddetto “giuridicamente perfezionato” nei confronti di soggetti esterni, come nel caso di contratti pluriennali. L’attributo che segnala questa caratteristica della spesa – evidenziato tramite un asterisco nei documenti di bilancio – “consente di indicare in fase di formazione del bilancio che una quota della dotazione delle risorse ha già una destinazione assegnatagli negli anni precedenti e sulla quale non può operare alcuna forma di riduzione”²¹. Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali indica che le spese “asteriscate” nel bilancio di previsione 2009 costituivano il 17 per cento delle spese di fabbisogno, che vengono generalmente identificate come la componente discrezionale per antonomasia.

²¹ Cfr. Ragioneria Generale dello Stato (2009b), p.53.

La sovrapposizione delle tre classificazioni – che comportano a seconda dei casi la predeterminazione o l'incomprimibilità o una ridotta flessibilità degli stanziamenti – porta secondo i calcoli della RGS a vincolare di fatto circa il 94 per cento delle risorse già nella fase di formazione del bilancio. A questi vincoli si aggiungono poi quelli dovuti a farraginosità delle procedure e alle complessità della pratica contabile, che intervengono nella fase della gestione.

L'esigenza di recuperare maggiori margini di flessibilità in fase di formazione ha portato il legislatore nel 2008 a concedere ai Ministeri nella formulazione della proposta di bilancio una ulteriore possibilità di riallocazione delle risorse; ciò è avvenuto in occasione di interventi di riduzione degli stanziamenti attuati in maniera orizzontale, con il D.L. 112/2008, e quindi difficilmente ripartibili su una così pesantemente predeterminata. In particolare, è stata concessa per l'esercizio 2009 la possibilità di "rimodulare" tra i Programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna Missione con riferimento ad alcune componenti della spesa. Questa facoltà è stata poi estesa anche al 2010 in sede di conversione del D.L. 78/2009. Le spese cosiddette "rimodulabili" sono definite come quelle "per le quali l'amministrazione ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, su tutte le variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione". Tra queste sono state incluse anche spese autorizzate da disposizioni legislative che definiscono l'importo complessivo delle risorse ma non ne individuano i parametri e i criteri per il loro utilizzo (prevalentemente quelle classificate sotto gli attributi FL e FB)²². Il requisito della rimodulabilità è indicato nel DLB, in un apposito Allegato tecnico allo Stato di previsione del MEF in cui i macroaggregati sono disaggregati per capitoli con indicazione del carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa e dove si aggiunge una R ad indicare la possibilità di rimodulazione. La tavola 9 ne riporta un esempio.

Tav. 9 – L'identificazione delle spese rimodulabili

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

020/578/23

Missione		Previsioni secondo la legge di Bilancio anno finanziario 2008	Previsioni assestate anno finanziario 2008	Variazioni che si propongono	Previsioni risultanti anno finanziario 2009	
Programma	Macroaggregato					
Centro di Responsabilità						
1490	1490	RS CP CS	5.178.472 51.000.000 51.000.000	4.273.606 73.217.000 73.217.000	<<< <<< <<<	4.273.606 45.904.818 45.904.818
1590	1590	RS CP CS	434.688 3.922.881 3.922.881	826.332 3.922.881 3.922.881	<<< <<< <<<	<<< 2.727.599 2.727.599
1592	1592	RS CP CS	15.000.000 PER MEMORIA 15.000.000	1.783.820 PER MEMORIA 1.783.820	<<< <<< <<<	<<< PER MEMORIA PER MEMORIA
1609	1609	RS CP CS	<<< PER MEMORIA PER MEMORIA	<<< PER MEMORIA PER MEMORIA	<<< <<< <<<	<<< PER MEMORIA PER MEMORIA
1613	1613	RS CP CS	2.098.899 2.098.000 4.194.899	<<< 2.098.000 2.098.000	<<< <<< <<<	<<< 2.038.000 2.038.000

²² In particolare, la norma prevede che: "Fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, ... nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica ..., possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le variazioni tra spese di funzionamento e quelle per interventi sono consentite entro il limite massimo del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti".

Nel bilancio di previsione 2009 la percentuale di spesa potenzialmente rimodulabile si aggira intorno al 5 per cento. La tavola 10 mostra l'incrocio tra la classificazione in base alla natura dell'autorizzazione di spesa e l'attributo di rimodulabilità associato alle medesime voci. La rimodulabilità caratterizza il 76 per cento delle spese di fattore legislativo (soprattutto quelle in conto capitale), quasi il 19 per cento di quelle di fabbisogno (quasi interamente nella voce consumi intermedi) e, come atteso, solo il 5 per cento degli oneri inderogabili (per voci di varia natura).

