



TEMA

# 2

## Il bilancio dello Stato



Fu nel Medioevo che si affermò in Inghilterra il [diritto al bilancio](#).

### 1. Le origini storiche

Tra i documenti della manovra economica realizzata ogni anno dal Governo rientra il bilancio.

Il **#bilancio pubblico** è un documento contabile, con forma di legge, in cui sono indicate le entrate e le spese dello Stato relative a un determinato periodo di tempo.

Il **bilancio** non è un'invenzione dell'economia moderna: lo utilizzavano anche le città-stato dell'antichità. I Greci e i Romani, abituati a riscuotere entrate per sovvenzionare le loro opere pubbliche, registravano spese ed entrate su specifici documenti contabili, che rappresentano gli "antenati" dei moderni bilanci. Questi documenti avevano però soltanto un'impostazione di tipo consuntivo, si riferivano cioè alle entrate e alle spese sostenute in un certo periodo; non avevano invece la finalità previsionale che contraddistingue i bilanci moderni.

**Il diritto al bilancio** Il diritto al bilancio nacque nel Medioevo, in Inghilterra, con la **Magna Charta Libertatum** del 1215, documento tramite cui i rappresentanti delle contee inglesi imposero al sovrano l'obbligo di sottoporre ad approvazione le spese e le entrate del suo regno. Si affermò dunque una specifica relazione tra tassazione e rappresentanza. Il dovere di sottoporre il bilancio al controllo popolare si affermò molto più tardi: con la nascita dello **Stato di diritto**, quindi dopo la rivoluzione francese, fu sancito il diritto dei cittadini di approvare, tramite le loro assemblee di rappresentanza, le scelte economiche operate dagli organi di potere utilizzando denaro della collettività.

**L'evoluzione del bilancio dallo Stato liberale allo Stato sociale** Se ai tempi dello Stato liberale la funzione del bilancio era minimale, soprattutto per la mancanza di spese pubbliche destinate a investimenti (lo Stato, in

conformità al pensiero liberista, non interveniva in economia), con l'avvento dello Stato sociale nel XX secolo cambiarono profondamente le dimensioni dell'intervento pubblico, volto sia a sostenere la domanda globale sia a redistribuire il reddito a favore dei soggetti più deboli. In conseguenza di ciò il bilancio venne ad assumere una connotazione più complessa e articolata, data la necessità di rendere conto ai cittadini dei criteri adottati nelle spese pubbliche sociali e in conto capitale.

**Le funzioni del bilancio** Nel nuovo contesto storico, iniziato con lo Stato di diritto, il bilancio pubblico risponde essenzialmente a tre funzioni:

- la **funzione tecnico-contabile**, legata alla registrazione delle entrate e delle spese pubbliche;
- la **funzione giuridico-amministrativa**, in quanto il popolo, attraverso la consultazione del bilancio, può controllare l'operato del Governo;
- la **funzione politica**, perché attraverso il bilancio gli organi di governo impostano l'attività economica e sociale dello Stato; è infatti attraverso l'impostazione delle spese e delle entrate che le autorità pubbliche decidono quali misure adottare in materia di politica economica, soprattutto di natura fiscale.



#### Fermiamoci a riflettere

1. In che senso l'impostazione del bilancio pubblico risponde al principio di solidarietà?
2. Il termine "bilancio", oltre che in riferimento ai conti dello Stato, è utilizzato in molti altri contesti della vita reale. Fanne qualche esempio.

## 2. I principi del bilancio

Il bilancio dello Stato, oltre ad avere una funzione informativa sull'andamento dell'attività finanziaria pubblica e, di conseguenza, a consentire un controllo politico sull'operato del Governo, svolge anche un importante **ruolo progettuale** relativo alle misure economiche da adottare nell'interesse del Paese.

