

Un problema di scelte

Lo Stato, o meglio le autorità pubbliche, una volta stabiliti gli obiettivi economici da perseguire devono individuare le strategie e i mezzi necessari per poterli raggiungere. In pratica, occorre quantificare l'onere della spesa e reperire le risorse finanziarie per farvi fronte. Ruolo fondamentale in questo senso è rappresentato dalla "programmazione" che è la fase preliminare alla formazione del bilancio di previsione dello Stato. Durante la fase di programmazione, attraverso il Documento di economia e finanza (Def) sono individuate le "scelte" che si intendono effettuare e che poi verranno recepite nel bilancio di previsione. Si tratta di "scelte" che trovano, però, alcuni limiti nelle politiche economiche dettate a livello europeo e contenute nel Patto di stabilità e crescita, che obbliga i Paesi membri dell'Ue a ridurre le spese e a "tendere" verso l'equilibrio di bilancio, nell'arco di un ciclo economico. Nel giro di pochi anni si è passati da politiche basate sull'interventismo dello Stato attraverso l'espansione della spesa (così come teorizzato da J.M. Keynes, il cosiddetto *deficit spending*) alla scelta di uno Stato meno interventista e più "parsimonioso" (la *spending review*). Come sempre è una questione di scelte. È giusto abbandonare il modello dello Stato assistenziale per tornare alle teorie classiche del pareggio del bilancio? Quali margini rimangono oggi a disposizione dei singoli Stati membri dell'Ue per operare autonomamente "scelte" economiche? Sembrano ormai lontane anni luce le politiche di tipo keynesiano che vedevano nell'espansione della spesa la "panacea" a tutti i mali. Non a caso dal 2012 la *golden rule* del pareggio del bilancio è stata introdotta anche nella nostra Costituzione, con la nuova formulazione dell'articolo 81, sebbene notevolmente "addolcita", accogliendo le teorie del costituzionalismo economico formulate da J. Buchanan e dalla *public choice*. Discorso analogo va fatto per le Regioni e per gli altri enti locali che, a loro volta, hanno visto notevolmente limitata la possibilità di poter "scegliere" politiche economiche autonome per l'esistenza del Patto di stabilità interno, che, nonostante il tanto decantato federalismo, limita la possibilità di spesa per questi enti. A questi sacrifici richiesti non corrisponde, però, una politica di bilancio a livello europeo tale da compensare le minori spese effettuate dai singoli Stati membri. Il bilancio europeo, infatti, ha dimensioni modeste, e basa le sue entrate principalmente sui trasferimenti degli Stati membri, mancando fino a oggi una vera e propria autonomia impositiva.

MATERIALI DIGITALI

www.rcseducation.it

APPROFONDIMENTI

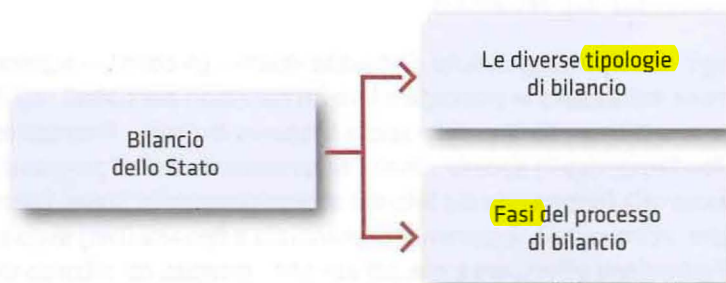
- ▶ La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo semestre europeo
- ▶ L'Unione europea e la programmazione economica
- ▶ Analisi delle disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio
- ▶ Bilancio di un Comune
- ▶ Un'importante voce del bilancio europeo: la politica agricola europea

LABORATORI

- ▶ 8. I risultati differenziali
- ▶ 9. Bilanci dello Stato a confronto



Il bilancio dello Stato



OBIETTIVI

CONOSCENZE

- ▶ Comprendere le caratteristiche dei bilanci, in base al tempo e al contenuto
- ▶ Descrivere i principi stabiliti nella Costituzione e nelle leggi di contabilità sulla base dei quali viene redatto il bilancio pubblico italiano
- ▶ Spiegare le fasi del processo di bilancio
- ▶ Distinguere tra bilancio a legislazione vigente e bilancio di previsione programmatico
- ▶ Conoscere la procedura di formazione, esame, approvazione e gestione del bilancio pubblico

ABILITÀ

- ▶ Saper riconoscere i diversi tipi di bilancio cogliendone gli aspetti critici e le varie problematiche
- ▶ Dimostrare quali sono, da un punto di vista economico, le differenze tra il bilancio di previsione di competenza e quello di cassa
- ▶ Mettere a confronto il vecchio art. 81 della Costituzione con il nuovo articolo riformato dalla legge costituzionale n. 1/2012
- ▶ Comprendere quale sarà il ruolo della legge di bilancio a decorrere dal 1° gennaio 2016


1.1

LE TIPOLOGIE DI BILANCIO

Prima di analizzare il bilancio dello Stato è opportuno introdurre alcuni importanti concetti generali. Inizieremo definendo il **bilancio preventivo** e il **bilancio consuntivo**, soffermando l'attenzione sul **bilancio preventivo di competenza e di cassa**.

■ Bilancio preventivo e bilancio consuntivo

Anzitutto, rispetto al periodo cui si riferisce, il **bilancio** può essere **preventivo e consuntivo**. Il primo riporta le entrate e le spese che si **prevede** di realizzare nel periodo finanziario successivo (nell'anno $t - 1$ si decidono le entrate e le spese che si dovranno realizzare nell'anno t). Quelli consuntivi, invece, elaborati nell'anno $t + 1$, riguardano le entrate e le spese **effettivamente realizzate** nell'anno precedente (anno t). Il bilancio preventivo è tipico delle imprese di erogazione (come lo Stato), in quanto il Parlamento **autorizza** il Governo a svolgere la propria attività. Nel sistema delle imprese, invece, assume importanza prevalente il **bilancio di esercizio**, che espone a fine anno i valori consuntivi. Documento quest'ultimo importante non solo per determinare l'utile o la perdita di esercizio, e di conseguenza le imposte da pagare, ma per fornire notizie sullo stato di salute delle imprese ai vari **stakeholders***. A questo punto possiamo definire i due tipi di bilancio.

Per **bilancio preventivo**  si intende il documento contabile con il quale il Parlamento **autorizza** il Governo a erogare le spese e incassare le entrate.

Attraverso il bilancio preventivo, lo Stato indica le scelte di politica economica e fiscale

* Gli **stakeholders** sono tutti coloro che a vario titolo sono interessati alle vicende aziendali.

che saranno adottate (cosiddette manovre di bilancio), necessarie per rispettare i vincoli stabiliti a livello nazionale ed europeo.

Bilancio consuntivo

Final budget

Il **bilancio consuntivo** (o **rendiconto**), invece, descrive le **operazioni già avvenute e riporta i risultati definitivi della gestione che si è conclusa**.

Con il **rendiconto si è in grado di verificare se sono state rispettate le autorizzazioni concesse con il bilancio preventivo e qual è stato l'andamento della gestione delle entrate e spese pubbliche**.

CLASSIFICAZIONE DEL BILANCIO IN BASE AL TEMPO

Anno t - 1	Bilancio preventivo	Documento contabile che espone i valori preventivi delle entrate e delle uscite che si verificheranno durante il futuro esercizio. Il Parlamento autorizza il Governo a realizzare le entrate e le spese previste nel bilancio.
Anno t	Gestione del bilancio	Momento dell'effettiva realizzazione delle entrate e delle spese.
Anno t + 1	Bilancio consuntivo	Definitiva fissazione dei risultati dell'esercizio finanziario realizzati nell'anno t.

L'orizzonte temporale di un bilancio può essere:

- ▶ **annuale**, quando riguarda un solo esercizio (in Italia l'anno finanziario coincide con l'anno solare);
- ▶ **pluriennale**, quando riguarda non solo l'anno successivo, ma più anni finanziari futuri (almeno tre e non più di cinque), per valutare nel tempo l'andamento delle entrate e delle spese. Esso non comporta alcuna autorizzazione a riscuotere e a pagare, e quindi serve a indicare lo scenario di medio termine in cui si colloca il bilancio annuale.

Bilancio preventivo di competenza e di cassa

Il bilancio preventivo può essere espresso in termini di **competenza e cassa**. Per comprendere la differenza dobbiamo tenere conto delle **fasi** che caratterizzano le entrate e le uscite.

Le principali **fasi delle entrate** sono tre: **accertamento, riscossione e incasso** (o versamento). Vediamole singolarmente.

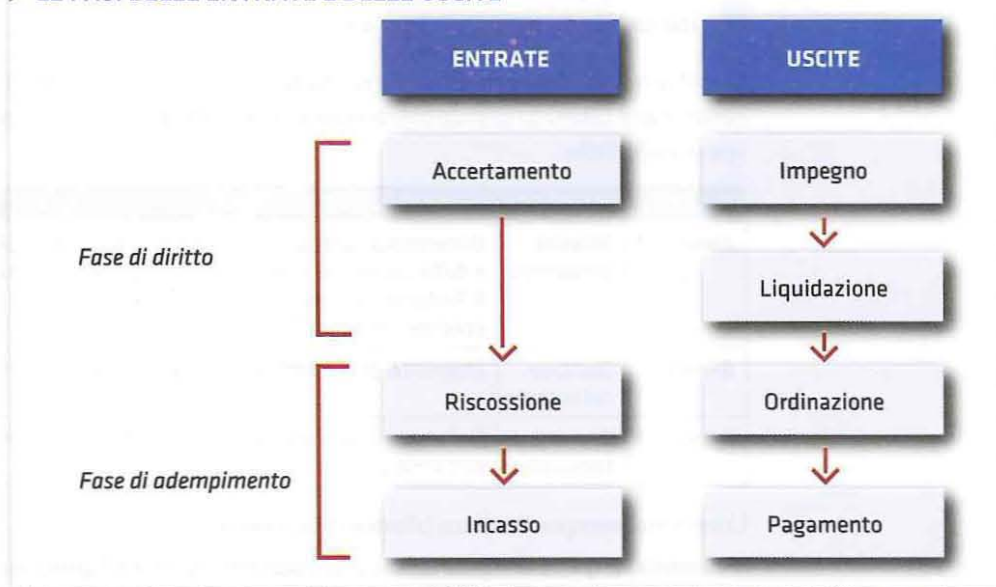
- ▶ **L'accertamento** è la fase giuridica in cui l'amministrazione determina sia la ragione del credito dello Stato sia il soggetto debitore, quantificando l'importo dovuto. Le modalità di accertamento avvengono soprattutto mediante ruoli e cartelle esattoriali. In pratica è la fase in cui sorge per lo Stato il diritto di riscuotere determinate somme.
- ▶ La **riscossione** è la fase in cui il debitore effettua il pagamento ai soggetti incaricati dallo Stato (esattori).
- ▶ L'**incasso** è la fase conclusiva e si verifica quando i soggetti incaricati dallo Stato (esattori) depositano le somme dovute presso la Tesoreria dello Stato.

Le fasi delle **uscite**, invece, sono quattro: impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento.

- ▶ L'**impegno** è il momento in cui matura l'obbligo giuridico per lo Stato di effettuare un pagamento verso terzi, anche se non sono ancora individuati l'importo da pagare e la persona del creditore. In pratica, dopo aver disposto un determinato stanziamento di spesa in bilancio, si decide ufficialmente quanto destinare a uno scopo specifico.
- ▶ La **liquidazione** è la fase in cui si determina l'ammontare certo da pagare e viene individuato il soggetto creditore.
- ▶ L'**ordinazione** è l'ordine trasmesso al Tesoriere di pagare il creditore. Le modalità possono essere: mandato diretto di pagamento (informatici), ordini di accreditamento, ruoli di spese fisse.

- ▶ Il **pagamento** è la fase conclusiva con cui avviene il passaggio materiale delle somme, effettuato dalle Tesorerie o altri agenti pagatori dello Stato.

▶ LE FASI DELLE ENTRATE E DELLE USCITE



A questo punto è possibile definire il bilancio di previsione di competenza e di cassa.

Bilancio preventivo di competenza
Accrual budget

Il **bilancio preventivo di competenza** registra le entrate che si prevede di **accertare** e le spese che si prevede di **impegnare** (fase di diritto). Si prescinde dal momento dell'effettivo incasso delle entrate e dall'effettivo pagamento della spesa.

Bilancio preventivo di cassa
Cash budget

Il **bilancio preventivo di cassa** registra le entrate che si prevede di **incassare** e le spese che si prevede di **pagare** nel corso dell'esercizio, indipendentemente dall'esercizio in cui vengono impegnate.

Differenze (tra competenza e cassa)

Il bilancio di competenza ha la funzione di limitare l'attività di spesa delle amministrazioni e consente al potere legislativo di **controllare, da un punto di vista giuridico-economico**, più efficacemente **l'azione dell'esecutivo**; quest'ultimo infatti non può effettuare spese superiori agli stanziamenti previsti. Il bilancio di competenza non tenendo conto delle operazioni iniziate, ma non ancora concluse a fine esercizio, presenta, però, il problema dei **residui** attivi e dei residui passivi.

Il bilancio di **cassa**, invece, è importante sotto il profilo economico-gestionale; infatti, consente il monitoraggio dei flussi finanziari dell'anno e permette la **valutazione del reale impatto dei tributi e delle spese pubbliche**. Con questo tipo di bilancio, però, il Governo potrebbe impegnarsi oltre i limiti stabiliti per i pagamenti. Il bilancio di cassa non presenta il problema dei residui attivi e passivi.

QUADRO DI SINTESI: COMPETENZA E CASSA	
Bilancio di competenza	Bilancio di cassa
Entrate che si prevede di accertare; spese che si prevede di impegnare.	Entrate che si prevede di incassare; spese che si prevede di pagare.
Importante sotto il profilo politico-giuridico.	Importante sotto il profilo economico-gestionale.
Presenta il problema dei residui attivi e passivi.	Non presenta il problema dei residui attivi e passivi.

Introduciamo quindi le definizioni di residui attivi e residui passivi.

Residui
attivi

Definiamo **residui attivi** le **entrate accertate**, ma **non ancora riscosse** al termine dell'esercizio finanziario di riferimento. Essi rappresentano crediti dello Stato nei confronti di terzi.

Residui
passivi

I **residui passivi** rappresentano **spese impegnate**, ma **non ancora pagate** al **termine dell'esercizio finanziario** cui il bilancio si riferisce. Essi si configurano quindi come debiti dello Stato nei confronti dei terzi.

La contabilizzazione
dei residui

I residui attivi sussistono fino al momento della loro estinzione nella fase della loro riscossione, ovvero fino a quando non viene constatata la loro inesigibilità. I residui passivi, invece, sono mantenuti in bilancio per un periodo limitato (da due a tre anni a seconda del tipo di spesa), trascorso il quale ha luogo la **perenzione contabile***; in pratica vengono eliminati dalle scritture contabili per esigenze di semplificazione delle stesse. La perenzione non arreca alcun danno al creditore che, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reiscrizione in bilancio del suo credito. La perenzione amministrativa non va confusa con la *prescrizione estintiva*. Quest'ultima, infatti, comporta, in base alle norme del codice civile, la perdita del diritto a percepire la somma non riscossa entro un dato termine.

* La **perenzione** è un istituto di diritto amministrativo tendente all'eliminazione dalle scritture contabili dei residui passivi che non risultano pagati entro un determinato periodo di tempo.

1.2

I PRINCIPI DEL BILANCIO PREVENTIVO ITALIANO

I principi
del bilancio

Per "costruire" un bilancio pubblico è necessario attenersi ad alcuni principi. Questi ultimi non sono altro che **regole stabilite nella Costituzione (equilibrio del bilancio, legalità, pubblicità e annualità)** e nelle leggi di contabilità (*integrità, universalità e unità*), sulla base delle quali vengono redatti e approvati i bilanci pubblici. I principi che scaturiscono dalla Costituzione sono ricavabili direttamente dall'**articolo 81** della Costituzione, che è stato recentemente **modificato** dalla **legge costituzionale n. 1/2012**.

Principio
dell'equilibrio
del bilancio

Il nuovo articolo 81, comma 1, introduce per la prima volta nel nostro ordinamento il principio dell'equilibrio tra le «entrate e le spese» del bilancio, che va assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». A ben vedere non si stabilisce l'obbligo annuale del pareggio del bilancio, ma piuttosto di una **sorta di pareggio nel medio periodo, che tenga conto delle fasi avverse (deficit) o favorevoli (surplus) attraverso una compensazione tra avanzi e disavanzi del ciclo economico**. Ne consegue (art. 81, comma 2) che solo al verificarsi di eventi eccezionali e allo specifico scopo di incidere sugli effetti del ciclo economico, previa autorizzazione delle Camere da adottata a maggioranza assoluta dei loro componenti, sarà possibile derogare all'equilibrio e finanziare il disavanzo di bilancio mediante indebitamento.



Principio
della legalità

Ai sensi dell'articolo 81, comma 4, «le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo». **Il bilancio dello Stato deve essere quindi approvato necessariamente con legge dalle Camere**, ed esaminato attraverso la procedura normale (così come espressamente previsto dall'ultimo comma dell'articolo 72 della Costituzione). In sintesi, il bilancio deve essere **portato, su iniziativa del Governo, all'esame del Parlamento**, votato dalle due Camere in un identico testo e promulgato dal Presidente della Repubblica.

Principio
della pubblicità

Collegato direttamente al principio della legalità abbiamo il principio della pubblicità. Infatti, l'articolo 73 della Costituzione stabilisce che «le leggi sono pubblicate subito dopo

la promulgazione [...]», ciò implica che la legge di bilancio, una volta promulgata, deve essere pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* per essere portata a conoscenza di tutti i cittadini. In verità, per la complessità e per la lunghezza il bilancio dello Stato risulta di difficile lettura e accessibile ai soli “addetti ai lavori”.

Principio dell'annualità


Sempre nel quarto comma dell'articolo 81 è contenuto il principio dell'**annualità** del bilancio, **nella duplice veste di bilancio preventivo e consuntivo (o rendiconto)**. Questi documenti sono, infatti, riferiti all'unità temporale costituita dall'anno finanziario che, di regola, coincide con l'anno solare (1° gennaio-31 dicembre). **In Italia, a seguito della legge n. 62/1964, anno finanziario e anno solare coincidono, mentre prima la gestione andava dal 1° luglio al 30 giugno.** Dal principio dell'annualità scaturiscono le definizioni di anno finanziario ed esercizio finanziario, sebbene nel linguaggio comune siano usate indifferentemente.


 Budget year

Anno finanziario

L'anno finanziario  è il periodo di tempo entro il quale è delimitata la gestione autorizzata.

Esercizio finanziario

 Accounting year

L'esercizio finanziario  è l'insieme delle operazioni contabili effettuate in un certo anno finanziario.

Esistono poi alcuni **principi di bilancio, contenuti nella legge di contabilità (art. 24, della legge n. 196/2009)**, che costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.

Principio dell'integrità

In base a questo principio, **tutte le entrate devono figurare in bilancio nel loro importo integrale**, senza alcuna riduzione per eventuali spese di riscossione o di qualsiasi altra natura a esse connesse al lordo.

Parimenti, **tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente**, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. In pratica, non sono ammesse compensazioni tra le entrate e le spese.

ESEMPIO Il gettito di un'imposta deve essere **iscritto a bilancio al lordo** delle spese di accertamento e riscossione.

Principio dell'universalità

Secondo questo principio è necessario includere nel bilancio tutte le entrate e tutte le spese, anche se di modesta entità, allo scopo di fornire un quadro fedele delle attività dello Stato. È, di conseguenza, **vietato gestire fondi al di fuori del bilancio (cosiddette gestioni extrabilancio)**, tranne nei casi espressamente autorizzati da leggi speciali.

Principio dell'unità

Connesso al principio dell'universalità vi è quello dell'**unità**. Infatti, non solo il bilancio deve contenere tutte le entrate e tutte le spese, ma **ogni entrata e ogni spesa deve essere riferita alla categoria cui appartiene**, senza alcun collegamento tra singole entrate e singole spese.

ESEMPIO Sono **vietati i tributi di scopo**, cioè quei tributi espressamente istituiti per finanziare una determinata spesa.

A questi principi alcuni autori aggiungono i principi della specializzazione e della veridicità.



▲ Il Quirinale, sede del Presidente della Repubblica, che promulga la legge sul bilancio di Stato.

Principio della specializzazione (o specificazione)

Secondo questo principio le voci del bilancio devono essere **indicate con precisione**, per permettere al Parlamento un controllo analitico sulla gestione finanziaria. Per queste ragioni le **entrate e le spese sono divise in aggregati** che a loro volta sono suddivisi ulteriormente, fino ad arrivare alle unità elementari del bilancio.

Principio della veridicità

Secondo il principio della veridicità il bilancio deve **rispecchiare con la maggiore chiarezza possibile le reali condizioni finanziarie in cui verrà a trovarsi lo Stato nell'esercizio al quale il bilancio stesso si riferisce**. Contrarie a tale principio sarebbero eventuali sopravvalutazioni o svalutazioni di entrate o spese.

PRINCIPI PER LA REDAZIONE DEL BILANCIO PREVENTIVO	
Equilibrio del bilancio	Lo Stato assicura l'equilibrio fra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.
Legalità	Il bilancio e il rendiconto devono essere approvati dalle Camere con legge , ed esaminati attraverso la procedura normale.
Pubblicità	Essendo il bilancio una legge, deve essere portata a conoscenza della collettività, attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.
Annualità	Il bilancio e il rendiconto devono essere approvati dalle Camere con cadenza annuale.
Integrità	Tutte le entrate e tutte le spese devono essere registrate al lordo degli oneri connessi alla loro riscossione ed erogazione.
Universalità	Tutte le entrate e tutte le spese devono essere iscritte in bilancio. Non sono ammesse gestioni fuori bilancio.
Unità	Tutte le entrate concorrono indistintamente a coprire tutte le spese previste nel bilancio.
Specializzazione	Le voci di bilancio devono essere articolate in modo analitico , con la maggiore precisione possibile.
Veridicità	Il bilancio deve essere veritiero , senza sopravvalutazioni di entrate e sottovalutazioni di spese.

1.3

LE FASI DEL PROCESSO DI BILANCIO

Il processo di bilancio è scandito, così come stabilito dalla legge n. **196/2009** (le di contabilità e finanza pubblica), in diverse fasi:

1. la programmazione (europea e italiana);
2. la manovra finanziaria (anno t - 1);
3. la gestione del bilancio (anno t);
4. la rendicontazione del bilancio (anno t + 1).



APPROFONDIMENTO
La modifica della legge di contabilità e finanza pubblica alla luce del nuovo semestre europeo

■ La programmazione

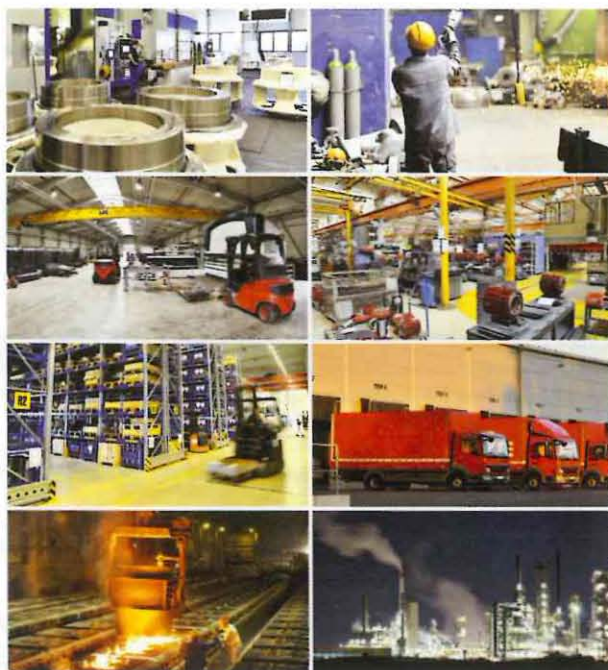
Il processo inizia con la determinazione da parte dell'esecutivo degli obiettivi generali della politica di bilancio. Questi ultimi sono formulati e presentati dal Governo alle Camere, ad **aprile**, con la redazione, secondo quanto concordato a livello europeo, del **Documento di economia e finanza (Def)** a cui fa seguito una nota di **aggiornamento** presentata a **settembre** per **recepire eventuali modifiche dovute alle mutate situazioni economiche.**



APPROFONDIMENTO
L'Unione europea e la programmazione economica

Il Def

Il Documento di economia e finanza (Def), introdotto dalla legge n. 39/2011, rappresenta il principale documento di programmazione della politica economica nazionale nel medio-lungo termine. Esso **espone, almeno per il triennio successivo, gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica**, e definisce gli obiettivi articolati per i settori del conto delle amministrazioni pubbliche



▶ L'occupazione rientra negli obiettivi del Def.

relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza. Il Def **indica**, inoltre, **gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra** di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il successivo mese di gennaio. Il documento enuncia, pertanto, le modalità e la tempistica attraverso le quali l'Italia intende conseguire il risanamento strutturale dei conti pubblici e perseguire gli obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale, energia e sostenibilità ambientale definiti nell'ambito dell'Unione europea.

■ La manovra finanziaria

Nella seconda fase si attua la manovra finanziaria vera e propria. Per comprendere questa fase è necessario introdurre le definizioni di bilancio a legislazione vigente e di bilancio di previsione programmatico.

Bilancio a legislazione vigente

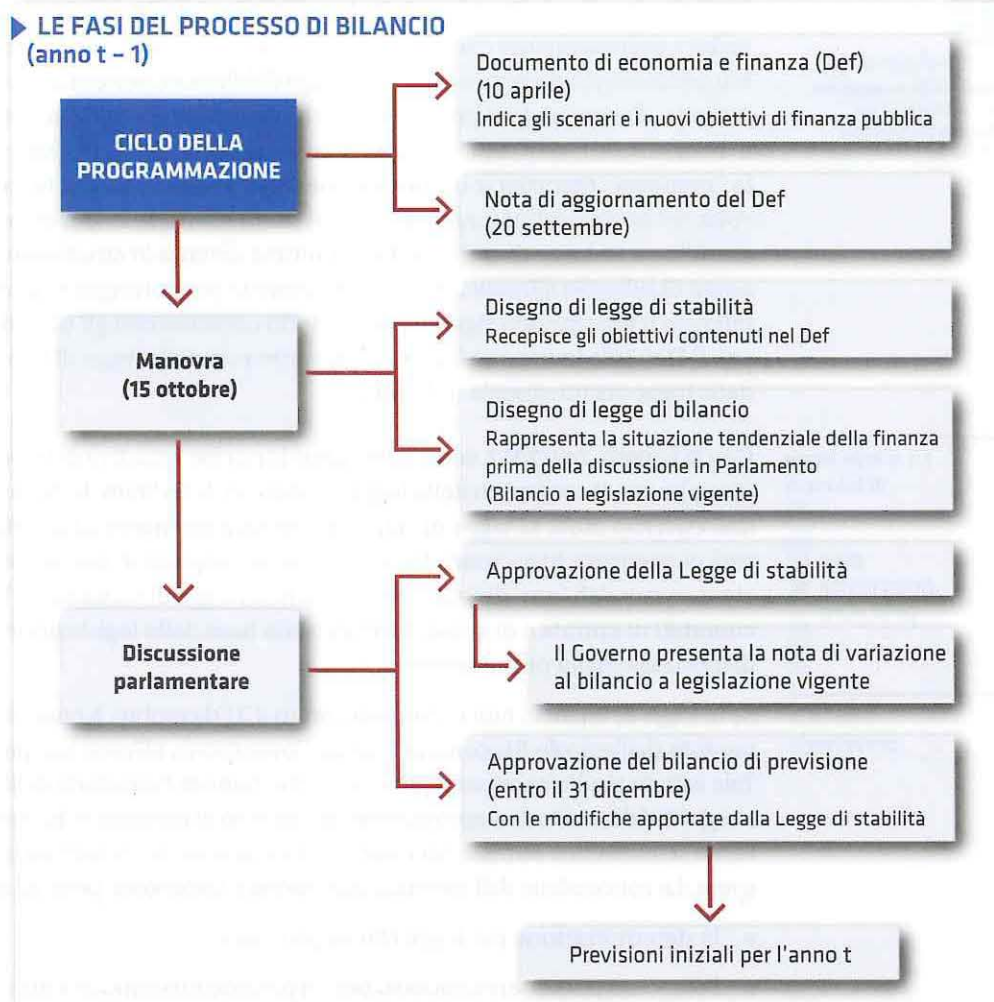
Il **bilancio a legislazione vigente** esprime l'evoluzione spontanea delle entrate e delle spese, così come risulta dalla proiezione della normativa in vigore (cosiddetta analisi tendenziale).

In pratica, la previsione di bilancio è effettuata applicando le disposizioni legislative fiscali che sono in vigore in quel momento.

Bilancio di previsione programmatico

Il **bilancio di previsione programmatico** recepisce gli interventi desiderati per correggere le tendenze in atto e quindi mostra l'evoluzione desiderata delle entrate e delle spese.

Il processo che porta alla formazione del bilancio di previsione programmatico prende il via dal **bilancio a legislazione vigente**, che nel corso della manovra dovrà essere **adeguato**, attraverso una legge apposita, chiamata **Legge di stabilità (Ls)**, agli obiettivi generali della politica di bilancio. **La Legge di stabilità recepisce gli obiettivi economici individuati dal Def e una volta approvata modifica il bilancio a legislazione vigente trasformandolo nel Bilancio di previsione programmatico, che verrà approvato entro il 31 dicembre dal Parlamento.** In pratica, il Governo, entro il **15 ottobre**, presenta alle Camere gli strumenti che serviranno per la Manovra di finanza pubblica, ossia: il **disegno di Legge di stabilità (strumento che permette di recepire gli obiettivi da realizzare)** e il **disegno di Legge del bilancio dello Stato**, redatto in termini di competenza e di cassa. Quest'ultimo rappresenta la situazione tendenziale della finanza statale prima degli interventi del Governo e del Parlamento (in pratica è un bilancio a legislazione vigente). Una volta approvata la Legge di stabilità, il Governo presenterà una nota di variazione al bilancio a legislazione vigente per recepire i contenuti del provvedimento appena varato. A questo punto il bilancio a legislazione vigente subirà delle modifiche e sarà sottoposto alla votazione parlamentare.



La Legge di stabilità

La Legge di stabilità è composta da un articolato (cioè un testo organizzato sotto forma di articoli) e da alcune tabelle. In particolare, nell'articolato è **indicato il livello massimo del saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato**, cioè delle somme che lo Stato può prendere a prestito per far fronte al suo fabbisogno; in questo modo si pone un vincolo alla spesa dello Stato allo scopo di contenere l'indebitamento pubblico. Sempre **nell'articolato sono indicati**: la variazione delle **aliquote delle imposte**; **l'importo** dei fondi speciali; **l'importo complessivo destinato al rinnovo dei contratti pubblici**; le norme eventuali necessarie all'attuazione del Patto di stabilità interno e alla realizzazione del Patto di convergenza; le misure correttive delle leggi che comportano oneri superiori a quelli previsti; altre regolamentazioni meramente quantitative. **È previsto, in allegato al disegno di Legge di stabilità, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto) derivanti dall'attuazione di ciascuna disposizione contenuta nella legge medesima.** Al fine di rendere più immediato e trasparente il raccordo tra gli effetti della Legge di stabilità sul bilancio dello Stato e sul Conto economico delle amministrazioni pubbliche, è prevista, a corredo del disegno di Legge di stabilità, la predisposizione di una apposita nota tecnica illustrativa. Tale nota espone i contenuti della manovra, gli effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi.

Legge di stabilità e legge di bilancio

Perché quanto contenuto nel **Def è recepito prima nella legge di stabilità** e solo **successivamente riportato nella legge di bilancio di previsione?** Per rispondere a questa domanda occorre prendere in considerazione la vecchia formulazione dell'**art. 81, terzo comma**,



APPROFONDIMENTO
Analisi delle disposizioni
per l'attuazione del
principio del pareggio
di bilancio

della Costituzione (riformato dalla legge costituzionale n. 1/2012) nella parte in cui prevedeva espressamente che «*Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese*». La legge di bilancio, pertanto, era considerata una **legge formale**, che non poteva portare alcuna innovazione nell'ordinamento, ma che si limitava a descrivere i "limiti" dell'impegno finanziario dello Stato. In pratica, per poter effettuare la "manovra" finanziaria occorreva una **legge sostanziale**, che fu introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento nel 1978 (cosiddetta legge finanziaria) e solo recentemente modificata in legge di stabilità. Quest'ultima diventa lo strumento per realizzare la manovra di bilancio annuale, ovvero lo strumento per correggere l'andamento inerziale del bilancio a legislazione vigente per renderlo coerente con gli obiettivi desiderati espressi con il Def. Tale limite costituzionale al contenuto della legge di bilancio è stato eliminato dalla legge costituzionale n. 1/2012.

La nuova legge
di bilancio

UNA
QUESTIONE
DI SCELTE

Esercizio
provvisorio

Con la legge n. 243/2012, state varate le norme attuative del novellato articolo 81, che disciplinano il contenuto della legge di bilancio dello Stato. In base a tale norma a partire dall'esercizio 2016, la legge di stabilità non sarà più necessaria. Infatti, tutta la manovra sarà concentrata in un'unica **legge di bilancio composta di due sezioni**, una con le disposizioni sostanziali (attualmente contenute nella legge di stabilità) e l'altra con le previsioni contabili di entrata e di spesa, formate sulla base della legislazione vigente, comprese le disposizioni della prima sezione.

Se la legge di bilancio non è approvata entro il 31 dicembre, è possibile ricorrere, così come previsto dall'articolo 81, comma 5, della Costituzione, all'esercizio provvisorio del bilancio. Tale istituto risulta necessario per evitare che l'attività finanziaria dello Stato venga bloccata a seguito della mancata approvazione del bilancio di previsione. In questo caso, infatti, il Governo si troverebbe senza la necessaria autorizzazione per realizzare le entrate ed eseguire le spese. La concessione dell'esercizio provvisorio è sottoposta, però, ad alcuni limiti:

- ▶ la determinazione per legge (*limite formale*);
- ▶ l'esercizio può essere concesso per un periodo massimo di 4 mesi, non oltre il 30 aprile (*limite temporale*);
- ▶ la gestione durante l'esercizio provvisorio potrà essere svolta per dodicesimi delle somme stanziati nel progetto di bilancio (*limite quantitativo*).

Occorre rilevare che nel passato si era fatto largo uso dell'istituto. A partire dal 1983, con l'introduzione della sessione di bilancio, l'istituto non è stato più utilizzato.

Sessione
di bilancio

La **sessione di bilancio** è il periodo di tempo riservato, secondo quanto previsto nei regolamenti parlamentari, all'esame del disegno di legge di approvazione del bilancio e del disegno di Legge di stabilità, entro il quale è delimitata la gestione autorizzata.

L'esercizio provvisorio si conclude autonomamente con l'approvazione della legge di bilancio, anche se questa è varata prima della scadenza dell'autorizzazione.

■ La gestione del bilancio

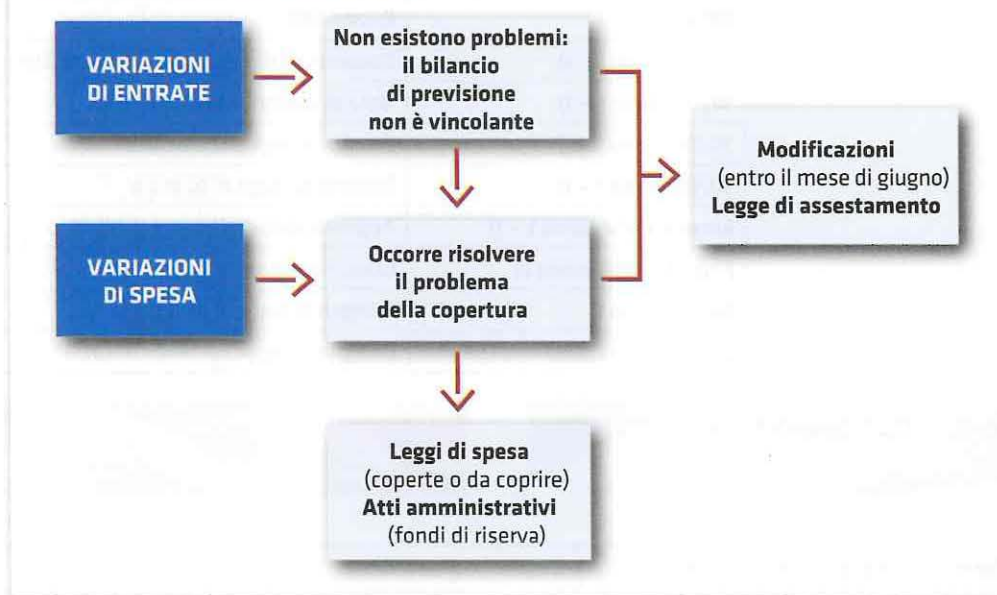
Con l'approvazione della legge di bilancio e la conseguente pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, il Parlamento autorizza, nell'anno successivo (anno t), il Governo ad accertare le entrate e a impegnare le spese nei limiti del bilancio approvato contenente le previsioni iniziali.