Tav.10 – La classificazione della spesa per natura autorizzativi e rimodulabilità (2009)

Tav. A1 - Spese finali del bilancio dello Stato per natura

	Spesa totale		di cui: rimodulabili	
	Milioni di euro	Valori %	Milioni di euro	Valori %
Spesa totale bilancio dello Stato	537.348	100,0	24.839	100,0
Oneri inderogabili	350.500	65,2	1.304	5,2
Trasferimenti correnti alla PA	97.644	18,2	20	0,1
Redditi da lavoro dipendente	85.795	16,0	0	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	79.030	14,7	0	0,0
Poste correttive e compensative	49.251	9,2	0	0,0
Altro	38.779	7,2	1.284	5,2
Fattore legislativo	150.002	27,9	18.900	76,1
Trasferimenti correnti alla pa	94.986	17,7	1.858	7,5
Contributi agli investimenti alla PA	18.102	3,4	3.458	13,9
Altri trasferimenti in c/capitale	12.964	2,4	6.469	26,0
Contributi agli investimenti ad imprese	10.217	1,9	3.777	15,2
Altro	13.733	2,6	3.338	13,4
Fabbisogno	36.846	6,9	4.635	18,7
Trasferimenti correnti alla PA	20.630	3,8	45	0,2
Poste correttive e compensative	4.503	0,8	0	0,0
Consumi intermedi	4.440	0,8	3.446	13,9
Invest. nti fissi lordi e acq. ti di terreni	2.376	0,4	752	3,0
Altro	4.898	0,9	392	1,6

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato (2009b), Appendice.

L'introduzione permanente della "rimodulabilità" è tra le modifiche previste nel disegno di legge di riforma della contabilità e finanza pubblica attualmente in discussione in Parlamento.

5. La verifica dei risultati: tra valutazione e controlli

I sistemi dei controlli sono riconducibili a due diverse tradizioni²³:

1. la tradizione francese (seguita dal nostro Paese) che intende il controllo (contre-rôle) soprattutto come verifica e si basa sul controllo di legittimità e regolarità contabile su singoli atti. Lo strumento su cui si fa leva è il controllo contabile;

²³ Per una rassegna di studi relativi ai controlli sulla spesa pubblica si rimanda agli atti dei Convegni Banca d'Italia (1994, 1999).

2. la tradizione anglosassone dove il controllo ha una finalità più di indirizzo dell'attività e che si basa sul controllo di gestione (mutuato dall'impresa privata). Lo strumento per il contenimento della spesa è la valutazione ex post dei risultati rispetto agli obiettivi.

L'assetto organizzativo e la mentalità burocratica richiesta nei due contesti sono estremamente diverse. I due processi sono coerenti con processi di costruzione del bilancio basati rispettivamente su presupposti anch'essi molto diversi:

- una assunzione di obiettivi finanziari (di aumento o riduzione di poste rispetto all'esercizio precedente);
- la fissazione di obiettivi fisici (di prestazione di servizi) per i quali è stanziata una data somma che in relazione a quegli obiettivi va giustificata

Un sistema basato su *controlli preventivi di legittimità* e su *controlli successivi dei revisori dei conti*, come quello tradizionalmente sviluppatosi in Italia, è in grado per sua natura di cogliere solamente le irregolarità formali. Non può garantire di per sé il conseguimento di un uso efficiente delle risorse: l'impostazione è tale che si dovrebbero predefinire in dettaglio principi e criteri di valutazione, oppure si dovrebbe attribuire a un autorità centrale il compito di entrare nel merito delle scelte delle singole amministrazioni, con ovvi rischi di concentrazione del potere amministrativo.