Per rispondere a queste funzioni il bilancio pubblico deve rispettare alcuni principi fondamentali:

- **universalità:** il bilancio deve indicare *tutte le spese e tutte le entrate*. Sono pertanto vietate le cosiddette "gestioni extra-bilancio", vale a dire operazioni finanziarie gestite dalla Pubblica amministrazione fuori dal bilancio. In tal modo è possibile avere un quadro esauriente e chiaro delle attività dello Stato;
- **integrità:** le entrate e le spese vanno registrate nel loro intero ammontare, senza compensazioni tra voci in entrata e voci in uscita. L'obiettivo è quello di evitare che possano sfuggire alcune fonti di spesa e di entrata e di conoscere così la misura esatta del carico tributario;
- **veridicità:** il bilancio deve contenere precise indicazioni relative all'erogazione delle spese registrate e all'introito delle entrate previste. In base a questo principio, in altre parole, sono vietate *operazioni di sovrastima delle entrate o di sottostima delle uscite*;
- **specializzazione:** in base a questo criterio le entrate e le spese devono essere indicate nel bilancio *in modo analitico e dettagliato*, così da riportare in modo estremamente preciso l'operato del Governo in materia economica. Gli organi che sovrintendono alla gestione del bilancio non possono dunque assumere impegni per importi superiori a quelli stanziati (*divieto di storni*);
- **pubblicità:** il bilancio deve essere portato a *conoscenza della collettività*. Ciò avviene, come per tutte le altre leggi, tramite pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana;
- **annualità:** il bilancio viene redatto ogni anno, allo scopo di consentirne la valutazione periodica e di impostare al meglio le politiche economiche future alla luce dei risultati raggiunti. Il principio di annualità è previsto dal primo comma dell'**art. 81 Cost.**, in cui si afferma che: «Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo». Tale principio porta a considerare due concetti, quelli di anno finanziario e di esercizio finanziario.

L'anno finanziario indica il periodo di tempo cui si riferisce la gestione del bilancio e corrisponde nel nostro Paese all'anno solare; l'esercizio finanziario, invece, corrisponde all'insieme di operazioni sia di pagamento sia di riscossione realizzate dallo Stato in un determinato periodo.

Fermiamoci a riflettere

1. In che senso, secondo te, il bilancio dello Stato svolge un ruolo progettuale in ambito economico e politico?
2. Per quale ragione, a tuo parere, il principio di pubblicità del bilancio riveste un ruolo di fondamentale importanza in democrazia e nello Stato di diritto?

## 3. L'analisi costi-benefici

Conosciamo dallo studio dell'economia in che cosa consista, per un'impresa privata, l'**analisi costi-benefici**: prima di procedere a un investimento l'imprenditore valuta nel modo più oggettivo possibile quali possano essere i vantaggi e quali i costi dell'iniziativa, procedendo alla sua attuazione non solo se i benefici attesi risulteranno superiori alle spese, ma anche se lo saranno in misura maggiore rispetto a quelli che si potrebbero ottenere da iniziative alternative.

Il comportamento dello Stato, quando deve procedere a investimenti, segue la stessa impostazione delle imprese private, con la differenza sostanziale che il confronto viene attuato non solo tra costi e ricavi economici, ma anche tra costi e benefici di natura sociale.

L'analisi costi-benefici attuata dallo Stato corrisponde a una valutazione delle esternalità sia positive sia negative che un investimento pubblico può determinare sull'economia e sulla società.

Gli organi dello Stato preposti agli interventi economico-finanziari procedono a questa analisi valutando quale progetto privilegiare tra quelli possibili, valutandone in particolare l'efficienza e l'equità, i costi presunti, i ricavi attesi e il tasso di rendimento.

**Le fasi dell'analisi costi-benefici** L'analisi costi-benefici si articola in alcune specifiche fasi:

- **individuazione dei costi e dei benefici**, tenendo conto del contesto economico e sociale in cui si inserisce il progetto. Devono essere presi in considerazione non soltanto i *costi* e i *benefici diretti*, che riguardano il soggetto che gestisce l'opera (per esempio i costi di realizzazione e le entrate realizzate grazie all'erogazione del servizio finale), ma anche i *costi e i benefici indiretti*, relativi a soggetti diversi da quello cui compete la realizzazione dell'opera (come i costi relativi a opere integrative o, come esempio di benefici, il miglioramento del benessere sociale e della qualità ambientale);
- **previsione quantitativa dei costi e dei benefici**, che richiede la stima delle spese e dei ricavi in termini monetari, tenendo presenti le variazioni che possono verificarsi da questo punto di vista tra il momento in cui si delibera l'intervento progettuale e quello della sua effettiva conclusione;
- **valutazione del tasso di rendimento atteso**, che richiede l'analisi delle ricadute di natura sia economica sia sociale del progetto e, quindi, la sua convenienza o meno rispetto ad altre alternative.