Modifiche
del bilancio durante
l'esercizio

Nel corso dell'esercizio finanziario (anno t), mentre viene data esecuzione al bilancio di previsione, può accadere, però, che si verifichino nuove spese rispetto agli originali stanziamenti previste in bilancio, oppure che si verifichino nuove o maggiori entrate rispetto

a quelle previste. In questi casi la normativa prevede le cosiddette “*variazioni di bilancio*”, che devono essere apportate entro i termini previsti. Il procedimento si differenzia a seconda che si tratti di variazioni di entrate o di spesa. Nel primo caso non esistono particolari problemi in quanto il bilancio di previsione non è vincolante. Per le spese, invece, occorre risolvere il problema della copertura. Si tratta, per esempio, di nuove leggi di spesa approvate durante l’esercizio che dovranno essere considerate in bilancio e provviste di copertura (attraverso maggiori entrate o riduzioni di spesa) o anche leggi di spesa con copertura in fondi speciali. Accanto a queste spese convivono poi altre che non hanno bisogno di un’apposita legge autorizzativa, ma che possono essere disposte con semplici atti amministrati, prelevando le somme da appositi Fondi già iscritti in bilancio (Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d’ordine o Fondo di riserva per le spese impreviste). Lo strumento giuridico-contabile per attuare organicamente queste modifiche è il “*bilancio di assestamento*” con cui vengono aggiustati e assestati, in corso d’opera, i valori del bilancio di previsione. Il disegno di legge di assestamento, previsto dall’art. 33 della legge n. 196/2009, deve essere presentato al Parlamento entro il mese di giugno dal Ministro dell’Economia e delle Finanze. La legge di assestamento, avendo come funzione quella di aggiustamento delle previsioni, nel corso della gestione, si pone come ulteriore strumento della manovra finanziaria.

► VARIAZIONI DI BILANCIO (anno t)



■ Il rendiconto (o bilancio consuntivo)

L’ultima fase del processo di bilancio è rappresentata dalla presentazione nell’anno $(t + 1)$ del rendiconto generale dello Stato. Con questo documento il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica, “rende conto” al Parlamento dei risultati della gestione appena terminata. La disciplina del rendiconto generale dello Stato è contenuta principalmente nell’articolo 81, comma 4, della Costituzione, che prevede che il Parlamento approvi il rendiconto consuntivo presentato dal Governo, nonché nella legge n. 196/2009, di riforma della contabilità e della finanza pubblica, e nel decreto legislativo n. 279/1997. Il rendiconto si articola in due documenti fondamentali: il Conto del bilancio (o rendiconto finanziario) e il Conto generale del patrimonio (o rendiconto patrimoniale).

Conto del bilancio

Il **Conto del bilancio** espone, secondo la stessa natura e la medesima struttura del bilancio annuale, i risultati della gestione finanziaria in relazione alle previsioni di bilancio.

Esso mostra:

- ▶ le entrate di competenza dell'anno (accertate, riscosse o rimaste da riscuotere);
- ▶ le spese di competenza dell'anno (impegnate, pagate o rimaste da pagare);
- ▶ la gestione dei residui attivi e passivi provenienti da esercizi precedenti;
- ▶ le somme versate in Tesoreria e quelle pagate, distinte in conto competenza e conto residui;
- ▶ il conto totale dei residui attivi e passivi che si trasmettono all'esercizio successivo.

Conto generale del patrimonio

Il **Conto generale del patrimonio** illustra, la situazione patrimoniale dello Stato.

Esso comprende:

- ▶ le attività e le passività finanziarie e patrimoniali, con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e con quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- ▶ la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra il conto del bilancio e quello del patrimonio.

Il progetto di legge sul rendiconto è sottoposto alle Camere entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello cui esso fa riferimento.

LE FASI E GLI STRUMENTI DEL PROCESSO DI BILANCIO	
Data	Documenti
10/04 (anno t - 1)	Documento di economia e finanza (Def)
10/04 (anno t - 1)	Nota di aggiornamento del Def
30/06 (anno t - 1)	Disegno di legge di stabilità
30/06 (anno t - 1)	Disegno di legge di bilancio
Entro il 31/12 (anno t - 1)	Approvazione della legge di bilancio
Fino al 30/04 (anno t)	Esercizio provvisorio
30/06 (anno t)	Disegno di legge di assestamento
30/06 (anno t + 1)	Disegno di legge sul rendiconto

▶ PAROLE CHIAVE / KEYWORDS

Termine italiano	English term	English explanation
Bilancio preventivo	Budget	An accounting document whereby the Parliament authorises the Government to pay expenditure and collect revenues.
Bilancio consultivo	Final budget	A document that describes transactions that have already occurred and shows the final results of the period managed.
Bilancio preventivo di competenza	Accrual budget	A document which records the amounts expected to be earned and the expenses expected to be incurred.
Bilancio preventivo di cassa	Cash budget	A document which records revenues expected to be collected and expenses expected to be paid.
Anno finanziario	Budget year	Period of time fixed to carry out the authorised management activity.
Esercizio finanziario	Accounting year	All of the accounting transactions carried out in a given budget year.

Unità 1

In breve

FILE AUDIO



Tipologie di bilancio

Nel sistema italiano esistono diversi tipi di bilancio. In primo luogo si distingue tra bilancio di previsione e bilancio consuntivo. Il primo, espone i valori preventivi delle entrate e delle uscite che si verificheranno durante il futuro esercizio. Con il bilancio di previsione il Parlamento autorizza il Governo a realizzare le entrate e le spese previste in bilancio. Il bilancio consuntivo, invece, descrive le operazioni già avvenute e riporta i risultati definitivi della gestione che si è conclusa. Con riferimento alle fasi di entrata e di spesa il bilancio di previsione può essere di competenza e di cassa. Il bilancio di previsione di competenza registra le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare e presenta il problema dei residui attivi e passivi. Questi ultimi sono costituiti dalle somme iscritte nel bilancio di un determinato esercizio, ma non rimosse (residui attivi) o non pagate (residui passivi). Il bilancio di cassa, invece, registra le entrate che si prevede di incassare e le spese che si prevede di pagare.

Principi di redazione del bilancio

Per la redazione del bilancio pubblico è necessario attenersi ad alcune "regole". Queste sono stabilite nella Costituzione (equilibrio di bilancio, legalità, pubblicità e annualità), in particolare nell'articolo 81 recentemente riformato (legge costituzionale n. 1/2012). Oltre alle norme di carattere costituzionale, il bilancio dello Stato per garantire il raggiungimento degli obiettivi prefissati e l'azione di controllo deve rispondere a determinati requisiti, contenuti nelle leggi di contabilità (integrità, universalità, unità, specializzazione e veridicità).

Le fasi del processo di bilancio

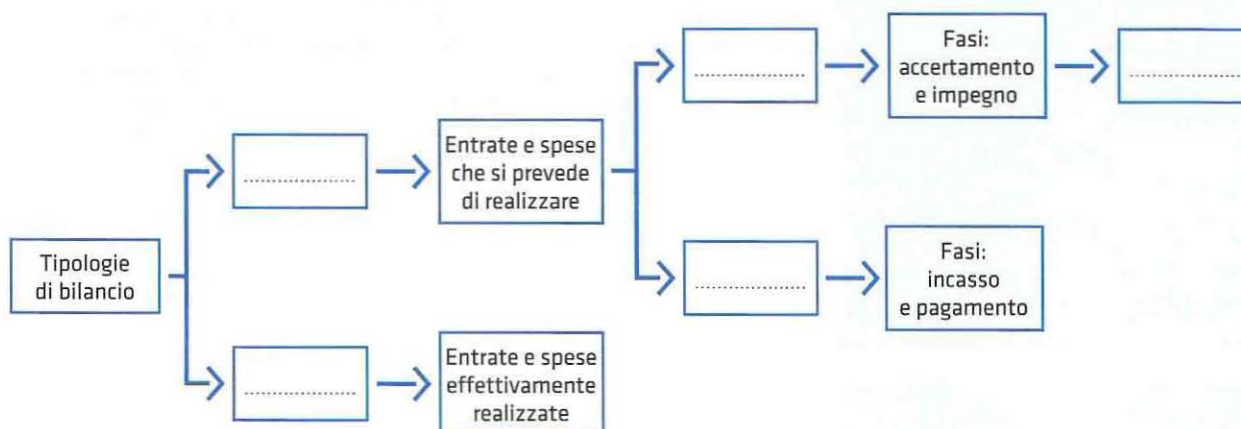
Il processo inizia con la programmazione che si concretizza con la presentazione entro il 10 aprile da parte del Governo del Documento di economia e finanza (Def). Quest'ultimo è formulato tenendo conto di quanto concordato in precedenza a livello europeo. Qualora si renda necessaria una modifica degli obiettivi contenuti nel Def il Governo presenta una nota di aggiornamento entro il 20 settembre. Nella seconda fase del processo di bilancio si attua la manovra finanziaria vera e propria. Il Governo entro il 15 ottobre presenta la legge di stabilità e il bilancio a legislazione vigente, che esprime l'evoluzione spontanea delle entrate e delle spese, così come risulta dalla proiezione della normativa in vigore. La legge di stabilità, che contiene gli obiettivi generali della politica di bilancio, viene approvata e i relativi dati riportati sulla legge di approvazione del bilancio mediante una nota di variazione. A questo punto il bilancio a legislazione vigente subirà delle modifiche diventando il bilancio di previsione programmatico, che dovrà essere approvato entro il 31 dicembre. Se la legge di bilancio non è approvata entro tale termine è possibile ricorrere all'esercizio provvisorio, che può essere concesso per un periodo massimo di 4 mesi. A seguito della modifica dell'articolo 81 della Costituzione e all'approvazione della legge n. 243/2013 dal 1° gennaio 2016, la legge di stabilità non sarà più necessaria. Infatti, l'intera manovra sarà concentrata nella legge di bilancio, che sarà composta in due sezioni, una con le disposizioni sostanziali (attualmente contenuta dalla legge di stabilità) e l'altra con le previsioni contabili di entrata e di spesa, comprese le disposizioni contenute nella prima sezione. Una volta approvato il bilancio, si passa alla fase di gestione di bilancio, che consiste nel dare esecuzione al bilancio di previsione. È possibile entro il 30 giugno in cui il bilancio di previsione si riferisce, modificare con apposito disegno di legge le previsioni. Il Governo, chiuso il ciclo di gestione della finanza pubblica, rende conto al Parlamento (cosiddetta fase della rendicontazione), entro il 30 giugno, dell'anno successivo. Il rendiconto si articola in due documenti: il Conto del bilancio e il Conto generale del patrimonio.

Unità 1 Verifica di fine unità

AUTOVERIFICA



1 **PERCORSO LOGICO** Completa lo schema inserendo nei riquadri i termini appropriati tra quelli sotto riportati.



Bilancio preventivo - Bilancio a legislazione vigente - Bilancio di competenza - Residui attivi e passivi - Bilancio pluriennale - Bilancio di cassa - Bilancio sociale - Bilancio consuntivo

2 **RIFLETTI E RISPONDI** Dopo aver studiato, rifletti sui temi proposti rispondendo alle domande o scrivendo un breve testo.

1. Definisci il bilancio preventivo e il bilancio consuntivo.
2. Individua le fasi delle entrate e delle uscite che caratterizzano il bilancio preventivo di cassa e di competenza.
3. Definisci i residui attivi e quelli passivi e le tecniche per la loro contabilizzazione.
4. Descrivi i principi del bilancio preventivo italiano.
5. Illustra le differenze tra anno finanziario ed esercizio finanziario.
6. Spiega le fasi del processo di bilancio.
7. Quali sono i contenuti del Def?
8. Distingui tra bilancio a legislazione vigente e bilancio di previsione pragmatico.
9. Quale sarà a partire dall'esercizio 2016, il contenuto della legge di bilancio?
10. Qual è la funzione della legge di assestamento.
11. Illustra il contenuto del bilancio consuntivo.

SPUNTI PER LA TESINA

Argomento	<i>Il bilancio dello Stato</i>	
Collegamenti multidisciplinari	Storia	La destra storica e il pareggio del bilancio
	Italiano	Naturalismo e Verismo (E. Zola - G. Verga)
	Diritto	Articolo 81 della Costituzione
	Inglese	The golden rule
	Economia aziendale	Il bilancio di esercizio
	Matematica	Ricerca operativa

Struttura e gestione del bilancio



OBIETTIVI

CONOSCENZE

- ▶ Distinguere tra bilancio decisionale e bilancio gestionale
- ▶ Conoscere la struttura e la classificazione del bilancio pubblico italiano, secondo quanto previsto dalla recente riforma
- ▶ Conoscere i risultati differenziali, che sintetizzano le informazioni contenute nel bilancio dello Stato
- ▶ Comprendere in che cosa consiste il controllo interno ed esterno sulla risultanza del bilancio, evidenziando il ruolo della Ragioneria generale dello Stato, del Parlamento e della Corte dei conti
- ▶ Individuare le competenze della Tesoreria dello Stato, distinguendo tra operazioni di gestione di bilancio e operazioni di gestione di tesoreria


ABILITÀ

- ▶ Saper leggere il bilancio dello Stato e commentare i relativi risultati differenziali
- ▶ Riconoscere dall'analisi dei risultati differenziali eventuali criticità
- ▶ Saper distinguere i diversi ruoli degli organi coinvolti nel controllo sulla gestione e sulle risultanze di bilancio
- ▶ Saper individuare i benefici che scaturiscono dal servizio di Tesoreria unica

2.1


LE CLASSIFICAZIONI DEL BILANCIO

Il **bilancio dello Stato** si articola in due documenti: il *bilancio decisionale* e il *bilancio gestionale*.

- Il **bilancio decisionale**  (o politico) serve per l'approvazione da parte del Parlamento.

Il bilancio decisionale autorizza e pone vincoli alla gestione (cosiddetta funzione autorizzativa), individua la responsabilità del management (dirigenti amministrativi) e consente di misurare e valutare i risultati ottenuti (cosiddetta funzione di programmazione e controllo).

Bilancio decisionale

 Decisional budget

■ Il **bilancio gestionale** (o amministrativo), invece, serve solo ai fini della gestione.

Il bilancio gestionale facilita il controllo di gestione e rileva le misurazioni finanziarie.

■ Bilancio decisionale

Il progetto di **bilancio decisionale** è oggetto di un unico disegno di legge ed è costituito dallo *stato di previsione* delle entrate, da tanti *stati di previsione della spesa* per quanti sono i Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle aziende e delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo, che riporta la sintesi dei risultati di bilancio, in termini sia di competenza sia di cassa.

Esso è redatto secondo una classificazione differenziata delle entrate e delle spese (art. 25, legge n. 196/2009).

Entrate

Le **entrate** sono ripartite su quattro livelli di aggregazione.

Al primo livello abbiamo la ripartizione in **titoli**, a seconda della **fonte** da cui provengono. I titoli sono quattro e precisamente:

- ▶ titolo I: *entrate tributarie* (derivanti cioè dalla riscossione delle imposte dirette e indirette e delle tasse);
- ▶ titolo II: *entrate extratributarie* (diverse dai tributi);

ESEMPIO Sono entrate extratributarie i contributi obbligatori, i redditi di capitale tra cui gli interessi relativi a multe, ammende e sanzioni tributarie, le risorse proprie comunitarie e i proventi dei servizi pubblici.

- ▶ titolo III: *alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (cosiddette entrate in conto capitale)*. Si tratta generalmente di entrate di modesta entità rispetto alle altre);

ESEMPIO Le entrate conseguenti alla vendita di beni costituiscono entrate in conto capitale.

- ▶ titolo IV: *accensione di prestiti*.

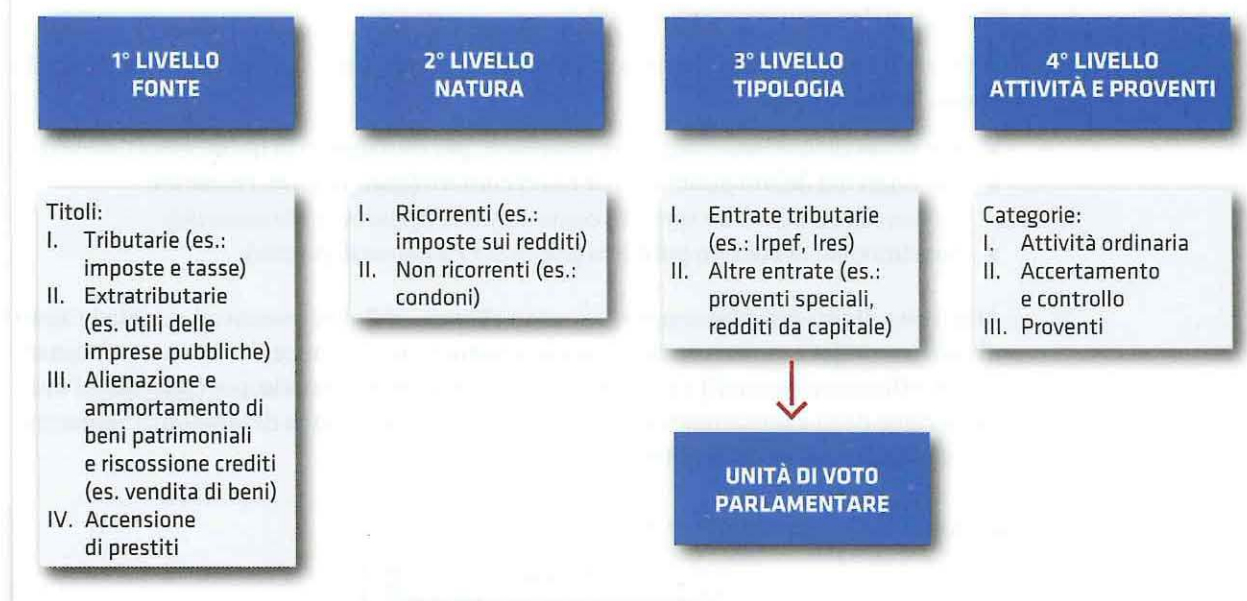
ESEMPIO Rientrano sotto questa voce le entrate che sorgono dalla vendita di titoli del debito pubblico.

Al secondo livello le entrate sono suddivise in base alla **natura** in **entrate ricorrenti** ed **entrate non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime (per esempio le imposte sui redditi) ovvero limitata a uno o più esercizi (per esempio i condoni fiscali).

Al terzo livello di aggregazione abbiamo le **tipologie**. Per le entrate tributarie le voci sono rappresentate dai tributi più importanti (Irpef, Ires e Iva), per i restanti titoli, invece, le entrate sono state aggregate per tipologia (per esempio proventi speciali, redditi da capitale, entrate che derivano da servizi resi dalla pubblica amministrazione), secondo un criterio che rende più chiaro e significativo il contenuto. A questo livello è fissata l'*unità di voto parlamentare*.

Al quarto livello di aggregazione abbiamo **attività e proventi**. Qui figurano (suddivise in **categorie**) le entrate tributarie che derivano dall'attività ordinaria di gestione e quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo. Tale distinzione permette di monitorare l'attività svolta dagli uffici finanziari finalizzata alla lotta all'evasione.

▶ LA CLASSIFICAZIONE DELLE ENTRATE



Spese La classificazione delle **spese** è articolata su quattro livelli: *Missioni, Programmi, Macro-aggregati e Centri di responsabilità amministrativa.*

Missioni Le **Missioni** rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi di strategia perseguiti con la spesa pubblica, utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali a essa destinate.

In pratica, tutte le risorse stanziare con il bilancio sono distinte in un numero limitato di grandi finalità, attualmente 34, che sono perseguite indipendentemente dall'azione politica contingente e hanno, dunque, un respiro di lungo periodo, ossia di configurazione istituzionale permanente. La denominazione "Missioni" offre una visione di uno Stato che non solo svolge le sue funzioni fondamentali - quali per esempio la Difesa (Missione 5), la Giustizia (Missione 6), la Tutela della salute (Missione 20), l'Istruzione scolastica (Missione 22) - ma effettua anche compiti di allocazione e redistribuzione delle risorse, tutelando per esempio i Diritti sociali e la famiglia (Missione 24) e i Giovani e lo sport (Missione 30), ovvero interessi collettivi, come lo Sviluppo sostenibile e la Tutela del territorio e dell'ambiente (Missione 18). Le Missioni possono essere ministeriali o trasversali a più dicasteri (interministeriali). Ogni missione si realizza concretamente attraverso i Programmi.

Programmi I **Programmi** rappresentano gli aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, allo scopo di perseguire obiettivi definiti e misurabili nell'ambito delle finalità istituzionali. Essi rappresentano l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Parlamento.

I Programmi indicano quanto più possibile i risultati da perseguire in termini di impatto dell'azione pubblica sui cittadini e nel territorio. I Programmi, che attualmente sono 175, sono di norma specifici di ogni Ministero, così i Programmi "amministrazione penitenziaria", "giustizia civile e penale", "giustizia minorile" sono interni alla Missione Giustizia oppure i Programmi "diritto allo studio nell'istruzione universitaria", "istituti di alta cultura" e "sistema universitario e formazione post-universitaria" sono interni alla Missione Istruzione universitaria. In taluni casi, invece, sono condivisi tra più Ministeri.

ESEMPIO La Missione Ordine pubblico e sicurezza coinvolge i Ministeri dell'Interno, dell'Economia e delle Finanze, delle Politiche agricole alimentari e forestali e dei Trasporti, e si divide in sette Programmi.

A loro volta i Programmi sono suddivisi in Macroaggregati a seconda della natura della spesa. In particolare:

- ▶ per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza (*pensioni*);
- ▶ per oneri del debito pubblico, per oneri comuni (*spese di parte corrente*);
- ▶ per investimenti e altre spese in conto capitale (*spese in conto capitale*);
- ▶ per rimborso del debito pubblico (*spesa per rimborso di prestiti*).

Al di sotto di ciascun Macroaggregato sono allocati, ai fini conoscitivi, i correlati Centri di responsabilità amministrativa, ossia le strutture organizzative dei Ministeri (Dipartimenti e Direzioni generali) a cui sono affidate le risorse finanziarie, per consentire l'individuazione degli stanziamenti a essi attribuiti e l'individuazione di Missioni, Programmi e Macroaggregati agli stessi riferiti.

▶ LA CLASSIFICAZIONE DELLE SPESE

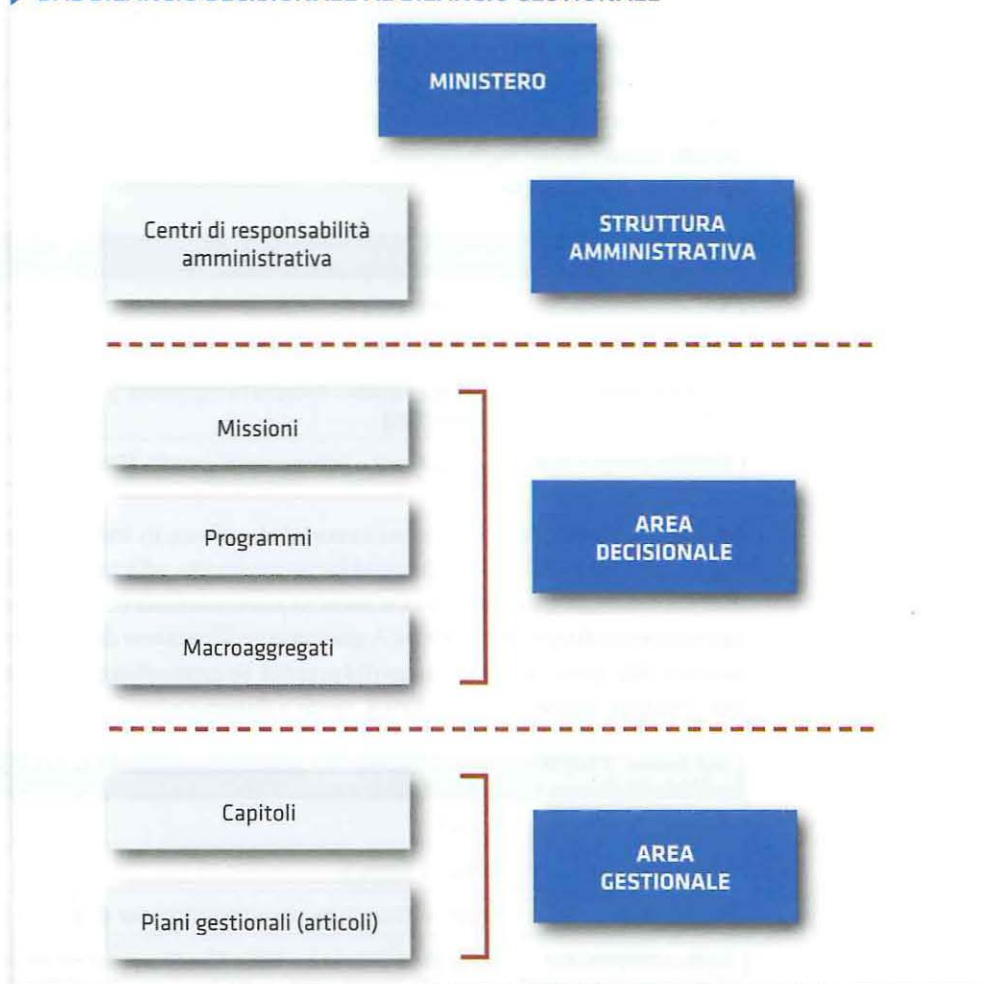


■ Bilancio gestionale

Strettamente collegato al bilancio decisionale il nostro ordinamento prevede il **bilancio gestionale** (cosiddetto *bilancio per capitoli*). Quest'ultimo costituisce il necessario strumento contabile, a disposizione delle strutture amministrative, per **la gestione e la rendicontazione delle risorse finanziarie**.

I Centri di responsabilità amministrativa, ai quali è attribuita la responsabilità della gestione delle risorse, assumono il primo livello dei valori dell'assetto organizzativo del bilancio gestionale. A seguire, per consentire la gestione e la rendicontazione, si passa a livelli di ripartizione maggiormente dettagliati dell'area decisionale (Missioni, Programmi e Macroaggregati), costituiti dai **capitali di bilancio**, secondo l'oggetto della spesa, e dai **relativi piani gestionali** (o articoli). Questi ultimi consentono una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse. Chiaramente bilancio decisionale e bilancio gestionale sono tra loro collegati.

▶ DAL BILANCIO DECISIONALE AL BILANCIO GESTIONALE



2.2

LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA E I SALDI DI BILANCIO

La classificazione economica permette di distinguere la parte corrente del bilancio da quella in conto capitale. Per comprendere questo concetto riprendiamo la struttura delle entrate e delle spese, così come evidenziata nel bilancio decisionale. Le entrate sono ripartite in quattro titoli: i primi due riassumono le entrate correnti (entrate tributarie ed extratributarie), mentre il titolo III (entrate per alienazione dei beni patrimoniali e rimborso dei crediti) rappresenta le entrate in conto capitale. Il titolo IV, infine, indica le entrate provenienti dall'accensione di prestiti.

LA CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DELLE ENTRATE		
Titolo I	ENTRATE TRIBUTARIE (imposte dirette e indirette)	ENTRATE CORRENTI
Titolo II	ENTRATE EXTRATRIBUTARIE (entrate correnti diverse dai tributi)	
Titolo III	ENTRATE DA ALIENAZIONE E AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI (per esempio vendita di beni) E RIMBORSO DI CREDITI	ENTRATE C/CAPITALE
Titolo IV	ENTRATE PROVENIENTI DA ACCENSIONI DI PRESTITI (indebitamento a medio e lungo termine)	PARTITE FINANZIARIE

A questo punto è opportuno aggregare ulteriormente le varie voci. Iniziamo sommando le entrate tributarie a quelle extratributarie ottenendo le entrate correnti. Se alle entrate correnti (titoli I e II) aggiungiamo le entrate in conto capitale (titolo III), abbiamo le *entrate finali*. Se alle entrate correnti sommiamo le entrate in conto capitale al netto delle operazioni finanziarie (rimborso di crediti, categoria 15), otteniamo le entrate nette. Infine, se alle entrate finali aggiungiamo il titolo IV (accensione prestiti), avremo come risultato le *entrate complessive*.

ULTERIORE AGGREGAZIONE DELLE ENTRATE	
Entrate correnti	Entrate tributarie (Titolo I) + Entrate extratributarie (Titolo II)
Entrate finali	Entrate correnti + Entrate in c/capitale (Titolo III)
Entrate nette	Entrate correnti + Entrate in c/capitale (escluse le operazioni finanziarie, categoria 15)
Entrate complessive	Entrate finali + Accensione di prestiti (Titolo IV)

Le spese a loro volta si dividono, come si ricorderà, in tre titoli. Precisamente in *spese di parte corrente* (titolo I), destinate al funzionamento, alla produzione dei servizi pubblici e alla redistribuzione del reddito, e *spese di parte capitale* (titolo II), indirizzate all'attività di investimento diretto e indiretto. A questa classificazione della spesa si aggiunge il titolo III relativo alle *spese per il rimborso dei prestiti*. Se aggregiamo queste voci otterremo come per l'entrata: spese correnti, finali, nette e complessive.

ULTERIORE AGGREGAZIONE DELLE SPESE	
Spese correnti	Titolo I
Spese finali	Titolo I + Titolo II
Spese nette	Titolo I + Titolo II (esclusa l'acquisizione di attività finanziarie, categoria 31)
Spese complessive	Spese finali (Titolo I + Titolo II) + Spese per rimborso dei prestiti (Titolo III)

La classificazione economica con i suoi aggregati ci permettono di "misurare" gli obiettivi dell'attività pubblica. Infatti, la differenza tra i vari aggregati dell'entrata e della spesa ci consente di evidenziare i cosiddetti saldi di bilancio (o risultati differenziali).


■ I saldi o risultati differenziali

In base alla legge di contabilità (legge n. 196/2009), i **salDI (o risultati differenziali)**, che sintetizzano le informazioni contenute nel bilancio dello Stato, sono quattro:

- il risparmio pubblico;
- il saldo netto da finanziare (o fabbisogno);
- l'indebitamento netto;
- il ricorso al mercato.

I quattro saldi sono espressi in termini sia di competenza giuridica (*accertamenti/impegni*) sia di cassa (*incassi/pagamenti*). Attraverso i risultati differenziali vengono individuate le cause che sono alla base del deficit finanziario dello Stato, rendendo possibile eventuali misure di risanamento.




Per **risparmio pubblico**  si intende la differenza fra il totale delle entrate correnti (titoli I e II delle entrate) e il totale delle spese correnti (titolo I della spesa). Contribuisce insieme al risparmio privato alla formazione del risparmio complessivo nell'economia.

Questo risultato differenziale, se positivo, misura la quota delle risorse correnti (provenienti dal prelievo obbligatorio) destinabili al finanziamento delle spese in conto capitale. Se, viceversa, è negativo, rappresenta il deficit o **disavanzo corrente** ed esprime la quota delle spese correnti da soddisfare ricorrendo all'indebitamento.

ESEMPIO Se il risparmio pubblico è costantemente negativo (disavanzo corrente) lo Stato sarà costretto a ricorrere a prestiti per colmare il deficit. Questo significa sottrarre risparmio agli investimenti per destinarlo ai consumi correnti. In tal caso, si renderanno necessarie misure di risanamento (tagli alle spese correnti o aumento delle entrate correnti) per evitare che il disavanzo possa provocare squilibri sull'intera economia nazionale.

Il saldo netto da finanziare

 Budget deficit

Il saldo netto da finanziare  (o fabbisogno) è uguale alla differenza tra le entrate finali (somma dei primi tre titoli delle entrate: entrate tributarie, extratributarie e per alienazione di beni patrimoniali e rimborso crediti) e le spese finali (primi due titoli della spesa: correnti e in conto capitale).


Questo risultato differenziale indica la misura del ricorso al mercato monetario o finanziario per coprire tutte le spese finali che eccedono le entrate finali.

ESEMPIO Potrebbe capitare che, in presenza di un risparmio pubblico in pareggio (in altre parole la spesa corrente è interamente coperta dalle entrate correnti), il saldo netto da finanziare risulti negativo (in deficit). È chiaro che essendo la spesa corrente interamente coperta dalle entrate correnti il disavanzo è dovuto alle spese in conto capitale. In questo caso, lo Stato potrebbe emettere titoli del debito pubblico, senza andare incontro ai problemi indicati in precedenza, in quanto si tratterebbe di finanziare le spese di investimento e non di alimentare i consumi.

Nel calcolo del fabbisogno non viene considerato il titolo III della spesa relativo al rimborso di prestiti. Infatti, tali spese servono a rimborsare (ai possessori dei titoli del debito pubblico) prestiti che lo Stato ha contratto in anni precedenti, per finanziare quindi "disavanzi" pregressi.

L'indebitamento netto


 Net debt

L'indebitamento netto  è uguale alla differenza fra il totale di tutte le entrate e il totale di tutte le spese, sia correnti sia in conto capitale, escluse le operazioni finanziarie.

In altre parole, corrisponde al saldo netto da finanziare al netto delle partite finanziarie e mostra l'assorbimento delle risorse reali. In pratica, sono eliminate tutte quelle operazioni di intermediazione finanziaria (per le entrate la categoria 15 del titolo III: rimborso crediti; per le spese la categoria 31 del titolo II: acquisizione delle attività finanziarie) iscritte a bilancio nelle quali lo Stato, in sostanza, agisce, come una sorta di banchiere (partecipazioni azionarie, conferimenti in imprese, concessione e riscossione crediti, accensione e rimborso prestiti ecc.). Questo risultato pone in evidenza il **saldo positivo (accreditamento) o negativo (indebitamento)** con cui si chiudono le operazioni di bilancio di natura economica.