In Italia negli anni ottanta si è sviluppato un ampio dibattito sul tema della separazione tra funzioni di indirizzo politico e controllo democratico (parlamento) e gestione (esecutivo). A tale dibattito tuttavia non si è inizialmente accompagnata a una analoga discussione sul sistema dei controlli. Si è dovuto attendere fino alla fine degli anni novanta per introdurre una riforma che intervenisse anche su questo settore (con il D.Leg. 286/1999). L'attuale sistema dei controlli è articolato su:

- il *controllo di regolarità amministrativa e contabile* mirato a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- il *controllo di gestione* finalizzato alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa (per ottimizzare rapporto costi/risultati);
- la *valutazione della dirigenza* per valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale;
- il *controllo strategico* mirato a valutare l'adeguatezza delle scelte di attuazione dei programmi in termini di risultati conseguiti e obiettivi predefiniti

L'Italia quindi ha introdotto da tempo sistemi di *controlli orientati ai risultati*, tuttavia permane un conflitto tra obiettivi sostanziali di efficienza ed efficacia – nonostante questi siano declinati nelle norme – e l'assetto formale della gestione e del controllo contabile delle procedure di spesa. In particolare, viene dato troppo spesso scarso seguito alle risultanze dei controlli ex post:

- sia nel processo di controllo di gestione (indicatori di performance e verifica rispondenza risultati/obiettivi);
- sia ai fini del processo di allocazione delle risorse di bilancio (Note preliminari e feedback su stanziamenti anno successivo);
- sia per i controlli più tradizionali (approvazione parlamentare del Rendiconto che prende solo atto della avvenuta gestione e discussione della connessa relazione della Corte dei Conti).

In sintesi il nostro Paese basa ancora il controllo della spesa principalmente sullo strumento contabile, ponendo una forte enfasi sulla natura inderogabile della base normativa autorizzatoria sottostante. Pur avendo avviato nell'ultimo decennio un percorso verso forme di controllo più orientate ai risultati, permangono ancora vincoli di natura giuridico-contabile ex ante che rischiano di deresponsabilizzare la dirigenza delle amministrazioni. Di fatto i vincoli di natura contabile svuotano la possibilità di perseguire obiettivi sostanziali di efficienza anche se stabiliti anch'essi in via normativa. Occorre, per evitare ciò, garantire un forte coordinamento dei vincoli nei vari stadi (presidi da mantenere coerenti con vincoli da rimuovere) che assicuri la coerenza e la massima efficacia del sistema.

La questione delle rigidità in generale non può essere vista indipendentemente dall'architettura dei controlli per creare incentivi premianti per il conseguimento di una efficacia ed efficienza maggiore dell'intero processo di spesa.

6. Conclusioni

I fattori che spiegano la scarsa manovrabilità della spesa sono vari. Nel lavoro si tenta di individuare le principali rigidità analizzando il processo di spesa attraverso le sue varie fasi, a partire dalla decisione macroeconomica presa nell'ambito della politica di bilancio, fino alla effettiva esecuzione dei singoli atti di spesa. La scelta di questo approccio deriva dalla convinzione che per stabilire se e come rimuovere eventuali rigidità non desiderabili occorre guardare contemporaneamente sia alla natura delle rigidità (politico-istituzionale, giuridico-contabile, amministrativo-gestionale, tecnico) sia alla fase del processo in cui si esse si manifestano (formazione della decisione di politica di bilancio, formazione della decisione di allocazione delle risorse finanziarie attraverso il BS, gestione delle risorse, comportamento di spesa effettivo degli enti responsabili). La tipologia di vincolo, infatti, può suggerire con quali strumenti agire, mentre avere chiaro quale sia la fase del processo della spesa nella quale si colloca la singola rigidità è fondamentale per poter garantire l'efficacia dell'intervento: se si agisce su un vincolo a monte o a valle l'effetto può essere trascurabile perché devo tenere conto degli effetti complementari e delle interazioni tra incentivi negli stadi intermedi.

L'attuazione della politica di bilancio avviene attraverso un processo di decisioni e azioni concettualmente riassumibile in alcuni passaggi che collegano varie nozioni di spesa pubblica (offerta di beni e servizi o trasferimenti; risorse finanziarie corrispondenti per l'aggregato della PA; spesa erogata attraverso il bilancio dello Stato; stanziamenti del bilancio dello Stato approvati dal Parlamento che costituiscono le autorizzazioni di spesa sottostanti), intercettandole in momenti diversi, con significati diversi, riferite ad aggregati diversi, contabilizzate con criteri diversi.