**ESEMPIO** Lo Stato valuta la possibilità di procedere in una zona montana alla costruzione di un ponte che consenta di superare un corso fluviale accorciando le distanze tra alcuni centri urbani. Dovrà valutare, come costi, l'impegno economico dell'opera, il disagio temporaneamente causato al traffico, le infrastrutture che si devono realizzare in attesa del completamento del ponte; come benefici il miglioramento delle comunicazioni, l'impatto positivo sulle attività produttive, la riduzione di inquinamento ambientale, la soddisfazione degli abitanti della zona interessata. È evidente che la scelta degli operatori pubblici non ricadrà necessariamente sull'opera meno costosa, ma su quella che avrà maggiori ricadute positive sotto l'aspetto economico e sociale.





**L'obbligatorietà dell'analisi costi-benefici** L'analisi costi-benefici per le opere pubbliche è **obbligatoria per legge**. In particolare il d.p.c.m. 3 agosto 2012 stabilisce che essa è la principale metodologia di valutazione degli investimenti pubblici proposti e realizzati dalle amministrazioni centrali dello Stato. L'obbligo di procedere all'analisi costi-benefici è indipendente dalla dimensione delle opere, sia pure con una certa flessibilità.

**ESEMPIO** Le opere inferiori ai 10 milioni di euro si possono basare su studi di fattibilità semplificati, mentre quelle superiori ai 10 milioni di euro richiedono sia lo studio di fattibilità sia l'analisi costi-benefici.

#### Fermiamoci a riflettere

1. Con riferimento alla tua esperienza, fai alcuni esempi in cui ti sei trovato/ti trovi a fare una scelta ragionata dopo un'attenta analisi dei costi e dei benefici di una determinata situazione.
2. Come giudichi l'obbligatorietà dell'analisi costi-benefici per le opere pubbliche? Perché?

## 4. La manovra economica

Ogni anno il Governo predispone una serie di documenti che servono a delineare gli obiettivi economici dello Stato e le strategie per realizzarli. L'insieme di tali documenti corrisponde alla **manovra economica**.

**La manovra economica** è l'insieme dei documenti e degli atti normativi attraverso i quali lo Stato gestisce la programmazione economica, con cui si realizzano i programmi e i controlli sull'attività economica del Paese previsti dall'articolo 41 della Costituzione.

Insieme al bilancio annuale di previsione, fanno parte della manovra economica il documento di economia e finanza (DEF) e il bilancio pluriennale programmatico (BPP).

**Il documento di economia e finanza** Nel **documento di economia e finanza** (DEF) il Governo indica gli obiettivi che intende realizzare in ambito economico e sociale per l'anno successivo e, in via programmatica, nei tre anni successivi. Tra gli obiettivi individuati nel documento si collocano, per esempio, la crescita dell'occupazione, il contenimento dell'inflazione entro un certo livello (la cosiddetta *inflazione programmata*) e la riduzione del debito pubblico.

Il DEF viene predisposto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e deve essere presentato dal Governo al Parlamento entro il 10 aprile di ogni anno. Il DEF non è una legge, ma un **atto di indirizzo**; ciò comporta la possibilità di modificare in corso d'opera le indicazioni programmatiche in esso contenute per adattarle alle situazioni contingenti e alla realtà economica effettiva, e soprattutto al programma per l'attuazione del Patto di stabilità e crescita dei Paesi dell'area euro. Allo scopo di aggiornare gli obiettivi programmatici contenuti nel DEF, entro il 27 settembre viene presentata la **nota di aggiornamento del DEF** (NADEF), che tiene conto dell'andamento macroeconomico. Il documento di economia e finanza è organizzato in tre sezioni:

1. il **programma di stabilità dell'Italia**, in cui vengono indicate le strategie che il Governo intende adottare per risanare le finanze statali;
2. l'**analisi della finanza pubblica**;
3. il **programma nazionale di riforma**, che indica lo stato di avanzamento delle riforme avviate per stabilizzare i conti pubblici e quelle che si intendono attivare nel prossimo futuro.

In allegato al DEF vanno presentati gli **#indicatori di benessere equo e sostenibile** (BES), che permettono di valutare gli effetti delle politiche economiche adottate sulla qualità della vita, con particolare riferimento alla salute, all'istruzione, all'ambiente e alla ricerca.

**Il bilancio pluriennale programmatico** Insieme al **bilancio annuale di previsione** il Governo deve presentare al Parlamento il **bilancio pluriennale programmatico**, che copre un periodo da tre a cinque anni (attualmente tre) e che traduce in termini finanziari gli obiettivi contenuti nel DEF in modo da renderli più facilmente interpretabili da parte delle Camere. Come il DEF, esso ha valore indicativo e non è giuridicamente vincolante.



