

I limiti del diritto al bilancio e i loro mutamenti

di Antonio Pedone

Democrazia e bilancio pubblico
Secondo convegno nazionale di contabilità pubblica
28–29 novembre 2019
Aula Baratto – Ca' Foscari

Il contenuto, l'attribuzione (formale o effettiva) e l'esercizio del *diritto–potere di bilancio* dipendono dal grado di:

–conoscibilità–trasparenza

– prevedibilità

– controllabilità–manovrabilità

– valutabilità

delle scelte–decisioni–grandezze di bilancio.

Questi vari elementi sono influenzati da trasformazioni profonde per quanto riguarda:

- Dimensione e composizione del bilancio e struttura delle principali voci di entrata e spesa pubblica.
- Funzioni e obiettivi assegnati al bilancio.
- Rapporti tra politica di bilancio e altri strumenti della politica economica.

Questi elementi, e le loro trasformazioni, sono spesso intrecciati tra di loro in maniera e misura diversa nei singoli paesi e nei vari periodi.

La scarsa *trasparenza* è stata considerata da tempo un limite sostanziale del diritto al bilancio solennemente proclamato nelle moderne democrazie rappresentative.

«Viene finalmente il momento, nel quale è riconosciuto in modo pieno e solenne a tutti i cittadini il diritto di votare l'imposta e di conoscerne gli impieghi; viene il momento, in cui una suprema magistratura è incaricata, non-solo di controllare l'opera contabile di tutti gli agenti dell'amministrazione, ma ancora di invigilare a che la legge del bilancio, votata dai rappresentanti del popolo, riceva dal potere esecutivo precisa attuazione; viene il momento, in cui le discussioni finanziarie sono fatte pubblicamente e commentate in ogni angolo del paese dalla stampa, la grande modellatrice dell'opinione pubblica. Da quel momento non si è cessato di celebrare il diritto al bilancio come una stupenda conquista del popolo, come "il più invalidato e temibile dei suoi diritti". Da quel momento ogni scrittore di materie politiche si è creduto in obbligo di congratularsi col popolo del grande progresso compiuto ...

... Pur troppo ciò non è che una madornale esagerazione. Un grande progresso, sotto l'aspetto formale, anche qui, come in altri parti della vita pubblica, si è compiuto. Ma è stato altrettanto importante il progresso materiale? È proprio vero che il popolo è riuscito finalmente a conoscere le sue contribuzioni e gli impieghi di esse? ...

... Chi voglia parlare con sincerità deve rispondere negativamente. Il bilancio moderno rimane alla grande massa del popolo, alla stampa, alla maggior parte del Parlamento, una regione buia, misteriosa, piena di sorprese». (Puviani A. *Teoria dell'illusione finanziaria*, 1903, 1973, p.80).

Puviani attribuisce i limiti *sostanziali* del diritto al bilancio alla scarsa conoscibilità delle grandezze di bilancio, al fatto che «i bilanci abbiano conservata, anzi acquistata, una struttura contabile estremamente ponderosa e spesso di difficile comprensione», e che «il bilancio moderno. in tutto il suo insieme è un vasto ed intricato viluppo di cifre, di conti, di materie diverse, di questioni disparate», ... contenente «magiche esposizioni finanziarie».

La persistente attualità di questi problemi (relativi ai limiti posti alla democrazia di bilancio dalle difficoltà di orientarsi nel “labirinto dei conti pubblici”) è testimoniata dal continuo dibattito su quali e quante informazioni di finanza pubblica vadano fornite, sui contenuti e gli scopi delle varie rappresentazioni contabili dei dati di bilancio, e sul ricorso a svariate forme di espedienti, stratagemmi e trovate contabili.

Di tutto ciò si tratterà ampiamente nella sessione terza di domani mattina, alla quale pertanto si rinvia.

Il grado di *trasparenza–conoscibilità* del bilancio, ritenuto limitato e insufficiente già quando la sua dimensione era relativamente piccola (poco più del 10% del PIL intorno al 1900) e la sua composizione era costituita prevalentemente da poche categorie omogenee di entrata e spesa pubblica, viene a ridursi in misura ancor più rilevante quando la sua dimensione viene ad accrescersi enormemente (superando il 40% e avvicinandosi al 50% del PIL nel corso degli ultimi decenni) per effetto soprattutto dell'espansione di voci di entrata e di spesa sempre più eterogenee e non più determinabili in somma certa ma dipendenti da relazioni bilaterali instabili con l'andamento di variabili esterne e con il comportamento degli operatori privati.