A monte del processo le scelte collettive sulla dimensione e le finalità dell'intervento pubblico, che sono articolate e talvolta contraddittorie in quanto riflettono assetti sociali e rapporti di forza politici che mutano dinamicamente nel tempo; il processo decisionale e l'ingegneria che lo regola risentono degli assetti sociali e dei rapporti di forza politici prevalenti, ma tendono ad adeguarvisi con inerzia. Le rigidità che si manifestano in questa fase del processo di spesa possono in molti casi essere semplici manifestazioni del meccanismo attraverso cui la collettività perviene alle proprie decisioni e almeno in parte risultano pertanto "giustificate" nel loro ruolo di strumenti per la composizione dei vari interessi in gioco e degli equilibri che determinano le scelte collettive; la loro rimozione o la loro modifica, attraverso interventi di riforma di procedure e regole, assume un carattere politico (che appartiene anch'esso al processo delle scelte collettive). Altro sono le

rigidità frutto di fattori tecnici o di carenze informative, su cui è possibile intervenire per recuperare efficienza.

La conversione delle decisioni sull'intervento nelle risorse finanziarie necessarie vede prevalere questioni legate all'efficienza tecnica dell'allocazione delle risorse e all'efficacia delle politiche. Nel passaggio alle risorse erogate dal bilancio dello Stato, per una sua spesa diretta o per trasferire risorse agli altri enti pubblici, le rigidità della spesa si collegano all'assetto istituzionale dello Stato e ai rapporti che regolano la finanza dei vari livelli di governo. Rilevano anche le procedure di erogazione della spesa che spesso appaiono farraginose e concorrono alla formazione di parte dei consistenti residui registrati dal bilancio a fine anno. Rilevano anche i sistemi di rendicontazione del rispetto dei vincoli posti dalle somme impegnate, la cui disfunzione si manifesta attraverso l'emersione periodica di debiti fuori bilancio.

Gli stanziamenti di bilancio infine costituiscono l'aggregato che attiva l'intero processo di spesa; sono l'aggregato su cui effettivamente i governanti agiscono, sottoponendo al Parlamento le proprie proposte di spesa e riuscendo ad imporle sulla base dei rapporti politici di forza tra i gruppi di interesse che rappresentano. Negli ultimi anni questa fase del processo si è rivelata nel nostro Paese sempre più complessa, specie la discussione della legge finanziaria, portando ad una crescente presentazione degli emendamenti sia da parte della maggioranza che dell'opposizione e, più recentemente, ad una approvazione anticipata per decreto delle principali misure. Questa fase del processo di spesa è sottoposta a rigidità che derivano da vincoli insiti nella natura stessa di autorizzazione dell'aggregato di spesa.

Concentrando l'attenzione sulla fase del processo che riguarda lo stanziamento, si rileva che al vincolo in termini di tetto di spesa (limite autorizzativi) posto dalla normativa si affiancano *vincoli sulla natura e la composizione della spesa*, determinati da attributi con cui si "battezzano" i capitoli di spesa (o loro porzioni). Si classificano così le spese tra *obbligatorie e non*; tra riconducibili a fattori legislativi, oneri inderogabili o fabbisogno di spesa; tra spese per cui sussistono obblighi "giuridicamente perfezionati" nei confronti di terzi. La sovrapposizione delle tre classificazioni vincola di fatto, con diversi gradi di *enforcement*, circa il 94 per cento delle risorse già nella fase di formazione del bilancio. A questi vincoli si aggiungono poi quelli dovuti a farraginosità delle procedure e alle complessità della pratica contabile, che intervengono nella fase della gestione. Infine dal 2008 è stata introdotto un attributo di "rimodulabilità" tra i Programmi all'interno delle dotazioni finanziarie di ciascuna Missione con riferimento ad alcune componenti della spesa, che nel bilancio di previsione 2009 interessa una percentuale di spesa intorno al 5 per cento. La rimodulabilità caratterizza il 76 per cento delle spese di fattore legislativo (soprattutto quelle in conto capitale), quasi il 19 per cento di quelle di fabbisogno (quasi interamente nella voce consumi intermedi) e, come atteso, solo il 5 per cento degli oneri inderogabili (per voci di varia natura).

