

\\52\\

IL BILANCIO DELLO STATO

di

Paolo Silvestri
Università di Modena

Ottobre 1989

Questo testo è il risultato dell'esperienza didattica maturata nel corso delle lezioni tenute presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Modena e degli interessi di ricerca dell'Autore. In esso si cerca di fornire la strumentazione di base per leggere la manovra annuale di bilancio.

Dipartimento di Economia Politica
Via Giardini 454
41100 Modena (Italy)

IL BILANCIO DELLO STATO

1. Premessa

L'approvazione del Bilancio dello Stato (Bds) rappresenta nei regimi democratici il momento centrale della definizione della attività finanziaria pubblica.

Il Bds è infatti un documento contabile con il quale il Parlamento autorizza l' Esecutivo ad erogare le spese e ad incassare le entrate, e, di conseguenza, a mettere in atto quel complesso di azioni mediante le quali lo Stato interviene nell'economia.

Lo studio del Bds, sia sotto il profilo dei suoi contenuti che del processo attraverso il quale viene formato, è importante da più punti di vista.

L'esame delle sue cifre consente di analizzare gli indirizzi di politica economica che lo Stato persegue. In sede di approvazione del bilancio vengono impostate le principali manovre di politica di bilancio di breve termine (funzione di stabilizzazione). Dal bilancio inoltre è possibile ricavare elementi indicativi delle politiche redistributive che allocative.

I risultati iscritti nel bilancio non sono però indipendenti dal "come" il bilancio viene formato. Il fatto che nel bilancio si rifletta, in termini finanziari, il complesso delle decisioni inerenti alla attività dello Stato, implica che alla sua formazione e approvazione corrisponda un processo di elevata complessità sia politica che tecnica. Il Bds costituisce luogo di mediazione degli interessi e delle preferenze dei cittadini (da soli e/o organizzati in partiti e in gruppi di pressione), della dialettica tra il Parlamento e il Governo e all'interno dello stesso Esecutivo (ministeri e burocrazia). I riflessi finanziari di tali mediazioni, vanno ad incidere sulla composizione e sull'ammontare assoluto delle entrate e delle spese.

L'elevata complessità del Bds, oltre a rendere di non semplice comprensione l'attività di bilancio, può comportare inefficienze nella gestione della spesa pubblica.

Queste note sono principalmente dedicate all'esame degli aspetti di carattere tecnico del Bds.

2. Struttura formale

Il Bds è un conto che registra, relativamente ad un certo periodo di tempo (che di solito coincide con l'anno solare), il complesso dei **capitoli** di entrata e di spesa. I capitoli formano le unità elementari del bilancio, e descrivono l'oggetto della spesa e della entrata iscritta nel capitolo.

Formalmente il bilancio è composto da **tabelle** o **stati di previsione**: una tabella generale per le entrate, e tante tabelle quanti sono i ministeri con portafoglio, compresa la Presidenza del consiglio (23 tabelle). Le uscite traggono dunque origine dai singoli ministeri, anche se sono destinate a finanziare altri enti pubblici (ad esempio i trasferimenti ai comuni gravano sul bilancio del Ministero degli interni).

I capitoli sono contrassegnati da un numero progressivo e sono raggruppati secondo opportuni criteri di **classificazione** che aiutano ad orientarsi nella struttura del bilancio e ne agevolano l'inserimento nella contabilità nazionale. Sui criteri di classificazione si veda l'Appendice 1.

Il Bds può essere di **previsione**, se riporta le entrate e le spese che si prevede di realizzare nel periodo di riferimento; è invece **consuntivo** se si riferisce ad operazioni già avvenute e riporta i risultati di una gestione che si è conclusa (rendiconto consuntivo).

Il Bds può essere di **competenza** o di **cassa**. Le differenze tra il bilancio di competenza e di cassa possono essere meglio comprese se si considera che l'acquisizione delle entrate nelle casse dell'erario e l'erogazione delle spese agli aventi diritto, sono soggette a diverse **fasi** concettualmente e temporalmente separate (anche se a volte per certi tipi di entrata o di spesa le diverse fasi coincidono).

Le **entrate** si articolano in tre fasi.

L'accertamento: corrisponde al momento in cui l'amministrazione competente determina sia la ragione del credito dello Stato che la persona del debitore, e quindi iscrive nella sua contabilità l'ammontare del credito che viene a scadere entro l'esercizio. Costituisce quindi il momento in cui sorge l'obbligazione a riscuotere (ad esempio quando viene emessa la cartella delle tasse).

La riscossione: in questa fase il debitore paga agli appositi agenti incaricati della riscossione da parte dello Stato (ad esempio il pagamento in banca del debito relativo alle imposte IRPEF determinate con il modello 740).

Il versamento: quando l'agente addetto alla riscossione versa tali somme alla tesoreria dello Stato.

Le fasi delle **uscite** si articolano in quattro stadi.

L'impegno: si verifica quando, con un atto legale della autorità competente, risulta l'obbligo di effettuare un certo pagamento, oppure quando l'amministrazione, con un atto unilaterale, accantona le somme occorrenti per determinate spese rendendole così indisponibili per altri fini. Contabilmente questa fase corrisponde alla registrazione dell'operazione sul singolo stanziamento.

La liquidazione: corrisponde alla determinazione del preciso ammontare della spesa e alla individuazione della persona del creditore.

L'ordine di pagamento: che è l'atto con cui la Ragioneria predispone l'emissione del titolo di spesa (mandati diretti; ordini di accreditamento; ruoli di spese fisse; forme speciali) con cui si dà ordine ai tesorieri di effettuare il pagamento a favore degli aventi diritto.

Il pagamento: consiste nel passaggio materiale delle somme in questione al creditore attraverso la Tesoreria centrale o una delle sezioni provinciali.

Nel bilancio di **competenza** sono iscritte le entrate che lo Stato ha diritto di accertare e le spese che si impegna di effettuare nel corso dell'esercizio del bilancio, indipendentemente dall'effettivo pagamento delle spese e dalla effettiva riscossione delle entrate.

Nel bilancio di **cassa** sono invece registrate le entrate che saranno rimosse e le spese che saranno pagate nel corso di un determinato esercizio, indipendentemente dal fatto che il diritto ad accertare le entrate e ad impegnare le spese sia maturato nello stesso esercizio o in esercizi precedenti.

Da quanto detto risulta che la natura delle previsioni differisce rispettivamente nel bilancio di competenza e nel bilancio di cassa: nel primo caso si tratta di entrate/spese che si prevede di accertare/impegnare; nel secondo di entrate/spese che si prevede di riscuotere/pagare. Si noti inoltre che mentre per la previsione delle entrate (sia di competenza che di cassa) la somma iscritta in bilancio costituisce una stima che non ha carattere vincolante, per le previsioni di spesa lo stanziamento iscritto in ciascun capitolo indica il **limite** massimo cui possono giungere gli impegni nel corso dell'esercizio (nel caso del bilancio di competenza) e il limite massimo dei pagamenti (nel caso della cassa).

All'adozione del bilancio di competenza è connaturato l'istituto dei **residui**. E' infatti possibile che parte delle entrate, che sono state accertate nel corso dell'esercizio, non vengano, nel corso dello stesso esercizio, rimosse. Simmetricamente è possibile che spese che sono state impe-

gnate non abbiano completato l'iter che porta al pagamento. Nel primo caso si generano **residui attivi** nel secondo **residui passivi**. Mentre i primi sono in un certo senso crediti dello Stato, i secondi sono debiti. In quanto tali queste somme potranno essere riscosse o pagate anche negli esercizi successivi; il diritto per lo Stato di incassare e il diritto dei beneficiari di riscuotere, non cessa per il semplice fatto che non sono state completate le relative fasi dell'iter di spesa.

Per quanto riguarda le entrate e le spese che, iscritte nel bilancio di previsione, non giungono alla fase dell'accertamento e dell'impegno, queste non costituiscono residui, ma vanno a formare rispettivamente **minori entrate** ed **economie**. Una distinzione deve essere fatta nell'ambito dei residui passivi tra **residui propri** e **residui di stanziamento** o **impropri**. Questa discende dalla duplice natura della nozione di impegno. I residui propri sono quelli che derivano da impegni giuridicamente perfezionati nei confronti di terzi (ad es. contratti, convenzioni, ecc.); quelli di stanziamento corrispondono a quegli impegni che non hanno ancora dato luogo alla assunzione di obblighi verso terzi, ma ad un semplice accantonamento. Per questi ultimi non si può propriamente parlare di debiti dello Stato.

La contabilizzazione dei residui avviene in consuntivo; vengono trasferiti all'esercizio successivo e imputati, separatamente, ai capitoli di competenza. I residui vengono distinti per anno di provenienza allo scopo di deturmarne "l'anzianità". I residui passivi sono infatti soggetti alla **perenzione amministrativa**. Se, trascorso un certo periodo di tempo (due anni per le spese correnti, tre anni per gli acquisti di beni e servizi e cinque anni per la spesa in conto capitale), i residui non sono stati pagati, vengono cancellati dal bilancio, allo scopo di semplificare la tenuta delle scritture contabili. I residui in perenzione possono essere pagati, su domanda degli aventi diritto, come spesa in conto competenza: questi vengono reinscritti negli originari capitoli di provenienza, mediante storno dal "fondo per le spese obbligatorie e d'ordine" se residui di parte corrente, o dal "fondo speciale per la riassegnazione dei residui parenti" se di parte capitale.

2.1 Un esempio numerico che illustra la formazione dei residui passivi

Nella Figura 1 è riportato un esempio che aiuta a comprendere il meccanismo con cui si formano i residui passivi nel Bds. Supponiamo che l'anno t corrisponda al primo anno della storia di un ipotetico bilancio (di cui si riporta solamente il versante delle spese). Supponiamo che le previsioni iniziali nell'anno t siano pari a 100 e che, in seguito alle modificazioni che il bilancio subisce nel corso dell'anno,

le previsioni alle fine dell'esercizio risultino pari a 120, di cui ne vengono impegnate solamente 110 (le restanti concorrono a formare le economie di spesa). Delle 110 impegnate ne vengono erogate, nel corso dell'anno t, solo 65: si generano 45 di residui passivi, che potranno essere pagati negli esercizi futuri. Si noti che, essendo l'anno t il primo anno, non ci sono residui provenienti dagli esercizi precedenti (riga 8), così che non risultano nemmeno pagamenti sul conto residui (riga 6). I residui passivi in essere alla chiusura dell'esercizio t assommano pertanto a 45.