#### Fermiamoci a riflettere

1. Quale importanza rivestono, secondo te, gli indicatori di benessere equo e sostenibile da allegare al documento di economia e finanza?
2. Tra gli obiettivi inseriti nel programma nazionale di riforma del DEF rientrano il sostegno alle imprese e all'innovazione, la riforma della giustizia, gli incentivi al lavoro e il rinnovo della Pubblica amministrazione. Quale ritieni maggiormente importante tra questi temi e perché?

#### #DeviSapereChe

**BES** Il BES è entrato a fare parte del DEF con la legge n. 163/2016, che ha riformato la legge di bilancio. Per l'analisi del benessere equo e sostenibile sono stati individuati 129 indicatori, raggruppati in 12 categorie:

- salute;
- istruzione e formazione;
- lavoro e conciliazione tempi di vita;
- benessere economico;
- relazioni sociali;
- politica e istituzioni;
- sicurezza;
- benessere soggettivo;
- paesaggio e patrimonio culturale;
- ambiente;
- innovazione, ricerca e creatività;
- qualità dei servizi.

## 5. La politica di bilancio e il debito pubblico

Gli interventi della manovra economica sono alla base della politica di bilancio di un Paese.

**La politica di bilancio** è l'insieme degli interventi sulle spese e sulle entrate pubbliche adottati dallo Stato per raggiungere determinati obiettivi economici e sociali.

Rientrano tra gli obiettivi della politica di bilancio la piena occupazione dei fattori produttivi, la stabilizzazione del ciclo economico, il contenimento dell'inflazione, la regolarizzazione della bilancia dei pagamenti e del cambio valutario.

**Le manovre sulle spese e sulle entrate** In relazione agli obiettivi perseguiti, lo Stato può procedere a interventi sulle spese di tipo **qualitativo**, nel senso che non modifica l'ammontare complessivo delle uscite, ma interviene sulla loro composizione.

**ESEMPIO** Il Governo può decidere di ridurre le spese di natura militare allo scopo di aumentare quelle sociali.

Le manovre di bilancio sono invece **quantitative** se viene modificato, in senso restrittivo o espansivo, l'ammontare delle spese.

**ESEMPIO** Nella funzione keynesiana del reddito ( $Y = C + I + G$ ), ricordiamo che  $Y$  indica il reddito nazionale,  $C$  i consumi privati,  $I$  gli investimenti privati e  $G$  le spese pubbliche. Attraverso la variazione della grandezza  $G$  lo Stato può perseguitare finalità antirecessive, se la aumenta, o finalità di contenimento della moneta in circolazione, se invece la diminuisce.

Anche sulle entrate possono essere attivati interventi qualitativi o quantitativi: nel primo caso viene modificata la struttura delle entrate, nell'altro il loro volume complessivo.

**ESEMPIO** Corrisponde a un intervento quantitativo l'aumento dell'aliquota di un'imposta; è di tipo qualitativo la sostituzione di un'imposta con un'altra, a parità di gettito.

**Il disavanzo e il debito pubblico** Per molto tempo lo Stato italiano ha impostato la politica di bilancio seguendo il principio keynesiano del *deficit spending*, ispirato a favorire il disavanzo pubblico con l'obiettivo di far conseguire al sistema economico la piena occupazione delle risorse. Per poter finanziare il surplus delle spese rispetto alle entrate la soluzione più logica è apparsa quella di ricorrere ai prestiti pubblici, attraverso l'emissione di titoli a breve, medio e lungo termine.

La politica di disavanzo ha però condotto l'Italia a raggiungere **livelli elevatissimi di debito pubblico**, non più conciliabili con l'impostazione della politica di bilancio raccomandata dalle autorità dell'Unione economica e monetaria (UEM). Per quanto riguarda il disavanzo ricordiamo inoltre che l'articolo 81 della Costituzione italiana prevede il pareggio di bilancio, sia pure tenendo in considerazione le diverse fasi del ciclo economico.