Bibliografia

- Alier, M. (forthcoming), "Measuring Budget Rigidities in Latin America", *IMF Working Paper*.
- Alt, J.E., e R.C. Lowry (1994), "Dividend Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States", *American Political Science Review*, Vol. 88, No. 4, December.
- Atkinson, P. e P. van den Noord (2001), "Managing Public Expenditure: Some Emerging Policy Issues and a Framework for Analysis", in Banca d'Italia (2001).
- Balassone, F., B. Mazzotta e D. Monacelli (2008), "I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi", *Strumenti e metodi*, n. 1, Ragioneria Generale dello Stato.
- Banca d'Italia (1994), *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Atti del Convegno, Perugia, 9-10 giugno.
- , (1999), *I controlli delle gestioni pubbliche*, Atti del Convegno, Perugia, 2-3 dicembre.
- , (2001), *Fiscal Rules*, Atti del III Workshop on Public Finance, Perugia (http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fisc_rules).
- Blejer, M.I. and A. Cheasty (1991), "The measurement of fiscal deficits: analytical and methodological issues", *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, pp. 1644-78.
- Brosio, G. (1993), *Economia e finanza pubblica*, Carocci, Roma.
- Cosciani, C. (1991), *Scienza delle finanze*, edizione completamente rinnovata a cura di Bises, Campa, Dallera e Paladini, Utet, Torino.
- De Ioanna, P. e C. Goretti (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Degni, M. (2004), *La decisione di bilancio nel sistema maggioritario: attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana*, Ediesse, Roma
- Di Majo, A., e A. Pedone (1985), *Elementi di Scienza delle finanze*, La Nuova Italia, Firenze.
- Di Majo, A. (2004), "Giovanni Montemartini nella teoria e nella pratica dell'economia pubblica", *Working Paper SIEP*, n. 322, giugno.
- Di Majo, A., e A. De Chiara (2009), "Il mutar delle metodologie delle scienze sociali: il caso delle analisi economiche delle scelte pubbliche", *Working Paper SIEP*, n. 616, gennaio.
- Echeverry, J.C., L. Fergusson e P. Querubín (2005), *Budget Inflexibility*, Documento CEDE, 2005-52, Universidad de los Andes, Bogota.
- Echeverry, J.C., J.A. Bonilla e A. Moya (2005), *Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on the Budget*, Universidad de los Andes, School of Economics, Bogota.
- Filc, G., e C. Scartascini (2004), *Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department*, Office of Evaluation and Oversight Inter-American Development Bank
- Forte, F. (1993), *Principi di economia pubblica*, terza edizione, Giuffrè, Milano.
- Fossati, A. (2008), "The idea of State in the 'Scienza delle finanze' from Antonio de Viti de Marco to Mauro Fasiani", *Working Paper SIEP*, n. 615, dicembre.
- Magnani, I. (2003), *Dibattito tra economisti italiani di fine ottocento*, FrancoAngeli, Milano.

- , (2008), “Note a margine di una recente opera sull’indirizzo sociologico della scienza delle finanze italiana”, *Quaderni del Dipartimento di Economia pubblica e territoriale*, n. 2, Università di Pavia.
- Monorchio, A. e L.G. Mottura (2008), *Compendio di contabilità di Stato*, terza edizione, Cacucci, Bari.
- OCSE (1997), *Modern Budgeting*, Paris (<http://www.oecd.org/dataoecd/14/22/36233618.pdf>).
- Oxley, H. and J. P. Martin (1991), “Controlling government spending and deficits: trends in the 1980s and prospects for the 1990s”, *OECD Economic Studies*, No. 17, pp. 145-89.
- Persson, T. and G. Tabellini (2000), “Political economics and public finance”, *CEPR Discussion Papers*, No. 2235.
- Persson, T., e G. E. Tabellini (2005), *The Economic Effects of Constitutions*, Mit Press, Boston.
- Poterba, J.M., e J. Von Hagen (a cura di), (1999), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, University of Chicago Press, Chicago.
- Ragioneria Generale dello Stato (2007), Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi, *Studi e Pubblicazioni*, Roma (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Nota-introduttiva-alla-lettura-del-bilancio-dello-Stato-per-missioni-e-programmi.pdf>).
- (2009a), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato*, Redatto ai sensi dell’articolo 3, comma 67 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>).
- (2009b), “Il bilancio in breve 2009”, *Note brevi*, a cura del Servizio Studi Dipartimentale, marzo (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Il-Bilanci/2009/Bilancio-in-breve-2009.pdf>).
- Salvemini, G. (a cura di), (2003), *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l’articolo 81 della Costituzione*, Marsilio, Venezia.
- Steve, S. (1976), *Lezioni di Scienza delle finanze*, settima edizione, Cedam, Padova.
- , (1997), *Scritti vari*, FrancoAngeli, Milano.
- , (1997a), Esposizione alla Conferenza stampa per la presentazione della *Relazione della commissione per la verifica dell’efficienza e della produttività della spesa pubblica*, 27 luglio 1988, in Steve (1997).
- , (1997a), *Per una politica della spesa pubblica in Italia*, conclusioni del convegno SIEP di Pavia, 7-8 ottobre 1977 (grassetto nostro), in Steve (1997).