Figura 1

	t	t+1	t+2
1 Previsioni iniziali di competenza	100	150	200
2 Previsioni finali di competenza	120	130	220
3 Impegni	110	115	190
4 Economie di spesa (2-3)	10	15	30
5 Pagamenti in conto competenza	65	70	130
6 Pagamenti in conto residui	0	10	12
7 Pagamenti totali (5+6)	65	80	142
8 Stock residui passivi iniziali	0	45	80
9 Nuovi residui passivi (3-5)	45	45	60
10 Stock residui passivi finali (8+9-6)	45	80	128
11 Massa spendibile (8+1)	100	195	280
12 Coefficiente di realizzazione	0.80	0.75	0.82
13 Previsioni di cassa (11*12)	80	146.3	229.6

A riga 11 è riportata la massa spendibile, pari alla somma delle previsioni iniziali e dello stock iniziale di residui, e che costituisce la base per calcolare le previsioni di cassa. La massa spendibile sta alla base della definizione dell'ammontare delle previsioni di cassa, che sono pari al prodotto della massa per il coefficiente di realizzazione. Quest'ultimo è il risultato della aggregazione dei coefficienti relativi ai singoli capitoli di spesa: è quindi un parametro che cambia, di anno in anno, sia per ragioni tecniche (di aggregazione), che di politica economica, dal momento che le previsioni di cassa costituiscono il limite delle erogazioni. La massa spendibile è quindi la grandezza che da la misura del limite massimo teorico che le erogazioni potrebbero raggiungere se non vi fosse il vincolo ai pagamenti posto dalle previsioni di cassa.

L'esercizio prosegue in modo analogo per gli anni t+1 e t+2. Si noti che lo stock dei residui finali nell'anno t corrisponde allo stock iniziale dell'anno t+1; che il pagamento

di 10 in conto residui nell'anno t+1 attinge da questo stock che si è formato nell'anno t (mentre quello di 12 nell'anno t+2 attinge sia dai residui formati nell'anno t che t+1).

2.2 I saldi, o risultati differenziali, del bilancio

Le differenze tra (parte delle) entrate e (parte delle) spese costituiscono i saldi del bilancio.

Figura 2

ENTRATE	SPESE	SALDI
1 Entrate correnti -titolo I -titolo II	2 Spese correnti -titolo I	3 Risparmio pubblico =(1-2)
4 Alienazione e amm. beni patrimoniali -titolo III (esclusa la cat. XV)	5 Spese in c/capitale -titolo II (esclusa le cat. XIII, XIV e XV)	
<hr/> 6 Entrate nette =(1+4)	<hr/> 7 Spese nette =(2+5)	<hr/> 8 Indebit. netto =(6-7)
9 Rimborso crediti -cat. XV	10 Partite finanziarie -cat. XIII, XIV e XV	11 Operaz. finanz. nette =(9-10)
<hr/> 12 Entrate finali =(1+4+9)	<hr/> 13 Spese finali =(2+5+10)	<hr/> 14 Saldo netto da finanziare =(12-13)
15 Accensione prestiti	16 Rimborso prestiti	18 Ricorso al mercato =(12-20)=(15)
<hr/> 19 Entrate complessive =(12+15)	<hr/> 20 Spese complessive =(13+16)	<hr/> (19)-(20)=0

N.B. L' identità $(19)-(20)=0$ è verificata solamente nel bilancio di previsione. In sede di consuntivo è normale riscontrare una divergenza tra le entrate complessive e le spese complessive che viene denominata **Disavanzo complessivo**.

Nella Figura 2 sono riportati i risultati differenziali del Bds secondo le definizioni della legge 468 del 1978. Come si può osservare questi variano a seconda delle aggregazioni

(per titoli e categorie) della spesa e delle entrate prese in considerazione, così che un più preciso apprezzamento del significato dei saldi discende dalla valutazione della natura economica delle spese e delle entrate (si veda l'Appendice 1).

In estrema sintesi:

-Il **risparmio pubblico** mostra il contributo dello stato alla formazione del risparmio nazionale (poichè il risparmio pubblico è generalmente negativo è detto anche "disavanzo corrente").

-L'**indebitamento netto** (detto anche "disavanzo") mostra l'assorbimento di risorse reali; è quindi al netto delle risorse necessarie all'erogazione di prestiti, e relativi rimborsi, a favore degli altri operatori dell'economia (categoria XV in entrata e XIII, XIV e XV per le spese)

-Il **saldo netto da finanziare** (detto anche "fabbisogno complessivo" e, se al netto dei prestiti esteri, "fabbisogno interno") mostra la misura del ricorso al mercato monetario o finanziario per coprire tutte le spese finali (indipendentemente dalla loro natura reale o finanziaria).

-Il **ricorso al mercato** mostra lo sforzo che il mercato deve sopportare in termini di concessione di nuovi prestiti per finanziare sia le spese finali che per rimborsare le rate di ammortamento in scadenza.

3. Il processo di bilancio in Italia

Di norma il bilancio cattura l'attenzione dell'opinione pubblica solamente in quella parte dell'anno in cui il progetto di bilancio viene presentato e discusso dalle Camere. In realtà il ciclo di bilancio è un processo continuo (si veda l'Appendice n. 3 per l'elenco delle principali scadenze e documenti che lo contrassegnano) che, ai fini della nostra indagine, può essere scandito in tre fasi:

1. Formulazione e presentazione alle Camere del progetto di bilancio e della legge finanziaria (fase governativa);
2. Esame ed approvazione da parte del Parlamento (fase parlamentare);
3. Gestione, controllo del bilancio e Rendiconto.

In queste pagine ci si concentra prevalentemente sulla formazione del bilancio di previsione dello Stato e quindi sulle prime due fasi.

Le regole in base alle quali è gestito il processo di bilancio, risiedono in norme di legge e in regolamenti. Queste hanno ricevuto sistemazione generale nel 1978 con la legge 468. Sino all'agosto del 1988 la legge 468 disciplina, insieme alle norme di contabilità del 1923-4 e all'articolo 81 della Costituzione, il processo legislativo che porta alla formazione del bilancio.

Il 23 agosto 1988 è entrata in vigore la legge n.362 "Nuove norme in materia di bilancio e contabilità dello Stato", che modifica in diversi punti il quadro precedente. Poiché il ciclo di bilancio regolato dalla legge 362 non è ancora compiuto, e avrà piena attuazione solamente a partire dal bilancio per il 1990, è opportuno tenere separati due livelli di esposizione: prima e dopo la legge 362.

3.1 La Costituzione

Vediamo, in primo luogo, che cosa dice la Costituzione. Le indicazioni fornite sono piuttosto scarse e sono state sottoposte ad una intensa attività interpretativa.

I quattro commi dell' articolo 81 recitano rispettivamente:

1. Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.
2. L' esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.
3. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

4. Ogni altra legge che importi nuovi e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Il primo comma stabilisce che deve essere l' esecutivo, che ha esperienza della gestione del bilancio, a preparare il BDS e a sottoporlo alla approvazione del Parlamento.

Il secondo comma stabilisce che l'esercizio provvisorio deve essere approvato per legge e che non può essere prorogato oltre il quarto mese. L'esercizio provvisorio è un istituto che garantisce l'ordinario funzionamento della amministrazione, nel caso in cui il bilancio non venga approvato entro il termine stabilito (attualmente il 31 dicembre).

Il terzo comma stabilisce che con la legge di approvazione del bilancio non possono essere introdotte nè nuove spese nè nuove entrate. Secondo la Costituzione la legge di bilancio deve avere natura **formale**, ossia non deve contenere precetti giuridici. In questo senso si contrappone alle leggi **sostanziali** di spesa, che contengono vere e proprie norme di diritto e che come tali creano ex novo rapporti giuridici tra persone o modificano rapporti preesistenti. Poichè l'approvazione del bilancio rappresenta l'atto più importante di controllo politico del Parlamento sull'attività del Governo (il bilancio può infatti essere visto come la sintesi finanziaria della attività dello stato) è necessario che questo atto sia separato da altre discussioni, quale l' introduzione di nuove spese pubbliche o imposte, che poterbbero ritardarne la approvazione o sviare l'attenzione. La Costituzione italiana, a differenza di quella di altri paesi, pone quindi un vincolo alla manovra di bilancio; vincolo non da poco se si pensa che nel momento in cui è discusso il bilancio nel suo complesso è preclusa la possibilità di correggerne le tendenze. Questo ostacolo è però stato aggirato con l'introduzione, nel 1978, della **legge finanziaria** (LF) che, grazie alla sua natura di legge sostanziale, permette di modificare le entrate e le uscite nel contesto della discussione del bilancio, ma formalmente prima della approvazione dello stesso.

Il comma quarto sancisce che ogni legge che aumenti la spesa (sia che introduca nuove spese o che aumenti quelle esistenti) deve indicare i mezzi di copertura. Questo comma è stato a lungo dibattuto, perchè potrebbe essere interpretato in senso molto restrittivo: ogni maggiore spesa deve essere coperta da una maggiore entrata (nessuna spesa in disavanzo). L'interpretazione prevalente è però quella che sostiene che la norma è tesa a garantire che il Parlamento sia ben consapevole della copertura della spesa, anche se tale copertura è costituita dalla emissione di debito pubblico. In altre parole in sede di approvazione di una legge di spesa deve esservi chiarezza sia sull'onere effettivo che sui mezzi con i quali si intenda farvi fronte.

Può essere opportuno aprire una parentesi e ricordare che nuove o maggior spese possono, in linea generale, essere coperte con:

1. nuovi tributi o inasprimento di quelli esistenti;
2. maggiori entrate rispetto a quelle previste nel bilancio;
3. riduzione dello stanziamento in capitoli di spesa già esistenti;
4. accensione di prestiti;
5. ricorso ai fondi globali e di riserva del bilancio.

Sulla copertura si trovano, come si vedrà con più cura, delle disposizioni più dettagliate, ma contraddittorie, nella legge 468. Su questo punto interviene in modo sostanziale la legge 362 del 1988.

Queste sono le indicazioni, molto generali, avanzate dalla Costituzione; una più precisa definizione, quanto a tempi e a natura, del processo di bilancio è contenuta nella legge 468/1978.

3.2 La legge 468 del 1978

La legge 468 rappresenta un momento importante nel processo di riforma della politica di bilancio in Italia. Con la 468 si razionalizza infatti il sistema di governo della finanza pubblica, riconsegnando al bilancio capacità di manovra, e tentando, per questa via, di mettere sotto controllo la crescita, molto sostenuta, della spesa pubblica e del disavanzo.