Sono diverse le conseguenze, soprattutto in termini di prevedibilità e controllabilità, del passaggio da un bilancio pubblico di dimensioni limitate e approssimativamente certo e controllabile quale è stato sino alla seconda guerra mondiale (salvo eventi eccezionali, quali quelli bellici o la grande crisi), a un bilancio molto grosso le cui voci di spesa e di entrata risentono in misura rilevante dell'influenza di numerosi fattori esterni di natura demografica, economica, sociale, politica e istituzionale (nel successivo elenco ne sono indicati alcuni in via esemplificativa) e dal comportamento dei singoli cittadini contribuenti e fruitori dei servizi pubblici.

Fattori influenzanti (e influenzati da) i mutamenti quantitativi e qualitativi del bilancio rendendone più problematica la conoscibilità, prevedibilità e controllabilità

- **demografici:** struttura per età, aspettative di vita (per spesa pubblica per istruzione, previdenza, sanità, trattamenti tributari, ...)
- **economici:** livello e tasso di crescita del PIL
estensione dei settori base e del sovrappiù libero
strutture produttive e occupazionali
distribuzione del reddito e della ricchezza
innovazione tecnologica e digitalizzazione
fluttuazioni cicliche
tasso di inflazione
risorse e ambiente naturale
dotazioni infrastrutturali
- **sociali:** organizzazioni familiari e di gruppo
suddivisione in classi e categorie
forme di rappresentanza sindacale
evoluzione Stato sociale
- **politici:** eventi bellici e tensioni internazionali (*displacement effect*)
estensione del suffragio elettorale e ruolo del Parlamento
orientamenti ideologici (liberismo-statalismo)
ruolo dei partiti e tipo di partiti (di massa, ...)
forme di aggregazione e regimi di coalizione
forme di organizzazione e di azione dei gruppi di pressione
forme di acquisizione del consenso e ruolo dei media
- **istituzionali:** forme di Stato (unitari, federali, regionali)
sistemi elettorali (proporzionale, maggioritario, misto)
forme di governo (parlamentare, presidenziale, mista)
processo di bilancio (cfr. Regole procedurali di bilancio)

} Disponibilità di *tax handles*

L'analisi di questi diversi fattori, delle loro trasformazioni e della loro reciproca influenza con le scelte-decisioni-grandezze di bilancio è essenziale non soltanto per comprenderne la configurazione effettiva che assumono nei singoli paesi nei vari periodi, ma anche per valutare le motivazioni, le configurazioni e gli effetti delle regole di bilancio nelle varie circostanze prevalenti in ciascun paese.

Una prima conseguenza è che la presenza di una complessa e reciproca influenza tra l'andamento dell'economia, i comportamenti degli operatori e le grandezze dei bilanci moderni, fa sì che la formulazione e il rispetto di una qualsiasi regola riferita ai saldi di bilancio e all'evoluzione del debito presuppone la disponibilità di un modello soddisfacente con cui formulare e stimare le relazioni reciproche tra bilancio pubblico ed economia, e di metodi di previsione che garantiscano al meglio la congruità delle valutazioni, sia degli oneri futuri delle leggi di spesa pluriennali, sia dei mezzi di copertura per essi indicati, sia degli effetti di variazioni di specifiche voci di entrata e di spesa pubblica.

Una seconda conseguenza è che la stima di tutte le principali grandezze di bilancio andrebbe formulata in termini probabilistici.