Il ricorso al mercato

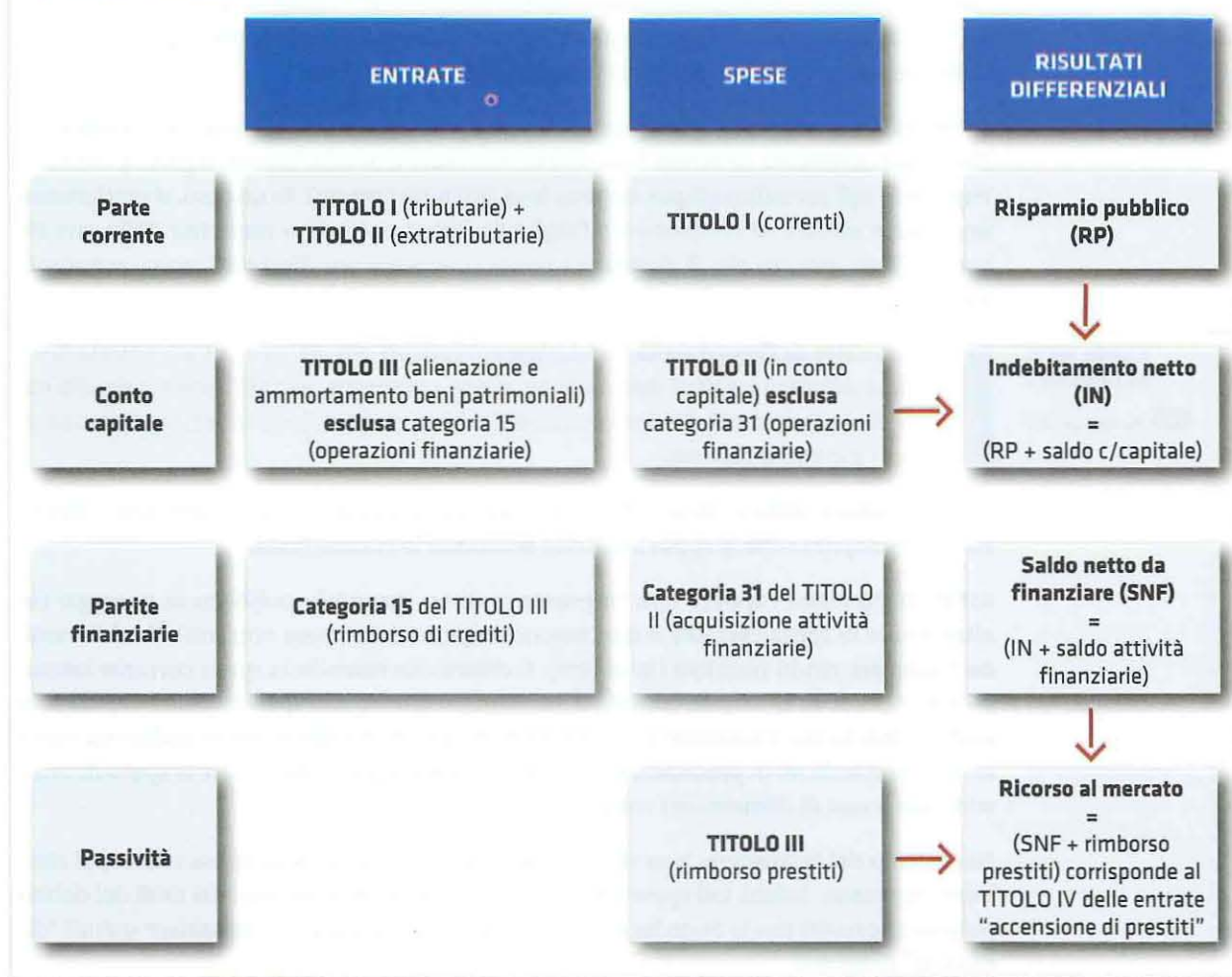
 To resort to the market

Il ricorso al mercato  è uguale alla differenza tra le entrate finali (primi tre titoli dell'entrata, escluso il titolo IV relativo all'accensione di prestiti) e le spese complessive (titoli I, II e III). Esso corrisponde al saldo netto da finanziare al lordo del rimborso dei prestiti.

Il ricorso al mercato indica la quota che lo Stato deve chiedere in prestito al mercato finanziario (famiglie e altri operatori finanziari) per pagare sia l'intervento pubblico sia le spese per far fronte ai prestiti concessi. Il ricorso al mercato coincide con il valore del titolo IV delle entrate (accensione di prestiti).



► SALDI DI FINANZA PUBBLICA



2.3 IL CONTROLLO SULLA GESTIONE E SULLE RISULTANZE DI BILANCIO

Allo scopo di assicurare la corretta esecuzione di quanto disposto in bilancio e deliberato dall'organo legislativo, ed evitare irregolarità nella gestione del pubblico denaro, il legislatore ha stabilito un complesso sistema di controlli. Questi ultimi possono essere interni o esterni. I primi sono esercitati dalla pubblica amministrazione su tutti gli atti che comportino impegni di spesa e ordini di pagamento a carico del bilancio dello Stato. I controlli esterni, invece, sono effettuati dal Parlamento, che come sappiamo ha il compito di approvare i bilanci e compiere atti di valutazione (monitoraggio e controllo) sull'operato dell'amministrazione (controllo sia concomitante sia successivo), e dalla Corte dei Conti, organo a cui è demandato, tra l'altro, il controllo dei conti dello Stato. La Corte dei Conti esercita sia un controllo preventivo esterno sia un controllo successivo esterno.

Ricapitolando abbiamo:

- il controllo interno esercitato dalla pubblica amministrazione;
- il controllo esterno, sia concomitante sia successivo, di natura politica, esercitato dal Parlamento;

- ▶ il controllo esterno della Corte dei Conti esercitato in via preventiva;
- ▶ il controllo esterno della Corte dei Conti esercitato in via successiva.

■ I controlli interni

Il controllo interno è esercitato dalla Ragioneria generale dello Stato (Rgs), che è un organo che fa parte integrante della pubblica amministrazione, essendo un dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Mef). Il controllo della Ragioneria generale dello Stato è esercitato dagli Uffici centrali del bilancio (già Ragionerie centrali) costituiti presso i Ministeri e dalle Ragionerie territoriali dello Stato, operanti presso gli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato. Il controllo ha lo scopo di verificare la rispondenza degli atti amministrativi di esecuzione del bilancio alle disposizioni di legge vigenti, e controllare che la gestione si svolga nei limiti degli stanziamenti previsti in bilancio.

La verifica e il monitoraggio (la *spending review*)

Recentemente, la legge n. 196/2009 ha affidato al dipartimento della Ragioneria generale dello Stato anche compiti di *verifica e monitoraggio*. La nuova legge di contabilità e finanza pubblica ha previsto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso la costituzione di alcune strutture specializzate di controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica. La legge prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze - dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - collabori con le amministrazioni centrali dello Stato allo scopo di contribuire alla verifica dei risultati programmatici (previsti nel Def) e degli obiettivi assegnati alle missioni di bilancio. Tale collaborazione si instaura nell'ambito di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa (Navs), finalizzata a garantire il supporto per la verifica dei risultati programmatici rispetto agli obiettivi di finanza pubblica relativi all'indebitamento netto, al saldo di cassa e al debito delle amministrazioni pubbliche, nonché a garantire il supporto per il monitoraggio delle misure

rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni. I nuclei di valutazione, che si sono insediati nel primo semestre del 2011, devono predisporre, ogni tre anni, un rapporto sulla spesa delle pubbliche amministrazioni dello Stato. Il rapporto illustra: la composizione e l'evoluzione della spesa; i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del controllo della spesa; il miglioramento dei livelli di efficienza delle amministrazioni centrali. La nascita di questi nuclei e il compito a essi assegnato rappresentano un passo avanti verso quello che è l'attività di valutazione e revisione della spesa o per usare il termine inglese *spending review* (letteralmente "resoconto della spesa").

▼ La Ragioneria generale dello Stato ha compiti di verifica e controllo sulla gestione e sul risultato di bilancio.



■ I controlli esterni

Il controllo esterno di natura politica esercitato dal Parlamento

Prima della legge n. 196/2009 la funzione di controllo (cosiddetto *politico*) del Parlamento si incentrava prevalentemente sulla fase decisionale dell'approvazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità (controllo concomitante) o sulla discussione e l'approvazione del bilancio consuntivo o la proposta di assestamento di bilancio (controllo successivo). Con l'introduzione della nuova legge di contabilità e finanza, invece, è stato potenziato il ruolo di *controllo e monitoraggio* delle Camere attraverso una serie di nuove informazioni contenute nei principali documenti di finanza pubblica (allegati illustrativi, note tecniche esplicative sulle metodologie utilizzate, monitoraggio delle entrate e delle spese ecc.), che consentono al Parlamento di effettuare un controllo più approfondito al fine di valutare i risultati raggiunti. Per favorire le nuove attività, l'Istat (Istituto centrale di statistica) può fornire alle Camere dati ed elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica. Infine, per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della

finanza pubblica, la nuova normativa ha previsto l'accesso da parte delle due assemblee a tutte le banche dati rilevanti per il monitoraggio della finanza pubblica e ogni altra fonte utile. A tal fine sono stabiliti quali disegni di legge e leggi, compresi gli allegati, devono essere pubblicati sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze in formato elettronico.

Il controllo esterno preventivo della Corte dei Conti

Alla Corte dei Conti spetta la funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quella successiva della gestione del bilancio dello Stato; la Corte partecipa, altresì, nei casi e nei modi stabiliti dalla legge, al controllo della gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito (art. 100, comma 2, Cost.). L'articolo 103, secondo comma, della Costituzione stabilisce, inoltre, che la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, e nelle altre specificate dalla legge. Si tratta quindi di un organo con rilevanza costituzionale dotato di autonomia e indipendenza rispetto al Governo e al Parlamento che svolge il ruolo di magistratura contabile.

La Corte dei Conti esercita un controllo preventivo di legittimità sugli atti di ciascun Ministero (decreti ministeriali), contenenti impegni di spesa. Ogni atto deve essere inviato preventivamente al vaglio della Corte dei Conti. Quest'ultima assegna l'esame del provvedimento a un consigliere della Corte (Consigliere delegato), coadiuvato da appositi Uffici di controllo. Il Consigliere qualora ritenga l'atto regolare, vi appone il "visto" e ne dispone la "registrazione" a cura dell'Ufficio di controllo. In caso contrario, ovvero nel caso in cui vi siano irregolarità, viene formulato un "rilievo" che è trasmesso all'amministrazione interessata, con nota motivata. Qualora quest'ultima modifichi o sostituisca l'atto secondo quanto indicato nel rilievo, si procede alla registrazione. Se, viceversa, l'atto viene ripresentato nella sua forma originaria, la Corte dei Conti può:

▼ La Corte dei Conti ha una funzione di controllo preventivo sulla legittimità degli atti del Governo.



- ▶ giudicare esatte le controdeduzioni dell'amministrazione e procedere, di conseguenza, alla registrazione;
- ▶ continuare a ritenere l'atto illegittimo e trasmetterlo, tramite il Presidente della Corte, alla Sezione di controllo.

Se la Sezione di controllo ritiene l'atto legittimo appone il visto e ne ordina la registrazione; se, al contrario lo ritiene illegittimo, l'amministrazione ha la sola possibilità di richiedere la registrazione con riserva al Consiglio dei ministri con conseguente esame alle sezioni riunite della Corte dei Conti. In quest'ultima sede, qualora l'atto sia considerato illegittimo, si dovrà comunque procedere alla registrazione con "riserva", addebitando la responsabilità politica al Governo, che dovrà giustificare davanti alle Camere i motivi di carattere generale che hanno indotto a richiedere la registrazione con riserva. Occorre comunque rilevare che per alcuni atti, espressamente previsti dalla legge, non è possibile la registrazione con riserva (si pensi, per esempio, agli atti che contengono ordini di pagamento oltre il limite degli stanziamenti in bilancio); in questi casi si parla di "controllo repressivo" da parte della Corte.

Riassumendo, il procedimento di controllo si sostanzia in due atti fondamentali: il visto e la registrazione.

Il visto

Il **visto** è un atto sostanziale mediante il quale la Corte accetta la legittimità dell'atto sottoposto all'esame.

La registrazione

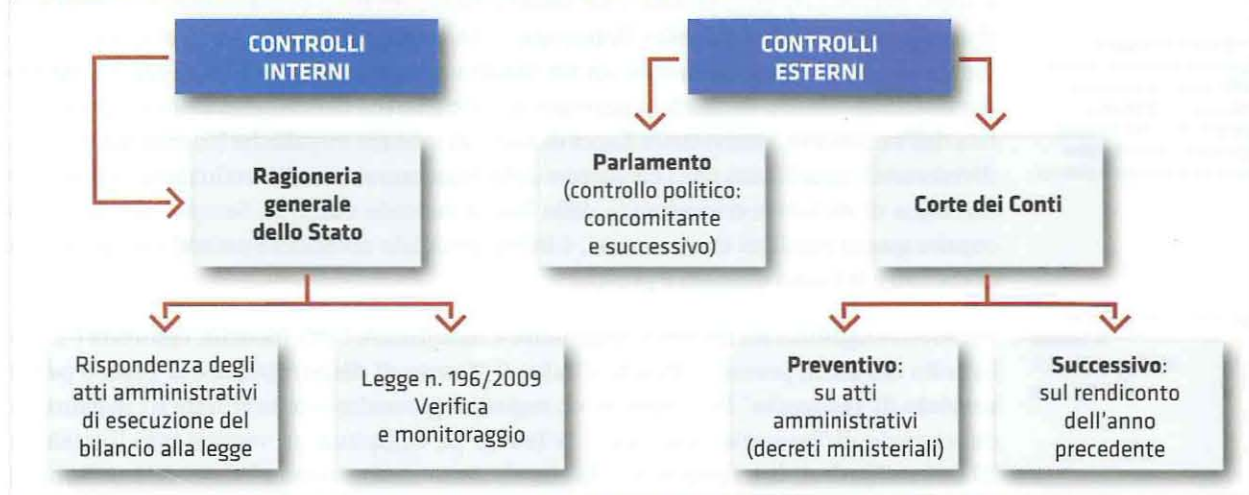
La **registrazione** è un atto formale che riconosce la regolarità dell'atto e ne sancisce l'iscrizione nei registri della Corte stessa. Una volta registrato, il provvedimento diventa esecutivo

Al fine di evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa, è previsto che il controllo preventivo di legittimità debba essere ultimato entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione degli atti; decorso tale termine senza che sia intervenuta una pronuncia della sezione di controllo, gli atti diventano in ogni caso esecutivi (*principio del silenzio-assenso*).

Il controllo esterno successivo della Corte dei Conti

Il controllo successivo esterno è esercitato sempre dalla Corte dei Conti. Quest'ultima è chiamata a esprimersi in ordine ai rendiconti contabili dell'esercizio finanziario dell'anno precedente. Ogni anno, non più tardi del 31 maggio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, invia il rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio appena scaduto all'organo di controllo. La Corte dei Conti, dopo aver proceduto alla verifica e alla "parificazione", restituisce il bilancio al Governo, entro il mese di giugno, affinché ne curi il successivo inoltro al Parlamento, entro il 30 giugno. Il documento adottato dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti si compone di due parti: la *delibera di "parificazione"* e la *relazione*. La prima attesta la corrispondenza tra i dati contenuti nel rendiconto dello Stato e quelli del correlato bilancio di previsione, valutando le ragioni di eventuali scostamenti. La seconda parte del documento è costituita da una relazione. Quest'ultima evidenzia, attraverso le risultanze dei vari controlli effettuati dalla Corte dei Conti, il quadro complessivo dell'attività svolta dalla pubblica amministrazione mettendo in luce i punti critici per i quali è opportuno un intervento dell'amministrazione interessata o del Governo.

▶ IL CONTROLLO SULLA GESTIONE E SULLE RISULTANZE DI BILANCIO



2.4


LA TESORERIA DELLO STATO

Con il termine "Tesoro" si indicano sia la provvista in denaro (valori mobiliari, metalli preziosi ecc.) esistenti nelle casse dello Stato, sia gli organi che gestiscono il denaro pubblico. Il servizio che provvede agli incassi e ai pagamenti relativi alla gestione del bilancio, garantendo le risorse necessarie per far fronte al fabbisogno finanziario della pubblica amministrazione, è affidato, fin dal 1894, alla Banca d'Italia, sulla base di una convenzione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze che, al momento, è stata rinnovata fino al 2030. La Banca d'Italia opera attraverso la Tesoreria dello Stato, che si divide in Tesoreria centrale, con sede a Roma, e Tesoreria provinciale (ripartita in "sezioni" di Tesoreria per ogni capoluogo di Provincia). Dal dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dipende il servizio che intrattiene i rapporti con la Banca d'Italia

e che coordina il servizio di Tesoreria statale. Le operazioni di Tesoreria si distinguono in due categorie di operazioni:

- ▶ *gestione di bilancio;*
- ▶ *gestione di Tesoreria (o gestione extrabilancio).*

La gestione di bilancio
Budget management

La **gestione di bilancio**  comprende tutte le operazioni di cassa inerenti agli incassi e ai pagamenti (fase terminale dell'entrata e della spesa) svolte in esecuzione del bilancio di previsione, compresi i residui attivi e passivi.

A questa gestione sono imputate tutte le entrate ordinarie e sistematiche dello Stato: entrate tributarie (imposte, tasse e contributi), entrate extratributarie (per lo più provenienti dall'attività imprenditoriale dello Stato), entrate provenienti dall'alienazione di beni di proprietà dello Stato, entrate provenienti dalla formazione di debito pubblico (interessi provenienti dai titoli di Stato). Di contro la Tesoreria dovrà fare fronte a tutte le spese dello Stato: spese correnti (ordinarie), spese in conto capitale (investimenti) e spese per rimborso prestiti (rimborsi dovuti alla vendita dei titoli di Stato).

La gestione di Tesoreria
Treasury management

La **gestione di Tesoreria (o extrabilancio)**  è riferita alle operazioni necessarie a fronteggiare la momentanea mancanza di liquidità da parte dello Stato, nel caso in cui i pagamenti superino gli incassi e si determinino temporanei scoperti di cassa.

Per far fronte a questa momentanea mancanza di liquidità lo Stato emette titoli pubblici a breve scadenza (Buoni Ordinari del Tesoro, cosiddetti Bot), con durata non superiore a dodici mesi (cosiddetto **debito flottante***). In verità, nel tempo, l'uso di questo strumento si è trasformato da mezzo per far fronte a momentanei squilibri di cassa a mezzo per finanziare deficit di bilancio permanenti. Altra forma di finanziamento è rappresentata dall'emissione, attraverso la Zecca di Stato, di monete metalliche (cosiddetta moneta divisionale); ricordiamo che l'emissione delle banconote, con l'introduzione dell'euro, è diventata di esclusiva competenza della Banca centrale europea. Sempre allo scopo di coprire questi squilibri momentanei, è infine possibile accendere prestiti con gli istituti di credito e la Cassa depositi e prestiti.

* Il **debito flottante** è costituito dai prestiti emessi dallo Stato che variano in relazione al fabbisogno corrente. Essendo composto da prestiti a breve termine esso non è indicato in bilancio.

Il Conto di disponibilità del Tesoro

Per evitare squilibri tra incassi e pagamenti e monitorare l'attività della Tesoreria è stato istituito dal 1993, presso la Banca d'Italia, il "**Conto di disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria**". Nel Conto sono registrati giornalmente le entrate e i pagamenti del servizio di Tesoreria dello Stato. Il Tesoro ha compiuto un versamento iniziale di 30.000 miliardi di lire (cosiddetto livello di sicurezza), ovvero circa 15.500 milioni di euro, per evitare saldi a debito. In linea con quanto stabilito dalla normativa europea, che vieta alle Banche centrali degli Stati membri di concedere qualsiasi forma di finanziamento al Tesoro, il Conto di disponibilità non può presentare saldi a debito del Tesoro. Infatti, dal 1993, non è più possibile per il Tesoro obbligare l'istituto di emissione ad



acquistare i titoli di Stato rimasti invenduti sul mercato per finanziare il fabbisogno (espediente quest'ultimo largamente usato prima del "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro). Per mantenere il saldo del Conto al di sopra del livello di sicurezza la legge prevede che se il saldo di fine mese scende al di sotto di esso, il Tesoro è tenuto a ricostituirlo entro i tre mesi successivi. Se il saldo

risulta inferiore alla metà del livello di sicurezza, il Tesoro deve inviare al Parlamento una relazione sulle cause e sulle misure correttive entro il giorno 5 del mese successivo. Una relazione con il medesimo contenuto deve essere presentata al Parlamento se per tre mesi consecutivi il saldo risulta inferiore alla soglia minima. Le disponibilità giacenti sul Conto sono remunerate a un tasso pari a quello medio dei Bot emessi nel semestre precedente. La condivisione, tra Banca d'Italia e Ministero dell'Economia e delle Finanze, di informazioni previsionali sugli incassi e sui pagamenti di Tesoreria e sulle operazioni finanziarie a valere sul Conto diventa, inoltre, cruciale per migliorare la prevedibilità e ridurre la variabilità della base monetaria creata dal Tesoro.

■ La Tesoreria unica

Con la legge n. 27/2012 è stato reintrodotta in Italia, fino al 31 dicembre 2014, il regime di Tesoreria unica, in base al quale tutte le disponibilità degli enti pubblici, che derivano da trasferimenti statali, devono essere obbligatoriamente depositate, su appositi conti, presso la Banca d'Italia. Il sistema di Tesoreria unica, che ha sostituito quello misto, è stato introdotto al fine di evitare la dispersione dei fondi e incentivare un più efficiente uso delle risorse a disposizione da parte degli enti pubblici. In pratica, Regioni, Province (anche autonome), Comuni (con esclusione di quelli inferiori a 5.000 abitanti che non usufruiscono dei contributi statali), Asl, ospedali e università non possono effettuare una gestione autonoma delle proprie entrate, ma devono depositare obbligatoriamente presso la Tesoreria le giacenze liquide che derivano dai trasferimenti statali. Gli enti in questione per poter accedere alle risorse giacenti devono avere l'assenso del Tesoro, il quale stabilisce i limiti da rispettare (cosiddetti limiti di giacenza, che variano a seconda dell'ente) per prelevare il denaro. In questo modo

viene sempre garantita la provvista di liquidità nelle casse dello Stato, limitando nel contempo il "tiraggio" di fondi da parte degli enti pubblici. Le operazioni di incasso e pagamento relative a questi ultimi devono essere effettuate, infatti, sulle contabilità speciali, aperte presso le sezioni di Tesoreria provinciale dello Stato; precisamente, le entrate proprie, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovra-canoni e indennizzi, sono versate in contabilità speciale fruttifera (al tasso dell'1%), mentre le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato (cosiddette entrate statali) devono affluire in contabilità speciale infruttifera. L'applicazione della Tesoreria unica sicuramente permetterà alle casse statali di incrementare la propria liquidità riducendo nel contempo la necessità



► La Banca d'Italia condivide con il Ministero dell'Economia e delle Finanze informazioni importanti per la gestione della base monetaria del Paese.

di emissione di nuovi titoli del debito pubblico e la correlata spesa in conto interessi per il bilancio dello Stato. Di contro, per gli enti locali e gli altri enti pubblici, invece, si manifestano una serie di svantaggi:

- ▶ mancato incasso degli interessi sulle proprie giacenze;
- ▶ complicazione dei processi di programmazione delle proprie risorse, in quanto il controllo delle proprie liquidità disponibili potrà essere effettuato con maggiore difficoltà;
- ▶ riduzione del livello di responsabilità nel gestire le proprie risorse;
- ▶ inattuabilità di altre forme di investimento più convenienti e quindi impossibilità di autofinanziarsi;
- ▶ incremento degli adempimenti burocratici;
- ▶ rischio di rallentamenti nei processi di pagamento.

È evidente che il sistema di Tesoreria unica limita fortemente l'autonomia degli enti locali, che si vedono privati di un così importante strumento di gestione e di liquidità. Il meccanismo, peraltro, penalizza gli enti maggiormente virtuosi che sono costretti a rinunciare a ulteriori entrate derivanti dai minori interessi attivi che tali somme, depositate presso il sistema bancario ordinario, riuscivano a produrre grazie a tassi vantaggiosi, di gran lunga superiori all'1%, che gli enti locali erano riusciti a ottenere dagli istituti bancari che curavano la Tesoreria. Il tutto a discapito dell'autonomia e del tanto annunciato federalismo.

▶ PAROLE CHIAVE / KEYWORDS

Termine italiano	English term	English explanation
Bilancio decisionale	Decisional budget	Documents which authorises and imposes management constraints, identifies responsibilities and enables to measure and assess the results achieved. It is necessary for approval by the Parliament and it is also called Political budget.
Bilancio gestionale	Management budget	Documents that facilitates management control and records financial measurements. It is only used for management purposes and is also called Administrative budget.
Risparmio pubblico	National savings	Difference between the total of current Government revenues and total current spending. Together with private savings it contributes to the creation of the economy's overall savings.
Saldo netto da finanziare	Budget deficit	Difference between Government final revenues and final spending. It is also called deficit.
Indebitamento netto	Net debt	Difference between total revenues and total spending, of both current and capital nature, excluding financial transactions. It is also called net credit.
Ricorso al mercato	To resort to the market	Difference between final revenues and total Government spending. It represents the net balance to fund before repayment of any borrowings.
Gestione di bilancio	Budget management	Treasury transaction comprising all the cash transactions related to collections and payments made to implement the budget, including negative and positive balances.
Gestione di Tesoreria	Treasury management	Treasury action undertaken to deal with the Government's temporary lack of liquidity, in the event that payments exceed collections and temporary overdrafts arise. It is also called off-budget management.

Unità 2

In breve

FILE AUDIO

**Le classificazioni del bilancio dello Stato**

Il bilancio dello Stato si articola in due documenti: il bilancio decisionale e il bilancio gestionale. Il primo serve per l'approvazione da parte del Parlamento, mentre quello gestionale serve solo ai fini della gestione. Il bilancio decisionale è composto da un unico stato di previsione delle entrate e da tanti stati di previsione della spesa per quanti sono i Ministeri. L'entrata si articola su quattro livelli (fonte, natura, tipologia, attività e proventi), l'unità di voto parlamentare è fissata al terzo livello (tipologia). La spesa, invece, è articolata su quattro livelli: Missioni (funzioni principali e obiettivi di strategia perseguiti), Programmi (che indicano i risultati da perseguire e costituiscono l'unità di voto per l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Parlamento), Macroaggregati (a seconda della natura) e Centri di responsabilità amministrativa (strutture amministrative dei Ministeri a cui sono affidate le risorse finanziarie). Il bilancio gestionale costituisce il necessario strumento contabile a disposizione delle strutture amministrative per la gestione e rendicontazione delle risorse finanziarie. La struttura gestionale per ogni stato di previsione, per rispondere alle esigenze di responsabilità e flessibilità, si articola in: Centri di responsabilità amministrativa, Missioni, Programmi, Macroaggregati, Piani gestionali (articoli). Questi ultimi consentono maggiore flessibilità nella gestione delle risorse.

I saldi di bilancio

I saldi di bilancio (o risultati differenziali), che sintetizzano le informazioni contenute nel bilancio, sono quattro: il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare, l'indebitamento netto e ricorso al mercato. Il risparmio pubblico è la differenza fra il totale delle entrate correnti e il totale delle spese correnti. Il saldo netto da finanziare è la differenza tra le entrate finali e le spese finali. L'indebitamento netto è uguale alla differenza tra le entrate finali e le spese finali (saldo netto da finanziare) al netto delle partite finanziarie. Il ricorso al mercato, invece, tra le entrate finali e il totale delle spese, comprese quelle per il rimborso dei prestiti; esso coincide con il titolo IV delle entrate accensione di prestiti).


I controlli sulla gestione e sulle risultanze di bilancio

I controlli sul bilancio possono essere interni ed esterni. I primi sono esercitati dalla pubblica amministrazione su tutti gli atti che comportino impegni di spesa e ordini di pagamento a carico del bilancio dello Stato. Il controllo interno è effettuato dalla Ragioneria generale dello Stato. Recentemente a quest'ultima sono stati affidati anche compiti di verifica e monitoraggio. Il controllo esterno di natura politica è esercitato dal Parlamento. Esso può essere concomitante (durante l'approvazione del disegno di legge di bilancio e il disegno di legge di stabilità) e successivo (durante l'approvazione del bilancio consuntivo o la proposta di assestamento di bilancio). Recentemente è stata aggiunta una funzione di controllo e monitoraggio. Alla Corte dei Conti spetta, invece, la funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quella successiva della gestione del bilancio dello Stato. Il controllo preventivo si sostanzia in due atti fondamentali: il visto, con cui la Corte accerta la legittimità dell'atto sottoposto al controllo, e la registrazione, con cui la Corte ne riconosce la regolarità e ne sancisce l'iscrizione nei propri registri. Il controllo successivo esterno della Corte dei Conti trova attuazione nel giudizio di parificazione, con cui la Corte attesta la corrispondenza tra i dati del rendiconto dello Stato e quelli correlati del bilancio di previsione.

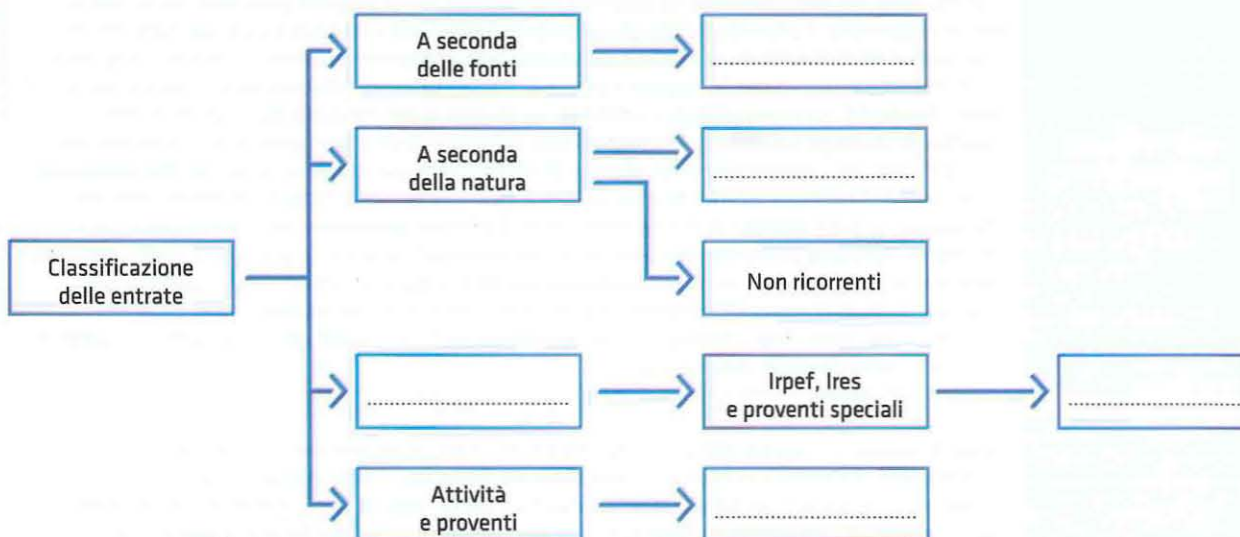
Esecuzione del bilancio

Il servizio che provvede agli incassi e ai pagamenti relativi alla gestione del bilancio è affidato alla Banca d'Italia. Quest'ultima opera attraverso la Tesoreria dello Stato, che si divide in Tesoreria centrale e provinciale. Le operazioni di Tesoreria si distinguono in due tipi di operazioni: la gestione di bilancio e quella extrabilancio. La gestione di bilancio comprende tutte le operazioni di cassa inerenti agli incassi e ai pagamenti (fase terminale dell'entrata e della spesa) svolte in esecuzione del bilancio di previsione, compresi residui attivi e passivi; la gestione è riferita alle operazioni necessarie a fronteggiare la momentanea mancanza di liquidità da parte dello Stato, nel caso in cui i pagamenti superino gli incassi e si determinino scoperti di cassa. La gestione extrabilancio è, invece, riferita alle operazioni necessarie a fronteggiare la momentanea mancanza di liquidità da parte dello Stato, nel caso in cui i pagamenti superino gli incassi e si determinino scoperti di cassa.

Unità 2 Verifica di fine unità

AUTOVERIFICA 

1 PERCORSO LOGICO Completa lo schema inserendo nei riquadri i termini appropriati tra quelli sotto riportati.



Titoli - Missioni - Tipologia - Centri di responsabilità - Categorie - Programmi - Voto parlamentare - Ricorrenti

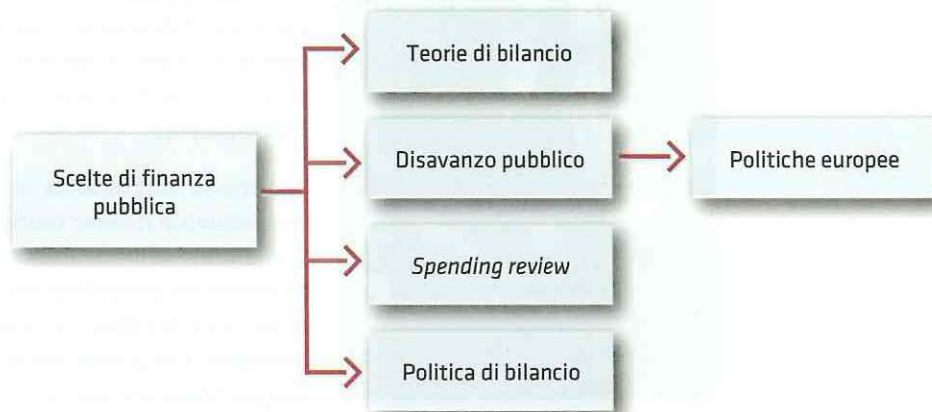
2 RIFLETTI E RISPONDI Dopo aver studiato, rifletti sui temi proposti rispondendo alle domande o scrivendo un breve testo.

1. Quali sono le principali differenze del bilancio decisionale e del bilancio gestionale?
2. Illustra le novità contabili introdotte dalla legge n. 196/2009.
3. Descrivi come sono classificate le entrate e le spese nel bilancio decisionale.
4. Indica il ruolo dei Centri di responsabilità amministrativa nella gestione del bilancio.
5. Distingui le entrate e le spese a seconda che siano: correnti, finali, nette e complessive.
6. Definisci i saldi (altrimenti differenziali) che sintetizzano le informazioni contenute nel bilancio dello Stato.
7. In che cosa consiste il controllo interno esercitato dalla pubblica amministrazione sul bilancio dello Stato?
8. Quali sono i tipi di controllo esterno sul bilancio che possono essere effettuati?
9. Come si distinguono le operazioni di Tesoreria?
10. In che cosa consiste il regime di Tesoreria unica?

SPUNTI PER LA TESINA

Argomento	<i>I risultati differenziali</i>	
Collegamenti multidisciplinari	Storia	Il vincolo di bilancio: la Magna Charta Libertatum
	Inglese	Balance sheet, Income Statement, Notes to the Account
	Diritto	Il controllo sul bilancio dello Stato
	Economia aziendale	Gli schemi di bilancio civilistico: indici di bilancio
	Matematica	La statistica descrittiva

Il bilancio e le scelte di finanza pubblica



OBIETTIVI

CONOSCENZE

- ▶ Illustrare le teorie del bilancio che, in armonia con le teorie economiche, si sono susseguite nel tempo
- ▶ Comprendere il fenomeno del disavanzo pubblico mettendo a confronto le argomentazioni della scuola classica e della scuola keynesiana
- ▶ Conoscere la composizione delle entrate straordinarie e in particolare del prestito pubblico
- ▶ Spiegare attraverso quali meccanismi si è cercato a livello europeo di limitare la crescita del debito pubblico
- ▶ Illustrare le possibili manovre di politica economica che ancora oggi è possibile attuare attraverso il bilancio, dopo i limiti introdotti a livello europeo dal Patto di stabilità e crescita

ABILITÀ

- ▶ Confrontare le principali teorie del bilancio, che si sono susseguite nel tempo
- ▶ Individuare i principali interventi da adottare per il contenimento e la riqualificazione della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*)
- ▶ Essere in grado di prevedere e calcolare gli effetti sul sistema economico di manovre quantitative e/o qualitative sulla spesa pubblica e sull'entrate (cosiddetta *fiscal policy*)


3.1

LE TEORIE DI BILANCIO

Prima di parlare di politiche di bilancio è necessario ripercorrere brevemente le diverse impostazioni teoriche che, nel corso del tempo, hanno orientato e determinato le "scelte" gestionali dei singoli Stati. La teoria più antica è quella del *bilancio neutrale* (o del pareggio del bilancio) che si lega alla concezione classica della finanza pubblica.

Secondo la teoria del **bilancio in pareggio**  la finanza pubblica deve essere neutrale rispetto all'economia, non deve cioè interferire con il sistema economico.

Il bilancio si caratterizza come un'esposizione contabile delle operazioni necessarie per il mantenimento delle funzioni essenziali (difesa, ordine pubblico, amministrazione della giustizia). Per questa ragione il bilancio deve chiudersi ogni anno in pareggio.

Bilancio
in pareggio
 Balanced budget
theory


▶ L'economista John Maynard Keynes fu l'ispiratore della teoria del bilancio ciclico, che ribaltò le tesi degli economisti classici.




L'avanzo non è mai giustificato, in quanto in base alla teoria classica non è ammissibile che lo Stato prelevi risorse senza impiegarle in spese o servizi pubblici. Il disavanzo e il ricorso all'indebitamento sono possibili *solo in situazioni straordinarie*, come guerre e calamità naturali. In altre parole, *le spese straordinarie dovevano essere finanziate con entrate straordinarie*.

Alla teoria tradizionale si sono contrapposte successivamente diverse teorie meno rigide che hanno consentito, sebbene limitatamente, allo Stato di intervenire attraverso la politica di bilancio, superando il concetto del bilancio quale semplice esposizione contabile. Tra queste teorie ricordiamo la teoria del *doppio bilancio* e quella del *bilancio ciclico*.