E' utile riassumere le insufficienze del sistema di bilancio precedente alla 468 e le risposte che con questa legge furono avanzate.

1. Si lamentava la mancanza di una sede decisionale della manovra di bilancio, a causa del carattere formale della legge di bilancio. Seguendo il modello francese, alla legge di bilancio viene accoppiata la legge finanziaria.
2. Si sottolineava l'inadeguatezza della prospettiva annuale del bilancio. Ai fini sia della conoscenza che del controllo degli aggregati della finanza pubblica si introduce, accanto al bilancio annuale, il bilancio pluriennale.
3. Si segnalava l'insufficienza del bilancio di competenza ai fini del controllo della spesa e si affianca al bilancio di competenza quello di cassa, come momento autorizzativo delle riscossioni e dei pagamenti.
4. Si constatava, in seguito alla crescita della quota di spesa pubblica gestita dagli enti decentrati (dotati di autonoma capacità di spesa, ma non di prelievo), la perdita di significatività del Bds. Si introduce quindi la nozione di **settore pubblico allargato** e si estendono le rilevazioni dei conti della finanza pubblica.

Vediamo innanzitutto le caratteristiche del modello di programmazione di bilancio secondo la lettera della 468 (nella realtà le cose hanno seguito un diverso corso). Questo modello è costruito sulla ossatura del bilancio pluriennale. A partire dalle previsioni sulla evoluzione del quadro macroeconomico, contenute nella **Relazione Previsionale e Programmatica** e dalla legislazione in vigore (relativa alle spese e alle entrate), la 468 prevede che si metta a punto un **Bilancio di previsione pluriennale** (di tre o cinque anni) a **legislazione vigente** (BPLV). Il BPLV mostra la dinamica "spontanea" della finanza pubblica in assenza di interventi correttivi. A questo è contrapposto un **Bilancio Pluriennale Programmatico** (BPP), nel quale deve invece essere indicata l'evoluzione desiderata degli aggregati di finanza pubblica, in armonia con gli obiettivi di politica economica (a rigore il BPP dovrebbe scontare gli effetti della manovra sul livello dell'attività economica e gli effetti di ritorno tenuto conto della flessibilità del bilancio).

In questo schema si inserisce la LF, che costituisce la cerniera tra i due: ovvero deve indicare le correzioni da apportare al **bilancio annuale a legislazione vigente** (che coincide con il primo anno del BPLV) al fine di perseguire gli obiettivi di spesa e di entrate pubbliche indicati nel BPP.

Per una serie di motivi sia di ordine politico che tecnico questo schema non è stato implementato e, in particolare, il BPP non è mai stato redatto. Le motivazioni di ordine politico sono sostanzialmente riconducibili alla bassa stabilità del quadro politico, che oltre incentivare comportamenti indisciplinati nell'ambito dell'Esecutivo, impedisce la continuità delle politiche nel tempo. E' infatti difficile che un nuovo governo ritenga vincolante un BPP messo a punto dal governo precedente. Quanto alle motivazioni di ordine tecnico va segnalata, oltre alle difficoltà tecnico-organizzative in cui si dibatte la RGS, la stessa organizzazione del ciclo di bilancio prevista dalla 468. Nella redazione del BPP al Governo è assegnato un compito sostanzialmente di basso profilo organizzativo (il Governo non interviene collegialmente direttamente sulle decisioni di medio periodo, ma solo attraverso il Cipe). La sessione di bilancio è inoltre temporalmente compressa in quanto prevede la presentazione simultanea di bilancio annuale e pluriennale.

In assenza di questo quadro di riferimento la LF si è trovata ad operare senza i parametri che potessero stabilire la pertinenza o meno di un provvedimento nell'ambito della finanziaria, e quindi è stata sottoposta alle pressioni e al declino che hanno reso urgente la sua riforma con la legge 362 del 1988. Come infatti si vedrà, il momento della individuazione del saldo rilevante per la manovra di finanza pubblica, che dovrebbe arginare la spesa, è delegato alla

stessa LF. La definizione del saldo avviene dunque contestualmente, se non dopo, l'approvazione dei provvedimenti di spesa che si vorrebbe limitare.

Esaminiamo ora con più dettaglio tecnico i documenti e i tempi che scandiscono il ciclo di bilancio in atto con la 468.

E' chiaro da quanto detto che i principali documenti di cui dobbiamo occuparci sono il Bds annuale di competenza (e di cassa) e la LF. Il BPLV costituisce infatti un documento svilito dalla assenza del BPP.

Figura 3

	Present.	Approv.
1. Bds annuale di competenza e di cassa; BPLV di competenza	30/9/t-1	31/12/t-1
2. Legge Finanziaria	30/9/t-1	31/12/t-1
3. Relazione Previsionale Programmatica	30/9/t-1	

3.3 Preparazione del bilancio

Come recita il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione è il Governo che appronta il progetto di bilancio; questo compito spetta infatti a chi ha esperienza e a chi dovrà amministrarlo.

La preparazione del bilancio inizia nel mese di marzo (dell'anno t-1) attraverso un rapporto di collaborazione tra i singoli Ministeri e la **Ragioneria Generale dello Stato (RGS)**, che è un organo del ministero del Tesoro.

La Ragioneria invia una circolare in cui sono indicati i criteri, prevalentemente di tipo tecnico-amministrativo, con cui i ministeri debbono formulare le proposte/ previsioni di spesa. E' opportuno notare che mancano in questa fase, a differenza di quanto avviene in altri paesi, direttive e indicazioni di tipo politico economico. Entro il 30 aprile le proposte ("bozzoni") devono essere trasmesse alla RGS che accerta che le richieste di spesa avanzata dalle amministrazioni abbiano origine in norme sostanziali di spesa (perchè in linea generale ogni spesa deve essere attivata da una legge) e che siano rispettate le regole formali di classificazione e di chiarezza del bilancio. Sempre sulla base dei bozzoni la RGS procede ad una prima valutazione dell'impatto sulla spesa e, date le previsioni di entrata, sul disavanzo. Si apre quindi una prima fase di negoziazione tra Tesoro e RGS da un lato e gli altri ministeri dall'altro al fine di contenere le richieste avanzate dalle amministrazioni. Poichè i singoli ministeri non sono caricati della responsabilità finanziaria di far quadrare i conti, il Tesoro agisce

di fatto come guardiano della spesa. Da parte loro i ministeri approntano le previsioni di spesa secondo una tecnica **incrementale**, dove i fondi ottenuti l'anno precedente costituiscono la base da cui partire per avanzare le nuove richieste. (Per un approfondimento della razionalità del metodo incrementale, si veda l'Appendice 4).

Questa fase di consultazione si conclude a maggio. A giugno il Tesoro dispone dei dati su cui formulare le prime ipotesi del bilancio di previsione di competenza e di cassa.

Entro il 10 luglio le previsioni sono trasmesse al Ministro del Bilancio; ed entro la fine di luglio lo schema di bilancio annuale viene presentato al CIPE e alle Regioni. Il CIPE entro il 15 settembre approva le linee di impostazione dei progetti dibilancio e la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP).

Lo schema di bilancio così predisposto viene sottoposto dal Ministro del Tesoro e dal Ministro del Bilancio al Consiglio dei Ministri che approva i disegni di legge (ddl) di bilancio annuale, pluriennale e il ddl finanziaria.

Entro il 30 settembre, insieme alla Relazione PP, vengono presentati alle Camere (si tratta di disegni di legge, dal momento che il bilancio e la finanziaria verranno approvati come leggi e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale).

Il disegno di legge (ddl) di bilancio può dunque essere pensato come un bilancio "a **legislazione vigente**", che recepisce l'evoluzione "naturale" della spesa e delle entrate in base alle leggi che sino a quel momento sono state approvate e in base alle richieste avanzate dai singoli Ministeri. (Una definizione più precisa di bilancio a legislazione vigente è contenuta nell' Appendice 2).

A conclusione dell'esame della fase di preparazione del bilancio interna all'esecutivo si possono formulare alcune osservazioni, che ci aiutano a comprendere alcuni dei problemi che verranno affrontati con la legge 362/88.

1. Esiste una netta separazione tra la fase tecnico-amministrativa e quella politica di discussione delle linee del bilancio; la seconda segue la prima. Forse il processo di bilancio dovrebbe essere temporalmente capovolto: ossia dovrebbe partire dalle indicazioni del governo su come impostare la manovra di bilancio, indicazioni che il Tesoro dovrebbe fare rispettare nel corso della fase di negoziazione con i dicasteri.

2. La fase politica, di fatto limitata al mese di settembre, risulta eccessivamente schiacciata.

3. Anche se il Tesoro (sorretto dalla RGS) risulta essere il principale protagonista nella preparazione del bilancio (il Presidente del Consiglio e il Consiglio dei Ministri svolgono infatti un ruolo marginale in questa fase) il processo di bilancio si caratterizza per l'assenza di una direzione politica forte, di un centro di coordinamento. La conseguenza è che il bilancio risulta essere la somma di decisioni individuali, prese separatamente da ciascun centro di spesa (mi-

nistero), decisioni che il Tesoro cerca di mediare e di contenere attraverso un meccanismo di regolazione che opera ex post (anche la LF ha questa funzione). La manovra di bilancio all'interno dell'esecutivo ha dunque più l'aspetto di una proposta che di un programma (una proposta che spesso lascia pendenti questioni importanti) e sulla quale il Parlamento è chiamato ad esprimersi.

3.4 La Legge Finanziaria: sua struttura

Come si è detto la LF costituisce la principale (e certamente più nota) innovazione introdotta con la riforma del 1978. Il disegno di legge finanziaria viene presentato parallelamente al disegno di legge di bilancio, ed ha lo scopo di modificare l'andamento inerziale ("a legislazione vigente") del BDS (sia di cassa che di competenza, sia annuale che pluriennale), in armonia con gli obiettivi di politica economica che, sino al 1988, sono presentati nella Relazione PP. La LF, introdotta dall'articolo 11 della 468/78, è una legge sostanziale, può disporre cioè nuove e maggiori spese e tributi.