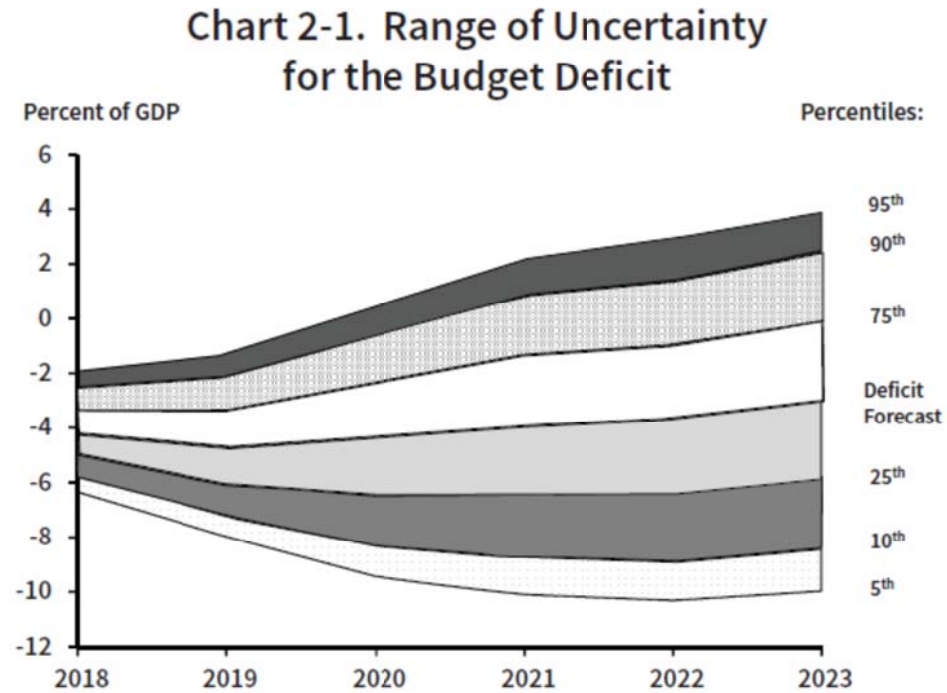
Due esempi riferiti a due parametri ritenuti rilevanti, sia pure con specificazioni che possono essere molto differenti, nel valutare la politica di bilancio: il deficit (con riferimento al governo federale degli Stati Uniti d'America) e il debito pubblico (riferito al caso italiano).

La grande incertezza della previsione del deficit di bilancio (1)

“The deficit is projected to be 3.0 percent of GDP in 2017, but has a 90 percent chance of being within a range of a surplus of 3.8 percent of GDP and a deficit of 9.8 percent of GDP” (Office of Management and Budget (2012), *Fiscal Year 2013. Analytical Perspectives*, Washington, D.C., p. 28).

Nel 2017 il deficit è risultato pari al 3,5% del PIL (OMB, *Historical Tables*, Tab. 1.2 – *Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses and Deficits as Percentages of GDP 1930-2024*).

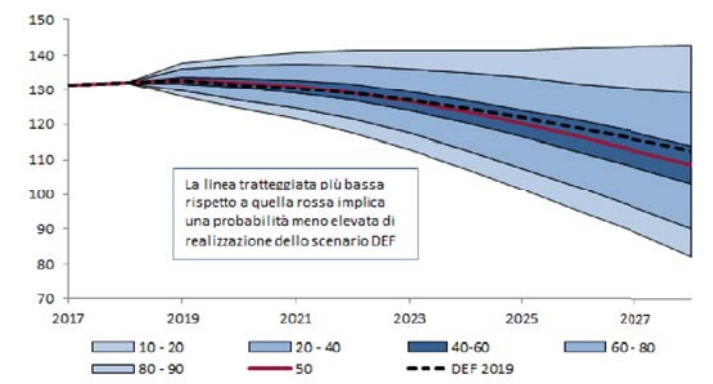
La grande incertezza della previsione del deficit di bilancio (2)



Fonte: OMB, *Budget of the US Government, FY 2019, Analytical Perspectives*, p. 19.

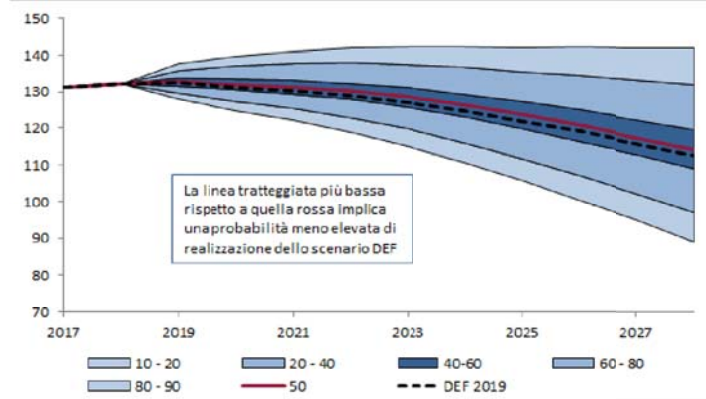
La grande incertezza della previsione del debito pubblico

Fig. 3.6 – Analisi stocastica con *shock* permanenti: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019.