Doppio bilancio

 Double budget theory

La teoria del **doppio bilancio** , che afferma la necessità di conseguire il pareggio limitatamente alle entrate e alle spese correnti, mentre per l'altra parte del bilancio, quella in conto capitale, poteva essere in disavanzo.

Pertanto il bilancio corrente avrebbe dovuto mantenere i caratteri della neutralità ed essere sempre in pareggio. Di contro, il bilancio in conto capitale avrebbe potuto registrare disavanzi, allo scopo di finanziare interventi pubblici strutturali che avrebbero favorito le economie nazionali.


Bilancio ciclico

 Cyclical budget theory

Secondo la teoria del **bilancio ciclico** , il bilancio può essere utilizzato per compensare gli squilibri congiunturali; il bilancio dovrebbe essere in avanzo nelle fasi inflazionistiche, mentre dovrebbe essere in disavanzo nelle fasi depressive dell'economia. Il pareggio del bilancio è raggiunto alla fine del ciclo, attraverso la compensazione dei disavanzi delle fasi depressive e con gli avanzi di quelle espansive.

La teoria maggiormente innovatrice rispetto al passato è però la teoria del *bilancio funzionale* (che trova il suo massimo ispiratore nell'economista *J.M. Keynes*), che abbandona totalmente il concetto di pareggio del bilancio.

Bilancio funzionale

 Functional budget theory

Secondo la teoria del **bilancio funzionale** , il bilancio può essere utilizzato in disavanzo, non solo come strumento di politica economica, ma anche per migliorare le condizioni sociali della collettività (*Welfare State*).

Il ritorno al pareggio

La politica del disavanzo per molti anni ha rappresentato l'unica politica adottata da molti Stati, alimentando deficit cronici. Per queste ragioni recentemente si sono sviluppate teorie neo liberiste che si basano sul ritorno del pareggio del bilancio. Particolarmente interessante la teoria delle *scelte pubbliche* (*public choice*). Secondo questa teoria la spesa pubblica eccessiva e i disavanzi sono il risultato ovvio dell'azione razionale del politico teso alla massimizzazione del consenso elettorale. La teoria, il cui massimo esponente è *James M. Buchanan*, suggerisce pertanto di "vincolare" i poteri del legislatore mediante norme di carattere costituzionali. Una "scelta" questa recentemente condivisa all'interno dell'Ue con l'introduzione nelle Costituzioni degli Stati membri della *golden rule* del bilancio in pareggio.

Costituzionalismo economico

 Economic constitutionalism theory

Secondo la teoria del **Costituzionalismo economico** , occorre prevedere nelle Costituzioni dei singoli Stati regole che stabiliscono il perseguire tendenziale dell'equilibrio tra entrate e spese.

LE TEORIE SUL BILANCIO		
Tipo di bilancio	Scuola di pensiero	In sintesi
Bilancio in pareggio	Teoria classica (liberista)	Il bilancio dello Stato deve essere in pareggio. Le entrate devono servire per coprire le spese, evitando sia eccessi di entrate sulle spese (avanzi di bilancio), sia eccessi di spese sulle entrate (disavanzi o deficit di bilancio). Il disavanzo e il ricorso all'indebitamento sono possibili solo in situazioni straordinarie, come guerre e calamità naturali.
Doppio bilancio	Economisti scandinavi	Il pareggio si deve conseguire necessariamente nell'ambito della parte corrente (spese ed entrate correnti), mentre per l'altra parte del bilancio, detta in conto capitale, può essere in disavanzo.
Bilancio ciclico	Scuole di derivazione keynesiana	Il bilancio non deve essere in pareggio anno per anno. Il pareggio si deve conseguire nell'arco del ciclo economico. Il bilancio dovrebbe essere in avanzo nelle fasi inflazionistiche, mentre dovrebbe essere in disavanzo nelle fasi depressive dell'economia.
Bilancio funzionale		Il bilancio deve assolvere, oltre alle funzioni finalizzate alla stabilità economica, anche funzioni per migliorare le condizioni sociali della collettività (Stato assistenziale o <i>Welfare State</i>).
Bilancio di pieno impiego		Il disavanzo viene utilizzato nei momenti in cui i fattori produttivi non sono pienamente utilizzati, per favorire la piena occupazione.
(Nuovo) bilancio in pareggio	Teoria neoliberista	Il bilancio dello Stato deve essere in pareggio. La politica di bilancio deve limitarsi a garantire il sostegno allo sviluppo, in modo da favorire la crescita della produzione e non della domanda, che deve adeguarsi naturalmente all'offerta.
Bilancio in pareggio o in equilibrio (previsione in Costituzione)	Teoria delle "scelte pubbliche"	Il potere del legislatore in materia di bilancio pubblico deve essere vincolato a norme di rango costituzionale. Occorre perseguire nel lungo periodo l'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio.

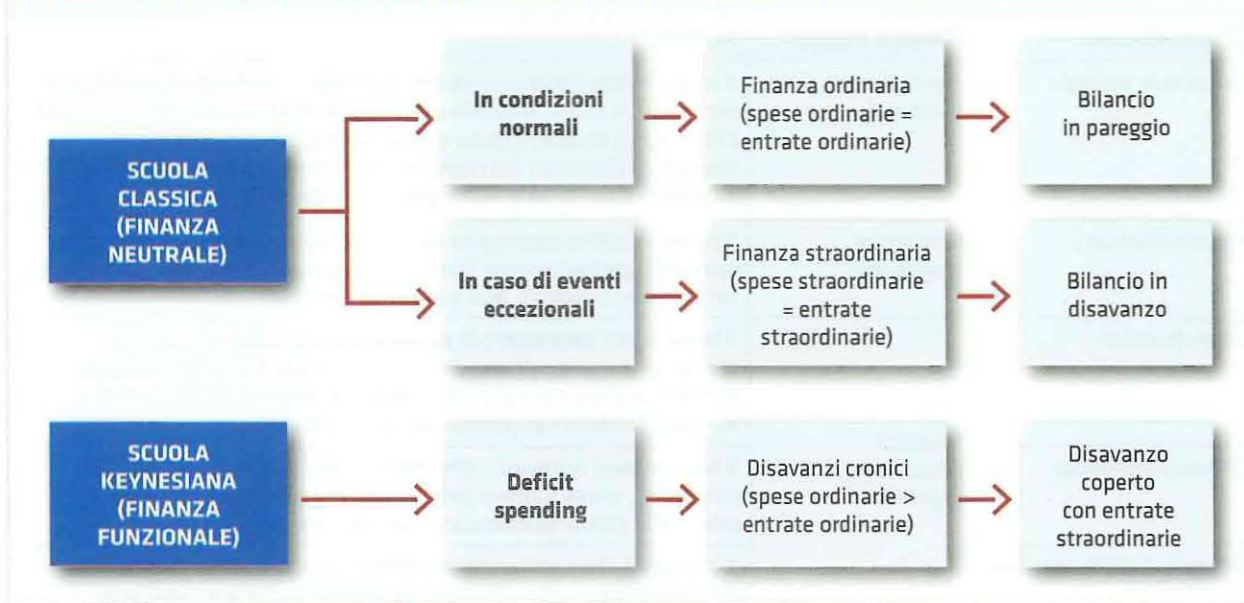
3.2 IL DISAVANZO PUBBLICO NELLA SUA EVOLUZIONE STORICA

Come abbiamo visto secondo la scuola classica, in tempi normali, il bilancio deve essere in pareggio (spese ordinarie = entrate ordinarie). In questo modo, secondo le "scelte" degli economisti classici, lo Stato riduceva al minimo essenziale gli effetti sull'attività economica dei privati e sulla distribuzione della ricchezza. Solo in presenza di eventi eccezionali (guerre, calamità naturali, epidemie), peraltro temporanei, le spese pubbliche straordinarie potevano essere finanziate da entrate straordinarie, garantendo la tesi della neutralità pubblica nel mercato. Con il passare degli anni la netta *distinzione tra finanza ordinaria e finanza straordinaria ha perso efficacia*. Dalla seconda guerra mondiale in poi si è assistito al proliferare di *disavanzi cronici*. Le ragioni del ricorso al deficit erano motivate dalle "scelte" di politica economica, legate al meccanismo del *moltiplicatore keynesiano*. Un'espansione della spesa pubblica avrebbe, infatti, determinato: piena occupazione dei fattori produttivi, riduzione degli squilibri settoriali e/o territoriali e sviluppo economico (cosiddette politiche di *deficit spending*). Per coprire l'aumento delle spese pubbliche ordinarie i Governi dei principali Stati industrializzati hanno "scelto" di far ricorso sempre più alla cosiddetta *finanza straordinaria*.

■ Le entrate straordinarie

Tradizionalmente le entrate straordinarie sono costituite dall'emissione di carta moneta, dalla vendita di beni del patrimonio dello Stato, dai tributi straordinari e dal ricorso al prestito pubblico.

▶ IL DISAVANZO PUBBLICO SECONDO LA SCUOLA CLASSICA E LA SCUOLA KEYNESIANA



L'emissione di carta moneta

▼ L'emissione di carta moneta è tradizionalmente uno dei metodi più semplici per finanziare il debito dello Stato.



Si tratta del metodo più semplice per finanziare il debito dello Stato. Il ricorso all'emissione di moneta è prerogativa dell'istituto di emissione, e in Italia tale compito era affidato alla Banca d'Italia. Per decenni le Banche centrali hanno operato seguendo le direttive dei rispettivi Governi, che hanno promosso la creazione di moneta per finanziare l'eccedenza di spesa pubblica, che non poteva essere coperta dall'imposizione fiscale. Con l'ingresso dell'Italia nell'Uem, il controllo della base monetaria è passato alla Banca centrale europea (Bce) e al Sebc (Sistema europeo delle banche centrali). La politica

monetaria - e quindi il controllo della quantità di moneta nel sistema - è riservata alla Bce. L'emissione di carta moneta come forma di finanziamento del debito deve essere adottata però con molta cautela, in quanto aumentando la liquidità del sistema potrebbe causare inflazione.

Vendita dei beni del patrimonio dello Stato

Si tratta di uno strumento spesso utilizzato per "fare cassa". In pratica, vengono alienati beni compresi nel patrimonio disponibile dello Stato (immobili, terreni e partecipazioni azionarie). Queste operazioni di vendita risultano, però, poco produttive. Spesso, infatti, per esigenze di liquidità i beni dello Stato vengono deprezzati, con il pericolo di favorire gli interessi di grandi società private che con pochi soldi riescono a concludere grandi affari. In Italia sono state varate diverse norme per regolamentare la vendita dei beni del patrimonio pubblico. Il primo a occuparsi di dismissioni fu Giuliano Amato. Nel 1992 il suo Governo, alle prese con la gravissima crisi finanziaria, creò una società apposita - la "Società Immobiliare Italia" - con il compito di effettuare il censimento degli immobili dello Stato, valorizzarli e venderli. L'esperienza risultò però deludente, con introiti al di sotto delle aspettative. Al Governo Amato si deve, inoltre, l'inizio della stagione delle privatizzazioni dei grandi enti pubblici economici, in netto ritardo rispetto agli altri Stati europei (soprattutto Francia e Inghilterra). In pratica, dapprima gli enti pubblici furono trasformati in società per azioni (cosiddetta privatizzazione fredda) e successivamente le azioni furono collocate sul mercato azionario per essere acquistate dai privati, a seconda della formula del "nocciolo duro" (il "gruppo di comando", cioè privilegiando grandi imprese già presenti nel mercato) o dell'azionariato diffuso (collocando le azioni sul mercato e destinandole esclusivamente ai privati). Interessante, nel 2002, anche il tentativo

* La **cartolarizzazione** è l'operazione di cessione di immobili a società-veicolo appositamente costituite, che procedono poi alla rivendita sul mercato.

dell'allora Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, che introdusse la cosiddetta "**cartolarizzazione**"* degli immobili. Si tratta di un fenomeno tipico del diritto societario che è stato progressivamente esteso alla dismissione del patrimonio immobiliare. I vantaggi sono evidenti; infatti, l'amministrazione si procura immediatamente il finanziamento di cui ha bisogno, riversando sulla società-veicolo costi e rischi della seconda parte dell'operazione (cioè il collocamento degli immobili sul mercato). Anche questa operazione risultò deludente rispetto alle stime di gettito effettuate dal Ministero del Tesoro.

Tributi straordinari

I **tributi straordinari** sono imposte o tasse da applicare momentaneamente in situazioni di eccezionalità, per far fronte a spese straordinarie (si pensi ai terremoti, alle alluvioni ecc.) o per raggiungere particolari obiettivi di politica economica.

Il ricorso ai tributi straordinari può avvenire con due modalità:

- ▶ l'introduzione di un tributo a termine, che fornisce entrate "una tantum" (una sola volta);
- ▶ l'inasprimento temporaneo di imposte già esistenti (per esempio, attraverso un'addizionale straordinaria).

Da un punto di vista operativo, il secondo metodo è preferibile in quanto evita spese aggiuntive per l'accertamento, la riscossione e il controllo del tributo, e nel contempo permette di prevedere con maggior precisione il gettito supplementare che verrà incassato. L'inasprimento delle imposte però può provocare nei contribuenti, soprattutto in sistemi con pressione fiscale elevata, comportamenti economici negativi, come evasione, elusione o rimozione del tributo. Spesso in Italia si è fatto ricorso a tributi straordinari di tipo "una tantum" ("mordi e fuggi").

Uno dei più noti risale al 1992 (Governo Amato), con il prelievo forzoso del sei per mille su tutti i depositi bancari, per consentire al nostro Paese di aggiustare i conti ed entrare nell'Unione monetaria europea. Nel tempo, diversi sono stati invece gli interventi su tributi già esistenti di beni di largo consumo, per far fronte a improvvise calamità naturali (per esempio terremoti, alluvioni ecc.) e non solo (finanziamenti di missioni di pace).


Recentemente la crisi economica ha spinto il Governo a percorrere nuovamente la strada dei tributi speciali.

ESEMPIO Varie manovre economiche hanno portato, in questi ultimi anni, all'inasprimento o all'introduzione ex novo di tributi su automobili, aerei o imbarcazioni, o ancora all'inasprimento delle imposte di bollo sui conti correnti, sul deposito di titoli e sugli strumenti finanziari.

Il prestito pubblico

Il prestito pubblico rappresenta la fonte più importante e frequente di entrate straordinarie. Con questo strumento sono ceduti ai risparmiatori (famiglie, imprese, banche ecc.) titoli pubblici dietro il versamento di denaro. I sottoscrittori acquistano il diritto a percepire interessi e, alla scadenza, il valore nominale del titolo. In altre parole lo Stato diventa debitore nei confronti dei sottoscrittori. In tal senso si parla di *debito pubblico*.

 Public debt

Per **debito pubblico**  si intende l'insieme di mezzi finanziari, acquisiti attraverso il ricorso ai prestiti pubblici, destinati a coprire il fabbisogno del settore pubblico.

La classificazione del prestito pubblico

I prestiti pubblici possono essere classificati in base a diverse caratteristiche.

Secondo le modalità di sottoscrizione

I prestiti pubblici rispetto alle modalità di sottoscrizione possono essere: *patriottici*, *forzosi* e *volontari*.



▼ Le accise della benzina ancora oggi risentono di addizionali "una tantum" legate a eventi avvenuti anche più di settant'anni fa.



▲ Secondo le modalità di sottoscrizione si hanno prestiti patriottici, forzosi e volontari.

- ▶ I *prestiti patriottici* fanno appello allo spirito patriottico dei cittadini e sono emessi, solitamente, a un rendimento inferiore rispetto al saggio corrente di interesse. Essi sono contratti in occasioni particolari (si pensi al finanziamento di eventi bellici) e attualmente sono in disuso.
- ▶ I *prestiti forzosi* sono invece collocati coattivamente dallo Stato, anche contro la volontà dei risparmiatori, in rapporto al patrimonio o al reddito che il contribuente possiede. Sono utilizzati raramente.
- ▶ I *prestiti volontari* vengono sottoscritti liberamente dai risparmiatori: a essi lo Stato offre un tasso di interesse competitivo con quello di mercato, oltre ad agevolazioni fiscali.

Secondo il sistema di emissione

Rispetto al sistema di emissione i prestiti pubblici si distinguono in:

- ▶ *prestiti a emissione diretta*, se lo Stato colloca direttamente i titoli presso i sottoscrittori, attraverso una pubblica sottoscrizione o mediante l'offerta dei titoli in Borsa, correndo il rischio che non tutto il prestito sia sottoscritto;
- ▶ *prestiti a emissione indiretta*, quando lo Stato si avvale di intermediari che sottoscrivono interamente il prestito a un prezzo determinato, per poi collocarlo in tutto o in parte sul mercato, lucrando sulla differenza tra il prezzo a cui riescono a collocarli e quanto pagato allo Stato;
- ▶ *prestiti a emissione mista*, nel caso in cui lo Stato colloca direttamente per pubblica sottoscrizione una parte del prestito, mentre il resto viene ceduto alle banche.

Secondo il luogo di emissione

In relazione al luogo in cui il prestito è sottoscritto si hanno:

- ▶ *prestiti interni*, quando sono collocati nel mercato interno del Paese e offerti in sottoscrizione ai risparmiatori residenti sul territorio dello Stato (persone fisiche, persone giuridiche ed enti);
- ▶ *prestiti esteri*, quando lo Stato si rivolge per la sottoscrizione ad altri Stati o a soggetti privati stranieri. La sottoscrizione del prestito attraverso canali esteri è consigliabile in quanto non sottrae reddito al mercato nazionale; nel contempo, però, risulta pericolosa in quanto potrebbe creare forme di dipendenza economica nei confronti dei soggetti stranieri.

Secondo il prezzo di emissione

I titoli possono essere emessi:

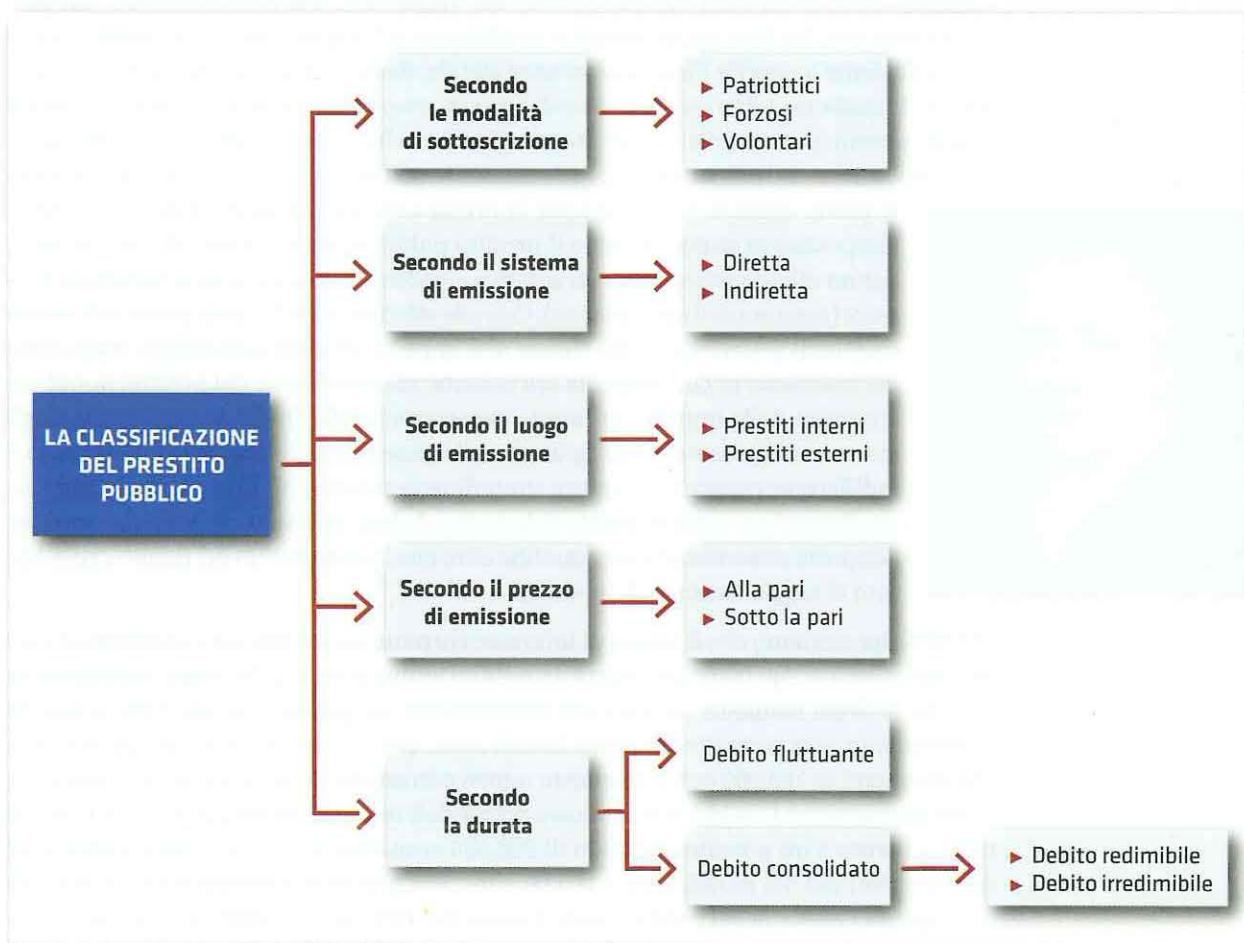
- ▶ *alla pari*, quando il sottoscrittore paga un prezzo uguale al valore nominale del titolo stesso;
- ▶ *sotto la pari*, quando il sottoscrittore per l'acquisto del titolo paga un prezzo inferiore rispetto al valore nominale del titolo.

Secondo la durata

In base alla durata i prestiti pubblici si distinguono in:

- ▶ *prestiti del debito fluttuante* che vengono emessi per far fronte alle momentanee deficienze di cassa del Tesoro. L'entità di tale prestito varia (da qui il termine "fluttuante") ed è collegata alle esigenze di cassa che si manifestano durante l'esercizio finanziario. Esso è finanziato con l'emissione di Buoni ordinari del tesoro (Bot), a tre, sei e dodici mesi. I Bot hanno un taglio minimo di 1.000 euro e sono privi di cedola. L'interesse, infatti, è corrisposto in via anticipata al momento dell'acquisto ed è calcolato come differenza tra il prezzo di acquisto e il prezzo di rimborso. Sul rendimento si applica un'imposta sostitutiva del 12,50%. Ricordiamo che l'emissione di Bot appartiene alle cosiddette gestioni di Tesoreria extrabilancio e che pertanto non viene iscritta nel bilancio dello Stato;

- ▶ *prestiti del debito consolidato* che sono costituiti dai tipi di indebitamento a media e lunga scadenza o scadenza indeterminata. Il debito consolidato è iscritto nel bilancio dello Stato sia per l'ammontare degli interessi da pagare sia per l'entità del capitale da rimborsare. Il debito consolidato può essere redimibile e irredimibile. Con il *debito redimibile* lo Stato si impegna a restituire i prestiti e a pagare gli interessi a scadenze fisse. Tra i principali titoli con scadenze fisse ricordiamo i Buoni del tesoro poliennali (Btp), la cui durata va da due a trent'anni, i Certificati di credito del tesoro (Cct), con durata di sette anni, i Certificati del tesoro "zero coupon" (Ctz), della durata di due anni o di diciotto mesi. Con il *debito irredimibile*, invece, lo Stato si impegna a corrispondere gli interessi man mano che maturano le cedole e nella misura stabilita nel momento dell'emissione (cosiddette *rendite*), ma non si obbliga al rimborso del capitale. Di fatto esso si configura come un prestito senza scadenza.



La conversione del prestito pubblico

La **conversione del prestito** consiste nel sostituire un certo tipo di prestito con un altro con interesse inferiore oppure sostituire un prestito redimibile con uno irredimibile, o ancora sostituire un debito a breve termine con un debito a medio o lungo termine.

La conversione può essere *facoltativa*, *forzosa* o *mascherata*:

- ▶ con la *conversione facoltativa* lo Stato propone ai sottoscrittori la scelta fra la restituzione del capitale o la riduzione del tasso di interesse;
- ▶ con la *conversione forzosa*, invece, lo Stato si avvale del suo potere coercitivo per modificare a danno dei sottoscrittori le condizioni del prestito (per esempio riduce il tasso di interesse);

- ▶ con la *conversione mascherata*, infine, lo Stato, pur lasciando invariate le condizioni del prestito (durata, interesse), può di fatto ridurre indirettamente gli interessi del debito, mediante una nuova o maggiore imposta sugli interessi del debito. Un'altra causa di conversione mascherata è rappresentata dalla *svalutazione monetaria*, che riducendo il potere di acquisto della moneta diminuisce indirettamente il valore reale degli interessi percepiti.

■ La scelta del tipo di entrata straordinaria

Le entrate straordinarie che possono essere scelte per finanziare la spesa pubblica sono in pratica due: i *tributi straordinari* e il *prestito pubblico*. Infatti, non è più possibile per gli Stati membri dell'Ue emettere direttamente moneta, in quanto il controllo monetario è passato dalle mani delle Banche centrali dei singoli Stati alla Banca centrale europea. La vendita, poi, dei beni appartenenti al patrimonio dello Stato, benché possibile, risulta non sufficiente a coprire l'intero disavanzo statale. Resta comunque da risolvere il problema di quale tra i due restanti metodi (*tributi straordinari* e *prestiti pubblici*) risulta maggiormente percorribile, considerando gli effetti che possono provocare sulle variabili economiche che influenzano maggiormente le scelte di politica economica. Secondo

la teoria classica, formulata per la prima volta da *David Ricardo* (1772-1823), l'imposizione straordinaria e il prestito pubblico, da un punto di vista tecnico, hanno effetti *sostanzialmente uguali* e *ricadono entrambi sulla generazione presente (teorema dell'equivalenza)*. Con tale affermazione Ricardo prese le distanze da quanti sostenevano che l'onere dell'imposta straordinaria veniva sopportato nel momento in cui l'imposta era istituita, mentre l'onere del prestito pubblico, costituito dalle imposte ordinarie necessarie per far fronte al pagamento degli interessi del prestito stesso, gravava sulle generazioni future. Secondo Ricardo è indifferente pagare un'imposta straordinaria subito o un'imposta ordinaria "capitalizzata" per tutta la durata del prestito. Infatti, secondo l'economista inglese, l'imposta straordinaria non sarebbe altro che l'onere annuo del debito capitalizzato al saggio corrente di interesse.

▼ David Ricardo (1772-1823), uno dei massimi esponenti della scuola classica.



ESEMPIO Ipotizziamo che il saggio di interesse corrente sia del 5%. Un contribuente con un patrimonio di 200.000 euro otterrà un reddito annuo pari a 10.000 euro. Supponiamo ora che lo Stato istituisca un'imposta straordinaria sul patrimonio del 10%. Il nostro contribuente sarà costretto a pagare 20.000 euro, con un decremento del patrimonio che diventerà di 180.000 euro; da questo nuovo patrimonio otterrà un reddito annuo di 9.000 euro (contro i 10.000 che otteneva prima dell'imposta straordinaria). Se lo Stato ricorre invece a un prestito pubblico di 200.000 euro, dovrà corrispondere interessi ai sottoscrittori del 5% annui, pari a 10.000 euro. Per procurarsi questa somma istituirà un'imposta ordinaria sul reddito nella misura del 10%, pari a 1.000 euro. In tal modo, il soggetto passivo non intaccherà il patrimonio, ma subirà una decurtazione del suo reddito che passerà da 10.000 euro a 9.000 euro (10.000 - 1.000).

A ben vedere vi è sempre tecnicamente la stessa decurtazione in termini di patrimonio (imposta straordinaria) o in termini di reddito (imposta ordinaria). Studi più recenti ammettono però l'eventualità che una parte dell'indebitamento possa ricadere sulle generazioni future. *Robert J. Barro*, nel 1974, ha evidenziato la possibilità di contenere gli effetti sulle generazioni future attraverso il trasferimento di ricchezza. Secondo l'economista statunitense, se coloro che sottoscrivono il debito pubblico si accorgono che i loro eredi dovranno sostenere parte della spesa per consumi di cui non hanno beneficiato, potranno aiutarli incrementando i lasciti ereditari. A loro volta, coloro che hanno beneficiato del lascito dovranno seguire l'esempio delle generazioni anziane garantendo così l'equilibrio tra generazioni. In pratica anche Barro arriva alle stesse conclusioni

di Ricardo (cosiddetta equivalenza Barro-Ricardo). L'equivalenza tra imposta straordinaria e prestito pubblico riguarda esclusivamente l'aspetto tecnico (matematico); la scelta dei due strumenti, però, deve essere messa in relazione agli obiettivi di politica economica (accumulazione del capitale, distribuzione del reddito) e anticiclica che gli Stati intendono adottare.

L'accumulazione di capitale

Lo stesso Ricardo evidenzia infatti che, se l'obiettivo è l'accumulazione di capitale, che deriva dal risparmio, è preferibile l'imposta straordinaria rispetto al finanziamento del prestito pubblico. Secondo l'economista inglese, l'imposta straordinaria determina una compressione dei consumi correnti (in pratica "spinge" i contribuenti al risparmio), la riduzione dei quali viene impiegata per pagare l'imposta e mantenere intatto il capitale. Al contrario il prestito pubblico assorbe il risparmio e lo sottrae agli investimenti privati. Di parere diametralmente opposto a Ricardo è *Antonio De Viti De Marco* (1858-1943), secondo il quale il debito pubblico è preferibile all'imposta straordinaria se si vogliono incentivare gli investimenti. Secondo l'economista italiano, con il prestito pubblico lo Stato ottiene spontaneamente le risorse per coprire il disavanzo, senza essere costretto a far versare obbligatoriamente denaro allo Stato. Tale interpretazione non tiene però conto del fatto che lo Stato dovrà comunque esercitare il potere coercitivo successivamente, quando sarà costretto ad aumentare l'imposizione ordinaria per far fronte al pagamento degli interessi pubblici.

La distribuzione del reddito

Se l'obiettivo è invece la *distribuzione del reddito*, la scelta tra i due strumenti diventa più complessa. Tenuto conto che l'imposta straordinaria colpisce solo chi ha un patrimonio, mentre le imposte ordinarie, necessarie per pagare gli interessi del prestito, colpiscono indistintamente tutti i contribuenti, è facile dimostrare che l'imposta straordinaria colpisce maggiormente (se non esclusivamente) i proprietari di patrimoni e coloro che hanno investito in immobili. Questi ultimi saranno costretti a ridimensionare il proprio patrimonio per pagare l'imposta straordinaria o far ricorso a prestiti bancari ad alto tasso di interesse. Di contro, i percettori di redditi di lavoro dipendente non saranno interessati al prelievo straordinario se non in minima parte, non avendo grandi patrimoni. Diversamente, le imposte ordinarie sul reddito, necessarie a pagare gli interessi del prestito, colpendo indistintamente tutti i contribuenti vanno a gravare anche su chi ha solo redditi di lavoro dipendente. Scegliere, pertanto, uno dei due strumenti significa creare tensioni e conflittualità tra le varie classi sociali.

Effetti sulla politica anticiclica

In una fase depressiva dell'economia - caratterizzata da una scarsa domanda globale, da carenza di investimenti e da disoccupazione - è preferibile fare ricorso al prestito pubblico. Esso incide in maniera irrilevante sui consumi e consente il finanziamento della spesa pubblica con un conseguente incremento della domanda. Di contro, in una fase di espansione dell'economia, in presenza di un'eccessiva domanda accompagnata da situazioni inflazionistiche, è preferibile fare ricorso all'imposta straordinaria, che provocherà una contrazione dei consumi e della domanda, e nel contempo eserciterà un'azione deflazionistica.

3.3

IL DEBITO PUBBLICO E LE POLITICHE EUROPEE

L'elevato debito pubblico è uno dei principali problemi economici che affliggono il nostro Paese. Il *meccanismo "perverso" che esiste tra debito pubblico e disavanzo pubblico* contribuisce, peraltro, a far aumentare progressivamente quest'ultimo, aggravando anno dopo anno la situazione debitoria dello Stato. Infatti, se lo Stato ha un debito



pubblico elevato, sarà costretto a far ricorso continuamente al prestito pubblico, attraverso l'emissione di titoli da collocare sul mercato. A tal fine, per renderli competitivi con altre forme di investimento, sarà costretto a offrire obbligazioni con alti tassi di interesse per assicurare adeguati rendimenti. Tali rendimenti a loro volta comportano un aumento delle spese per il pagamento degli interessi, che vanno ad aggravare il disavanzo della pubblica amministrazione. In sintesi, il debito pubblico provoca un aumento delle spese per interessi con conseguente aumento del disavanzo, che a sua volta provoca un aumento del debito pubblico.

► IL MECCANISMO "PERVERSO" DEBITO PUBBLICO-DISAVANZO PUBBLICO



Proprio per accelerare il rientro del debito pubblico e tenere sotto controllo il disavanzo, il *Trattato di Maastricht* (1992) aveva fissato alcuni parametri che i Paesi avrebbero dovuto rispettare per essere ammessi all'Unione economica monetaria. Precisamente:

- un *disavanzo complessivo* pubblico non superiore al 3% del Prodotto interno lordo (Pil);
- un *debito pubblico* non superiore al 60% del Pil, oppure in fase di riduzione verso tale valore.

Il patto di stabilità e crescita

In aggiunta ai criteri di Maastricht venne siglato ad Amsterdam (1997), tra gli stessi Paesi aderenti al Trattato, il *Patto di stabilità e crescita*. Con quest'ultimo gli Stati aderenti si impegnavano a continuare a rispettare nel tempo i parametri del disavanzo pubblico e del debito pubblico stabiliti nel Trattato. Venivano stabilite, inoltre, rispetto al limite del 3% relativo al disavanzo pubblico, eccezioni e procedure di controllo (avvertimento, raccomandazione e sanzioni). Il Patto però è risultato nel tempo insufficiente per fronteggiare la crisi del debito sovrano in molti dei Paesi dell'Unione in quanto si basava su una sorveglianza successiva alla stesura dei bilanci nazionali. Per queste ragioni il Consiglio europeo ha deciso di introdurre, a partire dal 1° gennaio 2011, il cosiddetto "*Semestre europeo*" quale strumento per il coordinamento ex ante delle politiche economiche dei Paesi membri dell'Ue. In questo modo, la discussione a livello europeo per definire le politiche di bilancio avviene prima della preparazione del bilancio dei singoli Stati membri, favorendo il coordinamento delle politiche economiche dei Paesi dell'Ue.

La crisi del debito

L'accumulo di gravi squilibri macroeconomici, finanziari e di bilancio nell'area dell'euro, che si sono aggravati in questi ultimi anni, hanno posto la necessità di una profonda revisione della *governance* economica dell'Unione europea. Il primo pacchetto sulla *governance economica* (*Six-Pack*), volto a riformare e modificare le norme del Patto di stabilità e crescita (Psc), è stato introdotto il 13 dicembre 2011. Un'altra riforma significativa è avvenuta con il Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*

dell'Unione economica e monetaria, la cui componente fiscale è chiamata "Patto di bilancio" (*Fiscal compact*), entrato in vigore il 1° gennaio 2013 con lo scopo di completare e rafforzare il *Six-Pack* e di istituzionalizzare, nei Paesi membri, il principio del pareggio di bilancio. A metà del 2013, inoltre, sono stati introdotti due regolamenti volti a rafforzare la vigilanza fiscale, istituendo nuove regole di controllo da adottare nel ciclo del semestre europeo (*Two Pack*).

■ Il nuovo Patto di stabilità e crescita

Il **nuovo Patto di stabilità e crescita** riformato fornisce i principali strumenti per la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri (cosiddetto *braccio preventivo*) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (cosiddetto *braccio correttivo*).