Sino al 1988 è organizzata nel seguente modo:

1. definisce in un articolato di legge una serie, più o meno lunga, di provvedimenti di spesa e di entrata (questa parte è nota anche come "contenuto eventuale" della LF);

2. è corredata da alcune tabelle che riportano le decisioni quantitative relative alle tranches annuali di spesa di certi progetti pluriennali (rimodulazione) [Tabella A]; l'ammontare annuale di quei finanziamenti a carattere continuativo la cui determinazione è espressamente demandata alla LF [Tabella D]; e, ciò che più interessa, da altre due tabelle, denominate "fondi globali" di parte corrente e di parte capitale, che contengono l'elenco, e le relative previsioni di spesa, di quei provvedimenti legislativi che sono già stati presentati in Parlamento, che non sono ancora stati approvati, ma che si prevede che verranno approvati nel corso dell'esercizio finanziario di cui si sta discutendo [Tabella B e Tabella C]. Mentre gli stanziamenti iscritti nell'articolato e nelle tabelle A e D possono essere spesi immediatamente, perchè sono autorizzati da disposizioni legislative, i fondi iscritti nelle tabelle B e C possono essere erogati solo dopo la approvazione della specifica legge in Parlamento. Contabilmente vengono iscritti in due capitoli dello stato di previsione del bilancio del Ministero del Tesoro (cap.6085 e cap.9001) e, dopo l'approvazione della legge di spesa, girati al Ministero di competenza. Gli stanziamenti iscritti nei fondi globali costituiscono quindi degli accan-

tonamenti di copertura e rappresentano un momento di programmazione dell'attività legislativa, come tali presentano un più basso "potenziale" di spesa.

3. riporta all'articolo 1 (dell'articolato di cui sopra) il livello massimo del ricorso al mercato finanziario per la competenza del bilancio annuale dello stato.

L'articolo 11 della legge 468/78, istitutivo della LF, dice infatti che la LF indica il livello massimo del ricorso al mercato e che "tale ammontare concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscrivere nel bilancio annuale". Ciò significa che le nuove e maggiori spese introdotte dalla LF, ad esempio nell'articolato o nella determinazione dei fondi globali di parte corrente, che eccedono le eventuali maggiori entrate disposte con la LF, vengono coperte con l'indebitamento.

La LF ha quindi in sé un meccanismo di copertura delle spese, mediante indebitamento, che può, se non adoperato con criterio, contribuire a generare crescenti disavanzi.

L'esperienza ha invero mostrato che la LF tende a raccogliere, mediante il gioco degli emendamenti nel corso dell'iter parlamentare, una ricca collezione di nuove o maggiori spese, che -data la prassi di votare l'articolo 1 della LF per ultimo- sono state coperte a "piè di lista". Questo meccanismo perverso è inoltre stato incentivato dai tempi stretti di approvazione cui è soggetta la LF (che quindi viaggia, in virtù anche dei regolamenti della sessione di bilancio, su una corsia preferenziale rispetto alle leggi normali di spesa), facendo degenerare il processo di bilancio in quello che diversi commentatori hanno chiamato "assalto alla diligenza".

Va però osservato che in un altro passo della legge 468/78 (e precisamente all'articolo 4, dove si tratta del bilancio pluriennale), si dice che il saldo netto da finanziare costituisce sede di riscontro per la copertura solamente di nuove spese di parte capitale; e che la copertura di nuove spese correnti e dei rimborsi prestati deve essere rinvenuta esclusivamente nel miglioramento delle entrate correnti rispetto alle spese di parte corrente (ossia o aumentando le entrate correnti o diminuendo le spese correnti). C'è quindi una contraddizione nella legge 468/78 (articolo 4 versus articolo 11) sulle possibilità di copertura della spesa corrente. Questa contraddizione è stata risolta nella prassi seguendo l'interpretazione più estensiva. Su questi punti interviene diffusamente la legge 362/88.

3.5 Approvazione della Legge Finanziaria e del Bilancio

La presentazione dei disegni di legge relativi al bilancio annuale, pluriennale e legge finanziaria alle Camere segna l'inizio della fase parlamentare del ciclo di bilancio. Que-

sta si apre all'inizio di ottobre e dovrebbe concludersi entro il 31 dicembre. In realtà nella maggior parte degli anni tra il 1978 e il 1988 l'approvazione del Bds è avvenuta tra gennaio e aprile. La regola è quindi costituita dal ricorso all'esercizio provvisorio.

Una innovazione istituzionale importante è stata introdotta a partire dal 1983 con l'inaugurazione della **sessione di bilancio**. Attraverso la riforma dei regolamenti parlamentari i mesi di autunnali sono (quasi esclusivamente) riservati alla discussione del bilancio e della legge finanziaria, ed è stata fissata una precisa scansione dei lavori parlamentari a seconda che l'iter di discussione inizi alla Camera o al Senato. L'esame e l'approvazione del bilancio avviene in tre momenti separati e secondo certe regole, che, nelle intenzioni dei nuovi regolamenti, avrebbero dovuto arginare la crisi della legge finanziaria.

1. Nelle **commissioni bilancio**, che esaminano in sede referente sia la LF che il bilancio. Queste hanno assunto, con la riforma dei regolamenti, una posizione centrale: sono infatti demandate a valutare la politica di bilancio nel suo complesso e sono dotate di potere di filtro e di sbarramento: solo le commissioni bilancio possono infatti emendare la LF.

2. Nelle **13 commissioni permanenti**, che esaminano le parti della LF e del bilancio sulle quali hanno diretta competenza e trasmettono un parere alle commissioni bilancio. Le commissioni permanenti sono dunque poste in una posizione più defilata rispetto alle commissioni bilancio e sono delegate ad un esame tecnico delle specifiche politiche pubbliche (in realtà si tratta dell'unica occasione annuale per svolgere un dibattito sulla politica complessiva di ciascun dicastero). E' importante sottolineare che in queste commissioni non possono essere approvati emendamenti alla LF, nè espressi pareri che ne ostacolino l'iter. Possono al contrario essere approvati emendamenti agli stati di previsione dei ministeri, purchè non aumentino la spesa pubblica (debbono essere compensati con riduzioni di stanziamenti in altri capitoli). Un emendamento non presentato in commissione permanente non può però successivamente essere presentato nè in commissione bilancio nè in aula.

3. In **aula** per l'approvazione finale dei testi e degli emendamenti approvati nelle Commissioni bilancio.

Le modificazioni nelle entrate e nelle spese disposte dalla LF, approvata in Parlamento, vengono recepite nel bilancio a legislazione vigente mediante **nota di variazione** (con nota di variazione vengono recepite anche le leggi aventi riflessi sul bilancio eventualmente approvate dal 30 settembre al 31 dicembre). Dopo l'approvazione della LF viene approvato il Bilancio dello Stato (annuale di competenza e di cassa e pluriennale) che appunto incorpora la LF.

Con l'introduzione nel nostro ordinamento della LF la legge di approvazione del bilancio perde quindi il carattere essenzialmente ricettivo che aveva per diventare strumento attivo di governo della entrata e della spesa; questa maggior flessibilità è però accompagnata dai problemi (a cui invero il costituente voleva ovviare con il comma 3 dell'articolo 81) che abbiamo brevemente delineato.

Se l'approvazione della LF e del Bilancio non avviene entro il 31 dicembre si passa all'**esercizio provvisorio**. Nell'esperienza italiana è possibile per ogni mese dell'esercizio provvisorio dare corso a spese, per ciascun capitolo, nella misura di 1/12 delle somme previste nel ddl di bilancio.

3.6 Variazioni al bilancio in corso di esercizio e assestamento

Naturalmente è possibile modificare il bilancio di previsione in corso di esercizio.

Questo processo avviene parallelamente alle gestione del bilancio, ovvero parallelamente alla amministrazione delle entrate e delle uscite sui singoli capitoli di spesa secondo le fasi precedentemente descritte.

Per le nuove e maggiori entrate non si pongono particolari problemi: il bilancio di previsione di competenze e di cassa indica infatti il limite rispettivamente di impegni e pagamenti, ed è quindi vincolante solamente per le spese. Le somme iscritte nei capitoli di entrata hanno la natura di mera previsione.

Per le spese la tipologia delle procedure di variazione è complessa.

Un primo esempio riguarda l'approvazione di leggi di spesa che, opportunamente coperte (prevalentemente con maggiori entrate, e sempre più raramente con debito), abbiano riflesso sul bilancio in corso. Queste vengono assunte in bilancio, registrandole in un nuovo capitolo.

Vi sono poi quelle leggi di spesa che vengono approvate nel corso dell'esercizio, ma la cui copertura era già stata reperita in sede di LF; si tratta dei provvedimenti in corso di approvazione iscritti nei fondi globali. Si noti, a questo proposito, che la Corte dei conti -che è un organo estraneo all'amministrazione attiva e che controlla la legittimità, rispetto alle leggi, delle spese- ha più volte segnalato la cattiva abitudine di usare gli accantonamenti per i provvedimenti di parte capitale non approvati, per la copertura di leggi di spesa corrente che sconfinavano il loro stanziamento.

Oltre a questi casi, che comunque sono sempre accompagnati da leggi sostanziali, si hanno casi in cui non è necessaria una specifica legge autorizzativa. Tipico esempio è costituito dai **fondi di riserva** (Il "fondo di riserva per le spe-

se obbligatorie e d'ordine" e il "fondo di riserva per le spese impreviste") a cui si può attingere con decreti del Ministro del Tesoro o del Presidente della Repubblica. Si tratta di spese sulle quali non esiste un rilevante potere discrezionale dell'esecutivo e che servono a fare fronte a carenze di stanziamento senza il ricorso allo strumento legislativo. A questo riguardo la Corte dei conti ha però più volte fatto osservare come gli stanziamenti in bilancio nei fondi di riserva siano insufficienti, e come di conseguenza si sia fatto sempre più spesso ricorso ad una ulteriore modalità per far fronte alle spese obbligatorie (ma anche ad altre spese, quali la riassegnazione dei residui perenti di parte capitale), le così dette "assegnazioni di bilancio" (previste dalla legge 468, articolo 12). Le assegnazioni di bilancio riguardano pertanto spese che, già autorizzate da leggi, sono state iscritte in bilancio sottistimando le previsioni di spesa, e che con questo istituto possono essere adeguate senza la necessità di reperire una copertura. Il loro aumento tende quindi a far lievitare il disavanzo effettivo nel corso dell'esercizio -effetto che non si sarebbe avuto se fossero state iscritte in bilancio somme adeguate nei fondi di riserva.

Il complesso delle variazioni al bilancio in corso di esercizio ha introdotto la necessità di aggiornare in maniera organica il bilancio. Questo avviene nel mese di giugno con l'**assestamento** del bilancio. L'assestamento del bilancio si rende peraltro necessario per aggiornare le autorizzazioni del bilancio di cassa. Queste vengono infatti definite in sede di approvazione del bilancio preventivo quando l'ammontare dei residui passivi è solamente presunto. A giugno, con la presentazione del rendiconto, l'ammontare dei residui passivi è accerato e quindi è necessario aggiornare le autorizzazioni di cassa.