Fig. 3.5 – Analisi stocastica con *shock* temporanei: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019.

L'UPB fornisce grafici di un ventaglio probabilistico dell'andamento del rapporto debito/PIL costruito sulla base della stima di 5000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito (cfr. UPB, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019*, pp. 71-74).

Una terza conseguenza è che gli elevati margini di incertezza possono indurre in tentazione di sovrastimare o sottostimare l'evoluzione di alcune variabili esterne o i comportamenti dei cittadini nei confronti del prelievo dei tributi e delle prestazioni di risorse e servizi pubblici.

Diviene così difficile, ma bisogna sempre pur farlo, analizzare gli scostamenti fra previsioni iniziali di bilancio e varie fasi delle singole voci di entrata e di spesa, e attribuire tali scostamenti a cause specifiche eventualmente rimuovibili o riducibili in qualche modo (salvo ricorrere alla tripartizione proposta da Piero Giarda tra normali "errori di previsione", il prevalere di "speranze programmatiche" e l'impiego di vere e proprie "malefatte procedurali").

Per ovviare a talune di queste difficoltà, in molti paesi si è affidato a organi tecnici, spesso interni alle strutture parlamentari e governative, il compito di validare gli scenari di previsione e di formulare le relazioni tecniche sugli effetti di bilancio dei singoli provvedimenti.

Ad esempio, nel caso italiano, all'Ufficio Parlamentare di Bilancio è stata affidata la validazione (che però si limita al primo anno e non si estende al biennio successivo della proiezione triennale) del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico su cui si basano DEF e NADEF.

Rimane più complessa la previsione degli effetti delle singole misure di intervento, sia dal lato della spesa che dell'entrata, i quali possono essere diversi non soltanto secondo la dimensione quantitativa e la natura delle misure, ma anche secondo il momento e le modalità con cui sono annunciate, proposte, approvate, attuate e controllate.

Complessità accresciuta dalla disintegrazione dei regimi generali e il diffondersi di regimi speciali con la continua espansione di trattamenti differenziati sia dal lato della spesa (es. pensioni) che dei tributi (es. imposte sul reddito), che limitano sempre più la manovrabilità effettiva degli strumenti di bilancio.

I problemi legati alla più difficile prevedibilità e controllabilità–manovrabilità delle grandezze di bilancio sono divenuti ancor più rilevanti quando alla tradizionale funzione giuridico–contabile autorizzativa si è affiancata ed è divenuta prevalente nel dibattito politico la funzione economica del bilancio quale strumento di politica macroeconomica e microeconomica.