Braccio preventivo

Allo scopo di orientare e vigilare sui bilanci dei singoli Stati membri, è introdotto un Obiettivo di bilancio a medio termine (Omt). Quest'ultimo è definito da ogni Stato membro in relazione alle proprie caratteristiche di bilancio, al potenziale di crescita, nonché al rischio finanziario valutato con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche tenuto conto delle passività implicite riferibili all'evoluzione attesa dei fattori demografici (in particolare con riferimento all'evoluzione della spesa pensionistica e sanitaria). L'obiettivo va rivisto ogni tre anni oppure quando sono attuate riforme strutturali di rilievo che incidono sul saldo di bilancio. Nell'ambito del braccio preventivo i Programmi di stabilità (Ps) rappresentano altrettanti strumenti fondamentali. Infatti, i Programmi di stabilità, che sono presentati e valutati nel primo semestre dalla Commissione europea e dal Consiglio (cosiddetto semestre europeo), devono includere, tra l'altro, l'Omt: il percorso di avvicinamento per conseguirlo e un'analisi sugli scenari economici. Il Consiglio esamina i programmi sulla base di una valutazione della Commissione europea e del Comitato economico e finanziario (Cef). In caso di scostamenti importanti dal percorso di avvicinamento all'Omt, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato membro interessato, rivolto sotto forma di raccomandazione. Per gli Stati membri della zona euro è prevista la possibilità di imporre sanzioni sotto forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2% del Pil dell'anno precedente, qualora lo Stato membro non adotti misure di adeguamento appropriate.

Braccio correttivo

Il braccio correttivo consiste nel garantire una pronta correzione dei disavanzi eccessivi. Secondo il Psc modificato, la procedura per disavanzi eccessivi è messa in atto sulla base del criterio del disavanzo o di quello del debito:

- ▶ *criterio del disavanzo*: il disavanzo del settore pubblico è considerato eccessivo se supera il valore di riferimento del 3% del Pil a prezzi di mercato;
- ▶ *criterio del debito*: il debito è eccessivo quando è superiore al 60% del Pil e l'obiettivo annuale di riduzione del debito non è stato conseguito nel corso degli ultimi tre anni.

▼ La Commissione europea presenta e valuta i Programmi di stabilità.



La norma contiene altresì disposizioni che precisano quando un disavanzo che superi il valore di riferimento è considerato eccezionale (in seguito a un evento inconsueto o a una grave recessione economica) o temporaneo (se le previsioni indicano che il disavanzo sarà al di sotto del valore di riferimento al termine dell'evento inconsueto o della recessione). La Commissione elabora una relazione qualora uno Stato membro non rispetti uno dei due criteri o se vi è il rischio che non lo faccia. Se la Commissione ritiene che esista un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio. Quest'ultimo decide se esiste effettivamente un disavanzo eccessivo e quindi adotta una raccomandazione rivolta allo Stato membro interessato per chiedere che sia intrapresa un'azione

per ridurre il disavanzo, e stabilisce un termine non superiore a sei mesi. La procedura per i disavanzi eccessivi prevede altresì sanzioni in caso di non conformità. Per gli Stati membri dell'eurozona tale sanzione è un'ammenda calcolata in base a una componente fissa (0,2% del Pil) e a una componente variabile (al massimo lo 0,5% del Pil per le due componenti calcolate insieme).

IL SIX-PACK IN SINTESI

Cinque regolamenti e una direttiva (in vigore dal 13 dicembre 2011). Si applica ai ventotto Stati membri, con alcune regole specifiche per l'eurozona (riguardanti soprattutto sanzioni).
Copre non soltanto la sorveglianza dei bilanci, ma anche quella macroeconomica (<i>Macroeconomic Imbalance Procedure</i>).
Rafforza il Patto di stabilità e crescita (Psc), sia nella parte preventiva sia nella parte correttiva. Assicura una più rigorosa applicazione delle regole definendo in termini quantitativi una deviazione significativa degli obiettivi di medio termine, rafforzando quindi la sorveglianza preventiva. Rende operativo il criterio del debito, permettendo l'avvio della procedura del deficit eccessivo con riferimento al debito e non solo al deficit.
Le sanzioni per i Paesi dell'euro sono introdotte in maniera graduale, se necessario anche nella fase preventiva, e possono raggiungere lo 0,5% del Pil.

■ **Il Patto di bilancio**

Il cuore del **Patto di bilancio** è costituito dalla cosiddetta *golden rule* del pareggio di bilancio che gli Stati aderenti devono trasporre nei loro ordinamenti. In pratica, gli Stati dovranno necessariamente avere un bilancio strutturale in pareggio (o in avanzo), e tale regola si considera rispettata se il bilancio statale annuo non eccede il limite di un disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil, nel corso di un ciclo economico. Tale limite può raggiungere l'1% quando il rapporto tra il debito pubblico e il Pil è significativamente inferiore al 60% e non ci sono rischi per le finanze pubbliche. Questa regola può essere derogata dagli Stati solo in circostanze eccezionali, quali eventi inconsueti oppure rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione. Nel caso in cui si verificano significative deviazioni dall'obiettivo del pareggio di bilancio, si prevede l'istituzione di un meccanismo automatico di correzione, che impone allo Stato in questione di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito. Il cosiddetto *Fiscal compact* interviene, inoltre, anche nell'ambito dei debiti pubblici degli Stati, nell'ottica di una maggiore attenzione per quanto concerne la tenuta dei conti pubblici nazionali. Esso, infatti, impone agli Stati con un debito pubblico maggiore del 60% del Pil di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno (cosiddetto percorso di convergenza).

FISCAL COMPACT E GOLDEN RULE

Pareggio di bilancio	Divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del Pil nel corso di un ciclo economico (1% quando il livello del debito è inferiore al 60% del Pil).
Percorso di convergenza	Nel percorso di convergenza verso l'obiettivo i Paesi membri dovranno ridurre il rapporto debito pubblico/Pil di 1/20 all'anno rispetto alla soglia del 60%.

Golden rule e Costituzione

In linea con quanto teorizzato da James M. Buchanan e dalla scuola della *Public choice* era indispensabile promuovere l'inserimento del principio del pareggio del bilancio nelle Costituzioni dei singoli Stati, anche per il valore simbolico che tale regola costituzionale avrebbe assunto, ovvero prevedere limiti all'emissione di debito pubblico e/o all'ammontare complessivo della spesa. Questa riforma, infatti, avrebbe riaffermato il simbolo di una responsabilità fiscale dell'esecutivo. Così come affermava Buchanan, «violare una norma morale era un conto, altra cosa era trasgredire una norma morale quando ciò avrebbe implicato l'inosservanza di un vincolo giuridico». Per queste ragioni nel *Patto di bilancio* è stato previsto che, entro un anno della sua entrata in vigore, la *golden rule*


del pareggio debba necessariamente tradursi in disposizioni vincolanti e permanenti, di carattere preferibilmente, ma non necessariamente, costituzionale. L'Italia si è adeguata a questa prescrizione modificando, con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012, alcuni articoli della Costituzione e introducendo un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione europea in materia economico-finanziaria. In particolare, con l'articolo 81, primo comma, della Costituzione è stato previsto l'obbligo per lo Stato di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio tenendo conto delle diverse fasi - avverse o favorevoli - del ciclo economico e delle misure "una tantum". Il ricorso all'indebitamento è stabilito solo entro i limiti degli effetti negativi sul bilancio derivanti dall'andamento del ciclo economico o dal verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali) previa autorizzazione del Parlamento, mediante l'approvazione di deliberazioni conformi delle due Camere sulla base di una procedura aggravata che prevede un voto a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. Il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'obbligo di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Ue è stato introdotto anche per i livelli di governo decentrati, con la modifica dei commi primo e sesto dell'art. 119 della Costituzione. La codificazione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana, quindi, ha avuto come prima conseguenza un duplice accentramento dei poteri verso l'alto: l'Europa ridimensiona significativamente l'autonomia delle politiche di bilancio statali e, contemporaneamente, lo Stato accentra le competenze in materia di bilanci pubblici, ridimensionando l'autonomia (finanziaria) degli enti territoriali. Il tutto passa attraverso un taglio e un controllo attento della spesa pubblica (cosiddetta *spending review*), con un lento abbandono di quelli che erano i principi della finanza funzionale (Stato assistenziale o *Welfare State*).

3.4

LA SPENDING REVIEW

 Spending review

▼ La *spending review* consiste nell'analizzare i capitali di spesa al fine di individuare le voci possibili di taglio, per evitare inefficienze e sprechi di denaro.

Con il termine **spending review**  (revisione della spesa) si intendono una serie di interventi mirati al contenimento e alla riqualificazione della spesa pubblica, in particolare quella corrente, favorendo al contempo una maggiore qualità della stessa e un'allocatione più efficiente delle risorse.

La *spending review* è una metodologia che con carattere di stabilità riesamina le variabili rilevanti e le tecniche per capire il rapporto che si instaura tra le risorse impiegate e i processi, i beni e i servizi che vengono erogati.

Tra gli obiettivi sottesi alla *spending review* vi è quello di superare sia la logica dei tagli lineari alle dotazioni di bilancio (cioè tagli percentuali uguali per ogni tipologia di spese, senza alcuna distinzione), sia il criterio della spesa storica. In particolare, con il processo di revisione della spesa si intende superare il tradizionale approccio incrementale nelle decisioni di bilancio, in base al quale l'azione di Governo si incentra su risorse aggiuntive da destinare a programmi di spesa già in essere (*criterio della spesa storica*) piuttosto che sull'analisi di efficienza, efficacia e congruità con gli obiettivi di spesa in essere. Si tratta di passare dal bilancio incrementale al bilancio a base zero (*zero-based budgeting*), principio su cui l'articolo 21 della legge di attuazione del pareggio di bilancio n. 243/2012 intende avviare un'attenta sperimentazione. In verità, con la legge n. 94 del 1997 era stato già modificato in parte il criterio della spesa storica (in base al quale ogni anno si aggiornano le dotazioni delle risorse finanziarie dell'anno precedente adeguandole al tasso di inflazione, prescindendo



da valutazioni sulla permanenza di programmi di spesa o da verifiche delle congruenze delle risorse assegnate rispetto ai risultati raggiunti), introducendo alcuni meccanismi di formazione del bilancio ispirati allo *zero-based budgeting* (che impone una riconsiderazione annuale di tutte le spese, in termini di costi e benefici, basata sull'esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi perseguibili nel periodo a cui si riferisce il bilancio). Quanto contenuto nella legge n. 94/1997 è stato però puntualmente disatteso durante questi ultimi anni.

Dal bilancio incrementale al bilancio a base zero

Nella letteratura economica il principale teorico del bilancio incrementale è stato lo statunitense *Aaron Wildavsky*. Quest'ultimo affermava che «il principale fattore che determina la dimensione e il contenuto del bilancio di ogni anno è il bilancio dell'anno precedente». Il metodo si propone di costruire la programmazione e il suo esito (il bilancio) tenendo conto delle grandezze appostate negli anni precedenti. Esso si fonda sulla considerazione che gli stanziamenti pregressi definiti nei bilanci degli esercizi precedenti siano immodificabili o, comunque, costituiscano la base degli stanziamenti futuri. I bilanci precedenti sono soggetti a semplici operazioni di assestamento legate al gioco delle contrattazioni a cui partecipano il potere esecutivo (che intende espandere la spesa) e il potere legislativo (che intende ridurre la spesa). Si tenga presente che l'analisi di Wildavsky si basa sulla realtà americana, dove esecutivo e legislativo sono indipendenti e non collegati. In Italia, invece, il Governo è espressione del Parlamento (attraverso la fiducia). È molto semplice da costruire ed è facile da controllare. Di contro non alimenta nessuna capacità critica e programmatica. Diametralmente opposto è il bilancio a base zero. Tale metodo si basa sul criterio della misurazione annuale delle grandezze economiche e finanziarie. Esso si propone di costruire il bilancio di anno in anno partendo da zero. Il bilancio costruito con tale metodologia risulta essere particolarmente flessibile e maggiormente rispondente alle scelte strategiche e alle politiche di gestione. Esso stimola l'attività progettuale dell'amministrazione. Elevato è il contributo formativo e informativo offerto da questo tipo di bilancio in quanto impone di motivare e giustificare le attività proposte e i programmi avanzati. Tale metodica, però, a differenza della precedente, è complessa, onerosa e richiede competenze elevate e tempi lunghi.

Le metodologie da utilizzare

La *revisione della spesa pubblica* deve operare su tre principali metodologie. In primo luogo occorre *ricombinare i fattori della produzione* in modo da rendere disponibile lo stesso servizio con meno risorse (si tratta in sintesi di ricercare maggiore efficienza). In questo primo filone rientra il contenimento di una serie di sprechi come l'uso dei fattori produttivi in misura maggiore rispetto alla quantità necessaria (si pensi per esempio all'uso delle auto blu) o ancora l'acquisizione di fattori della produzione con un pagamento superiore a quello di mercato (si pensi, per esempio, all'acquisto dei farmaci). A tale filone si può ricollegare, inoltre, la non adeguatezza delle tecniche produttive rispetto ai prezzi dei fattori impiegati e all'uso di metodiche di produzione antiche e non efficienti (la pubblica amministrazione è fin troppo abituata a sfruttare tecniche ad alta intensità di lavoro, senza investire nelle nuove tecnologie). In secondo luogo occorre *spostare le risorse da un servizio a un altro* (si tratta di ridefinire le priorità), e infine bisogna *ridurre il perimetro dei servizi alla spesa che li finanzia* (insomma, si deve evitare di effettuare la spesa con budget permanenti e senza aver testato i benefici).

▼ Tra gli obiettivi della *spending review* c'è il contenimento degli sprechi pubblici, come l'eccessivo numero di auto blu in uso ad autorità dello Stato.



ESEMPIO A questi filoni principali se ne aggiungono altri propri della realtà italiana; si pensi alle grandi opere incompiute (che nel tempo abbisognano di altre risorse per il completamento) o all'errata identificazione dei soggetti meritevoli di aiuto (i cosiddetti falsi invalidi) e sostegno in base al reddito (spesso sono gli stessi contribuenti che autocertificano lo stato di bisogno).

L'evoluzione della spending review in Italia

Avviato in via sperimentale in base alle disposizioni della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), il programma di analisi e valutazione della spesa è diventato permanente con la finanziaria del 2008 (legge n. 244/2007), che ne ha disposto la prosecuzione e l'aggiornamento con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato, affidandone la realizzazione alla Ragioneria generale dello Stato. I meccanismi di controllo qualitativo e quantitativo della spesa pubblica sono stati sistematizzati e potenziati a opera della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la legge n. 196 del 2009, che ha predisposto l'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali, attraverso la costituzione di apposite strutture specializzate, e la sua graduale estensione alle altre amministrazioni pubbliche. I risultati conseguiti da queste strutture apposite sono utilizzati ai fini dell'elaborazione del *Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato*, previsto dalla legge n. 196/2009, documento di sintesi dell'attività triennale della *spending review* volto a illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelle relative al miglioramento del livello di efficienza delle amministrazioni, presentato per la prima volta nell'agosto 2012. Il Rapporto si aggiunge alla *Relazione sullo stato della spesa*, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa che i Ministeri hanno l'obbligo di presentare annualmente al Parlamento (legge n. 244/2007).

3.5

LA POLITICA DI BILANCIO

Attraverso il bilancio di previsione è possibile porre in essere alcune manovre economiche. In inglese si parla di *fiscal policy*, che in italiano significa "politica di bilancio". Tali manovre di bilancio possono essere orientate sia sulla spesa pubblica sia sull'entrata pubblica. Le manovre sulla spesa pubblica e sull'entrata possono essere di tipo quantitativo e qualitativo.

Chiaramente si tratta di una questione di scelte che riguardano i singoli Governi e il momento storico ed economico. Le recenti normative dell'Unione europea hanno però di fatto annullato la possibilità di utilizzare le manovre sulla spesa di tipo quantitativo.

Sia la manovra qualitativa sia quella quantitativa della spesa sono collegate alla nota equazione keynesiana:

$$Y = C + I + G$$

Y = reddito globale (offerta aggregata)

C = spesa per beni di consumo effettuata dalle famiglie

I = spesa per investimenti effettuata dagli imprenditori

G = spesa della pubblica amministrazione

(C + I + G) = domanda aggregata

Tra le voci che compongono la domanda aggregata assume particolare importanza la spesa pubblica. Infatti, un aumento della spesa pubblica innesca una serie di ricadute sull'economia attraverso il meccanismo del *moltiplicatore*, che produce un aumento "amplificato" sul reddito nazionale rispetto alla variazione iniziale di spesa. Ciò si verifica in quanto lo Stato, decidendo di aumentare la spesa pubblica (si pensi a una nuova opera pubblica o a nuove assunzioni, o ancora ad aumenti salariali), mette in circolazione nuove risorse (denaro) che a loro volta saranno utilizzate dagli altri soggetti economici.

ESEMPIO Ipotizziamo che lo Stato voglia realizzare un ponte. Esso dovrà di conseguenza assumere personale, acquistare i materiali necessari per l'opera da realizzare, stipulare contratti di appalto. I



LABORATORIO 9
Bilanci dello Stato
a confronto

Le manovre sulla spesa pubblica


▼ L'aumento della spesa pubblica, attraverso la realizzazione di nuove opere, provoca un effetto moltiplicatore sul reddito nazionale.



soggetti che hanno partecipato alla realizzazione dell'opera (cittadini e imprenditori) si troveranno a disporre di un reddito aggiuntivo, percepito per le loro prestazioni. Tale reddito aggiuntivo si trasformerà in ulteriore domanda di beni di consumo, dando luogo a un processo amplificato degli effetti della spesa iniziale.

Tutti i soggetti interessati (cittadini e imprese) spenderanno queste nuove risorse in base alla loro propensione marginale al consumo.

Propensione al consumo

 Marginal propensity to consume

La **propensione marginale al consumo**  misura il rapporto fra la variazione del consumo e la variazione del reddito, indica cioè la parte di incremento del reddito di spesa in incrementi di consumo.

La propensione marginale al consumo varia da zero a 1. Se fosse uguale a zero l'incremento del reddito non verrebbe speso in consumi (per esempio, se il reddito aumenta di 1.000, l'incremento del consumo sarebbe zero); se fosse uguale a 1 tutto l'incremento del reddito verrebbe speso in incremento del consumo. La formula del moltiplicatore della spesa pubblica è la seguente:

$$\Delta Y = \Delta G \times \frac{1}{1 - c}$$

ΔY = variazione positiva del reddito globale

ΔG = variazione della spesa pubblica

c = propensione marginale al consumo

ESEMPIO Ipotizziamo che lo Stato decida di aumentare la spesa pubblica di 1.000.000 di euro, destinandoli alla costruzione di un'infrastruttura. Supponiamo inoltre che la propensione al consumo dei cittadini sia pari a 0,80. Il meccanismo del moltiplicatore avrà un effetto sul reddito globale pari a:

$$\Delta Y = 1.000.000 \times \frac{1}{1 - 0,80} = 5.000.000 \text{ di euro}$$

Chiaramente, più alta risulterà la propensione marginale al consumo tanto maggiore sarà la variazione del reddito globale. In pratica, aumentando il volume della spesa pubblica lo Stato, a seconda degli obiettivi che si propone di conseguire, interviene nell'economia (cosiddetta manovra quantitativa). La manovra quantitativa non è più ammessa dall'Unione europea, che per controllare le spese degli Stati membri ammette solo la manovra qualitativa.

Quest'ultima modifica la "composizione" della spesa pubblica lasciando invariato il suo volume. Praticamente, con questo tipo di manovra è possibile destinare una parte dei fondi già stanziati per un settore della spesa pubblica a un altro settore (per esempio attraverso la legge di assestamento di bilancio). Questo è possibile operando sulle propensioni marginali al consumo dei diversi soggetti. Così, a parità di spesa, se si spostano dei fondi destinati agli aumenti salariali dei funzionari pubblici per finanziare dei sussidi ai disoccupati si avrà comunque un effetto moltiplicativo sul reddito globale. Infatti, secondo Keynes, la propensione al consumo non è uguale per tutti i soggetti, ma dipende dal reddito; precisamente: la propensione marginale al consumo tende a diminuire man mano che il reddito aumenta. Nel nostro esempio, supponendo che i funzionari pubblici abbiano una propensione al risparmio dello 0,80 e i disoccupati dello 0,90, lo spostamento della spesa da un settore all'altro (manovra qualitativa) produrrà comunque un effetto moltiplicativo sul reddito nazionale.

ESEMPIO Ipotizziamo che lo Stato decida di aumentare la spesa pubblica di 1.000.000 di euro per i disoccupati e contestualmente di diminuire della stessa somma gli aumenti salariali dei funzionari. Il reddito globale avrà un:

$$\text{decremento } 1.000.000 \times \frac{1}{1 - 0,80} = 5.000.000 \text{ di euro}$$

$$\text{incremento } 1.000.000 \times \frac{1}{1 - 0,90} = 10.000.000 \text{ di euro}$$

L'incremento sul reddito globale al termine della manovra qualitativa sarà di 5.000.000 di euro (10.000.000 - 5.000.000).

Le manovre sull'entrata

Lo Stato può "scegliere" di intervenire nell'economia operando, con manovre sia quantitative sia qualitative, anche sulle entrate pubbliche. Considerando l'importanza del gettito in questa sede ci occuperemo esclusivamente delle manovre sulle entrate tributarie e in particolare sulle imposte (T), tralasciando tutte le altre entrate. La manovra, anche in questo caso, si basa sul grado di propensione al consumo dei vari contribuenti che dipende dal reddito degli operatori economici.

La formula del moltiplicatore (negativo) dell'entrata è la seguente:

$$-\Delta Y = \Delta T \times \frac{c}{1-c}$$

ΔY = variazione negativa del reddito globale

ΔT = variazione delle imposte

c = propensione marginale al consumo

Rispetto al moltiplicatore della spesa, il moltiplicatore dell'entrata presenta alcune differenze. In primo luogo ha un segno negativo. Infatti, un aumento delle imposte provoca una diminuzione del reddito globale (Y). Inoltre, la costante moltiplicativa $c/(1-c)$ è inferiore a quella relativa alla spesa pubblica, pari a $1/1-c$. Infatti, la variazione della spesa pubblica agisce direttamente sulla domanda aggregata e quindi ha un effetto moltiplicativo analogo a quello di una variazione degli investimenti (I), mentre la variazione dell'imposizione agisce indirettamente sulla domanda aggregata (Y), attraverso la variazione del reddito disponibile e quindi dei consumi, che fanno variare la domanda aggregata in proporzione alla propensione marginale al consumo. Semplificando, l'inasprimento della pressione tributaria costringerà i privati a spendere il proprio reddito solo in parte, in base alla propensione al consumo, mentre la restante parte verrà risparmiata e pertanto non rientrerà immediatamente nel processo produttivo. Pertanto, se lo Stato decide di aumentare le imposte, "intaccherà" solo la parte del reddito che è destinata al consumo.

Le manovre sull'entrata si dicono di tipo quantitativo quando variano il volume complessivo del carico tributario (per esempio introducendo nuove imposte, aumentando o diminuendo le aliquote di alcuni tributi). Di contro, si parla di manovra qualitativa quando, a parità di gettito per l'erario, si modificano la composizione e la struttura del sistema tributario. Le manovre quantitative e qualitative sono state spesso utilizzate negli ultimi decenni per trovare le risorse necessarie per coprire il deficit di bilancio. Questi tipi di manovre comportano però alcuni inconvenienti. Innanzitutto, inasprire le aliquote o introdurre nuove imposte significa alimentare alcuni fenomeni economici particolarmente gravi come l'evasione e l'elusione. Aliquote molto alte - così come dimostrato teoricamente dall'economista statunitense *Arthur Laffer* e dalla scuola della *Supply-side economics* - possono alimentare questi fenomeni. Potrebbe anche accadere che, considerando

▼ L'inasprimento delle tasse incide in maniera importante sui consumi.



la concorrenza fiscale nei vari Paesi dell'Ue, molti cittadini e imprese trovino più conveniente trasferirsi altrove o spostare i propri investimenti all'estero, nei Paesi europei con tassazione meno elevata, con gravi conseguenze sul gettito fiscale e sugli equilibri del bilancio pubblico nazionale.

Un ulteriore modo di condurre la politica di bilancio consiste nel modificare la composizione del bilancio pubblico, senza alterarne il saldo, variando nella stessa quantità sia la spesa pubblica sia il gettito fiscale. Questo tipo di manovra si basa sul *teorema del bilancio in pareggio* (*balanced budget theorem*), meglio conosciuto come *teorema di Haavelmo*,

dal nome dell'economista norvegese *Trygve Haavelmo* (1911-1999), premio Nobel per l'economia nel 1989, che lo propose per primo. Per descrivere il teorema, partiamo dall'ipotesi che per evitare di aggravare il deficit pubblico il Governo intende finanziare tutti gli aumenti di spesa pubblica con uguali incrementi della tassazione. Il disavanzo di bilancio pubblico è dato dall'eventuale eccesso delle spese pubbliche (G) rispetto alle entrate fiscali (T).

$$\text{Deficit pubblico} = G - T$$

Se si vuole evitare il deficit, se cioè si vuole mantenere il bilancio pubblico in pareggio, occorre che G e T si muovano assieme. Ossia, occorre che:

$$\Delta G = \Delta T$$

In prima analisi, si potrebbe dedurre che questo tipo di politica non provochi alcun effetto sul livello di equilibrio della produzione Y. Si può infatti pensare che l'espansione della spesa pubblica (G) sia perfettamente neutralizzata dallo stesso aumento delle imposte (T). In realtà, contrariamente alle apparenze, il teorema di Haavelmo dimostra che la politica basata sul bilancio in pareggio dà luogo a un incremento di Y. Precisamente:

$$\Delta Y = \Delta G \times \frac{1}{1 - c} - \Delta T \times \frac{c}{1 - c}$$

L'effetto positivo sul reddito nazionale dipende dal fatto che in valore assoluto, come abbiamo già visto analizzando la manovra dell'entrata, il moltiplicatore della spesa pubblica è maggiore del moltiplicatore delle imposte. Infatti, la maggior spesa pubblica si traduce integralmente in maggior domanda aggregata e maggior reddito, mentre il maggior prelievo fiscale si traduce solo in parte in minore domanda aggregata, in quanto le risorse sottratte ai privati determinano un processo di riduzione del reddito globale solo per la parte di reddito che i privati destinano al consumo, non incidendo assolutamente sulla parte di reddito risparmiata.

ESEMPIO Ipotizziamo che lo Stato decida di aumentare la spesa pubblica di 1.000.000 di euro finanziandola interamente con le imposte. Si consideri inoltre una propensione al consumo pari a 0,80.

$$\Delta Y = 1.000.000 \times \frac{1}{1 - 0,80} - 1.000.000 \times \frac{0,80}{1 - 0,80}$$

$$\Delta Y = 5.000.000 - 4.000.000 = 1.000.000 \text{ di euro}$$

L'incremento sul reddito globale al termine della manovra sarà pari a 1.000.000 di euro. Più precisamente, l'aumento di Y è esattamente pari all'aumento iniziale della spesa pubblica.

In pratica, si è dimostrato che si ottengono effetti espansivi sul reddito non solo con una spesa pubblica in deficit come sosteneva Keynes (politica del *deficit spending*), ma anche con un bilancio in pareggio. Aumentando dello stesso importo le entrate e le spese pubbliche, partendo sia da un bilancio in pareggio sia da un bilancio in disavanzo, si ottiene un aumento del reddito globale dello stesso importo dell'incremento della spesa pubblica. Questo è possibile in quanto il moltiplicatore della spesa pubblica più il moltiplicatore delle entrate danno infatti come valore 1.

$$\frac{1}{1 - c} + \left(\frac{-c}{1 - c} \right) = 1$$

Ciò significa che 1 euro di spesa pubblica finanziato da 1 euro di prelievo fiscale aumenta la domanda aggregata (e quindi il reddito nazionale) di 1.

Questa manovra può avere una sua giustificazione, in quanto, pur mantenendo inalterato il saldo di bilancio dello Stato, ha un effetto espansivo sul reddito nazionale e non è neutrale nei confronti del sistema economico. Le manovre economiche realizzate in questi ultimi anni in Italia e in gran parte dell'Europa sembrano però "ignorare" totalmente il famoso teorema. Infatti, come in gran parte dell'Europa, la "scelta" è stata quella di perseguire a tutti i costi l'equilibrio di bilancio pubblico, piuttosto che l'equilibrio del

sistema economico (in termini di piena occupazione e stabilità dei prezzi): «meno tasse, meno spesa pubblica», a dispetto del teorema di *Haavelmo*.

LA POLITICA DI BILANCIO		
Manovra	Valore del moltiplicatore	Tipologie
Manovra sulla spesa (ΔG)	$\frac{1}{1-c}$	Quantitativa: implica una modificazione del volume della spesa pubblica. Non è al momento attuabile in considerazione dei limiti contenuti nel Trattato di Maastricht e nel Patto di stabilità e crescita.
		Qualitativa: modifica la composizione della spesa a parità di erogazione complessiva. Si basa sulle diverse propensioni marginali al consumo. È attualmente praticabile, anche se è di difficile applicazione.
Manovra sull'entrata (ΔT)	$\frac{c}{1-c}$	Quantitativa: implica la variazione del volume del carico tributario (aumento del numero dei tributi, aumento delle aliquote). Qualitativa: modifica la composizione e la struttura del sistema tributario a parità di gettito per l'erario (esentare particolari categorie e tassarne altre). Si basa sulle diverse propensioni marginali al consumo. Sono possibili, ma trovano un limite naturale nell'elevato valore della pressione tributaria, che spinge i contribuenti a evadere o eludere.
Manovra del bilancio in pareggio ($\Delta G + \Delta T$)	$\frac{1}{1-c} + \left(\frac{-c}{1-c}\right) = 1$ Somma algebrica dei moltiplicatori della spesa pubblica e della tassazione	Può essere attuata. Tale manovra, però, presenta gli stessi limiti delle manovre precedenti (obbligo della Ue di limitare le spese pubbliche entro certi parametri per l'elevata pressione tributaria, che oggi ha raggiunto i livelli di guardia).

▶ PAROLE CHIAVE / KEYWORDS

Termine italiano	English term	English explanation
Teoria del bilancio in pareggio	Balanced budget theory	Theory according to which public finance must be neutral vis-à-vis the economy, i.e. it must not interfere with the economic system. The new balanced budget theory proposes a further reduction in the interference by the State in the country's economy.
Teoria del doppio bilancio	Double budget theory	Theory according to which at the end of each year the current budget is either balanced or shows a surplus, whereas the capital budget may show a deficit.
Teoria del bilancio ciclico	Cyclical budget theory	Theory according to which the budget can be used to offset circumstantial imbalances; the budget should have a surplus in inflationary phases, whilst it should have a deficit in a period of economic slump.
Teoria del bilancio funzionale	Functional budget theory	Theory according to which the deficit becomes an ordinary and ongoing tool of useful political economics, not only in phases of economic slump, but also to improve the social conditions of the community.
Teoria del costituzionalismo economico	Economic constitutionalism theory	Theory according to which the constitutions of every State must provide for rules which establish that the State must balance the national budget and/or contain the deficit.
Debito pubblico	Public debt	All the funds raised through Government borrowing to cover public spending.
Spending review	Spending review	A series of events aimed at containing and reclassifying public expenditure, more specifically current expenditure, whilst encouraging improvement in the quality of expenditure and a more efficient allocation of resources.
Propensione marginale al consumo	Marginal propensity to consume	Index which measures the relationship between a change in consumption and a change in income, thus indicating the increase in personal consumer spending given an increase in disposable income.

Unità 3

In breve

FILE AUDIO



Le teorie sul bilancio

Diverse sono le teorie economiche che evidenziano la funzione e i limiti della politica di bilancio. La teoria più antica è quella del bilancio neutrale (o del pareggio del bilancio) che si lega alla concezione classica della finanza pubblica. Secondo questa teoria il bilancio non deve interferire con il sistema economico. Alla teoria tradizionale si sono contrapposte successivamente diverse teorie meno rigide che hanno consentito, sebbene limitatamente, allo Stato di intervenire attraverso la politica di bilancio. Tra queste teorie ricordiamo quella del doppio bilancio, che afferma la necessità di conseguire il pareggio limitatamente alle entrate e alle spese correnti; il bilancio ciclico, che mira al pareggio del bilancio non già nei singoli anni bensì nell'arco di un intero ciclo economico. La teoria maggiormente innovatrice rispetto al passato è però la teoria del bilancio funzionale (che trova il suo massimo ispiratore nell'economista J.M. Keynes). Essa abbandona totalmente il concetto di pareggio del bilancio. Secondo questa teoria il bilancio può essere utilizzato in disavanzo, non solo come strumento di politica economica, ma anche per migliorare le condizioni sociali della collettività (*Welfare State*). La politica del disavanzo per molti anni ha rappresentato l'unica politica adottata da molti Stati, alimentando deficit ingenti. Per queste ragioni recentemente si sono sviluppate teorie neo liberiste che si basano sul ritorno del pareggio del bilancio. Particolarmente interessante la teoria delle *scelte pubbliche*, che consigliano di "vincolare" il bilancio con norme costituzionali, che prevedono di conseguire tendenzialmente l'equilibrio tra entrate e spese.

Il disavanzo pubblico

Per coprire l'aumento delle spese pubbliche ordinarie, dovuto alle politiche economiche keynesiane, i Governi hanno fatto spesso ricorso a entrate straordinarie. Queste ultime sono costituite da emissione di carta moneta (oggi prerogativa della Banca centrale europea), vendita dei beni del patrimonio dello Stato, tributi straordinari e ricorso al debito pubblico. Con questo ultimo metodo si cedono ai risparmiatori (famiglie, imprese, banche ecc.) titoli pubblici dietro il versamento di denaro. I prestiti possono essere distinti secondo la modalità di sottoscrizione (patriottici, forzosi e volontari), secondo il sistema di emissione (diretta e indiretta), secondo il luogo di emissione (interni ed esterni), secondo il prezzo di emissione (alla pari e sotto la pari) e secondo la durata (debito fluttuante e debito consolidato).

Il disavanzo pubblico e le politiche europee

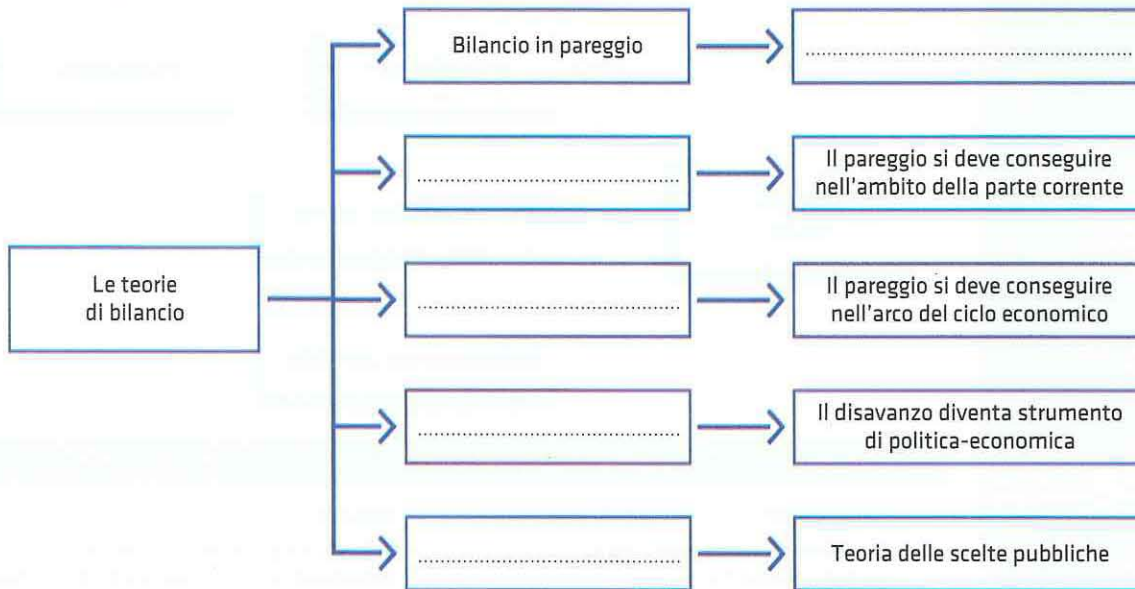
Per ovviare ai forti disavanzi maturati dai singoli Stati membri dell'Ue, fin dal 1997, è stato previsto il Patto di stabilità e crescita (1997) con cui gli Stati aderenti alla Ue si impegnano a rispettare i parametri del disavanzo pubblico e del debito stabiliti a livello europeo. Recentemente il Patto è stato modificato attraverso il pacchetto sulla governance economica (*Six-Pack*), che ha rafforzato le norme sul Patto, e il fiscal compact, che ha introdotto la regola della *golden rule* del pareggio del bilancio che gli Stati aderenti devono trasporre nei loro ordinamenti. Attraverso questa regola gli Stati devono avere necessariamente, nel corso di un ciclo economico, un bilancio strutturale in pareggio (o in avanzo) e tale regola si considera rispettata se il bilancio statale annuo non eccede determinati limiti stabiliti a livello europeo. In Italia questo principio è stato introdotto recentemente nella nostra Costituzione (legge costituzionale n. 1/2012), riformando l'articolo 81.