Come si può vedere dalla Appendice 2, il bilancio assestato costituisce la base su cui è costruito il nuovo bilancio di previsione. Le ulteriori variazioni vengono recepite dal bilancio entro il 31 ottobre. Per questi motivi è opportuno distinguere tra **previsioni iniziali** del bilancio (che corrispondono a quelle pubblicate nella legge di bilancio in G.U.) e **previsioni finali**.

3.7 Rendicontazione

La versione definitiva delle previsioni è pubblicata nel **Rendiconto generale dello stato**. Il Rendiconto è trasmesso entro il 31 maggio, dell'anno successivo all'esercizio cui si riferisce, alla Corte dei conti per la parificazione, ossia per l'accertamento della regolarità della intera gestione. Il Rendiconto fornisce il presupposto conoscitivo per

indagare la gestione finanziaria dell'esecutivo. Il Parlamento è chiamato ad approvare il Rendiconto entro il 30 giugno, scadenza che solo raramente è stata rispettata.

Oltre alle previsioni definitive, il Rendiconto riporta per ciascun capitolo di entrata/spesa:

- gli accertamenti/impegni;
- le riscossioni/pagamenti in conto competenza;
- le somme rimaste da riscuotere/pagare
- i residui attivi/passivi al 1 gennaio
- le riscossioni/pagamenti in conto residui;
- i residui rimasti da riscuotere/pagare.

Il Rendiconto costituisce una importante base conoscitiva e dovrebbe, secondo il disegno della l.468, svolgere funzione di cerniera tra la gestione della competenza e della cassa (da la misura della capacità di erogare gli stanziamenti, e fornisce gli elementi sufficienti per valutare le necessarie modificazioni alle autorizzazioni sia di competenza che di cassa con legge di assestamento).

Nell' Appendice 5 è stata ricostruita, a partire dai principali documenti ufficiali, la spesa finale dello Stato (1987) seguendo l'iter del bilancio. Si noti come nel corso di tale iter la spesa tenda ad aumentare. (Un utile esercizio, per chi voglia verificare la comprensione della problematica e la propria capacità di maneggiare i documenti ufficiali, può essere quello di ricostruire l'analogia evoluzione delle entrate finali, calcolando la dinamica del corrispondente saldo netto da finanziare).

4. Le nuove norme in materia di bilancio e contabilità dello Stato: la legge 23 agosto 1988, n.362

La percezione dei difetti della strumentazione di bilancio raggiunge il culmine con la sessione per il 1986, particolarmente complessa e tormentata. Nel corso del 1986 vedono la luce diverse proposte (documento della RGS; risoluzioni congiunte delle Commissioni Bilancio delle Camere) che delineano risposte convergenti di riforma della legge finanziaria tese ad un suo decongestionamento.

Il momento della individuazione degli obiettivi (assolto sino allora dalla determinazione dei saldi di finanza pubblica nell'articolo 1 della LF) deve, secondo queste indicazioni, essere attuato in una fase autonoma di programmazione finanziaria, anticipata rispetto alla sessione autunnale.

La LF deve inoltre essere limitata al contenuto proprio, assegnando il contenuto eventuale ad un ulteriore strumento autonomo, ma collegato alla manovra di bilancio attraverso i fondi speciali ("i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica")

Il criterio di fondo è dunque quello della separazione del momento delle decisioni sugli obiettivi della manovra (fabbisogno, copertura, inflazione, occupazione) da quello della definizione degli strumenti della manovra (variazione di spese e imposte).

La maggior parte delle indicazioni contenute nelle due risoluzioni vengono fatte proprie dalla legge 362/1988. In estrema sintesi:

1. Vengono ridisegnati i tempi della sessione di bilancio, accompagnandola con una programmazione della attività finanziaria assai più impegnativa.
2. Sono definiti gli strumenti che consentono la realizzazione di un BPP, che non era stato realizzato con la 468, anche se espressamente previsto da questa.
3. E' ridimensionato il ruolo della LF, limitandola ad interventi di regolazione meramente quantitativa (contenuto "proprio" della LF), e rinviando ai disegni di legge di accompagnamento la possibilità di modificare la sostanza normativa dei settori di intervento pubblico (contenuto "eventuale" della LF).
4. E' superato il conflitto tra l'articolo 4 e articolo 11 della 468 sulle modalità di copertura delle spese della LF.
5. Sono definite in modo più preciso le modalità di copertura delle leggi di spesa: in questo senso la 362 è una legge attuativa del comma 4 dell'articoli 81 della Costituzione.

Esaminiamo innanzitutto i nuovi tempi e documenti che accompagnano la sessione di bilancio (Figura 4).

Figura 4

	Present.	Approv.
1. Documento di programm. finanziaria	15/5/t-1	
2. Bilancio annuale "a legislazione vigente" di competenza e di cassa; BPLV di competenza	31/7/t-1	31/12/t-1
3. Legge Finanziaria	30/9/t-1	31/12/t-1
4. Bilancio pluriennale programmatico	30/9/t-1	31/12/t-1
5. Disegni di legge collegati	30/9/t-1	
6. Relazione Previs. Programmatica	30/9/t-1	

Si considerino gli elementi di maggiore innovazione rispetto alla 468.

1. Presentazione di un **Documento di programmazione economico-finanziaria** (DPEF) con largo anticipo rispetto all'inizio della sessione. Tale documento delinea la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e costruisce lo scenario entro il quale sarà collocato il bilancio annuale.

Tenute infatti in considerazione le previsioni sull'andamento del quadro macroeconomico e definiti gli obiettivi sul reddito e l'occupazione e sul livello desiderato del fabbisogno del settore pubblico, vengono specificati i tassi di evoluzione che dovranno subire le entrate e le spese pubbliche, indicando anche una serie di parametri cui dovrà attenersi il Bds annuale (ad es.: tasso di crescita delle imposte dirette, ecc.). Vengono altresì indicati i disegni di legge che dovranno accompagnare la LF.

Il Documento costituisce quindi il momento in cui vengono discussi gli obiettivi **aggregati** che il bilancio dovrà fare propri e in cui si indicano alcuni degli strumenti per realizzarli. Il DPEF non ha evidentemente la forza di una legge sostanziale (questo ruolo è riservato alla LF e ai provvedimenti di accompagnamento), ma rappresenta un atto di indirizzo che vincola le scelte future dell'esecutivo.

2. L'anticipazione della presentazione del ddl di bilancio al 31 luglio dovrebbe consentire di diluire i tempi di discussione, permettendo al Parlamento di valutare il bilancio non solo negli aspetti di variazione al margine (ovvero delle modificazioni introdotte con la LF), ma anche sullo "stock" del bilancio (ovvero sulla componente "a legislazione vigente"). Di solito, e a parte alcuni episodi recenti, non c'è molta discussione sugli stati di previsione dei singoli Ministeri.

In definitiva sia la presentazione del Documento a maggio che la presentazione del bilancio alla fine di luglio rispondono alle esigenze, da più parti avanzate, di anticipare l'apertura della sessione di bilancio, facendo precedere la discussione sugli obiettivi aggregati a quella sui provvedimenti specifici.

3. L'introduzione del BPP costituisce una novità di cui è difficile valutare a priori la portata, anche per la sovrapposizione con il quadro "programmatico" del DPEF. Come si è ricordato questo strumento era già previsto dalla legge 468, ma non era stato implementato perchè la Ragioneria sosteneva di non disporre della strumentazione tecnica necessaria (modello econometrico in grado di valutare le interconnessioni tra bilancio pubblico e variabili macroeconomiche). Tale bilancio dovrebbe delineare le previsioni -al livello di aggregazione delle categorie economiche- sulle entrate e sulla spesa tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel DPEF.

4. Per apprezzare il significato dei disegni di legge di accompagnamento è opportuno ricordare che la legge n. 362 limita rigidamente il contenuto della LF. La 362 delibera infatti che la LF si limiti esclusivamente:

- a indicare variazioni di natura quantitativa quali: aliquote, detrazioni, scaglioni, ecc.
- a fissare l'importo massimo di spesa da destinare ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego;
- a indicare il livello massimo del ricorso al mercato e il saldo netto da finanziare;
- a indicare in apposite tabelle (già presenti nelle precedenti edizioni della LF) i fondi globali di parte corrente e capitale (Tabella B e C); la rimodulazione delle spese a carattere pluriennale (Tabella A); le quote annuali per le leggi di spesa a carattere permanente la cui quantificazione è rinviata alla LF (Tabella D);
- a indicare (in nuove tabelle) le riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa (Tabella F); gli interventi una tantum di parte capitale di sostegno alla economia (Tabella E).

Di conseguenza tutta la materia relativa, ad esempio, ad interventi nel settore previdenziale, sanitario, della finanza locale, di riforma del sistema fiscale, ecc. che in precedenza trovavano posto nell'articolato della LF, è ora rinviata ai disegni di legge di accompagnamento, da approvarsi parallelamente alla legge di bilancio e finanziaria. La speranza è che questa operazione di snellimento della LF renda meno conflittuale la partita della allocazione delle risorse pubbliche in Parlamento.

La LF non è più dunque l'unico strumento di raccordo tra andamenti spontanei e desiderati della finanza pubblica. L'altra parte della manovra, indicata nel DPEF, è affidata ai provvedimenti di accompagnamento.

5. Per quanto riguarda il conflitto sulla copertura finanziaria tra articolo 4 e articolo 11 della 468, la legge n. 362 stabilisce che in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la LF possa disporre di nuove o maggiori spese di parte corrente (e/o minori entrate, nonché somme da iscriversi nel fondo speciale di parte corrente) solamente nei limiti di nuove/maggiori entrate di parte corrente e/o di riduzione di altre spese correnti. Il conflitto è quindi superato risolvendolo a favore dell'articolo 4 della 468: non peggioramento del saldo "risparmio pubblico".

6. Ma la 362 non si limita a questa indicazione; definisce in modo rigoroso i criteri di copertura anche delle leggi di spesa diverse dalla LF. Nuove/maggiori spese, sia correnti che di parte capitale, o minori entrate possono essere finanziate esclusivamente con:

A. riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;

B. istituzione di leggi che comportino nuove/maggiori entrate (con il vincolo che non possono essere usate entrate di parte capitale per spese correnti);

C. disponibilità che si formano, in corso di esercizio, sui capitoli di natura non obbligatoria; è fatto peraltro divieto di aumentare di nuovo l'assegnazione su tali capitoli.