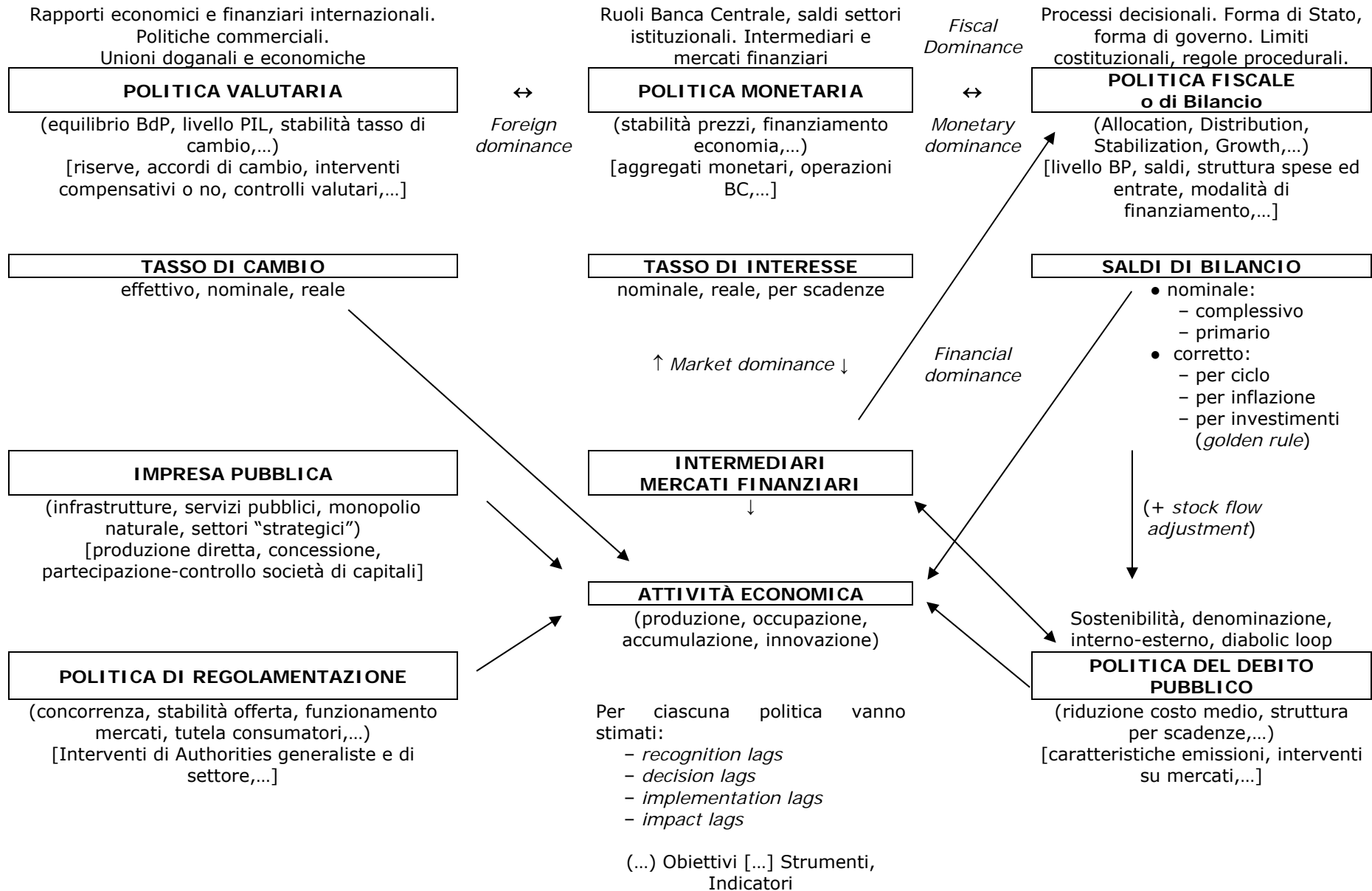
L'attribuzione al bilancio di una funzione (macro)economica si è venuta definendo con lo sviluppo degli schemi di contabilità economica nazionale nel periodo tra le due guerre mondiali e, con la diffusione del pensiero keynesiano, si è affermata nel secondo dopoguerra (ad esempio, istituzionalizzandosi negli USA con *l'Employment Act* del 1946).

Nel caso italiano, è durante gli anni Sessanta del secolo scorso che si afferma l'esigenza di assegnare al bilancio anche una funzione in materia di programmazione economica di breve periodo (anticongiunturale) e di medio-lungo periodo (per lo sviluppo).

Un lungo accidentato percorso costituito dall'introduzione di numerose profonde innovazioni alla struttura e al processo di bilancio, le cui tappe principali, oltre ai trattati europei e alle riforme costituzionali, vanno dalla l. 62/1964 alla 168/1978, alla 362/1988, alla 196/2009, fino alla 163/2016.

Tutte queste norme riflettono e cercano di fronteggiare i diversi limiti al contenuto-attribuzione-esercizio del diritto al bilancio derivanti dai mutati rapporti tra la politica di bilancio e le altre principali politiche di intervento pubblico in economia (cfr. schema), e delle conseguenti modifiche nell'ordine di priorità degli obiettivi assegnati alla politica di bilancio.

POLITICHE DI INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA



Soltanto alcuni cenni sulle modifiche dei rapporti tra politica valutaria, monetaria e fiscale dei rapporti tra saldi di bilancio e debito pubblico, e sulle conseguenze che hanno avuto sul contenuto, l'attribuzione e l'esercizio del diritto al bilancio.