La politica di bilancio

La politica di bilancio o *fiscal policy* consiste nell'effettuare delle manovre economiche attraverso il bilancio dello Stato. Tali manovre possono essere orientate sia sulla spesa pubblica sia sull'entrata pubblica e possono essere di tipo quantitativo e qualitativo. Le recenti normative dell'Unione europea hanno, però, di fatto annullato la possibilità di utilizzare le manovre sulla spesa di tipo quantitativo. Sia la manovra qualitativa sia quella quantitativa sulla spesa e sull'entrata sono collegate all'equazione keynesiana del moltiplicatore della spesa pubblica. Esse si basano sul grado di propensione al consumo (c) dei vari contribuenti che dipende dal reddito degli operatori economici. Un ulteriore modo di condurre la politica di bilancio consiste nel modificare la composizione del bilancio pubblico senza alterarne il saldo, variando nella stessa quantità sia la spesa pubblica sia le entrate (teorema di *Haavelmo*).

Unità 3 **Verifica di fine unità** AUTOVERIFICA ✓

1 **PERCORSO LOGICO** Completa lo schema inserendo nei riquadri i termini appropriati tra quelli sotto riportati.



Bilancio sociale – Finanza neutrale – Costituzionalismo economico – Bilancio etico – Bilancio ciclico – Doppio bilancio – Bilancio partecipativo – Bilancio funzionale

2 **RIFLETTI E RISPONDI** Dopo aver studiato, rifletti sui temi proposti rispondendo alle domande o scrivendo un breve testo.

1. Illustra le principali teorie sul bilancio che si sono susseguite nel tempo.
2. Chiarisci in che cosa consiste la teoria delle “scelte pubbliche” formulate da Buchanan e che cosa s’intende per “costituzionalismo economico”.
3. Fornire la definizione di entrate ordinarie ed entrate straordinarie, esponi le diverse fonti di entrate straordinarie.
4. Quali diversi effetti possono produrre sul sistema economico il ricorso ai tributi straordinari e il prestito pubblico?
5. Qual è il meccanismo che esiste tra debito pubblico e disavanzo pubblico?
6. Descrivi quali sono i meccanismi previsti dall’Unione europea per tenere sotto controllo il disavanzo.
7. Analizza le regole della golden rule e le sue implicazioni a livello Costituzionale.
8. In che cosa consiste la *spending review* e quando è stata introdotta nel nostro ordinamento?
9. Descrivi le principali manovre che si possono adottare attraverso le politiche di bilancio.
10. Esponi la manovra di bilancio in pareggio.

SPUNTI PER LA TESINA

Argomento	<i>Il moltiplicatore keynesiano e le manovre di bilancio</i>	
Collegamenti multidisciplinari	Storia	Le cause della crisi del '29
	Italiano	Il Neorealismo: Letteratura (I. Silone, <i>Fontamara</i>) e Cinema (De Sica e Rossellini)
	Inglese	John Maynard Keynes
	Economia aziendale	Le banche: evoluzione del sistema creditizio italiano
	Diritto	Lo Stato assistenziale (Welfare State)
	Matematica	Rappresentazione grafica della crisi del '29

La finanza locale e il federalismo fiscale



OBIETTIVI

CONOSCENZE

- ▶ Conoscere le teorie economiche sul federalismo fiscale
- ▶ Descrivere il principio di sussidiarietà nella sua evoluzione storica e distinguere tra sussidiarietà verticale e orizzontale
- ▶ Cogliere la differenza tra centralismo e federalismo, evidenziando il passaggio dalla finanza locale derivata all'autonomia tributaria degli enti territoriali
- ▶ Comprendere i contenuti del patto di stabilità interno e i limiti imposti a livello centrale alla finanza regionale e locale per il contenimento della spesa

ABILITÀ

- ▶ Individuare graficamente, attraverso il teorema di Oates, quale scelta di fornitura di un bene pubblico, tra quella centralizzata (Governo centrale) e quella decentralizzata (Governi locali), soddisfi le preferenze di un maggior numero di persone
- ▶ Riconoscere i pregi e i difetti del federalismo fiscale
- ▶ Mettere a confronto il Bilancio dello Stato con quello degli enti territoriali evidenziando analogie e differenze

4.1

LA TEORIA ECONOMICA SUL FEDERALISMO FISCALE

Che cosa significa la presenza di diversi livelli di Governo all'interno di un Paese? Quali sono le funzioni che i vari livelli di Governo possono svolgere?

Per rispondere a queste domande è necessario ripercorrere sinteticamente le principali teorie economiche che hanno tentato di dare una giustificazione al *decentramento amministrativo*.

La **teoria economica sul federalismo fiscale** (*fiscal federalism*) è stata introdotta per la prima volta nel 1959 dall'economista statunitense *Richard Abel Musgrave* (1910-2007) e poi successivamente, nel 1972, da *Wallace E. Oates* (1937). Essa trova giustificazione nell'analisi delle tre funzioni fondamentali della finanza pubblica: *funzione stabilizzatrice*, *funzione redistributiva* e *funzione allocativa*. Secondo Musgrave le prime due funzioni vanno svolte dal Governo centrale, mentre quella allocativa può essere ripartita tra i diversi livelli di Governo locale. Precisamente:

- ▶ attraverso la *funzione redistributiva*, lo Stato garantisce un'equa distribuzione del reddito e della ricchezza prodotta tra i suoi cittadini, assicurando i principi di equità sociale.

Si tratta in pratica di correggere gli squilibri fra settore e settore dell'economia e fra zona e zona. Tale funzione non può essere svolta dai Governi locali in quanto si verrebbero a creare forme di mobilità dei contribuenti. In pratica si assisterebbe a "migrazioni" di basi imponibili tra i diversi Governi locali e polarizzazione della società. *In presenza di perfetta mobilità pertanto le politiche redistributive locali non sarebbero efficienti;*

- ▶ attraverso la *funzione stabilizzatrice*, lo Stato contribuisce a realizzare il pieno impiego delle risorse su tutto il territorio nazionale, al fine di stabilizzare l'equilibrio economico, attraverso politiche restrittive, aumentando la tassazione o, attraverso politiche espansive, incrementando la spesa pubblica (politica di bilancio). Tale funzione non può essere affidata ai Governi locali, in quanto gli effetti delle politiche di stabilizzazione si manifesterebbero anche oltre gli ambiti territoriali del Governo locale di provenienza (cosiddetto **effetto spill over*** o effetto traboccamento). Pertanto, *conviene attribuire al livello superiore (Governo centrale) la funzione stabilizzatrice;*
- ▶ attraverso la *funzione allocativa*, lo Stato assicura l'allocazione efficiente delle risorse, in presenza di fallimenti di mercato. Come sappiamo spetta al Governo centrale la produzione e la distribuzione di beni pubblici puri (non rivali e non escludibili) che non hanno prezzo sul mercato (giustizia, ordine pubblico). Esistono però beni che possono essere definiti locali, che presentano i caratteri della "parziale" escludibilità e "parziale" rivalità, che possono essere forniti dai Governi locali.

* Per **effetto spill over** s'intende una situazione nella quale un ente sostiene delle spese a favore dei residenti, ma gli effetti positivi ricadono anche sui residenti delle zone limitrofe.

Bene pubblico locale

Local public good



▲ L'illuminazione pubblica è un tipico esempio di bene pubblico locale.

Il **bene pubblico locale** è un bene le cui caratteristiche di non rivalità e non escludibilità sono limitate territorialmente. Spesso si tratta di beni pubblici misti e impuri.

ESEMPIO Una diga con i suoi benefici, il servizio di illuminazione stradale, la viabilità minore, la raccolta dei rifiuti sono beni pubblici locali.

Avremo così i *beni pubblici puri*, che sono usufruibili da tutti i cittadini, e i *beni pubblici locali*, che possono essere goduti solo dai soggetti che risiedono all'interno di un determinato territorio. Quello che conta è l'incidenza spaziale dei benefici: coloro che usufruiscono della fornitura di beni a un dato livello di governo dovrebbero essere gli stessi che provvedono al relativo finanziamento.

■ Il teorema del decentramento

Il *teorema del decentramento* di Oates è alla base della teoria del federalismo fiscale.

Teorema di Oates

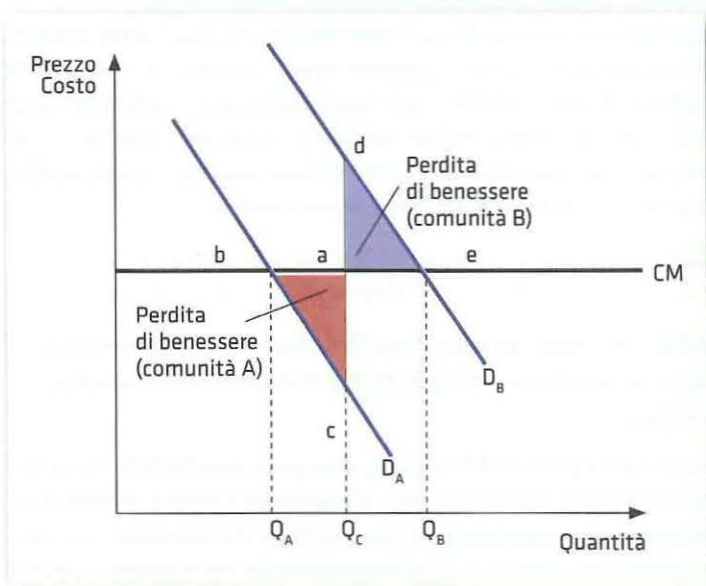
Oates theorem

Secondo il **teorema di Oates** «un sistema decentralizzato (Governi locali) è preferibile a uno centralizzato (Governo centrale) poiché è capace di soddisfare le preferenze di un numero maggiore di persone».

Lo studioso dimostra quanto enunciato attraverso un modello che si basa su alcune ipotesi preliminari molto rigide, che sorreggono il risultato del teorema:

- ▶ la popolazione di uno Stato è ripartita tra due enti locali (giurisdizioni);
- ▶ uno stesso bene deve essere offerto in entrambi gli enti;
- ▶ il costo di finanziamento del bene è uguale per tutti i residenti e il costo di fornitura per i Governi centrali e locali è identico;
- ▶ la produzione del bene avviene con costi marginali costanti, cioè non esistono economie di scala per cui è più conveniente che il bene sia offerto a livello centrale;
- ▶ esistono preferenze identiche all'interno dei due enti locali, ma differenziate tra i due enti locali;
- ▶ sono assenti effetti di traboccamento e di congestione.

ESEMPIO Supponiamo che la collettività nazionale sia divisa in due giurisdizioni geograficamente distinte, A e B, e che all'interno di ciascuna di esse tutti gli individui abbiano preferenze identiche (in questo modo esiste una sola curva di domanda per ciascuna comunità: D_A, D_B). Ipotizziamo, ancora, che il bene pubblico sia fornito allo stesso prezzo e a costi marginali costanti per qualsiasi unità di prodotto (ciò consente di rappresentare il costo come una parallela all'asse delle ascisse, CM). Determiniamo ora qual è la quantità da produrre di un certo bene o servizio. Se le due giurisdizioni avessero potuto scegliere autonomamente il livello di offerta del bene, esse avrebbero scelto i punti Q_A e Q_B , cioè i punti in cui il prezzo del bene è uguale al costo marginale. Per quanto riguarda invece il Governo centrale, non possedendo le stesse informazioni delle due giurisdizioni (esistenza di asimmetrie informative), la scelta sarà una media tra le due preferenze delle giurisdizioni: Q_C . Come si vede dal grafico, la giurisdizione A, adottando la soluzione centralizzata è obbligata a consumare, dato il prezzo, una quantità maggiore di quelle che avrebbe desiderato, pari a $Q_A Q_C$. Il triangolo *abc* rappresenta per la comunità A la perdita di benessere subita con la soluzione accentrata. Nel caso della giurisdizione B, invece, la perdita di benessere corrisponde al triangolo *ade*; in questo caso, i cittadini di B sono costretti a consumare una quantità inferiore pari a $Q_C Q_B$. In conclusione, tenuto in debito conto le ipotesi rigide indicate da Oates, la soluzione accentrata fornisce un livello di produzione di beni pubblici che non tiene in considerazione la differenziazione delle preferenze tra le giurisdizioni, provocando una perdita totale di benessere uguale alla somma delle perdite di benessere delle due giurisdizioni.



Se si prendono in considerazione *più di due giurisdizioni*, il risultato non cambia: la perdita totale di benessere è data dalla somma di tutte le perdite di benessere registrate in presenza di offerta centralizzata. In presenza di preferenze *molto eterogenee tra giurisdizioni*, aumenta la distanza tra le curve di domanda provocando una perdita di benessere maggiore in caso di un'offerta centralizzata. Di contro, se le preferenze delle due comunità sono omogenee, le curve di domanda delle due giurisdizioni saranno maggiormente vicine alla scelta del Governo centrale e di conseguenza sarà minore la perdita totale di benessere. Ricapitolando, la soluzione decentrata consente di ridurre tanto più la perdita di benessere collettivo quanto più le preferenze sono diverse (eterogeneità delle preferenze) tra una giurisdizione e l'altra.

Alcune critiche

La dimostrazione del teorema si basa, però, sull'ipotesi inverosimile dell'uniformità delle preferenze all'interno delle giurisdizioni; nel grafico abbiamo considerato infatti una sola curva di domanda rappresentativa di tutti i cittadini per la giurisdizione A e per la giurisdizione B. Che cosa accade se all'interno di ogni giurisdizione esistono diverse domande? Anche in questo caso dipende dall'eterogeneità della preferenza all'interno dell'ente locale. Questa volta, però, maggiore è l'eterogeneità delle preferenze all'interno della giurisdizione, rispetto all'eterogeneità nazionale, maggiore è la possibilità che, in quella giurisdizione, una soluzione produca una minore perdita di benessere.

Limiti al teorema di Oates


Il **teorema di Oates** ha la sua giustificazione nell'eterogeneità delle preferenze a livello nazionale, ma trova un limite nell'eccessiva eterogeneità delle preferenze all'interno della stessa giurisdizione.

È chiaro che se le giurisdizioni sono omogenee al loro interno e disomogenee fra loro la soluzione decentralizzata è sempre preferibile.

4.2

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

 Principle of subsidiarity

Uno dei punti di riferimento ideologico per l'interpretazione del federalismo è il **principio di sussidiarietà** , che è uno dei "pilastri" della *dottrina sociale della chiesa*. Secondo tale principio, una società di ordine superiore non deve interferire nella vita interna di una società di ordine inferiore, privandola delle sue competenze, ma deve piuttosto sostenerla in caso di necessità e aiutarla a coordinare la sua azione con quella delle altre componenti sociali, in vista del bene comune. Del principio di sussidiarietà si parla nell'enciclica *Rerum Novarum* (1891) di *Leone XIII*, ma la formulazione classica è quella contenuta nell'enciclica *Quadragesimo anno* (1931) di *Pio XI*:

Quadragesimo anno

«L'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle [...] è necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad assemblee minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minore».

Tale principio è stato poi ripreso nel Trattato di Maastricht del 1992, precisamente nell'art. 3B (oggi articolo 5 Trattato CE):

Articolo 3B del Trattato dell'Unione

«Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

In pratica, l'organismo superiore non deve fare ciò che può esercitare l'inferiore. Ogni esercizio del potere pubblico deve avvenire a livello più vicino al cittadino. Si tratta di una vera e propria "autolimitazione" degli organismi comunitari rispetto a quelli nazionali e locali. Attraverso il principio della sussidiarietà emerge il primato della persona e delle organizzazioni locali (e sociali), come la famiglia, le associazioni, le Regioni, i Comuni, rispetto allo Stato centrale.

La sussidiarietà può essere di due tipi: *verticale* (o istituzionale) e *orizzontale* (o sociale). Nella sussidiarietà verticale viene riconosciuto il principio del decentramento e dell'autonomia fra le istituzioni, con il passaggio di competenza dall'Unione europea allo Stato, alle Regioni, alle Province, ai Comuni. Nella sussidiarietà orizzontale, invece, è sottolineata l'importanza delle organizzazioni sociali come alternativa allo statalismo, e corrisponde quindi ai compiti che lo Stato riconosce ai soggetti privati (associazioni, Onlus ecc.). I principi della sussidiarietà orizzontale e della sussidiarietà verticale sono contenuti nella Costituzione italiana all'articolo 118, riformato con la legge costituzionale n. 3/2001 (*Riforma del titolo V della Costituzione*):

Articolo 118, comma 4, Cost.

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà (sussidiarietà orizzontale)».

Articolo 118, comma 1, Cost.

«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (sussidiarietà verticale)».

Per comprendere pienamente la svolta federalista del nostro Paese, iniziata formalmente con la legge costituzionale n. 3/2001 e concretizzatasi con la legge delega n. 42/2009 e i relativi provvedimenti attuativi, non si può prescindere da una breve analisi dell'evoluzione della finanza locale.

4.3

DAL CENTRALISMO
AL FEDERALISMO FISCALELa finanza
locale
derivata

La riforma tributaria del 1972, ispirandosi al *principio dell'unitarietà della finanza pubblica*, eliminò molti dei tributi locali presenti nel precedente sistema. La funzione impositiva venne accentrata quasi esclusivamente a livello statale. Inoltre, il Governo centrale stabiliva i livelli di spesa degli enti decentrati e le caratteristiche della spesa pubblica. Al finanziamento degli enti locali provvedeva lo Stato attraverso il *trasferimento di somme* dal centro alla periferia, con prelievo su appositi fondi iscritti nel bilancio pubblico. Si configurava così un sistema cosiddetto di **finanza locale derivata**. L'ammontare dei trasferimenti veniva determinato annualmente dal Governo nazionale, dopo una trattativa con gli enti beneficiari. Questo sistema non garantiva la trasparenza e la pubblicità.

Il criterio
della spesa
storica

In quegli anni la concomitanza di diversi eventi, come la crisi inflazionistica, una deresponsabilizzazione degli amministratori comunali e il rapido espandersi dei bisogni locali, portò gli enti territoriali sull'orlo del collasso finanziario. Dal 1977 al 1979 lo Stato fu costretto a intervenire sistematicamente per *ripiantare a posteriori* i deficit di bilancio accumulati dalle gestioni locali (decreti Stammati I e II). Nacque da queste circostanze il finanziamento degli enti locali sulla base del criterio della "spesa storica", cioè del ripiano del fabbisogno denunciato da ogni singolo ente in ordine alle proprie spese, prescindendo dall'analisi della loro consistenza e del loro utilizzo. Con tale criterio venivano premiati gli enti che hanno speso maggiormente penalizzando quelli "virtuosi".

L'autonomia
statutaria,
regolamentare
e finanziaria

La situazione muta nei primi anni Novanta del secolo scorso, quando cominciò ad affermarsi il bisogno di un maggior *decentramento fiscale*. Le ragioni di questo cambio di rotta sono da ricercare:

- ▶ nella *crisi finanziaria* di quegli anni e nell'idea diffusa tra i cittadini di uscirne anche attraverso una responsabilizzazione dei livelli locali di Governo, attribuendo agli stessi una maggiore autonomia;
- ▶ nella *crisi politica* degli stessi anni emersa a seguito dello scoppio di una serie di scandali (Tangentopoli), con conseguente sfiducia nei confronti degli esponenti della politica nazionale;
- ▶ nella *nascita di una nuova forza politica*, la Lega Nord, che con forza pose per prima il problema del decentramento fiscale (la cosiddetta **devolution***).

* La **devolution** è il trasferimento delle competenze e dei poteri della sede del Governo centrale verso la sede dei Governi locali e periferici.

▼ Tangentopoli ha portato alla luce una seria crisi del mondo politico e finanziario nel corso degli anni Novanta.



La prima revisione delle norme che regolano la vita degli enti locali fu effettuata con l'emanazione della *legge n. 142/1990*, sull'ordinamento delle autonomie locali, a cui fece seguito la *legge n. 158/1990*, sull'autonomia delle Regioni, entrambe ispirate al principio dell'autonomia tributaria. Ne è derivato, negli anni successivi, un notevole rafforzamento della potestà impositiva degli enti territoriali, *mediante l'istituzione di nuovi*

tributi regionali e locali. Tuttavia, è soltanto con la *Riforma del titolo V della Costituzione* del 2001 che si sono poste le basi per il federalismo in Italia.

La riforma costituzionale del 2001

▼ I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.



Il titolo V della nostra Costituzione è stato oggetto di un ampio processo di riforma avvenuto mediante l'approvazione della *legge costituzionale n. 3/2001*. La modifica effettuata afferma il concetto di federalismo nella nostra Costituzione modificando la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni *autonomia finanziaria di entrata e di spesa*. Il nuovo *art. 119 della Costituzione* stabilisce infatti che «i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» (comma 1) e che gli stessi «hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio» (comma 2). La riforma, inoltre, per evitare squilibri tra le Regioni economicamente più forti e le altre, prevede l'istituzione di un *fondo perequativo*, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il fondo perequativo

🇬🇧 Equalisation fund

Il **fondo perequativo** 🇬🇧 è uno strumento che serve a compensare eventuali squilibri tra le entrate tributarie delle Regioni e a consentire a tali enti di erogare i servizi di loro competenza a livelli uniformi su tutto il territorio nazionale.

Lo scopo del fondo perequativo è quello di garantire a tutte le Regioni, a prescindere dalla capacità di incassare tributi propri dal loro territorio, *il rispetto degli stessi standard nella prestazione di determinati servizi*. Il processo di riforma federale, dopo la legge costituzionale del 2001, ha subito però una sostanziale battuta d'arresto. Solo nel 2009, con la *legge n. 42 sul federalismo fiscale*, si è data attuazione a quanto previsto nel nuovo articolo 119 della Costituzione.

■ La legge delega n. 42/2009

La legge delega in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, e i suoi nove decreti attuativi emanati nel periodo 2009-2012 definiscono un nuovo quadro di rapporti tra Stato ed enti decentrati. In primo luogo, viene introdotto il criterio dei *"fabbisogni e costi standard"* destinato progressivamente a sostituire quello della *"spesa storica"*. Il criterio della spesa storica prevedeva il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali sulla base di quanto essi effettivamente hanno speso per l'esercizio di quelle funzioni in un determinato periodo di tempo. Il criterio della spesa storica basandosi sul principio «più spendi e più sei premiato», realizzava un vero e proprio incentivo all'inefficienza. Il criterio dei *"fabbisogni e costi standard"*, invece, è diretto a identificare preliminarmente il costo efficiente necessario a garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni (cosiddette *spese Lep*) concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti locali. A tal fine la legge stabilisce la struttura fondamentale delle entrate e delle spese delle Regioni e degli enti locali, definisce i principi che regolano l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento.

Regioni

In particolare, per le Regioni è stato previsto un meccanismo a seconda che si tratti di spese relative a *Livelli essenziali di prestazioni (Lep)*, cioè spese sanitarie, di assistenza, di trasporto ecc., e spese non *Lep*. Per le prime è prevista la *copertura integrale dei costi standard*. Tale copertura è assicurata dal gettito dell'Irap (Imposta regionale sull'attività produttiva), dagli altri tributi propri, dalle addizionali regionali all'Irpef, dalle compartecipazioni regionali all'Iva e dalle *quote specifiche del fondo perequativo* distribuito sulla

base dei costi standard. Per le altre prestazioni, la legge non prevede un livello uniforme di servizi e stabilisce un sistema di finanziamento *fondato sulla perequazione della capacità fiscale pro capite tra Regioni*, ossia un finanziamento delle funzioni che tiene conto dei livelli di ricchezza differenziati dei territori, abbandonando pertanto il criterio della copertura integrale del costo standard. In pratica, si produrranno trasferimenti dalle Regioni con capacità fiscale superiore alla media alle altre Regioni.

Enti locali

Anche per gli enti locali la legge prevede forme di finanziamento diverse a seconda delle tipologie di spesa, distinguendo tra *spese per funzioni fondamentali* e *spese per altre funzioni*. Rientrano tra le funzioni fondamentali: l'amministrazione, la gestione e il controllo, la polizia locale, l'istruzione pubblica, la viabilità e i trasporti. Il finanziamento di tutte e due le tipologie avverrà, a partire dal 2015, con tributi propri e con il fondo perequativo. Per i Comuni, già dal 2014, è stata istituita l'*imposta unica comunale in materia immobiliare* (IUC) che si articola in tre componenti:

- ▶ l'*imposta municipale propria* (IMU) di natura patrimoniale dovuta dal possessore;
- ▶ il *tributo dei servizi indivisibili* (TASI), destinato a finanziare i servizi indivisibili, a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile;
- ▶ la *tassa sui rifiuti* (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore.

Il fondo perequativo sarà alimentato con quote dei tributi immobiliari e sarà articolato in due componenti, uno per le funzioni fondamentali (calcolati in base ai fabbisogni o costi standard) e l'altro in base alla capacità fiscale per abitante.


4.4

IL PATTO DI STABILITÀ INTERNO

Il Patto di stabilità interno (Psi) nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della Ue verso specifici parametri, comuni a tutti e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita europeo.

Il Psi



Il **Patto di stabilità interno**  è l'insieme di regole di bilancio stabilite dallo Stato per garantire il concorso degli enti territoriali (Regioni, Province e Comuni) al riequilibrio dei conti pubblici.

Obiettivo primario del Patto di stabilità interno è il controllo *dell'indebitamento netto* degli enti territoriali, nel quadro dei criteri fissati dal Patto di stabilità e crescita europeo. Come si ricorderà l'indebitamento netto è il risultato differenziale fra tutte le entrate e le spese finali in bilancio al netto delle operazioni finanziarie. Le regole del Patto sono stabilite con la predisposizione e l'approvazione della manovra di finanza pubblica e sono contenute nella legge di stabilità. In questo modo, è possibile definire e promuovere le necessarie azioni correttive e permettere il rispetto delle condizioni di risanamento della finanza pubblica stabilite dal Patto di stabilità e crescita (Psc).

In Italia il Patto di stabilità ha trovato applicazione per la prima volta nel 1999 (legge n. 448/1998), nella prospettiva dell'adozione dell'euro. Da allora il Patto ha espresso gli obiettivi programmatici per gli enti territoriali in modo diverso. Attualmente sono soggetti al patto: le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, le Aziende speciali e le Unioni dei Comuni.

L'obbligo di partecipazione delle Regioni e degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica ha

▼ Nella prospettiva dell'adozione dell'euro il Patto di stabilità è stato applicato per la prima volta in Italia nel 1999.



assunto *valenza costituzionale* con la nuova formulazione *dell'articolo 119* della Costituzione, operata dalla legge costituzionale n. 1/2012, il quale, oltre a specificare che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei rispettivi bilanci, prevede al contempo che tali enti sono tenuti a concorrere e assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il mancato rispetto del Psi comporta sanzioni in termini di taglio ai trasferimenti dal fondo sperimentale di riequilibrio, limite agli impegni per spese correnti che non possono essere assunti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio, divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare gli investimenti, blocco delle assunzioni, taglio dei compensi ai sindaci, amministratori e consiglieri ecc.

Controlli

Ai fini del controllo della finanza regionale e locale, la disciplina del Psi è stata affiancata da una serie di misure volte al contenimento della spesa in relazione ai costi degli organismi politici e degli apparati amministrativi, alle spese di rappresentanza ecc. Inoltre, è stato rafforzato il sistema del controllo interno ed esterno degli enti territoriali. In particolare, per quanto concerne i controlli interni si introduce il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, con particolare riferimento alle società partecipate (cosiddetti *controlli analoghi*); in pratica, l'ente locale può esercitare sulla società interamente partecipata un controllo "analogo" a quello esercitato al suo interno. Alla Corte dei Conti è anche affidato un potere sanzionatorio nei confronti degli amministratori dell'ente locale. I controlli esterni, infine, possono essere esercitati, oltre che dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, anche autonomamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria generale dello Stato, il quale può procedere, mediante l'utilizzo di ispettori, a effettuare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile in presenza di specifici indicatori di squilibrio finanziario.


4.5

L'ARMONIZZAZIONE CONTABILE DEGLI ENTI TERRITORIALI

Armonizzazione contabile

Accounting harmonization

▼ Per confrontare i dati contabili delle amministrazioni pubbliche è necessario armonizzare i bilanci delle Regioni e degli enti locali.

L'**armonizzazione contabile**  è il processo di riforma necessario per disporre di dati contabili omogenei per le pubbliche amministrazioni.

L'armonizzazione contabile dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche rappresenta uno dei pilastri fondamentali della *Riforma della contabilità pubblica* (legge n. 196/2009) e della *delega per l'attuazione del federalismo fiscale* (legge n. 42/2009). Proprio per attuare la delega, con il *decreto legislativo n. 118/2011* si è cercato di operare un'armonizzazione sostanziale dei sistemi contabili delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi (in particolare gli enti del settore sanitario e le aziende dipendenti) con quello dello Stato. L'armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali costituisce un'operazione necessaria per disporre di dati contabili omogenei e confrontabili per il *consolidamento dei conti delle pubbliche amministrazioni*, anche al fine del raccordo dei sistemi di bilancio degli enti territoriali con i sistemi adottati in ambito europeo, secondo le regole per la procedura dei bilanci eccessivi. In attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina *fissata a decorrere dal 2014*, la legge prevede una *fase di sperimenta-*



zione di due anni al fine di verificare l'effettiva rispondenza del nuovo assetto contabile alle esigenze conoscitive della finanza pubblica e di individuare eventuali criticità del sistema, stabilendo le conseguenti modifiche. Di seguito elenchiamo i punti di maggiore rilievo contenuti nel *decreto legislativo n. 118/2011*.

Contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale

* La **New Public Financial Management** è l'insieme di strumenti tecnico-contabili ispirati a modelli di contabilità economico-patrimoniale, di natura privatistica, che sono in grado di integrare il controllo dei semplici flussi monetari.

Nella sua configurazione tradizionale, il bilancio svolge soprattutto una funzione autorizzatoria, per la quale gli schemi di *tipo finanziario*, basati sui presunti esborsi monetari (spese) e i presunti introiti monetari (entrate), appare sufficiente. In anni recenti, però, le nuove esigenze poste dal perseguimento di obiettivi di efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse hanno determinato una maggiore attenzione alla funzione di tipo gestionale, caratterizzata da approcci economico-aziendalistici, con un ampliamento della strumentazione disponibile e dell'utilizzo di tecniche dedotte dall'esperienza di impresa. Tale approccio, in linea con le più recenti tendenze internazionali (**New Public Financial Management***), è stato recepito nel nostro ordinamento affiancando, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Quest'ultima misura, a consuntivo, il valore delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) utilizzate da un'organizzazione (in pratica, i costi) e il valore dei beni e dei servizi prodotti (ricavi). In pratica, si configura un sistema contabile duale per le amministrazioni pubbliche, nel quale accanto alla tradizionale contabilità finanziaria convive la contabilità economico-patrimoniale.

L'introduzione di un sistema di contabilità-patrimoniale contribuisce a rafforzare la base conoscitiva dei bilanci degli enti pubblici. Esso consente infatti di:

- determinare i costi sostenuti per l'attuazione delle politiche pubbliche;
- evidenziare e misurare gli effetti che la gestione determina sulla consistenza economica del patrimonio dello Stato e dei singoli enti e amministrazioni pubbliche;
- supportare e integrare la base informativa contabile dei sistemi di contabilità analitica.

CONFRONTO TRA CONTABILITÀ FINANZIARIA E CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE

	Contabilità finanziaria	Contabilità economico-patrimoniale
In base al tempo	Rilevazioni preventive, determinanti per l'allocazione delle risorse.	Rilevazioni consuntive che possono essere affiancate da determinazioni preventive non obbligatorie (budget).
Informazioni	Tutela la collettività sulla destinazione del denaro pubblico, ma non è idonea a fornire informazioni sugli effetti dell'utilizzo delle risorse sull'equilibrio economico-patrimoniale.	Rende evidenti gli effetti dell'equilibrio economico-patrimoniale e dell'impiego dei fattori produttivi.

Adozione di schemi comuni di bilancio

Allo scopo di assicurare maggiore trasparenza, di precisare la destinazione delle risorse alle politiche pubbliche e di permettere di mettere a confronto i dati in bilancio, in coerenza con le classificazioni individuate dai regolamenti comunitari, viene introdotta anche per le Regioni e gli enti locali la stessa *classificazione della spesa* in "Missioni e Programmi", adottata dal bilancio dello Stato.

- **Missioni:** rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici di ogni pubblica amministrazione, utilizzando le risorse finanziarie, umane e strumentali a esse destinate.
- **Programmi:** rappresentano gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle Missioni. *I Programmi rappresentano l'unità di voto della spesa in bilancio.*
- **Macroaggregati:** collocati all'interno di ciascun programma, suddividono la spesa secondo la natura economica della stessa.

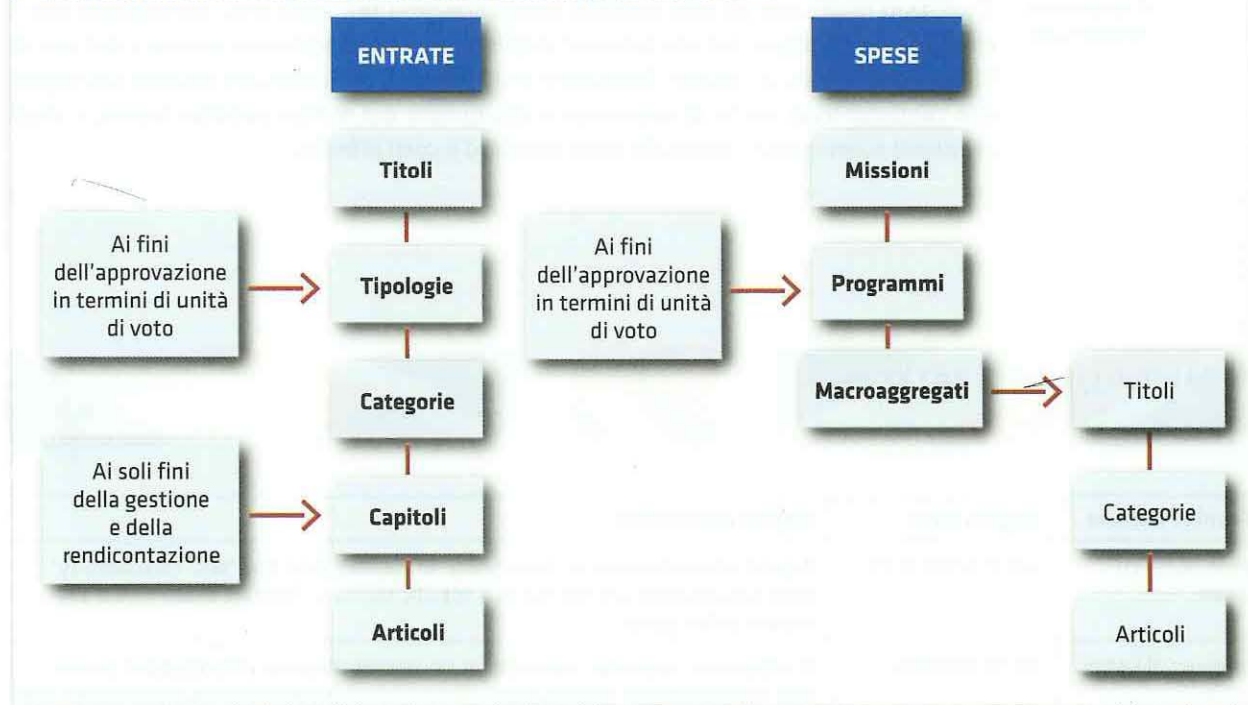
- ▶ **Titoli, categorie e articoli:** rappresentano l'ulteriore suddivisione dei Macroaggregati demandata alla piena autonomia delle pubbliche amministrazioni.