Al riguardo va osservato che non era infrequente il "trucco" di utilizzare le disponibilità su un capitolo per coprire altre spese, salvo poi "accorgersi", nel corso dello stesso esercizio, di dover procedere a rimpinguare il capitolo a cui si era attinto. E' inoltre fatto divieto di utilizzare a questo fine le economie realizzate nella categoria "interessi" e nelle voci "stipendi".

D. mediante gli accantonamenti nei fondi globali di parte corrente e capitale. E' però fatto divieto di utilizzare le coperture dei secondi per iniziative di parte corrente.

La 362 stabilisce inoltre che si possano istituire, nell'ambito dei fondi globali, anche degli "accantonamenti di segno negativo", cioè dei risparmi potenziali, generati da riduzioni di spesa o da maggiori entrate connesse con provvedimenti legislativi in corso di approvazione. Gli accantonamenti negativi debbono però essere collegati/ vincolati ad altri di segno positivo (ovvero ordinari provvedimenti di spesa in corso di approvazione), perchè questi ultimi possono essere utilizzati solamente dopo che è entrato in vigore il provvedimento "di risparmio". Si tratta evidentemente di un espediente per garantire che il fondo non aumenti qualora i provvedimenti che generano accantonamenti di segno negativo non vengano approvati. Questo nuovo meccanismo divide in due categorie, con diverso potenziale di spesa, i provvedimenti iscritti nei fondi globali.

7. Vengono inoltre introdotti alcuni meccanismi, rafforzati anche da provvedimenti successivi (l. 155/89), che tendono a ridurre il divario tra autorizzazioni di competenza ed effettivi pagamenti di cassa. Oltre alla Tabella A (resa più completa in quanto accompagnata dalla indicazione, relativamente ad ogni legge di spesa pluriennale, dell'ammontare dei residui di stanziamento e delle giacenze di tesoreria), c'è ora la Tabella F che consente di definanziamento (riduzione netta delle autorizzazioni di spesa) delle leggi di spesa. Secondo la nuova normativa infine i residui di stanziamento vengono cancellati al termine dell'esercizio successivo a quello a cui si riferiscono.

APPENDICE 1: La classificazione dei capitoli di entrata e di spesa

I capitoli costituiscono il grado di disaggregazione minimo delle voci di spesa e di entrata del BDS e descrivono la destinazione per oggetto di ogni somma iscritta in bilancio. Le norme della contabilità pubblica (sostanzialmente risalenti alla legge Curti del 1964) dettano dei criteri di organizzazione dei capitoli al fine di rendere intellegibile il bilancio e per armonizzarlo con la contabilità nazionale (in realtà il passaggio del BDS nella contabilità nazionale non è automatico, ma richiede numerose correzioni. Si veda al riguardo l'appendice a Bosi P., **Teoria della politica fiscale**).

La classificazione delle spese

I capitoli di spesa sono raggruppati in:

- titoli
- categorie economiche
- rubriche
- sezioni

I primi due hanno a che fare con la natura economica della spesa e permettono di valutare il contributo del bilancio pubblico alla formazione del reddito e del risparmio.

I secondi hanno a che fare con la natura funzionale della spesa e forniscono indicazioni sulla natura delle scelte pubbliche effettuate, mostrando la congruità di mezzi e fini (primo passo verso il controllo dei costi dell'azione pubblica).

I titoli di spesa identificano tre grandi ripartizioni economiche delle spese:

TITOLO I: SPESE CORRENTI, identifica le erogazioni che hanno il carattere di ricorrere ogni esercizio al fine di garantire il normale svolgimento della attività statale. Comprende anche le spese di carattere redistributivo e le spese militari a carattere non ricorrente in quanto non destinate all'aumento dello stock di capitale dell'economia.

TITOLO II: SPESE IN CONTO CAPITALE, identificano le spese per investimenti direttamente a carico dello Stato (es. scuole), e per trasferimenti, ad altri soggetti pubblici o privati, finalizzati alla realizzazione di investimenti. Sono comprese in questo titolo anche le concessioni di crediti e le partecipazioni azionarie. Queste si differenziano dalle precedenti spese perchè non sono spese finali, ma operazioni finanziarie. La somma dei primi due titoli dà l'ammontare delle "spese finali".

TITOLO III: RIMBORSO PRESTITI, contabilizza le uscite per la quota capitale delle rate di ammortamento del debito.

I primi due titoli sono a loro volta suddivisi in 16 **categorie economiche** che definiscono in modo più preciso la natura economica dei capitoli (a lato sono riportate, in migliaia di miliardi, le corrispondenti somme iscritte nel bilancio di previsione 1987).

TITOLO I: SPESE CORRENTI	(359.0)
I. SERVIZI DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI	0.8
II. PERSONALE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO	49.0
III. PERSONALE IN QUIESCENZA	15.6
IV. ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	18.0
V. TRASFERIMENTI	144.8
VI. INTERESSI	71.3
VII. POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE DELLE ENTRATE	12.8
VIII. AMMORTAMENTI	0.4
IX. SOMME NON ATTRIBUIBILI	46.4
TITOLO II: SPESE IN CONTO CAPITALE	(79.1)
X. BENI ED OP. IMMOB. A CARICO DIRETTO DELLO STATO	3.5
XI. BENI MOBILI, MACCHINE ED ATTREZZATURE TECNICO-SCIEN- TIFICHE A CARICO DIRETTO DELLO STATO	0.3
XII. TRASFERIMENTI	51.2
XIII. PARTECIPAZIONI AZIONARIE E CONFERIMENTI	1.0
XIV. CONCESSIONE DI CREDITI ED ANTICIPAZIONI PER FINALITA' PRODUTTIVE	2.6
XV. CONCESSIONE DI CREDITI E ANTICIPAZIONI PER FINALITA' NON PRODUTTIVE	3.5
XVI. SOMME NON ATTRIBUIBILI	17.1
TITOLO III: RIMBORSO PRESTITI	22.5
TOTALE: SPESA FINALE (titoli I+II)	(438.1)
TOTALE: SPESE COMPLESSIVE (titoli I+II+III)	(460.6)

I codici della classificazione economica permettono una ulteriore disaggregazione delle categorie economiche nella classificazione di secondo grado (ad esempio i trasferimenti correnti della categoria V sono a loro volta ripartibili in:
 5.1 trasferimenti alle famiglie e ad istituzioni sociali
 5.2 alle imprese
 5.3 alle aziende autonome dello Stato
 5.4 alle Regioni e alle province autonome di TR e BZ
 5.5 alle Province ed ai Comuni
 5.6 agli organismi previdenziali
 5.7 agli altri enti pubblici
 5.8 all'estero).

Se la classificazione per titoli e per categorie riguarda la natura economica delle spese, la classificazione per **sezioni**, che è riferita solo al versante delle spese, offre delle informazioni sulla funzione assoluta dal capitolo di spesa. Le 12 sezioni in cui viene ripartita la spesa dello Stato sono le seguenti (a lato è riportata, in migliaia di miliardi, la rispettiva spesa secondo il bilancio di previsione del 1987):

I	AMMINISTRAZIONE GENERALE	10.6
II	DIFESA NAZIONALE	15.8
III	GIUSTIZIA	4.3
IV	SICUREZZA PUBBLICA	8.0
V	RELAZIONI INTERNAZIONALI	11.4
VI	ISTRUZIONE E CULTURA	37.5
VII	AZIONI ED INTERVENTI NEL CAMPO DELLE ABITAZIONI	6.1
VIII	AZIONI ED INTERVENTI NEL CAMPO SOCIALE	107.1
IX	TRASPORTI E COMUNICAZIONI	30.5
X	AZIONI ED INTERVENTI NEL CAMPO ECONOMICO	27.6
XI	INTERVENTI A FAVORE DELLA FINANZA LOCALE E REGI.	29.3
XII	ONERI NON RIPARTIBILI	149.8
TOTALE (previsioni iniziali di competenza, 1987)		(438.1)

Mentre le prime 5 sezioni sono relative alle attività tradizionali dello Stato ("Stato minimale"), le sezioni dalla VI alla X riguardano gli interventi propri dello Stato sociale. Si noti la prevalenza, nella composizione della spesa, di questi ultimi rispetto ai primi. Rilevanti sono pure le spese classificate negli oneri non ripartibili, in quanto raccolgono la spesa per interessi.

A loro volta le sezioni di spesa sono ripartite in **rubriche**. Queste danno informazioni sull'organo che amministra la spesa o il servizio; in quanto tali mutano di denominazione a seconda del Ministero che eroga la spesa, rispecchiandone la specifica struttura organizzativa.

La classificazione delle entrate

I capitoli di entrata sono raggruppati in:

- titoli
- categorie
- rubriche

Le entrate sono ripartite in quattro **titoli**.

I primi due titoli sono relativi alle entrate correnti (rispettivamente di tipo tributario ed extra tributario).

Il terzo titolo è relativo alle entrate finali di parte capitale; mentre il quarto alle operazioni di indebitamento di tipo patrimoniale (titoli a medio-lungo termine e moneta,

escluse quindi le operazioni di indebitamento di tesoreria mediante BOT, scoperto del c/c di tesoreria e anticipazioni della Banca d'Italia).

A loro volta i titoli sono ripartiti in **categorie economiche**, che organizzano le entrate a seconda della natura economica dei cespiti (a lato si riportano, in migliaia di miliardi, le previsioni iniziali di competenza per il 1987).

TITOLO I: ENTRATE TRIBUTARIE	(203.7)
I IMPOSTE SUL PATRIMONIO E SUL REDDITO	116.7
II TASSE E IMPOSTE SUGLI AFFARI	58.7
III IMPOSTE SULLA PRODUZIONE, SUI CONSUMI E DOGANE	21.9
IV MONOPOLI	5.4
V LOTTO, LOTTERIE ED ALTRE ATTIVITA' DI GIUOCO	1.1
TITOLO II: ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	(56.2)
VI PROVENTI SPECIALI	0.4
VII PROVENTI DI SERVIZI PUBBLICI MINORI	1.9
VIII PROVENTI DEI BENI DELLO STATO	0.3
IX PRODOTTI NETTI DI AZ. AUTONOME ED UTILI DI GESTIONE	0.6
X INTERESSI SU ANTICIP. E CREDITI VARI DEL TESORO	2.4
XI RICUPERI, RIMBORSI E CONTRIBUTI	48.9
XII PARTITE CHE SI COMPENSANO NELLA SPESA	7.7
TITOLO III: ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	(0.4)
XIII VENDITA DI BENI IMMOB. ED AFFRANCAZIONE DI CANONI	0.0
XIV AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI	0.4
XV RIMBORSO DI ANTICIPAZIONI E CREDITI VARI AL TESORO	0.0
TITOLO IV: ACCENSIONE DI PRESTITI	(200.3)
TOTALE: ENTRATE COMPLESSIVE	(460.6)

La suddivisione per **rubriche** delle entrate corrisponde alla descrizione degli organi cui è affidato l'accertamento.