Conviene partire dal quartetto inconciliabile (di Tommaso Padoa Schioppa) tra:

- libertà commerciale
- libertà dei movimenti di capitale
- tassi di cambio stabili
- autonomia della politica monetaria ed economica nazionale.

(Dopo il quale si sono sviluppate le varie trinità incompatibili delle economie aperte e quelle specifiche dell'Unione Monetaria Europea: rinvio).

Il funzionamento del sistema di Bretton Woods: cambi stabili (fissi ma aggiustabili, con asimmetrie); controllo valutario sui movimenti di capitale; autonomia delle politiche economiche nazionali non sempre pienamente sfruttata per vari motivi; ricorso al finanziamento monetario del Tesoro in regime di *fiscal dominance*.

La svolta degli anni Settanta (1971: abbandono del sistema di Bretton Woods; 1973 e 1979: shock petroliferi con fortissimo aumento dei prezzi del petrolio e di altre materie prime; 1979: il neo-nominato Presidente della Federal Reserve accentua l'orientamento anti-inflazionistico della politica monetaria; 1979: l'Italia entra nel Sistema Monetario Europeo e, nel 1981, avviene il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro.)

Insieme ai mutati termini di riferimento teorici, questa svolta altera profondamente: sia i rapporti e i problemi di coordinamento della politica di bilancio con la politica monetaria (passando da un regime di *fiscal dominance* a uno di *monetary dominance*), valutaria e del debito pubblico, ma anche con la politica di regolamentazione e dell'impresa pubblica; sia il contenuto e l'ordine di priorità degli obiettivi perseguiti con l'azione di bilancio, sia i vincoli interni e internazionali che ne condizionano la formulazione e l'efficacia, sia gli strumenti via via adoperati per perseguire gli obiettivi riformulati tenendo conto della concreta configurazione dei vincoli.

L'obiettivo centrale della politica macroeconomica di bilancio si sposta così dalla stabilizzazione e dal sostegno della crescita economica (che si ritiene possano essere meglio e più compiutamente perseguiti dalla politica monetaria e da riforme strutturali che assicurino il buon funzionamento dei mercati) al controllo dei saldi di bilancio ai fini della sostenibilità del debito pubblico.

La nuova ortodossia affermatasi negli anni Ottanta per tutto il lungo periodo della Grande Moderazione ha influenzato, insieme alla dottrina sociale di mercato, i Trattati sull'Unione Monetaria Europea. In essi, l'indisponibilità della politica valutaria e monetaria da parte dei singoli Stati Membri sposta l'onere dell'eventuale politica di stabilizzazione (per affrontare shock esogeni asimmetrici) sulla politica di bilancio.

L'autonomia delle politiche nazionali di bilancio, nonostante il previsto divieto di salvataggio (*crowding-out*), veniva limitata da regole numeriche vincolanti introdotte, sia per una sfiducia sul piano analitico e operativo nell'impiego discrezionale del bilancio come strumento di regolazione macroeconomica e per una corrispondente eccessiva fiducia nell'azione degli stabilizzatori automatici, sia per una serie di diversi motivi specifici.

Motivi dell'introduzione di regole di bilancio numeriche nell'UME (1)

Un primo gruppo di motivi per l'introduzione di regole di bilancio numeriche e procedurali comuni nell'ambito dell'UME è legato a:

- i limiti di efficacia della disciplina fiscale imposta dal mercato perché “troppo debole e lenta o troppo repentina e travolgente”, in particolare in un'Unione Monetaria dove ciascun singolo Stato membro risente meno, in termini di costo del finanziamento, di una condotta di bilancio poco prudente;
- l'esigenza di evitare che si creino situazioni in cui i divieti di salvataggio previsti dal trattato potrebbero non funzionare;
- l'esigenza di mantenere condizioni favorevoli per una politica monetaria indipendente e credibile nel garantire la stabilità dei prezzi;
- il mantenimento della credibilità della politica di bilancio per garantire la sostenibilità del debito pubblico, scongiurando crisi finanziarie ed evitando costose politiche di riaggiustamento dei conti pubblici.