In sostanza, la classificazione della spesa nei bilanci delle Regioni e degli enti locali si articola, sulla base di schemi omogenei di riferimento, *in Missioni, Programmi e Macroaggregati, e questi ultimi si articolano in titoli, capitoli e articoli, dove previsti.*

Per quanto riguarda le entrate, viene mantenuta una classificazione simile a quella adottata fino a oggi:

- ▶ **titoli:** definiti secondo la fonte di provenienza delle entrate;
- ▶ **tipologie:** definite in base alla natura delle entrate, nell'ambito di ciascuna fonte di provenienza, *ai fini dell'approvazione in termini di unità di voto;*
- ▶ **categorie:** definite in base all'oggetto dell'entrata, con separata evidenza delle eventuali quote di entrata non ricorrente;
- ▶ **capitoli:** costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere suddivise in *articoli.*

▶ LA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO DEGLI ENTI TERRITORIALI



Bilancio consolidato

In questi ultimi anni, l'esternalizzazione di alcune funzioni degli enti locali, attraverso la costituzione di società o associazioni di diritto privato (a controllo pubblico), ha determinato l'aumento delle differenze tra i modelli di gestione e le modalità di rendicontazione (e quindi dei sistemi contabili) di tali soggetti. L'insieme di tutti questi soggetti rappresenta un gruppo pubblico locale o comunale.

In genere, quando si parla di **gruppo aziendale** si intende un complesso formato da più aziende con forma giuridica prevalente di società per azioni e caratterizzata da una strategia unitaria.

A ben vedere, il consolidamento dei bilanci delle diverse società di capitali, in considerazione degli schemi di bilancio uniformi, non presenta grandi problemi. Una situazione diversa, invece, è quella del bilancio consolidato di un ente locale. Infatti, nel gruppo pubblico locale convivono sistemi contabili estremamente diversi: quello della *capogruppo*

holding ente locale, di tipo finanziario, basato sul principio autorizzatorio, e quello delle aziende partecipate, di tipo privatistico, basato sulla contabilità generale di competenza in partita doppia e sulla redazione, o ancora quello di istituzioni o associazioni con contabilità finanziaria o fondazioni e consorzi, con schemi di bilancio particolari. Appare evidente, pertanto, la necessità di “regole” che disciplinino la struttura del gruppo locale e che ne stabiliscano le modalità e le tecniche di consolidamento.



Consolidated accounts

Il **bilancio consolidato** dell'ente locale è il bilancio dell'entità economica costituita dal gruppo ente locale, prescindendo dalle suddivisioni giuridico-formali dei singoli enti o organizzazioni strumentali che lo compongono.

Attualmente la redazione del consolidato del gruppo dell'ente locale, disciplinata dal Testo unico degli enti locali (Tuel) all'art. 152, è volontaria e non obbligatoria. Con il *decreto legislativo n. 118/2011* a partire dal 2014 è stato introdotto, dopo la fase di sperimentazione, l'obbligo per le Regioni e per gli enti locali del bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali.

Il rendiconto semplificato

È previsto infine che gli enti pubblici predispongano un *rendiconto semplificato* per il cittadino da divulgare sul sito Internet dell'ente, con un'esposizione sintetica dei dati di bilancio, delle risorse umane, finanziarie e strumentali utilizzate, dei risultati conseguiti con riferimento al livello di copertura e alla qualità dei servizi pubblici forniti, e degli eventuali scostamenti rilevati fra costi standard e costi effettivi.

PAROLE CHIAVE / KEYWORDS

Termine italiano	English term	English explanation
Bene pubblico locale	Local public good	A good whose features of 'non-rivalry' in consumption and 'non-excludability' from consumption are limited to a specific territory. They are often mixed and impure public goods.
Teorema di Oates	Oates theorem	It is the basic economic rationale for tax decentralization. The theorem proves that a decentralised system (local governments) is preferable to a centralised one (central government) since it can meet the preferences of a more people.
Principio di sussidiarietà	Principle of subsidiarity	Principle according to which a society of a superior order should not interfere with the internal life of a lower-order society, depriving it of its jurisdiction; on the contrary it should adopt an attitude of help (<i>subsidium</i>) and coordinate its action with that of the other social parties.
Fondo perequativo	Equalisation fund	A tool used to offset possible imbalances in the tax revenues collected by the Regions so as to enable these to provide the services falling within their jurisdiction throughout the national territory on a uniform basis.
Patto di stabilità interno	Internal stability pact	A set of budget rules established by the State to guarantee that local entities (regions, provinces and municipalities) contribute to balance national accounts.
Armonizzazione contabile	Accounting harmonization	A reform process required to ensure that homogeneous accounting data is available for public entities.
Bilancio consolidato	Consolidated accounts	Accounts of the economic entity represented by the local entity group, regardless of the juridical and formal subdivisions of the single entities or organizations that comprise it.

Unità 4

In breve

FILE AUDIO

**Le teorie economiche sul decentramento**

La teoria economica sul federalismo fiscale, originariamente sviluppata da Musgrave (1959) e Oates (1972), studia come ripartire le funzioni e le risorse finanziarie del settore pubblico tra i diversi livelli di Governo interconnessi tra di loro. Secondo Musgrave, il livello più alto di Governo, di norma il Governo nazionale, dovrebbe avere la funzione redistributiva e quella stabilizzatrice (cioè le politiche macroeconomiche e centrali) e in parte la funzione allocativa dei beni pubblici puri (giustizia e ordine pubblico). I Governi locali dovrebbero occuparsi, invece, della funzione allocativa dei beni pubblici locali (beni misti o impuri). La teoria economica individua il principale vantaggio del decentramento nella possibilità di soddisfare il maggior numero di persone rispetto al Governo centralizzato. Questa affermazione trova giustificazione nel cosiddetto teorema di Oates, noto come teorema del decentramento. Il teorema stabilisce che in presenza di preferenze territorialmente differenziate è sempre preferibile una soluzione che consenta diverse articolazioni dell'offerta di beni pubblici locali rispetto a una soluzione uniforme.

Il principio di sussidiarietà

La prima e chiara formale espressione del principio di sussidiarietà è dovuta all'enciclica *Quadragesimo anno* (1931) di Pio XI; successivamente il principio è stato poi ripreso nel *Trattato di Maastricht*, precisamente nell'art. 3B (oggi art. 5 del Trattato CE). In pratica, ogni esercizio di potere pubblico deve avvenire al livello più vicino al cittadino. La sussidiarietà può essere di due tipi: verticale (o istituzionale) e orizzontale (o sociale). Nella sussidiarietà verticale viene riconosciuto il principio del decentramento e dell'autonomia fra le istituzioni, con il passaggio di competenza dall'Ue allo Stato, alle Regioni, alle Province, ai Comuni. Nella sussidiarietà orizzontale, invece, è sottolineata l'importanza delle organizzazioni sociali come alternativa allo statalismo. Tali principi sono entrati a far parte dell'ordinamento giuridico italiano solo dal 2001, nei commi 1 e 4, del nuovo articolo 118 della Costituzione.

La legge delega n. 42/2009

Con la legge delega n. 42/2009, sono stati definiti i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale. La legge ha avviato un percorso di ridefinizione dell'assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, volto a completare il processo di valorizzazione del sistema delle autonomie territoriali. La legge stabilisce in modo puntuale la struttura fondamentale delle entrate di Regioni ed enti locali, definisce i principi che dovranno regolare l'assegnazione di risorse perequative agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento e predispone gli strumenti attraverso cui sarà garantito il coordinamento fra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Il Patto di stabilità interno

Per Patto di stabilità interno si intende l'insieme delle disposizioni, contenute nelle leggi di stabilità, con cui lo Stato italiano definisce gli impegni che gli enti decentrati devono rispettare, affinché il Paese possa mantenere l'impegno assunto con l'adesione al Patto di stabilità e crescita europeo. Il Patto è stato istituito con la legge finanziaria del 1999 con cui veniva stabilito che le Regioni, le Province, i Comuni, le città metropolitane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica assunti dall'Italia a livello europeo. Recentemente (l. n. 1/2012) tale obbligo ha assunto valenza costituzionale con la nuova formulazione dell'articolo 119 della Costituzione.

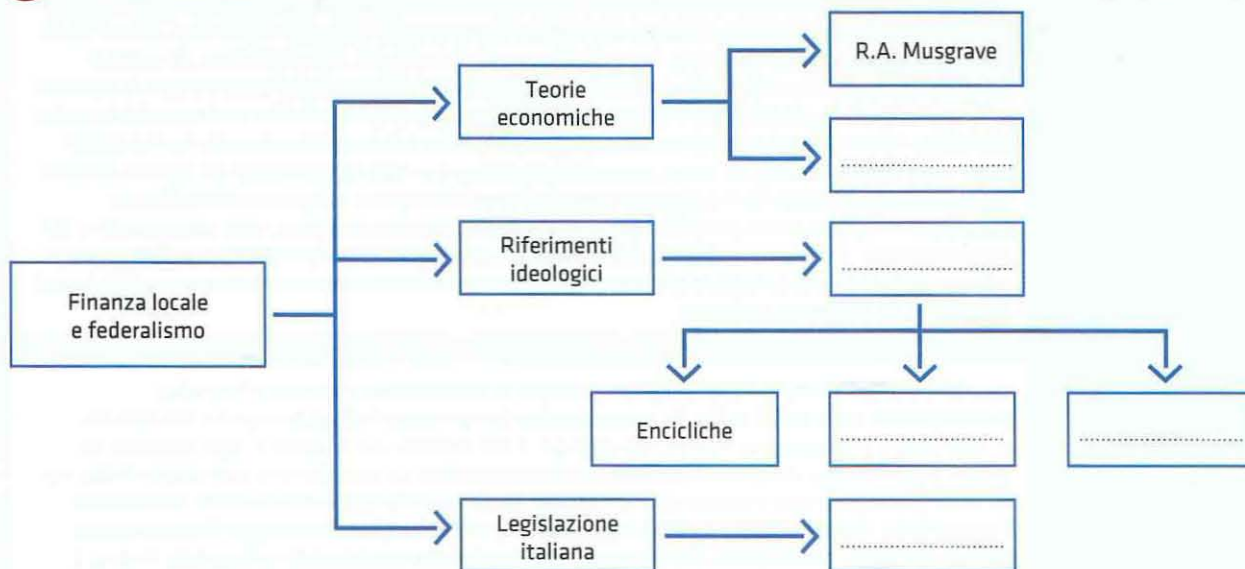
L'armonizzazione contabile

A seguito della delega per l'attuazione del federalismo fiscale (l. n. 42/2009) è stato emanato il d.lgs. n. 118/2011 allo scopo di armonizzare i sistemi contabili delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi con quello dello Stato. A tal fine anche per le Regioni e gli enti locali viene introdotta la stessa classificazione della spesa in Missioni e Programmi, adottata dal bilancio dello Stato. Lo stesso provvedimento prevede, inoltre, per gli enti locali che si avvalgono di esternalizzazioni con società controllate direttamente dallo stesso ente, la redazione di un bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali.

Unità 4 Verifica di fine unità

AUTOVERIFICA ✓

1 **PERCORSO LOGICO** Completa lo schema inserendo nei riquadri i termini appropriati tra quelli sotto riportati.



A. Smith - Trattato di Maastricht - W.E. Oates - Art. 118 della Costituzione - Trattato di Lisbona - Principio di sussidiarietà - Art. 119 della Costituzione - Legge delega n. 42/2009

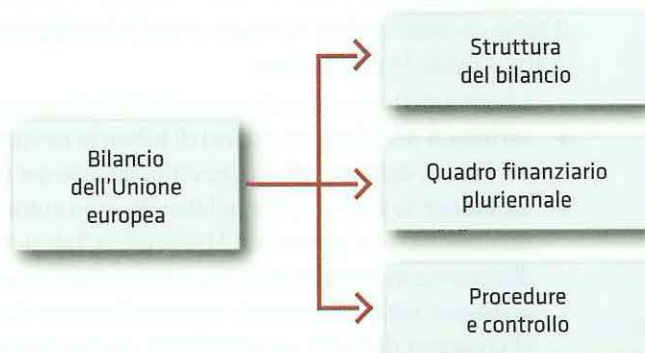
2 **RIFLETTI E RISPONDI** Dopo aver studiato, rifletti sui temi proposti rispondendo alle domande o scrivendo un breve testo.

1. Quali sono, secondo Musgrave, le tre funzioni della finanza pubblica e come vengono riportate tra Governo centrale e Governo locale?
2. Individua le differenze tra un bene pubblico puro e un bene pubblico locale.
3. Illustra il teorema del decentramento di Oates.
4. In quali casi il modello di Oates incontra dei limiti?
5. Illustra il principio di sussidiarietà nella sua evoluzione storica.
6. Commenta l'articolo 118 della Costituzione distinguendo tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale.
7. Descrivi l'importanza per l'attuazione del federalismo della legge delega n. 42/2009.
8. In che cosa consistono i "controlli analoghi"?
9. Per quale ragione è necessaria l'armonizzazione contabile per tutte le amministrazioni pubbliche?
10. Esponi la nuova struttura del bilancio degli enti territoriali.

SPUNTI PER LA TESINA

Argomento	<i>Le ragioni economiche al decentramento</i>	
Collegamenti multidisciplinari	Italiano	Letteratura industriale (P. Volponi)
	Storia	Dalla monarchia alla repubblica
	Diritto	Il decentramento e l'autonomia: l'art. 5 della Costituzione
	Inglese	Devolution in the United Kingdom
	Francese	La décentralisation en France
	Economia aziendale	La tassazione del reddito impresa (imposte nazionali - imposte regionali)
	Matematica	Rappresentazione grafica del teorema di Oates

Il bilancio dell'Unione europea



OBIETTIVI

CONOSCENZE

- ▶ Illustrare i principi e la struttura del bilancio dell'Unione europea
- ▶ Descrivere le principali fonti di entrata e di spesa presenti nel bilancio dell'Unione europea
- ▶ Conoscere la funzione del Quadro finanziario pluriennale, quale strumento di politica economica dell'Unione europea
- ▶ Spiegare le fasi che caratterizzano la procedura di bilancio europeo
- ▶ Individuare i tipi di controllo a cui è soggetto il bilancio dell'Unione europea

ABILITÀ

- ▶ Individuare gli obiettivi e le strategie possibili da attuare con la politica di bilancio europea
- ▶ Essere in grado di evidenziare i problemi che nascono dalla mancata autonomia impositiva dell'Unione europea e le prospettive di riforma
- ▶ Riconoscere il ruolo dei singoli organismi europei nella procedura di bilancio

5.1

L'UNIONE EUROPEA E LA POLITICA DI BILANCIO

▼ Il bilancio dell'Unione europea è relativamente modesto: è pari a circa l'1% della ricchezza complessiva dell'Unione.



Gli Stati membri dell'Ue, attraverso il *contenimento dei deficit di bilancio e del debito pubblico*, sono stati costretti a *ridimensionare* la propria politica di bilancio. A questi sacrifici richiesti non corrisponde però una politica di bilancio a livello europeo tale da compensare le minori spese effettuate dai singoli Stati membri. Il bilancio dell'Unione europea, infatti, assume dimensioni relativamente modeste, pari a circa l'1% della ricchezza complessiva

dell'Unione, quindi circa 255 euro pro capite, costando in pratica una media di 70 centesimi di euro al giorno per ogni cittadino dell'Unione. Inoltre, nei passati vent'anni, il *budget*, benché in termini assoluti sia aumentato, si è ridotto a paragone dell'economia della Ue, mentre i bilanci nazionali sono cresciuti. Peraltro, il bilancio europeo non può essere paragonato a un bilancio nazionale, proprio per le sue particolarità. Innanzitutto, le risorse proprie comunitarie denotano chiaramente il loro carattere di *trasferimenti nazionali*, tanto per la loro natura quanto per le *modalità* di versamento, mancando fino a oggi una vera e propria *autonomia impositiva*. Analogamente le spese, fatta eccezione per quelle di funzionamento delle istituzioni, sono destinate a finanziare interventi

decisi e spesso cofinanziati dai singoli Stati. Per queste ragioni la struttura formale del bilancio dell'Unione europea è diversa rispetto ai bilanci dei vari Paesi membri.

■ La struttura del bilancio dell'Unione

Il bilancio dell'Unione europea, al pari dei bilanci pubblici, deve rispettare alcuni *principi contabili*. In particolare:

- ▶ *unità*: tutte le entrate e le spese dell'Ue devono essere iscritte in bilancio;
- ▶ *veridicità del bilancio*: i valori di bilancio devono essere una rappresentazione fedele e veritiera delle manifestazioni finanziarie dei fatti gestionali;
- ▶ *annualità*: le spese iscritte in bilancio sono autorizzate per la durata di un solo esercizio finanziario, dal 1° gennaio al 31 dicembre. Tale norma è attenuata dal mantenimento della distinzione tra stanziamenti dissociati e stanziamenti non dissociati. Infatti, la necessità di realizzare azioni pluriennali impone il ricorso al concetto di *stanziamenti dissociati* che, al contrario di quelli *non dissociati*, danno luogo a *stanziamenti di impegno* e *stanziamenti di pagamento*. Gli *stanziamenti di impegno* coprono, durante l'esercizio in corso, il costo totale degli obblighi giuridici contratti per azioni la cui realizzazione si estende per più di un esercizio. Gli *stanziamenti di pagamento* coprono, a concorrenza dell'importo iscritto in bilancio, le spese che derivano dall'esecuzione degli impegni contratti durante l'esercizio in corso e gli esercizi precedenti. Di regola gli stanziamenti non utilizzati entro la fine dell'esercizio, per il quale sono stati iscritti nel bilancio, vengono annullati. Tuttavia, è possibile il riporto di questi stanziamenti. In particolare, possono essere riportati al bilancio dell'esercizio successivo, gli *stanziamenti di impegno* degli stanziamenti dissociati e gli stanziamenti non dissociati non ancora impegnati alla chiusura dell'esercizio, nonché gli *stanziamenti di pagamento* degli stanziamenti dissociati, che coprono le spese derivanti dall'esecuzione di impegni sottoscritti durante l'esercizio in corso o quelli precedenti;
- ▶ *pareggio*: deve esserci l'equilibrio, da un punto di vista finanziario, tra entrate e spese;
- ▶ *unità di conto*: l'euro è l'unità di conto applicabile alla formazione, all'esecuzione e alla rendicontazione del bilancio europeo;
- ▶ *universalità*: l'insieme delle entrate deve coprire l'insieme delle spese. Questo principio implica due norme importanti: la *non destinazione* e la *non contrazione*. La norma della non destinazione impedisce che un'entrata specifica finanzi una spesa specifica, anche se esistono alcune deroghe (per esempio per i contributi a programmi di ricerca). La norma della non contrazione dispone, invece, che non vi può essere contrazione tra entrate e spese, allo scopo di garantire una presentazione esauriente e completa del bilancio. Le entrate e le spese sono quindi iscritte per il loro importo integrale;
- ▶ *specializzazione*: ogni stanziamento deve avere una destinazione determinata ed essere destinato a una specifica spesa. Gli stanziamenti sono specificati per *titoli* e *capitoli*, e questi ultimi sono suddivisi in *articoli* e *voci*;
- ▶ *sana gestione finanziaria*, attraverso il raggiungimento di obiettivi verificabili;
- ▶ *trasparenza* nella formazione ed esecuzione del bilancio. Tale trasparenza si traduce, tra l'altro, nella pubblicazione del bilancio nella *Gazzetta Ufficiale* dell'Ue, entro due mesi dalla data dell'adozione definitiva da parte del Parlamento europeo.

Struttura

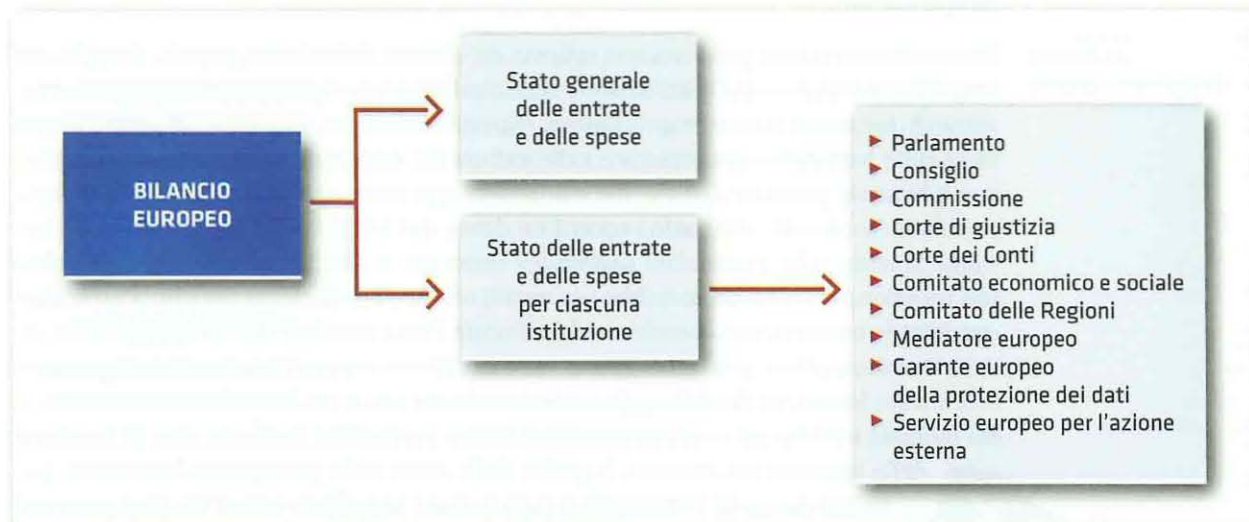
Il bilancio comporta la seguente struttura:

- ▶ uno *stato generale delle entrate e delle spese*;
- ▶ *sezioni divise in stati delle entrate e delle spese per ciascuna istituzione*.

Le entrate della Commissione e le *entrate e le spese* delle altre istituzioni sono inquadrate in: *titoli, capitoli, articoli e voci* secondo la loro *natura e la loro destinazione*. Lo stato delle spese nella sezione della Commissione è presentato secondo una classificazione basata sulla destinazione degli stanziamenti. Un titolo corrisponde a un settore e un capitolo all'attività. In pratica, si tratta di un metodo di formazione del bilancio per attività o *activity-based budgeting*.

Il bilancio presenta nello stato generale delle entrate e delle spese:

- ▶ le previsioni di entrata per l'esercizio in oggetto;
- ▶ le entrate previste nell'esercizio precedente e le entrate nell'esercizio $n - 2$;
- ▶ gli stanziamenti di impegno e pagamento per l'esercizio in oggetto e per l'esercizio precedente;
- ▶ le spese impegnate e le spese pagate nell'esercizio $n - 2$;
- ▶ il riepilogo degli scadenzari dei pagamenti (da eseguire nel corso degli esercizi successivi);
- ▶ gli opportuni commenti per ciascuna suddivisione.



5.2 LE ENTRATE E LE SPESE

Le **fonti di entrata** (o *risorse proprie*) dell'Ue sono solitamente raggruppate in quattro gruppi.

A. *Risorse proprie tradizionali (Rpt)*:

- prelievi agricoli e contributi sulla produzione di zucchero;
- dazi doganali.

Tali risorse rappresentano circa il 13% del bilancio Ue.

B. *Risorsa propria basata sull'Iva*. Consiste nel trasferimento alla comunità di una percentuale pari allo 0,5% dell'Imposta sul valore aggiunto riscossa dai vari Stati membri. La base imponibile ha un tetto massimo pari al 50% del Rnl di ciascun Paese, ma è soggetta ad alcuni complessi calcoli di armonizzazione per eliminare l'effetto derivante dalle differenze fra i vari Stati membri in fatto di imposizione dell'Iva. Il ruolo di questa entrata, che fino agli anni Novanta del secolo scorso costituiva l'entrata principale, è stato fortemente ridimensionato in quanto la distribuzione della base, sostanzialmente proporzionale ai consumi degli Stati, conteneva un elemento di regressività. Attualmente rappresenta circa l'11% delle entrate del bilancio Ue.

C. *Altre risorse proprie*. In questa voce sono comprese le imposte sulle retribuzioni dei funzionari europei, i contributi versati dai Paesi terzi a favore di determinati programmi comunitari e le ammende imposte alle imprese che violano le norme sulla concorrenza e sulle altre materie. Questa voce rappresenta solo l'1% delle entrate Ue.

D. *La risorsa propria basata sul Reddito nazionale lordo (Rnl)*. Si tratta di un'aliquota per-

centuale uniforme (0,73%) applicata al Rnl di ciascuno Stato membro. Rappresenta la fonte principale, in quanto raccoglie circa il 75% delle risorse.

Il sistema delle risorse comprende anche un *meccanismo per la correzione degli squilibri di bilancio tra i contributi degli Stati membri*. La correzione ha interessato il Regno Unito fin dal 1984; tale correzione consisteva in una riduzione del contributo Iva pari ai due terzi della differenza tra la sua quota della base Iva e la parte della spesa di bilancio assegnatagli. Successivamente queste correzioni, in misure diverse, hanno interessato anche i Paesi Bassi, la Svezia, l'Austria e la Germania. Anche per il periodo 2014-2020 sono state confermate le correzioni sulla base Iva e sulle risorse basate sul Rnl.

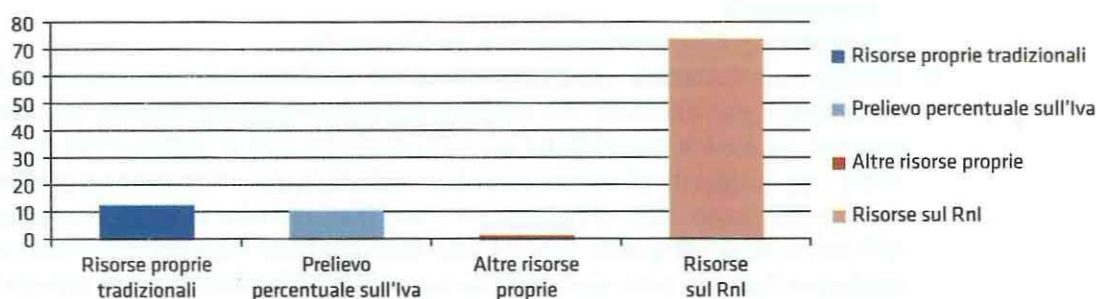
La riforma delle risorse proprie

Recentemente è stata proposta una *riforma del sistema delle risorse proprie*, al vaglio dei singoli Stati, che prevede l'eliminazione dell'attuale *risorsa propria basata sull'Iva* e la creazione di *due nuove risorse proprie* basate, rispettivamente, su una parte del gettito di una tassa sulle *transazioni finanziarie* e sulle *entrate Iva nazionali*. Lo scopo non è aumentare il bilancio generale dell'Ue, ma contribuire agli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche nazionali riducendo i contributi diretti dei bilanci degli Stati membri. Nonostante la tassa sulle *transazioni finanziarie* esista già in dieci Stati membri, è indubbio che un'azione a livello Ue potrebbe essere più efficace ed efficiente rispetto a un'azione condotta in maniera non coordinata dai ventotto Paesi membri. Dato il volume delle attività transfrontaliere, infatti, bisogna evitare che diversi sistemi fiscali nazionali possano incentivare fenomeni di arbitraggio aumentando ancora di più l'attuale frammentazione del mercato interno per i servizi finanziari. Stime preliminari indicano che, in funzione



delle reazioni dei mercati, il gettito della tassa sulle transazioni finanziarie potrebbe essere di 57 miliardi di euro su base annuale in tutta l'Ue. Una parte del gettito potrebbe essere utilizzata come risorsa propria del bilancio dell'Ue riducendo così i contributi nazionali al bilancio dell'Ue e alleviando l'onere per i bilanci nazionali. Esiste, infine, una proposta per sostituire l'attuale prelievo percentuale sull'Iva incassata dai singoli Paesi in una "nuova" *risorsa propria* basata sempre sull'Iva, al fine di rendere più semplice e trasparente il prelievo, favorendo ulteriormente l'armonizzazione dei sistemi Iva nazionali.

► FONTI DI ENTRATA DEL BILANCIO UE



Fonte: Dati Commissione Europea 2013, nostra elaborazione

Spese
Multiannual financial framework (MFF)

Dal 1988 le spese dell'Ue sono state inserite in un **Quadro finanziario pluriennale** (Qfp) che stabilisce gli importi massimi annui (*massimali*) che l'Unione europea può spendere, utilizzando le risorse proprie, nei vari settori di intervento (*rubriche*) nell'arco di almeno cinque anni. Inizialmente il primo quadro finanziario aveva una durata di cinque anni, mentre quelli successivi (compreso quello attuale), riguardano un arco temporale di *sette anni*.

Rubriche

Il nuovo accordo finanziario pluriennale per il *periodo 2014-2020* suddivide le spese in sei rubriche, intese a rispecchiare le priorità politiche dell'Unione.

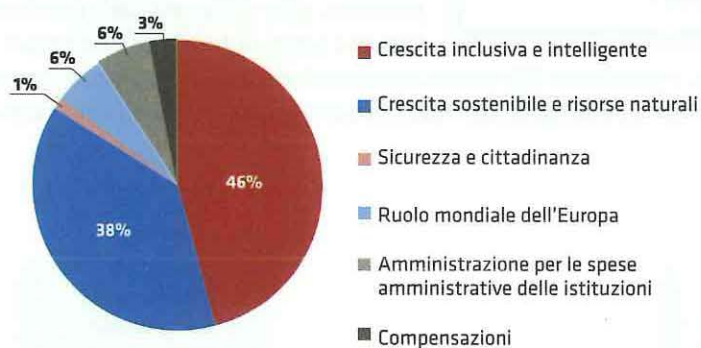
- ▶ **Rubrica 1: "Crescita inclusiva e intelligente".** Questa rubrica è divisa in due sottorubriche: 1A, "Competitività per la crescita e l'occupazione", e 1B, "Coesione economica, sociale e territoriale". Nell'ambito della prima sottorubrica sono previsti stanziamenti per il "Meccanismo per collegare l'Europa", volto a finanziare reti energetiche, digitali, di trasporto e di telecomunicazione. Nella seconda sottorubrica, invece, sono previsti finanziamenti destinati agli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione (con particolare attenzione al settore giovanile e allo sviluppo urbano sostenibile). All'interno dello stanziamento complessivo di tale sottorubrica sono previste *dotazioni supplementari* per alcuni Stati membri particolarmente colpiti dalla crisi economica, tra cui l'Italia.
- ▶ **Rubrica 2: "Crescita sostenibile e risorse naturali".** Questa rubrica è dedicata quasi interamente alla *Politica agricola comune*, la cosiddetta *Pac*, in particolare al I e II pilastro. Il I pilastro comprende gli interventi di mercato che riguardano la stabilizzazione dei redditi degli agricoltori tramite la gestione dei mercati agricoli e il regime di pagamenti diretti. Il II pilastro promuove la competitività delle imprese agricole e lo sviluppo rurale con misure programmate. Anche per il periodo 2014-2020 il finanziamento della *Pac* sarà assicurato da due fondi: il *Feaga* (Fondo europeo agricolo di garanzia) e il *Feasr* (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). All'interno di questo stanziamento e al di fuori dell'ordinaria ripartizione tra Stati membri secondo criteri oggettivi sono previste dotazioni supplementari *ad hoc* per un numero limitato di Stati membri che devono confrontarsi con particolari sfide strutturali nel settore agricolo.
- ▶ **Rubrica 3: "Sicurezza e cittadinanza".** È una rubrica in forte crescita, anche se di scarsa dotazione finanziaria, che comprende: Migrazioni, Sicurezza interna, Cittadinanza,



APPROFONDIMENTO

Un'importante voce del bilancio europeo: la politica agricola europea

▶ QUADRO FINANZIARIO 2014-2020



Fonte: Dati Commissione Europea 2013, elaborazione propria

Giustizia, Difesa consumatori, Sicurezza alimentare, Europa creativa.

- ▶ **Rubrica 4: "Ruolo mondiale dell'Europa".** Raccoglie una serie di voci dedicate alla gestione della posizione internazionale dell'Ue, tra cui: Preadesione e vicinato, Stabilità, Sicurezza, Partenariato, Aiuti umanitari, Cooperazione allo sviluppo.
- ▶ **Rubrica 5: "Amministrazione per le spese amministrative delle istituzioni";**
- ▶ **Rubrica 6: "Compensazioni".**

Nel grafico è illustrata la percentuale delle risorse stabilita per ogni rubrica.

5.3

IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Il Qfp traduce in termini finanziari le priorità fissate per le politiche dell'Unione, e al tempo stesso costituisce uno strumento di disciplina e pianificazione del bilancio e determina, inoltre, i limiti cui sottoporre il finanziamento del bilancio dell'Unione. Il quadro finanziario pluriennale va quindi oltre il mero esercizio contabile per affrontare,

nella sostanza, il tema degli obiettivi dell'Ue. Sostanza dettata dal fatto che lo stesso "quadro" deve trovare simmetrica corrispondenza nelle risorse proprie dell'Unione. Il principale obiettivo del Qfp consiste quindi nel garantire la "disciplina" di bilancio, ossia nel tenere sotto controllo l'andamento della spesa di bilancio. Inoltre, consente di prevedere la spesa europea a medio termine. A tal fine il Qfp fissa i massimali annui degli stanziamenti per impegni, suddivisi per categoria di spesa, e il massimale annuo per i pagamenti. In sostanza, nel quadro finanziario pluriennale sono fissati gli importi massimi che l'Ue può impegnare nell'arco dell'intero ciclo pluriennale nelle varie rubriche.

Il meccanismo dei massimali

Esistono due tipi di "massimali" di spesa: un *massimale per ciascuna rubrica degli impegni* e un *massimale globale per la spesa totale di impegni e pagamenti*. Il massimale globale degli impegni è uguale alla somma dei massimali di ogni rubrica. Il margine disponibile in una rubrica non può essere utilizzato per la spesa del quadro di un'altra rubrica a meno

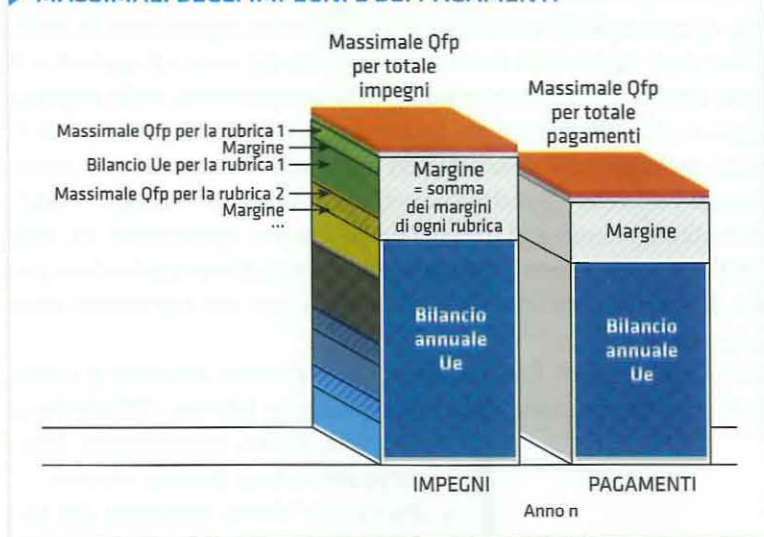
che si riveda il Qfp. Il quadro finanziario pluriennale non corrisponde al bilancio annuale dell'Ue; infatti, il bilancio dell'Unione deve sempre rimanere al di sotto dei massimali di spesa fissati nel Qfp. Occorre, infatti, garantire la disponibilità di margini sufficienti per far fronte a esigenze impreviste.