**Il teorema del pareggio di bilancio** Nel 1945 un economista norvegese della scuola keynesiana, Trygve Haavelmo (1911-1999), elaborò la **teoria del pareggio di bilancio**, secondo cui un aumento della spesa pubblica, se accompagnato da un corrispondente aumento della tassazione, fa comunque aumentare il prodotto nazionale. In pratica, una politica di bilancio attuata mantenendo l'uguaglianza tra spese ed entrate può avere effetti espansivi. La riflessione di Haavelmo era quella per cui l'aumento delle imposte riduce la domanda solo per la quota di reddito sottratto dall'imposta, mentre l'aumento di spesa pubblica comporta per l'intero l'aumento della domanda aggregata.

Se dal punto di vista economico la teoria di Haavelmo è convincente, lo è certamente meno sotto il profilo sociale e alla luce della situazione attuale del nostro Paese. Dobbiamo infatti considerare i gravissimi effetti che la crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha prodotto sulle famiglie, provocando disoccupazione, disagio sociale e in alcuni casi addirittura povertà. Applicando una rigida politica di pareggio lo Stato non riesce a effettuare gli interventi necessari per migliorare le condizioni generali e favorire un adeguato sviluppo produttivo (pensiamo per esempio agli investimenti nella ricerca) e, soprattutto, sociale.

### SOFT SKILLS PENSIERO CRITICO

«Uno sviluppo del debito pubblico è probabile che comporti un aumento delle diseguaglianze nella distribuzione della ricchezza.»

Francesco Forte (1929-2022), politico, economista e accademico italiano

■ Secondo te, quale significato ha, nell'ottica della politica di bilancio, l'affermazione sopra riportata? Lo condividi?

## # Focus

### Il teorema di Haavelmo

«Nel 1989 il premio Nobel per l'economia fu assegnato a un economista norvegese, Trygve Haavelmo, che aveva contribuito alla scienza economica con il **teorema del bilancio in pareggio** [...]. Come saprete [...] nella nostra **Costituzione** è stato inserito un obbligo, o almeno un imperativo categorico, del bilancio in pareggio. Si parla, naturalmente, del bilancio pubblico. E l'imperativo non è categorico nel senso che il bilancio deve essere in pareggio ogni anno per sempre. Bisogna tener conto del fatto che un'economia che va male può aver bisogno di una "spintarella" dal bilancio pubblico, nella forma di un *deficit*. Però, per non essere troppo allegri con la spesa, c'è un corollario: quando l'economia invece cresce bene e aumentano le entrate, il bilancio deve andare in *surplus*, così da mettere un po' di fieno in cascina per i tempi bui. Insomma, il bilancio deve essere in pareggio sommando gli anni buoni e gli anni cattivi. A questo punto, il teorema del bilancio in pareggio ci dà una mano. Haavelmo notò qualcosa che era già insito nella **teoria keynesiana del moltiplicatore**. Mettiamo che la politica di bilancio voglia essere espansiva e dare una mano all'economia: allora, aumentiamo le imposte di cento e aumentiamo la spesa pubblica di cento. Una manovra "in pareggio", quindi. Ma come può essere espansiva? Si dà con la mano destra - cento in più di spesa - e si toglie con la mano sinistra - cento in più di tasse. E qui il moltiplicatore soccorre. In media, la gente non spende tutto il reddito. Una parte - la maggiore - la spende, e una parte - minore - la risparmia. Talcché, quando il reddito si riduce di 100, la spesa non si riduce di 100, ma, mettiamo, di 90 (se la "propensione al risparmio" è del 10%). Poi questa riduzione di 90 si riverbera su coloro che altrimenti avrebbero ricevuto i soldi della spesa che non è stata fatta, e così via, di giro in giro del moltiplicatore (che in questo caso funziona al contrario, "demoltiplicando"). Invece, nel caso della spesa pubblica, non c'è nessuna propensione al risparmio che riduce la spesa. Lo Stato spende 100 e questo 100 è tutta "maggiore spesa". Coloro che la ricevono poi potranno risparmiarne una parte e i successivi giri del meccanismo di moltiplicazione sono analoghi ai giri della demoltiplicazione vista prima. Ma il "primo giro" è diverso: i 100 della spesa pubblica diventano 100 di maggiore spesa, mentre i 100 dell'aumento di tasse diventano solo 90 di minore spesa. Ecco svelato il "teorema del bilancio in pareggio", che dice che anche un bilancio, appunto, in pareggio, può essere espansivo.»

www.ilsole24ore.com, articolo di Fabrizio Galimberti

Fermiamoci a riflettere

- Quale nesso viene individuato nell'articolo tra il teorema di Haavelmo e la Costituzione italiana?
- Quale, invece, con la teoria keynesiana del moltiplicatore?