Motivi dell'introduzione di regole di bilancio numeriche nell'UME (2)

Ulteriori motivi di carattere generale e specifico per i paesi appartenenti all'UME sono stati quelli di:

- aiutare i politici a “legarsi le mani” e a rinunciare a comportamenti opportunistici connessi al problema di “risorse comuni” tipico del processo di decisione del bilancio pubblico;
- affrontare le pressioni sui conti pubblici derivanti dall'invecchiamento della popolazione di molti paesi europei;
- accomodare le spinte alla riduzione della pressione tributaria derivanti dalla concorrenza fiscale internazionale e dai processi di erosione delle basi imponibili;
- assicurare il principale paese dell'UME.

Oltre alla varietà dei motivi ispiratori, le regole numeriche di bilancio dell'UME presentano ambiguità per quanto riguarda l'esatto perimetro degli enti cui si applicano sia la determinazione quantitativa del loro oggetto (ad esempio il calcolo del reddito potenziale richiesto per determinare il saldo corretto per il ciclo, o la stima delle passività implicite). Anche su questo si rinvia ai lavori della III sessione.

Infine, le regole di bilancio dell'UME presentano, come tutte le regole, tre *trade-off* o dilemmi fondamentali tra:

- semplicità-comprensibilità e raffinatezza-complicazione (manipolabilità?);
- rigidità-stabilità delle regole e flessibilità-adattabilità a circostanze;
- uniformità-automaticità e selettività-discrezionalità.

La considerazione di questi *trade-off* può aiutare a spiegare l'interminabile quotidiano dibattito su, ad esempio, la definizione di circostanze o eventi eccezionali, il ricorso a diverse clausole di flessibilità, la scelta di vari indicatori utilizzati per trattamenti differenziati tra Stati Membri.

E' da valutare in che misura le soluzioni adottate abbiano influenzato la credibilità, accettabilità-rispetto, ed efficacia delle regole di bilancio.

In definitiva, le regole di bilancio numeriche, comunque formulate, pongono limiti diversi al (contenuto-attribuzione-esercizio del) diritto-potere di bilancio secondo:

- la prevalenza dell'uno o dell'altro dei vari motivi che hanno portato alla loro introduzione;
- i vari principi contabili convenzionali e i metodi statistici di calcolo dei vari possibili oggetti (deficit, debito, spesa) che costituiscono i termini di riferimento delle regole stesse;
- l'effettiva configurazione e soluzione dei *trade-off* presenti in qualsiasi regola di bilancio numerica;
- i rapporti tra organi tecnici e amministrativi, istituzioni politiche nazionali e internazionali, magistrature, gruppi di interesse organizzati.

In questa breve esposizione si sono esaminate alcune delle cause principali delle continue e talvolta profonde modifiche del contenuto e dei limiti del diritto-potere di bilancio.

Molte di queste cause influenzano anche, e sono influenzate da, l'attribuzione del diritto-potere di bilancio ai diversi attori: assemblee parlamentari, governi, magistrature, organismi internazionali e sovranazionali, mercati, gruppi di interesse, tecnici ed esperti, mezzi di informazione e comunicazione, Considerando il loro esercizio effettivo di questo diritto-potere si può avere un quadro un po' più chiaro anche se abbastanza complesso del rapporto tra democrazia e bilancio pubblico e dei relativi attuali problemi e soluzioni praticabili.

(Meno di 10) INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- Cangiano M., T. Curristine e M. Lazare (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Washington, International Monetary Fund.
- Degni M. e P. De Ioanna (2017), *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, Castelvecchi.
- Di Maio A. e U. Marani (a cura di) (2017), *Politiche economiche e crisi internazionale. Uno sguardo sull'Europa*, Roma, L'asino d'oro.
- Forte F. (1985), *Il bilancio nell'economia pubblica. Tomo I: Teoria generale del bilancio pubblico*, Milano, Giuffrè.
- Garrett E., E.A. Graddy and H.E. Jackson (eds.) (2008), *Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- Izzo L., A. Pedone, L. Spaventa, F. Volpi, (1970), *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Milano, Franco Angeli.
- Schick A. (2007), *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Third Edition.
- Tanzi V. (2018), *Termites of the State. How Complexity Leads to Inequality*, Cambridge University Press.
- Wildavsky A. (1978, 1975), *Bilancio e sistema politico*, Milano, Franco Angeli.