La procedura per la determinazione del Qfp

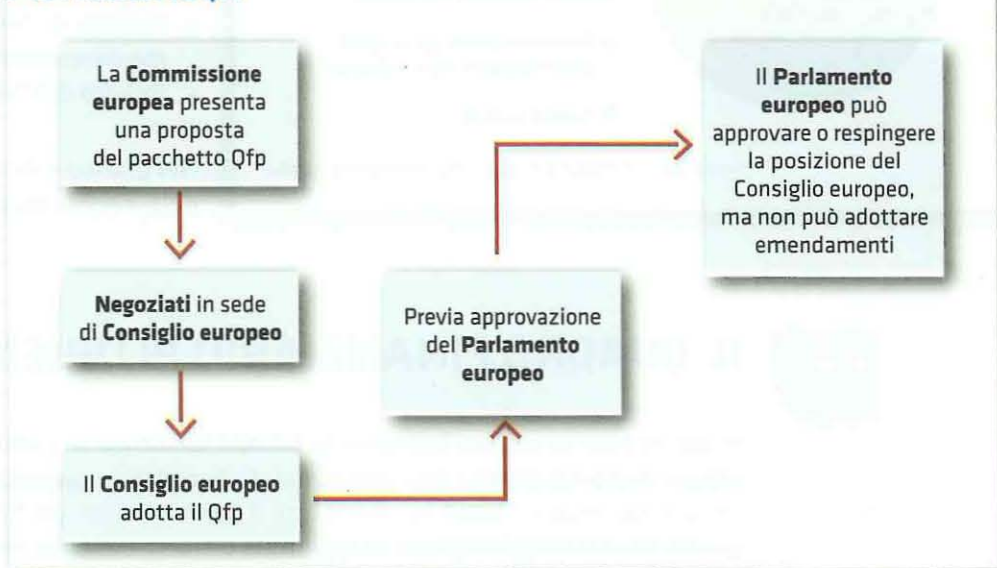
Il Qfp è il frutto di un iter complesso nel quale Commissione europea, Parlamento e Consiglio assumono ognuno un ruolo diverso. La Commissione europea presenta una proposta del pacchetto Qfp che serve di base per i negoziati. Il

Consiglio dell'Ue adotta il pacchetto Qfp previa approvazione del Parlamento europeo. Quest'ultimo può approvare o respingere la posizione del Consiglio europeo, ma non può adottare emendamenti.

MASSIMALI DEGLI IMPEGNI E DEI PAGAMENTI



IL PACCHETTO QFP



I negoziati

In sede di Consiglio, gli Stati membri analizzano, *negozano* e convengono una *posizione comune* sul pacchetto Qfp. I negoziati si svolgono su quattro livelli diversi: Esperti tecnici (gruppi di lavoro), Ambasciatori (Comitato dei rappresentanti permanenti), Ministri e Capi di Stato o di Governo (Consiglio europeo). Per orientare i negoziati, la Presidenza del Consiglio europeo elabora un documento che delinea le principali questioni e opzioni del pacchetto di negoziato. Il documento è aggiornato con il progredire dei negoziati e costituisce una base per un accordo unanime del Consiglio europeo. L'accordo è frutto di lunghe ed estenuanti trattative in considerazione delle diverse posizioni che assumono gli Stati membri. In pratica si possono distinguere quattro gruppi di Stati:

- ▶ gli *amici della coesione*, ovvero dei beneficiari netti. Si tratta di coloro che ricevono dal bilancio dell'Ue più di quanto danno. In questo gruppo rientrano i Paesi di nuova adesione ma anche la Spagna, il Portogallo, l'Irlanda, la Grecia e la Croazia. Questi Paesi sono contrari a una riduzione della spesa;
- ▶ gli *amici del better spending**, ovvero dei contributori netti. Si tratta di coloro che danno al bilancio comunitario più di quanto ricevono e che vogliono una riduzione generale del tetto di spesa e una distribuzione delle risorse a favore di ricerca e sviluppo. In questo schieramento rientrano Germania, Danimarca, Austria e Finlandia;
- ▶ i *centristi o moderati*, in particolare Francia e Italia, i quali, pur essendo contributori netti del bilancio comunitario, si sono fatti portatori di una linea più moderata e sono pronti ad accettare una riduzione del bilancio («*We need to spend better, not to spend more*»), senza però penalizzare le due voci della spesa comunitaria relative *alla politica di coesione e a quella agricola*;
- ▶ i *contributori netti intransigenti*, i quali chiedono che il bilancio comunitario sia tagliato drasticamente. Si tratta di Svezia, Paesi Bassi e in particolare il Regno Unito, che insiste per tagli significativi a partire dall'amministrazione.

* L'espressione **better spending** è riferita ai Paesi Ue detti "rigoristi", che chiedono riduzioni sostanziali delle spese previste in bilancio.

Per le ragioni illustrate è difficile trovare accordi condivisi da tutti i Paesi.

5.4

LA PROCEDURA DI BILANCIO

La **procedura di bilancio** può essere divisa in diverse fasi. Il processo inizia con una *fase preliminare*, dove viene determinato l'ammontare di tutte le risorse disponibili; in particolare, l'aliquota sull'imponibile Iva e quella sul Rnl, nonché l'ammontare delle risorse proprie tradizionali.

Fase di predisposizione

Si passa quindi alla *fase di predisposizione* in cui ogni istituzione, tranne la Banca centrale europea, elabora entro il 1° luglio il proprio stato di previsione di spesa per l'esercizio finanziario successivo. I preventivi di spesa vengono *consolidati* dalla Commissione che redige un unico "progetto di bilancio" annuale da presentare entro il 1° settembre al Consiglio europeo e al Parlamento europeo. Nella pratica, la Commissione cerca di presentare un progetto di bilancio entro fine aprile/inizio maggio.

Fase di approvazione

A questo punto inizia la *fase di approvazione*. Il Consiglio, in *prima lettura*, definisce la sua posizione sul progetto di bilancio, con eventuali emendamenti, e la comunica al Parlamento europeo entro il 1° ottobre dell'anno che precede quello dell'esecuzione del bilancio, informandolo, inoltre, esaurientemente circa i motivi che l'hanno indotto a adottare tale posizione. Entro quarantadue giorni dalla comunicazione del Consiglio, il Parlamento europeo può:

1. approvare, a maggioranza dei voti espressi, la posizione del Consiglio adottando il bilancio;

2. non deliberare adottando ugualmente il bilancio (silenzio-assenso);
3. adottare, a maggioranza dei membri che lo compongono, alcuni emendamenti e trasmetterli al Consiglio e alla Commissione.



▲ La sede del Parlamento europeo.

Il Presidente del Parlamento europeo e quello del Consiglio convocheranno un Comitato di conciliazione, composto dai membri del Consiglio o dai loro rappresentanti e da altrettanti rappresentanti del Parlamento europeo e dalla Commissione, la quale partecipa ai lavori al fine di favorire un riavvicinamento tra le posizioni del Parlamento europeo e quelle del Consiglio. Il Comitato di conciliazione non si riunirà se, entro dieci giorni dalla trasmissione degli emendamenti, il Consiglio comunicherà al Parlamento europeo l'approvazione di tutti gli emendamenti. Il Comitato di conciliazione cercherà di raggiungere un accordo su un progetto comune, in base alle posizioni del Parlamento eu-

ropeo, del Consiglio e dei loro rappresentanti, e a maggioranza dei rappresentanti del Parlamento europeo, entro ventun giorni dalla comunicazione. Se entro tale termine il Comitato di conciliazione giunge a un accordo su un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno entrambi quattordici giorni dalla data di tale accordo per approvare il testo comune. In questo lasso di tempo può accadere che:

1. il Parlamento europeo e il Consiglio approvino il progetto comune oppure non giungano a una soluzione. In questi casi il bilancio si considera definitivamente adottato in conformità al progetto comune;
2. il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei suoi membri, e il Consiglio respingano il progetto comune, oppure che una delle due istituzioni respinga il progetto comune mentre l'altra non riesce a deliberare. In questi casi il bilancio si considera respinto e la Commissione presenta un nuovo progetto di bilancio;
3. il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei suoi membri, respinga il progetto comune e il Consiglio lo approvi; allora il bilancio si considera respinto e la Commissione presenta un nuovo progetto di bilancio;
4. il Parlamento europeo approvi il progetto comune e il Consiglio lo respinga. In tal caso, il Parlamento ha quattordici giorni dalla decisione di rigetto da parte del Consiglio per approvare il testo congiunto, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono e dei tre quinti dei suffragi espressi, per decidere di conformare tutti gli emendamenti derivanti dalla prima lettura.

Regime dei dodicesimi provvisori



Può accadere che, a seguito del rigetto della proposta del Consiglio da parte del Parlamento e in attesa che la Commissione presenti un nuovo progetto, il bilancio comunitario non sia adottato prima dell'inizio dell'anno finanziario. In tal caso, fino a quando non sarà approvato il nuovo progetto di bilancio, le spese possono essere effettuate mensilmente per capitolo nel limite degli stanziamenti previsti nello stesso capitolo del bilancio precedente. Si applica il cosiddetto **regime dei dodicesimi provvisori** con il quale le istituzioni comunitarie, qualora non sia approvato il bilancio, possono procedere comunque all'erogazione delle spese necessarie, prendendo come parametro di riferimento l'ultimo bilancio regolarmente approvato. Il Consiglio, su proposta della Commissione, può autorizzare spese superiori al limite del dodicesimo comunicandolo al Parlamento europeo. Tale decisione entra in vigore trenta giorni dopo l'autorizzazione se entro tale termine il Parlamento europeo, deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono, non decide di ridurre le spese.

▶ LA PROCEDURA DI BILANCIO DELL'UE

Fase di predisposizione	Ogni istituzione elabora il proprio stato di previsione di spese per l'esercizio finanziario successivo.	Entro il 1° luglio
Fase di predisposizione	La Commissione propone il <i>progetto di bilancio</i> , sia al Parlamento europeo sia al Consiglio europeo.	Entro il 1° settembre
Fase di approvazione	Il Consiglio , in prima lettura, definisce la sua posizione sul progetto di bilancio e la comunica al Parlamento europeo, informandolo esaurientemente circa le ragioni per le quali ha adottato tale posizione.	Entro il 1° ottobre
Fase di approvazione	Il Parlamento può approvare , a maggioranza dei voti espressi, il progetto di bilancio, o può non pronunciarsi (silenzio assenso). In tutti e due i casi il bilancio si considera adottato .	Entro il 13 novembre (quarantadue giorni)



Il **Parlamento**, a maggioranza dei membri che lo compongono, può adottare alcuni emendamenti e trasmetterli al Consiglio e alla Commissione. Senza approvare il bilancio.



Se il **Consiglio** accetta gli emendamenti proposti dal Parlamento, entro **dieci giorni**, il bilancio si considera adottato.



Il **Comitato di conciliazione** è convocato al fine di favorire un riavvicinamento tra le posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio e adottare un **testo congiunto**.



Entro ventun giorni (dal 13 novembre al 4 dicembre)

Hanno quattordici giorni (entro il 18 dicembre) per approvare il testo congiunto



Si



Il Parlamento e il Consiglio approvano oppure non giungono a una decisione



Il Consiglio respinge; il Parlamento ha l'ultima parola (entro **quattordici giorni** dalla decisione di rigetto)

Il Bilancio è adottato



No



Il Parlamento e il Consiglio respingono



Il Consiglio approva ma il Parlamento respinge

Il Bilancio è respinto



La **Commissione** presenta un nuovo progetto di bilancio

Fase
di esecuzione

Terminata la fase di *approvazione* si passa alla fase di *esecuzione* del bilancio, che è di competenza della *Commissione*. Quest'ultima esegue il bilancio in entrate e in spese, sotto la *propria responsabilità ed entro i limiti degli stanziamenti autorizzati*. I fondi devono essere impiegati nel rispetto del principio della *sana gestione finanziaria*. In altre parole, coloro che assicurano la gestione dei fondi devono adoperarsi per garantire che il denaro speso sia utilizzato nel modo più proficuo. La Commissione esegue il bilancio secondo i seguenti metodi.

- ▶ *Gestione centralizzata*. Le funzioni di esecuzione sono esercitate o direttamente dai suoi servizi o indirettamente da agenzie esecutive istituite dalla Commissione, da organismi istituiti dalla Ue, purché le loro attività siano compatibili con quelle definite dall'atto di base, o, a determinate condizioni, da organismi nazionali pubblici o da entità di diritto privato cui sono state affidate attribuzioni di servizio pubblico.
- ▶ *Gestione concorrente*. Le funzioni di esecuzione sono affidate agli Stati membri.
- ▶ *Gestione decentrata*. Le funzioni di esecuzione sono affidate a Paesi terzi.
- ▶ *Gestione congiunta con organizzazioni internazionali*. Alcune funzioni di esecuzione sono affidate a organizzazioni internazionali.

5.5

IL CONTROLLO DI BILANCIO

Per quanto riguarda la fase di controllo sul bilancio dell'Unione europea, si distinguono tre tipi di controllo: *iniziale*, *interno* ed *esterno*.

Controllo
iniziale

Il controllo iniziale sulle entrate e sulle spese è effettuato dalle *autorità nazionali*. Queste ultime hanno mantenuto le loro competenze soprattutto in materia di *risorse proprie tradizionali*, in quanto dispongono delle procedure necessarie per la riscossione e il controllo delle somme in tale ambito. Gli Stati membri trattengono il 10% delle risorse proprie tradizionali a titolo di tassa per la riscossione.

Controllo
interno

A livello interno i controlli sono esercitati dagli *ordinatori*, dai *contabili* e successivamente dal *revisore contabile interno* di ogni istituzione.

L'*ordinatore* è un funzionario (generalmente il direttore generale) incaricato di eseguire le entrate e le spese secondo i principi della sana gestione finanziaria e di garantirne la legittimità e la regolarità. Tale funzione è esercitata dall'istituzione stessa, la quale stabilisce nell'ambito delle proprie regole amministrative interne la presenza di agenti di livello adeguato ai quali essa delega questa funzione (*ordinatori delegati*). L'ordinatore predispone la struttura organizzativa e i sistemi e le procedure di gestione e controllo interni adeguati all'esecuzione delle sue funzioni. Egli assume la responsabilità totale e finale delle operazioni eseguite nel suo settore di competenza, benché, naturalmente, tutti i membri del personale siano responsabili sotto il profilo disciplinare e pecuniario.

Ogni istituzione nomina un *contabile* che è incaricato di:

- ▶ provvedere alla corretta esecuzione dei pagamenti, all'incasso delle entrate e al recupero dei crediti accertati;
- ▶ preparare e presentare i conti;
- ▶ tenere la contabilità;
- ▶ definire le norme e i metodi contabili e il piano contabile;
- ▶ definire e convalidare i sistemi contabili e, se necessario, convalidare i sistemi stabiliti dall'ordinatore e intesi a fornire o giustificare informazioni contabili;
- ▶ provvedere alla gestione della Tesoreria.



▲ La sede della Corte dei Conti europea.

Ogni istituzione, inoltre, crea una funzione di *revisore contabile interno*, che deve essere esercitata nel rispetto delle pertinenti norme internazionali. Il revisore contabile interno non può essere né ordinatore né contabile, è nominato dall'istituzione, risponde a questa della verifica del buon funzionamento dei sistemi e delle procedure di esecuzione del bilancio, senza esercitare la funzione di controllo di tali operazioni. La funzione di controllo spetta esclusivamente agli ordinatori. Il revisore contabile interno consiglia la propria istituzione riguardo al controllo dei rischi, esprimendo pareri indipendenti sulla qualità dei sistemi di gestione e di controllo. Può altresì formulare raccomandazioni intese a migliorare le condizioni di esecuzione delle operazioni e a promuovere la sana gestione finanziaria.

Sul piano esterno, il controllo è effettuato dalla *Corte dei Conti europea* (Cce) a cui competono i seguenti compiti:

Controllo esterno

- ▶ *esaminare* i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione europea e di ogni organismo creato dall'Unione;
- ▶ *controllare* la legittimità e la regolarità di tutte le entrate e le spese dell'Ue per accertare la sana gestione finanziaria (ovvero accertare che siano stati rispettati i criteri di economicità, efficienza ed efficacia);
- ▶ *redigere*, per ogni esercizio finanziario, una relazione annuale contenente le sue osservazioni sull'esecuzione del bilancio, comprendenti anche una *dichiarazione di affidabilità (Das)* sui conti dell'Unione europea (ossia sulla loro corretta tenuta) e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni (cioè le entrate riscosse e i pagamenti effettuati);
- ▶ *redigere la relazione annuale sull'esecuzione del bilancio generale*, che comprende i bilanci di tutte le istituzioni;
- ▶ *presentare*, di sua iniziativa, osservazioni su problemi specifici, in particolare nella forma di "relazioni speciali";
- ▶ *fornire assistenza* al Parlamento europeo nel *disarcio del bilancio*, attraverso la pubblicazione di *relazioni di audit** e di *pareri*.

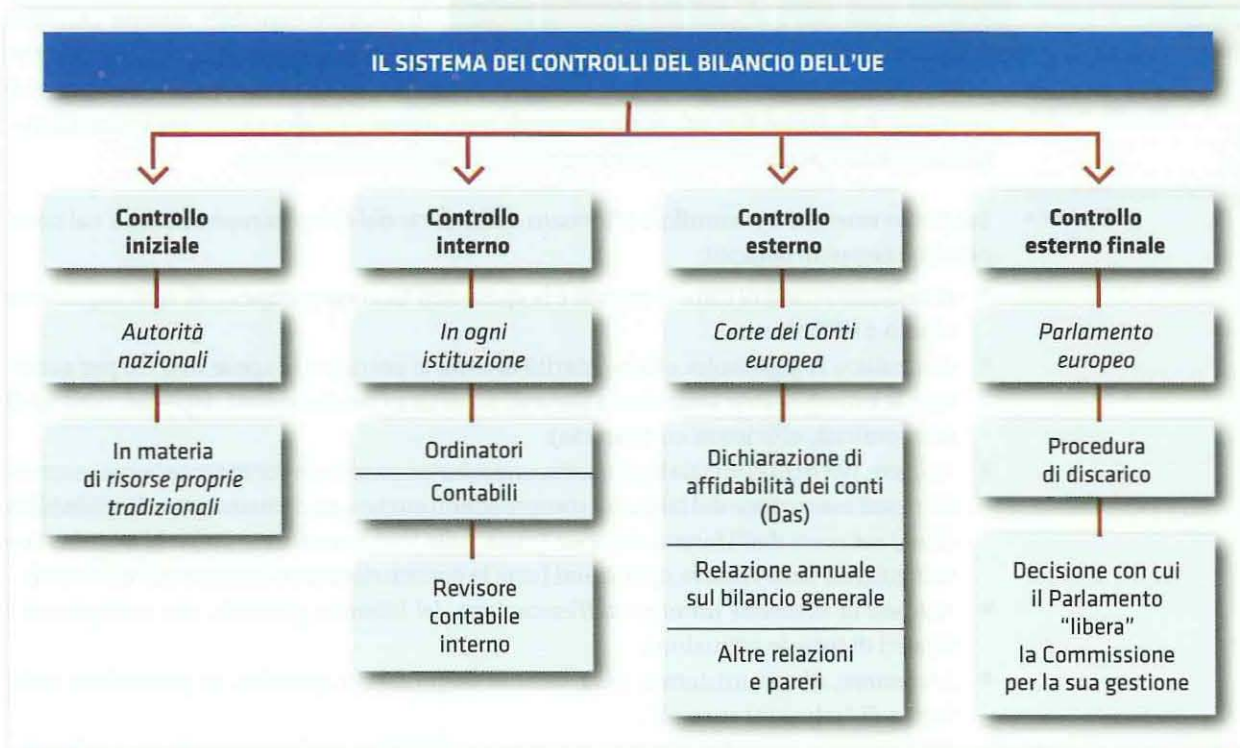
Affinché il suo operato sia efficace, la Corte dei Conti europea deve agire in piena indipendenza rispetto alle altre istituzioni, pur mantenendo con queste contatti costanti. La Corte è composta da un rappresentante per ogni Stato membro, nominato dal Consiglio dell'Ue su proposta dei relativi Paesi partecipanti all'Unione, previa consultazione del Parlamento europeo. I candidati sono scelti tra personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Paesi, di istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione. Il loro mandato (rinnovabile) dura sei anni. I membri designano tra di loro il Presidente della Corte il cui mandato, anch'esso rinnovabile, è di tre anni. Per esercitare le sue funzioni, la Corte è strutturata in gruppi di *audit*, composti da unità specializzate che si occupano dei diversi settori del bilancio comunitario. Ogni membro della Corte è assegnato a un gruppo, che a sua volta è presieduto da un "*Decano*," eletto dai membri del gruppo al loro interno. In accordo con gli altri membri, il Decano provvede al buon funzionamento del gruppo e delle sue unità. Le decisioni sulle relazioni di *audit* e sui pareri, preparati all'interno dei gruppi, sono prese dalla Corte in modo collegiale mediante voto a maggioranza.

* L'*audit* (letteralmente verifica) è un processo di controllo, sistematico e documentato, finalizzato a valutare le attività rispetto agli obiettivi prefissati.

Controllo esterno finale
 Discharge procedure

La **procedura di discarico** costituisce l'elemento politico di controllo esterno dell'esecuzione del bilancio e consiste nella decisione con cui il Parlamento europeo "libera" la Commissione per la sua gestione dandole lo "scarico" sulla gestione dei fondi e chiudendo definitivamente il bilancio.

Una volta all'anno, infatti, il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio, dà atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio dell'anno $n - 2$, dopo aver esaminato la relazione annuale della Cce e le risposte della Commissione e delle altre istituzioni alle osservazioni della Corte stessa. Il Parlamento europeo può decidere di rinviare la concessione di discarico nel caso in cui non sia soddisfatto di determinati aspetti nella gestione del bilancio da parte della Commissione. Il rifiuto del discarico equivale a una richiesta di dimissioni della Commissione. La Commissione e le altre istituzioni sono tenute a dare seguito alle osservazioni formulate dal Parlamento nelle sue risoluzioni di discarico.



► **PAROLE CHIAVE / KEYWORDS**

Termine italiano	English term	English explanation
Quadro finanziario pluriennale	Multiannual financial framework (MFF)	Financial framework that lays down the maximum annual amounts ('ceilings') that the European Union can spend, using own resources, in different political fields, over a period of at least 5 years.
Regime dei dodicesimi provvisori	System of provisional twelfths	A procedure whereby the European Community, if the budget is not approved, can nonetheless fund the necessary expenditure by reference to the last set of accounts that was regularly approved.
Procedura di discarico	Discharge procedure	Political elements of external control over the implementation of the budget, consisting in the decision by the European Parliament to discharge the Commission from implementing the budget, granting it the 'discharge' for budget management and bringing the financial year to a close.

Unità 5

In breve

FILE AUDIO

**Il bilancio dell'Unione europea**

Il bilancio europeo, per le sue particolarità, non può essere paragonato a un bilancio nazionale. Innanzitutto le risorse proprie comunitarie, sia per la loro natura sia per le modalità di versamento, provengono quasi esclusivamente da trasferimenti nazionali, mancando fino a oggi un'autonomia impositiva. Allo stesso modo le spese, fatta eccezione per quelle di funzionamento delle istituzioni, sono destinate a finanziare interventi decisi e spesso cofinanziati dai singoli Stati. Per queste ragioni la struttura formale del bilancio dell'Ue è diversa rispetto al bilancio dei vari Paesi membri.

Le entrate e le spese

Le entrate sono raggruppate in quattro gruppi principali: le risorse proprie tradizionali (dazi doganali), le risorse proprie basate sull'Iva (pari allo 0,5% dell'Iva riscossa dai vari Stati membri), altre risorse proprie (come le imposte sulle retribuzioni dei funzionari europei, le ammende imposte alle imprese che violano le norme sulla concorrenza ecc.) e le risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo (pari allo 0,73% del Rnl di ciascuno Stato membro). Recentemente è stata presentata una proposta che prevede l'introduzione di una nuova imposta sulle transazioni finanziarie (ispirata alla Tobin Tax). Le spese sono invece inserite in un quadro finanziario pluriennale (Qfp) che stabilisce i massimali annui che l'Ue può spendere, utilizzando le risorse proprie nell'arco di un settennio. Il Qfp traduce in termini finanziari le priorità fissate per le politiche dell'Unione, e al tempo stesso costituisce uno strumento di disciplina e pianificazione del bilancio e determina, inoltre, i limiti cui sottoporre il finanziamento del bilancio dell'Unione. In sede di Consiglio i 28 Stati membri analizzano e negoziano una posizione comune sul pacchetto Qfp.

La procedura di bilancio

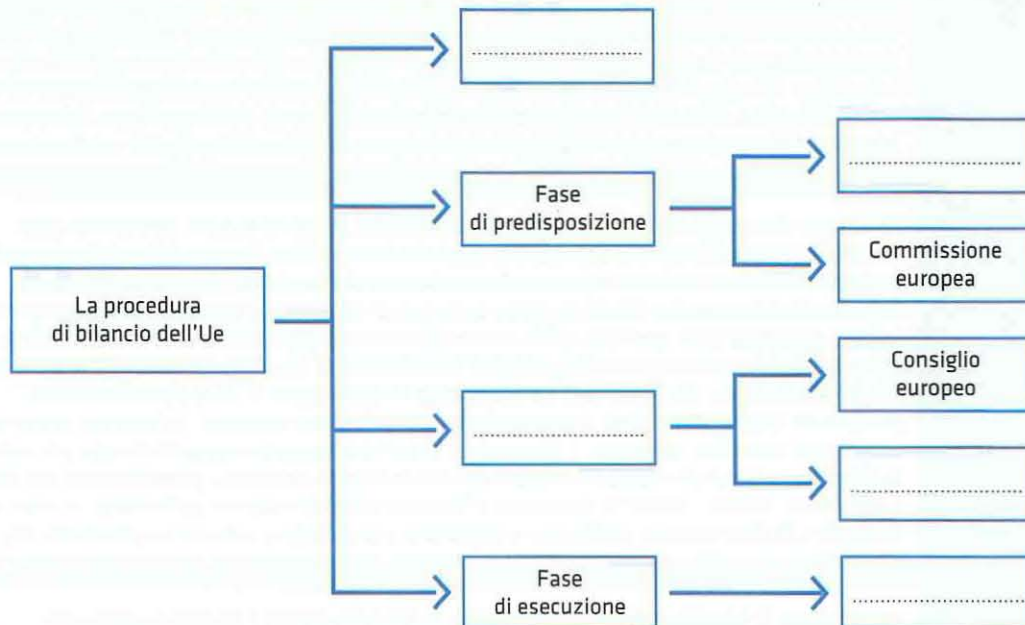
La procedura di bilancio è alquanto complessa. In estrema sintesi, l'iniziativa spetta alla Commissione, che presenta, entro il primo di settembre, un progetto di bilancio. La durata della procedura deve essere contenuta entro i quattro mesi intercorrenti tra la data di presentazione del progetto e la fine dell'anno solare, con una lettura unica da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In caso di divergenza tra le due istituzioni, si passa direttamente alla procedura di conciliazione, per favorire un riavvicinamento tra le due posizioni, con un meccanismo che, a certe condizioni, lascia l'ultima parola al Parlamento europeo, sempre che esso sia in grado di deliberare con ampia maggioranza.

Unità 5 Verifica di fine unità

AUTOVERIFICA



1 **PERCORSO LOGICO** Completa lo schema inserendo nei riquadri i termini appropriati tra quelli sotto riportati.



Fase preliminare - Fase di indirizzo - Parlamento europeo - Commissione europea - Corte dei conti - Singole istituzioni - Fase di accertamento - Fase di approvazione

2 **RIFLETTI E RISPONDI** Dopo aver studiato, rifletti sui temi proposti rispondendo alle domande o scrivendo un breve testo.

1. Esponi quali sono i principi contabili che il bilancio dell'Ue deve rispettare.
2. Illustra le fonti di entrata (o risorse proprie) dell'Unione europea.
3. Individua le principali spese inserite nel Quadro finanziario pluriennale.
4. Descrivi in che modo il Quadro finanziario pluriennale (Qfp) limita, disciplina e pianifica il bilancio dell'Unione europea.
5. Riferisci in che cosa consistono i negoziati sul pacchetto Qfp.
6. Esponi le fasi che portano all'approvazione del bilancio dell'Ue.
7. Chiarisci che cosa s'intende per controllo iniziale, interno ed esterno del bilancio dell'Unione europea.
8. Quali organi sono interessati al sistema dei controlli dell'Ue?

SPUNTI PER LA TESINA

Argomento	<i>Il bilancio dell'Unione europea</i>	
Collegamenti multidisciplinari	Italiano	Dante: Illuminismo e cosmopolitismo
	Storia	La Rivoluzione francese: diritti dell'uomo e del cittadino
	Diritto	La Costituzione europea
	Economia aziendale	Il sistema bancario europeo

DOCUMENTO

Nel Supplemento ordinario n. 88/L alla *Gazzetta Ufficiale* n. 302 del 27/12/2013, pagina 13, è contenuto il quadro generale riassuntivo del bilancio di competenza 2014-2016

A) QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO DI COMPETENZA 2014-2016 (in Euro)			
	2014	2015	2016
ENTRATE			
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE	479.223.800.000	490.108.750.000	502.400.850.000
TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	64.327.423.782	64.082.252.503	64.577.372.901
TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE CREDITI di cui RISCOSSIONE CREDITI	1.859.409.304 295.628.304	1.867.409.304 304.628.304	1.876.409.304 314.628.304
TOTALE ENTRATE FINALI	545.410.633.086	556.058.411.807	568.854.632.205
TITOLO IV - ACCENSIONE DI PRESTITI	279.682.519.138	268.034.254.396	232.175.560.660
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	825.093.152.224	824.092.666.203	801.030.192.865
SPESE			
TITOLO I - SPESE CORRENTI	534.862.497.712	531.386.349.289	534.666.554.714
TITOLO II - SPESE D'INVESTIMENTO di cui ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	54.566.341.744 15.477.915.981	38.036.841.339 856.834.906	31.661.269.044 806.834.906
TOTALE SPESE FINALI	589.428.839.456	569.423.190.628	566.327.823.758
TITOLO III - RIMBORSO PASSIVITÀ FINANZIARIE	235.664.312.768	254.669.475.575	234.702.369.107
TOTALE COMPLESSIVO SPESE	825.093.152.224	824.092.666.203	801.030.192.865
RISULTATI DIFFERENZIALI			
ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE	543.551.223.782	554.191.002.503	566.978.222.901
SPESE CORRENTI (-)	534.862.497.712	531.386.349.289	534.666.554.714
RISPARMIO PUBBLICO	8.688.726.070	22.804.653.214	32.311.668.187
TOTALE ENTRATE FINALI	545.410.633.086	556.058.411.807	568.854.632.205
TOTALE SPESE FINALI (-)	589.428.839.456	569.423.190.628	566.327.823.758
SALDO NETTO DA FINANZIARE	- 44.018.206.370	- 13.364.778.821	2.526.808.447
TOTALE ENTRATE FINALI AL NETTO DELLA RISCOSSIONE CREDITI	545.115.004.782	555.753.783.503	568.540.003.901
TOTALE SPESE FINALI AL NETTO DI ACQUISIZIONE DI ATTIVITÀ FINANZIARIE (-)	573.950.923.475	568.566.355.722	565.520.988.852
INDEBITAMENTO NETTO	- 28.835.918.693	- 12.812.572.219	3.019.015.049
TOTALE ENTRATE FINALI	545.410.633.086	556.058.411.807	568.854.632.205
TOTALE COMPLESSIVO SPESE (-)	825.093.152.224	824.092.666.203	801.030.192.865
RICORSO AL MERCATO	- 279.682.519.138	- 268.034.254.396	- 232.175.560.660

http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-finanziario/2014/Legge_di_bilancio/Allegato_Legge_di_Bilancio2014.pdf

ESERCITAZIONE

Nel documento sono indicati i risultati differenziali (Risparmio pubblico, saldo netto da finanziare, indebitamento netto e ricorso al mercato) relativi al bilancio di previsione 2014. Alla luce delle tue conoscenze storiche ed economiche prova a esaminare la tabella proposta e svolgere l'esercitazione.

1 RIPASSO PRELIMINARE

1. Evidenzia la struttura delle entrate e delle spese in base ai titoli.
2. Analizza il contenuto per ogni titolo dell'entrata e della spesa.
3. Distingui, in base alla classificazione economica la parte corrente del bilancio da quella in conto capitale.
4. Aggrega ulteriormente i titoli delle entrate e delle spese distinguendo tra correnti, finali, nette e complessive.
5. Esponi, così come stabilito nella legge di contabilità (l. n. 196/2009) i saldi o risultati differenziali.

2 ANALISI

1. Quali criticità presentano i dati dei risultati differenziali esposti nel quadro generale riassuntivo?
2. Nel caso il risparmio pubblico fosse stato negativo in che modo si poteva intervenire?
3. Quale lettura si può dare al valore del saldo netto negativo presente in tabella?
4. Il valore del ricorso al mercato è particolarmente elevato. Quali implicazioni comporta?
5. Se si considera la serie storica dei risultati differenziali (che è possibile consultare sul sito della Ragioneria Generale dello Stato nella pagina relativa al Bilancio in rete), che cosa è possibile evidenziare da un punto di vista storico e statistico?

3 SINTESI

1. Utilizzando un foglio di calcolo, tipo Excel, costruisci con i dati a disposizione (serie storica) l'andamento dei risultati differenziali nel periodo 2003-2014.
2. Con i dati ottenuti costruisci utilizzando il medesimo software, un istogramma rappresentativo dell'andamento storico per ogni risultato differenziale.
3. Con i dati riportati in tabella ricostruisci le politiche adottate dai vari Governi e gli interventi adottati per migliorare i saldi di bilancio.

4 CONCLUSIONI

Dalla lettura dei grafici che hai costruito interpreta i dati del quadro generale riassuntivo per il 2014 e prospetta i futuri scenari.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

bcache.googleusercontent.com/search?q=cache:gScuZkQD7aoJ:www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-finanziario/2014/Legge_di_bilancio/Legge_di_Bilancio_2014_Testo.pdf+&cd=2&hl=it&ct=clnk&gl=it

http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Bilancio-finanziario/2014/Legge_di_bilancio/Allegato_Legge_di_Bilancio2014.pdff

http://dwrsgweb-lb.rgs.mef.gov.it/DWRGSXL/pages/dlb/ms_popup.jsp?index=0&type=rep&video=00



Griglia di valutazione



Economic and monetary union (EMU) means greater coordination of the Member States' economic policies at European level and a commitment to avoid excessive budgetary deficits (Stability and Growth Pact). It is an integral part of the work to complete the internal market. EMU led to the introduction of a single currency: the euro. Since January 1st 1999, the European Central Bank (ECB) has been responsible for **steering*** European monetary policy.

* **Steering:** (v. to steer) to direct the course of something, to conduct.

* **Further:** more distant in degree, time, or space.

* **Resilient:** having resilience; able to spring back to an original form or position after compression, stretching, etc.; flexible.

* **Savings:** money saved for future use.

* **Affordable:** to be able to do or spare something, without incurring financial difficulties or without risk of undesirable consequences.

* **Set up:** to begin or enable (someone) to begin (a new venture), as by acquiring or providing means, equipment, etc.

* **Credit crunch:** a period during which there is a sudden reduction in the availability of credit from banks and other lenders.

The EU countries coordinate their national economic policies so that they can act together when faced with challenges such as the current economic and financial crisis. 17 countries have pushed coordination even **further*** by adopting the euro as their currency.

All EU countries are part of the **economic and monetary union (EMU)**, the framework for economic cooperation. The joint aims are:

- promote growth, jobs and a higher level of social welfare for all;
- respond to global economic and financial challenges in a coordinated way;
- make EU countries more **resilient*** to external shocks.

Coordinated response to the crisis

Since the current financial and economic crisis began in October 2008, national governments, the European Central Bank (ECB) and the Commission have been working together to:

- restore stability and create the right conditions for growth & job creation;

- coordinating intervention and supporting banks;
- protect **savings***;
- maintain a flow of **affordable*** credit for businesses and households;
- put in place a better system for financial governance.

To preserve the EU's financial stability and resolve tensions in euro area sovereign debt markets, the EU has also **set up*** a safety net for EU members in difficulty: the **European Stability Mechanism (ESM)** now replaces former temporary tools and is the world's largest international financial institution. Together with contributions from the International Monetary Fund (IMF) it disposes of a financial stability capacity of up to €750 billion.

The benefits of the euro

Having the euro as a common currency for a large part of Europe made it easier for the EU to react to the global **credit crunch*** in a coordinated way and provided more stability than would otherwise have been possible. For example, the ECB was able to reduce interest rates for the entire euro area so banks throughout the EU now have the same conditions for borrowing from, and lending money to, each other. Being in the euro area is a guarantee of price stability. The ECB sets key interest rates at levels designed to keep euro area inflation below 2% in the medium term. It also manages the EU's foreign exchange reserves and can intervene in foreign exchange markets to influence the exchange rate of the euro.

Source: ec.europa.eu.

QUESTIONS

1. Why the Economic and Monetary Union was created?
2. What are the subjects involved in the coordination of the economic policies of the Union and the Member States?
3. What is the European Stability Mechanism?
4. What are the economic benefits of the euro?
5. How will the euro promotes price stability?