In conclusione: ad ogni capitolo del Bds corrisponde una classificazione per titoli, categorie, rubriche e (se si tratta di un capitolo in uscita) sezioni.

APPENDICE 2: Nota sul Bilancio dello stato a "legislazione vigente"

Secondo la Relazione PP 1987, il Bds a legislazione vigente è costituito:

-PER LE ENTRATE da una stima dei proventi in relazione alle disposizioni correnti e (per le entrate tributarie) al quadro macroeconomico delineato dalla Relazione P.P.

-PER LE SPESE:

1. dagli oneri direttamente quantificabili a partire dalle leggi autorizzative ("fattori legislativi");
2. dagli oneri inderogabili, stimabili solo indirettamente a partire dalle leggi di spesa (e quindi in base a parametri e al quadro macro delineato dalla Relazione PP) ("oneri inderogabili");
3. dalle spese necessarie per adeguare il "fabbisogno" delle amministrazioni dello stato, nei limiti del +4% rispetto all' assestato 1986 ("adeguamento del fabbisogno");
4. dalle spese per interessi, stimate in relazione alla struttura del debito, alla evoluzione del fabbisogno e dei tassi di interesse ("oneri inderogabili");
5. dai fondi globali per "provvedimenti legislativi in corso".

Da ciò si evince che in realtà la redazione del bilancio a legislazione vigente lascia un certo margine di discrezionalità, e che la definizione di tale bilancio come "evoluzione naturale delle variabili fiscali, data la legislazione in vigore", costituisce una approssimazione.

Se infatti, per quanto riguarda le entrate, il concetto di legislazione vigente è sufficientemente chiaro, ciò non toglie che nella previsione del gettito sia necessario affidarsi a valutazioni sulla evoluzione di grandezze macroeconomiche che lascia un certo margine di discrezionalità. (E' noto, ad esempio, che le entrate siano sistematicamente sottostimate al fine di garantire all'Esecutivo spazi di manovra per la copertura di nuove spese in corso d'anno. Operazione questa che presenta il vantaggio politico di svolgersi al di fuori del più stretto scrutinio della sessione di bilancio). Per quanto riguarda le spese il quadro è più complesso. Per gli oneri sub 1), non vi sono infatti margini di discrezionalità, mentre ampi margini sono aperti nella valutazione degli "oneri inderogabili" (sub 2 e 4), alle spese per "adeguamento del fabbisogno" (peraltro sottoposte alla contrattazione con i ministeri) e agli oneri per i provvedimenti legislativi in corso.

Ciò detto come si giunge concretamente alla preparazione del bilancio dello stato a legislazione vigente? Secondo quanto illustrato nella Relazione PP si parte dalle previsioni assestate (che costituiscono, nel momento in cui si prepara il bilancio per l'anno 1987, il dato più vicino alle previsioni definitive di spesa dell'anno 1986); a queste vengono sommate /sottratte alcune voci ad ottenere le previsioni iniziali.

assest. 1986	409.166
provv.legisl.	-15.234
on.inderog.	-10.805
adeg.fabbisogno	.572
provv.leg.in corso	-.263
prev.iniz. 1987	383.437

Questo procedimento mostra con sufficiente chiarezza la logica incrementale nella redazione del bilancio di previsione, che assume come consolidati gli stanziamenti dell'anno precedente.

APPENDICE 3: Il calendario dei principali atti e documenti relativi al processo di bilancio (La lettera tra parentesi indica l'esercizio di riferimento, ad es. t=1989; t-1=1988; ecc.)

1 gen	Inizio anno finanziario (t)
28 feb	Relazione di cassa annuale (t-1) e (t)
31 mar	Relazione Generale sulla situazione ec. del paese (t-1)
31 mar	Invio dei "bozzoni" ai Ministeri (t+1)
30 apr	Termine massimo per esercizio provvisorio (t)
	Trasmissione dei "bozzoni" alla RGS (t+1)
15 mag	Documento di programmaz. ec. finanziaria (t+1+2+3)
31 mag	Relazione annuale della Banca d'Italia (t-1)
	Relazione di cassa trimestrale (t)
giu	Relazione della Corte dei conti (t-1)
	Progetto di bilancio di assestamento (t)
	Progetto di Rendiconto (t-1)
lug	Cipe e Regioni su linee di impostazione del bil. (t+1)
31 lug	Ddl Bds annuale (a+1) e pluriennale (t+1+2+3) a leg. vig.
31 ago	Relazione di cassa trimestrale (t)(consist.residui t-1)
15 set	Cipe approva Relazione PP
30 set	Presentazione al Parlamento di: ddl finanziaria (t+1), Bilancio PP (a+1+2+3) e ddl collegati, Relazione PP (t+1)
1 ott	Inizio sessione parlamentare di bilancio
31 ott	Limite per ulteriore variazione bilancio (t)
30 nov	Relazione di cassa trimestrale (t)
31 dic	Fine esercizio finanziario (t)
	Termine approvazione Bds (t+1) senza il ricorso all'esercizio provvisorio

APPENDICE 4: Appunti sull'incrementalismo

In linea di principio se alla formazione del bilancio corrispondesse un processo razionale di assegnazione delle risorse adeguate ad obiettivi chiaramente prefissati, la redazione del bilancio sarebbe assistita da un processo strutturato su una sequenza del tipo:

1. percezione e analisi del problema che richiede un intervento finanziario;
2. analisi delle alternative possibili confrontandole, in termini di efficacia e di efficienza, con alcuna delle tecniche disponibili (tipo analisi costi-benefici);
3. scelta della alternativa ottimale, o sub ottimale in caso vi siano vincoli alla prima;
4. implementazione dell' intervento;
5. valutazione ex post dell'intervento (sempre in termini di efficacia e di efficienza) e suo eventuale aggiustamento;
6. valutazione dell'opportunità di continuare l'intervento in relazione alla percezione del problema.

In questa prospettiva, è evidente, prendere delle decisioni significa sposare una filosofia dell'intervento che non si fa distrarre da nessun'altro problema che non sia quello di un adeguato accoppiamento dei fini ai mezzi necessari per farvi fronte, e che non fa risparmi in ordine alle risorse necessarie per acquisire informazioni (invero complesse e costose).

A questo tipo di impostazione si ispirano alcuni metodi di formazione del bilancio quali il Planning Programming Budgeting System (PPBS) e il bilancio a base zero, che, sperimentati in altri contesti istituzionali, hanno peraltro incontrato difficoltà di applicazione.

Nella realtà il processo che porta alla redazione di un bilancio tende ad essere assai più semplificato e a tener conto di vincoli, che possono dipendere dagli obiettivi che hanno i politici (in ordine ad esempio alla possibilità di essere rieletti) o della burocrazia coinvolta, e che non sempre coincidono con quelli, chiamiamoli, di interesse generale.

Il modo più tradizionale e consolidato di redarre un bilancio pubblico fa affidamento a una tecnica elementare, ma sperimentata da lungo tempo e in molti paesi: **il metodo incrementale.**

Tale metodo si basa sul principio che la struttura del bilancio, così come è venuta consolidandosi nel tempo, costituisca una base di partenza imprescindibile per stilare il nuovo bilancio e che quindi le modifiche che si debbono introdurre riguardino solo una frazione del complesso delle spese. In questo senso il bilancio nell' anno t si discosta dal bilancio dell'anno t-1 per variazioni tutto sommato marginali, in quanto si assumono come **acquisiti per sempre gli stanziamenti ottenuti nell'esercizio precedente.**

Con il risultato che tutti i programmi tendono ad aumentare in ragione di piccoli incrementi (anche se non necessariamente identici). In altre parole si tende, salvo momenti eccezionali, ad escludere grandi mutamenti di rotta nella struttura delle spese.

Che questo sia il metodo applicato anche per la redazione del Bds in Italia emerge chiaramente, oltre che dalla analisi fatta in precedenza, da questa testimonianza dell'ispettore generale del bilancio: "...si può dire che le proposte formulate dai Dicasteri di spesa si svolgono al di fuori del processo politico di confronto e valutazione delle scelte di bilancio, quali devono risultare in relazione agli obiettivi dell'intervento congiunturale e nel quadro delle compatibilità con l'allocazione desiderata delle risorse nel lungo periodo... In queste unilaterali decisioni l'ausilio di gran lunga più importante per la richiesta delle dotazioni finanziarie che ciascun centro di spesa rivendica a sé -sia sotto il profilo degli stanziamenti già esistenti, che per il finanziamento di nuove iniziative- è costituito da un metodo di costruzione e impostazione di tipo incrementale. Gli stati di previsione sono predisposti assumendo a base le dotazioni dell'anno precedente, agendo con generalizzati aumenti e poche diminuzioni senza operare la necessaria riconsiderazione di quei piani o programmi, decisi in anni precedenti, che la evoluzione della situazione economica e congiunturale ha potuto rendere inattuali e quindi da sostituire con nuovi e diversi interventi" (A. Monorchio, "Procedure di formazione del bilancio di competenza e di cassa dello Stato", in AAVV, **La gestione della tesoreria nel bilancio del settore pubblico**, Formez, Napoli 1984)

Questo metodo presenta vantaggi e svantaggi.

Le sue caratteristiche di fondo sono:

-semplificazione del processo decisionale: si assume come un dato la capacità limitata di disporre di informazioni e di prevedere l'esito di politiche profondamente diverse da quelle sperimentate. Si riducono così le opzioni possibili a quelle già sperimentate in passato (che peraltro sono quelle meno innovative), valutandone solo gli scostamenti.

-frammentazione delle scelte: si privilegia la competenza dell'esperto del singolo settore (che però vede i problemi solamente dal punto di vista della sua specializzazione, e di frequente non ha la responsabilità della copertura finanziaria del programma), rispetto a quella di un eventuale coordinatore generale che stabilisca le priorità. In questo modo si ripartisce sia il potere decisionale che la responsabilità tra una pluralità di protagonisti, perseguendo una sorta di modello competitivo.

Tutto questo conferisce grande stabilità all'organizzazione in quanto si evitano forti conflitti (massimizzazione del consenso sulla politica seguita), ma comporta anche che cia-

scun esperto non si preoccupi dei fini generali dell'organizzazione pubblica, nè degli obiettivi che originariamente legittimavano l'operato del suo stesso settore.

Il risultato è quello che non avvengono confronti sulla coerenza tra strumenti e obiettivi (mezzi e fini), ma semmai sui risultati immediati e che la discussione su questi rappresenti il momento centrale nella assegnazione delle nuove risorse.

-fiducia nella razionalità di un meccanismo allocativo decentrato che essendo basato sulla contrattazione tra i settori per l'ottenimento delle risorse al margine, assume che le decisioni prese nel passato siano assenti da errori. In realtà, anche qualora ciò fosse vero, con questo meccanismo non si fa i conti con la possibilità che nel frattempo siano cadute la ragioni che avevano giustificato lo stanziamento. Inoltre questo metodo è compatibile solamente con una situazione di risorse pubbliche crescenti.

Non da ultimo all'ombra dell'incrementalismo può crescere un apparato burocratico che riesce a sottrarsi al controllo sull'utilità dei programmi che amministra.

APPENDICE 5: Excursus sui dati del Bilancio 1987: dal disegno di legge al consuntivo

In questa appendice si ripercorre il processo di bilancio ricostruendo, a titolo d'esempio, l'evoluzione della **spesa finale** (titolo I e II) nel Bilancio di competenza dello stato 1987 (miliardi di lire).

A: DISEGNI DI LEGGE DI BILANCIO E FINANZIARIA

409.166 (a)- Bds 1986: assestamento
-15.234 (a)- "fattori legislativi"
-10.805 (a)- "oneri inderogabili"
+ 572 (a)- "adeguamento del fabbisogno"
- 263 (a)- "provvedimenti legislativi in corso"
383.437 (a)- Bds 1987: ddl di bilancio a legisl. vigente
+23.023 (b)- LF: ddl finanziaria

B: LEGGE DI BILANCIO E LEGGE FINANZIARIA

+ 0 (c)- Bds: variazioni al ddl nella fase parlamentare
+31.997 (d)- LF: variazioni al ddl nella fase parlamentare
55.020 (e)- LF: in Gazzetta Ufficiale (23.023 +
31.997)
438.123 (f)- Bds: legge di bilancio in Gazzetta
Ufficiale = previsioni iniziali (383.437 +
55.020)

C: VARIAZIONI IN CORSO D'ESERCIZIO

1. fondi di riserva (spese obbligatorie + spese impreviste)
2. nuove leggi di spesa con e senza precedente copertura nei fondi globali
3. assegnazioni di bilancio

5.993 (g)- assestamento (giugno) 7.595 (h)- ulteriori variazioni (entro 31 ottobre)

D: RENDICONTO

- 438.123 (h)- previsioni iniziali
450.920 (h)- previsioni definitive
439.762 (i)- impegni (di cui 9.714 residui di stanziamento)
381.658 (l)- pagamenti in conto competenza
61.308 (m)- pagamenti in conto residui
442.965 (n)- pagamenti totali (381.658 + 61.308)

Fonti:

- (a) Relazione PP 1987, p.208; ddl Bilancio 1987, p.75
(b) Relazione PP 1987, p.251; ddl Finanziaria 1987, p.175
(c)
(d) (e) - (b)
(e) Relazione di cassa (9 marzo) 1987, p.34
(f) Relazione di cassa (9 marzo) 1987, p.34; Bds 1987, p.25; Relazione della Corte dei conti 1987, p.95
(g) Relazione PP 1988, p.363
(h) Rel. Corte dei conti 1987, p.95
(i) Rel. Corte dei conti 1987, p.95
(l) Rel. Corte dei conti 1987, p.326
(m) Rel. Corte dei conti 1987, p.326
(n) Rel. Corte dei conti 1987, p.326 e p.95

Materiali di discussione

1. Maria Cristina Marcuzzo [1985] "Joan Violet Robinson (1903-1983)", pp.134.
2. Sergio Lugaesi [1986] "Le imposte nelle teorie del sovrappiù", pp.26.
3. Massimo D'Angelillo e Leonardo Paggi [1986] "PCI e socialdemocrazie europee. Quale riformismo?", pp.158.
4. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1986] "Un suggerimento hobsoniano su terziario e occupazione: il caso degli Stati Uniti 1960/1983", pp.52.
5. Paolo Bosi e Paolo Silvestri [1986] "La distribuzione per aree disciplinari dei fondi destinati ai Dipartimenti, Istituti e Centri dell'Università di Modena: una proposta di riforma", pp.25.
6. Marco Lippi [1986] "Aggregation and Dynamics in One-Equation Econometric Models", pp.64.
7. Paolo Silvestri [1986] "Le tasse scolastiche e universitarie nella Legge Finanziaria 1986", pp.41.
8. Mario Forni [1986] "Storie familiari e storie di proprietà. Itinerari sociali nell'agricoltura italiana del dopoguerra", pp.165.
9. Sergio Paba [1986] "Gruppi strategici e concentrazione nell'industria europea degli elettrodomestici bianchi", pp.56.
10. Nerio Naldi [1986] "L'efficienza marginale del capitale nel breve periodo", pp.54.
11. Fernando Vianello [1986] "Labour Theory of Value", pp.31.
12. Piero Ganugi [1986] "Risparmio forzato e politica monetaria negli economisti italiani tra le due guerre", pp.40.
13. Maria Cristina Marcuzzo e Annalisa Rosselli [1986] "The Theory of the Gold Standard and Ricardo's Standard Commodity", pp.30.
14. Giovanni Solinas [1986] "Mercati del lavoro locali e carriere di lavoro giovanili", pp.66.
15. Giovanni Bonifati [1986] "Saggio dell'interesse e domanda effettiva. Osservazioni sul capitolo 17 della General Theory", pp.42.
16. Marina Murat [1986] "Between old and new classical macroeconomics: notes on Leijonhufvud's notion of full information equilibrium", pp.20.
17. Sebastiano Brusco e Giovanni Solinas [1986] "Mobilità occupazionale e disoccupazione in Emilia Romagna", pp.48.
18. Mario Forni [1986] "Aggregazione ed esogeneità", pp.13.
19. Sergio Lugaesi [1987] "Redistribuzione del reddito, consumi e occupazione", pp. 17.
20. Fiorenzo Sperotto [1987] "L'immagine neopopulista di *mercato debole* nel primo dibattito sovietico sulla pianificazione", pp. 34.

21. M. Cecilia Guerra [1987] "Benefici tributari del regime misto per i dividendi proposto dalla Commissione Sarcinelli: una nota critica", pp. 9.
22. Leonardo Paggi [1987] "Contemporary Europe and Modern America: Theories of Modernity in Comparative Perspective", pp. 38.
23. Fernando Vianello [1987] "A Critique of Professor Goodwin's 'Critique of Sraffa' ", pp. 12.
24. Fernando Vianello [1987] "Effective Demand and the Rate of Profits: Some Thoughts on Marx, Kalecki and Sraffa", pp. 41.
25. Anna Maria Sala [1987] "Banche e territorio. Approccio ad un tema geografico-economico", pp. 40.
26. Enzo Mingione e Giovanni Mottura [1987] "Fattori di trasformazione e nuovi profili sociali nell'agricoltura italiana: qualche elemento di discussione", pp. 36.
27. Giovanna Procacci [1988] "The State and Social Control in Italy During the First World War", pp. 18.
28. Massimo Matteuzzi e Annamaria Simonazzi [1988] "Il debito pubblico", pp. 62.
29. Maria Cristina Marcuzzo (a cura di) [1988] "Richard F. Kahn. A disciple of Keynes", pp. 118.
30. Paolo Bosi [1988] "MICROMOD. Un modello dell'economia italiana per la didattica della politica fiscale", pp. 34.
31. Paolo Bosi [1988] "Indicatori della politica fiscale. Una rassegna e un confronto con l'aiuto di MICROMOD", pp. 25.
32. Giovanna Procacci [1988] "Protesta popolare e agitazioni operaie in Italia 1915-1918", pp. 45.
33. Margherita Russo [1988] "Distretto industriale e servizi. Uno studio dei trasporti nella produzione e nella vendita delle piastrelle", pp. 157.
34. Margherita Russo [1988] "The effects of technical change on skill requirements: an empirical analysis", pp. 28.
35. Carlo Grillenzoni [1988] "Identification, estimation of multivariate transfer functions", pp. 33.
36. Nerio Naldi [1988] "Keynes' concept of capital" pp. 40.
37. Andrea Ginzburg [1988] "Locomotiva Italia?" pp. 30.
38. Giovanni Mottura [1988] "La 'persistenza' secolare. Appunti su agricoltura contadina ed agricoltura familiare nelle società industriali" pp. 40.
39. Giovanni Mottura [1988] "L'anticamera dell'esodo. I contadini italiani dalla 'restaurazione contrattuale' fascista alla riforma fondiaria" pp. 40.
40. Leonardo Paggi [1988] "Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta" pp. 120.
41. Annamaria Simonazzi [1988] "Fenomeni di isteresi nella spiegazione degli alti tassi di interesse reale" pp. 44.
42. Antonietta Bassetti [1989] "Analisi dell'andamento e della casualità della borsa valori" pp. 12.
43. Giovanna Procacci [1989] "State coercion and worker solidarity in Italy (1915-1818): the moral and political content of social unrest" pp. 41.
44. Carlo Alberto Magni [1989] "Reputazione e credibilità di una minaccia in un gioco bargaining"

pp. 56.

45. Giovanni Mottura [1989] "Agricoltura familiare e sistema agroalimentare in Italia" pp. 84.
46. Mario Forni [1989] "Trend, Cycle and 'Fortuitous Cancellations': a Note on a Paper by Nelson and Plosser" pp. 4.
47. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1989] "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione" pp. 26.
48. Roberto Golinelli [1989] "Note sulla struttura e sull'impiego dei modelli macroeconomici" pp. 21.
49. Marco Lippi [1989] "A Short Note on Cointegration and Aggregation" pp. 11.
50. Gian Paolo Caselli and Gabriele Pastrello [1989] "The Linkage between Tertiary and Industrial Sector in the Italian Economy: 1951-1988. From an External Dependence to an Internal One" pp. 40
51. Gabriele Pastrello [1989] "François Quesnay: dal Tableau Zig-Zag al Tableau formule: una ricostruzione" pp. 48