

Si può vivere senza finanziaria?

Una prospettiva internazionale

di Filippo Cavazzoni

Introduzione

Il bilancio dello Stato è uno strumento giuridico attraverso cui un soggetto istituzionale, solitamente il Parlamento, autorizza il Governo alla gestione della finanza pubblica. Il principio alla base di questo meccanismo trova il suo fondamento nel potere di indirizzo-controllo, da parte di un organo di rappresentanza, quale è il Parlamento, sul potere esecutivo, in un settore di primaria importanza nell'amministrazione dello Stato.

A livello internazionale, non esistono dei veri e propri standard comuni di redazione del bilancio, sebbene un tentativo sia ravvisabile nella definizione degli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), da parte dell'Istituto IPSAS Board. È tuttavia possibile individuare degli elementi costanti e delle linee di tendenza, come quella di gestire la distribuzione delle risorse in un'ottica dinamica, pluriennale, partecipata e trasparente, mettendo cioè in primo piano gli obiettivi e i programmi.

In Italia, gli atti essenziali attraverso i quali il Governo formula la manovra di bilancio e che vengono sottoposti all'approvazione parlamentare sono: il bilancio annuale, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria.¹ L'art. 81 Cost. rappresenta la norma di riferimento per questa materia. In tale disposizione si stabilisce, tra le altre cose, che con la legge di approvazione del bilancio non si possano creare nuovi tributi e nuove spese. Ai limiti costituzionale si è perciò cercato di porre rimedio nel 1978, con la legge n. 468, che ha previsto l'introduzione della legge finanziaria. Questo strumento permette infatti di apportare alla legislazione di entrata e di spesa vigente quelle correzioni ritenute indispensabili al perseguimento degli obiettivi di politica economica del Governo. La legge finanziaria, approvata dal Parlamento immediatamente prima della legge di bilancio, consente così di operare quelle variazioni necessarie e riportabili nella legge di bilancio, senza dover incorrere nel divieto costituzionale prima richiamato. Spetta sempre alla legge finanziaria fissare poi il limite massimo dell'indebitamento pubblico, dato dall'ammontare dei debiti che lo Stato può assumere; l'indebitamento è reso possibile dall'assenza di un obbligo di pareggio di bilancio. Infine, spetta alla legge finanziaria indicare i fondi speciali destinati alla copertura dei progetti di legge correlati al perseguimento degli obiettivi contenuti nel documento di programmazione finanziaria.

Filippo Cavazzoni è laureato in Lettere moderne presso l'Università degli studi di Parma. Attualmente frequenta il Master di secondo livello in "Parlamento e politiche pubbliche" alla Luiss Guido Carli di Roma. Collabora in pianta stabile con l'Istituto Bruno Leoni.

Le procedure di bilancio in alcuni paesi europei

Ogni Stato segue metodi diversi per ciò che attiene alla gestione del bilancio. Per analizzare meglio queste somiglianze e queste differenze, passeremo in rassegna le diverse scelte operate da alcuni dei principali paesi comunitari su tale materia. Nello specifico, ci soffermeremo sui seguenti Paesi: Francia, Belgio, Spagna, Regno Unito, Germania, Svezia.²

Francia

In Francia, l'art. 47 della Costituzione del 1958 attribuisce al Parlamento il compito di votare i progetti di legge di bilancio, sulla base di quanto disposto da una legge organica. Secondo tale impostazione, ciascuno dei tre momenti costitutivi il processo di bilancio deve dunque ricevere approvazione parlamentare, tanto che i relativi documenti assumono il rango di legge dello Stato e, per la precisione, il carattere di *loi de finances*:³ la *Loi de finances de l'année (LFA)*, votata tra ottobre e dicembre, che contiene le determinazioni fondamentali circa le risorse e le spese dello Stato per l'anno successivo ed ha – almeno per le spese – valore autorizzativo; le *Lois de finances rectificative*, che permettono, nel corso di svolgimento dell'esercizio finanziario, di modificare le previsioni di bilancio; la *Loi de règlement*, che attesta e riporta a consuntivo i risultati finanziari (secondo un criterio di cassa) della gestione.

La Francia è stata interessata da una riforma, avvenuta ad opera della legge 1 agosto 2001, n. 692 (*Loi organique des lois de finances*). Grazie a tale nuovo provvedimento il Parlamento francese ha conquistato una posizione di maggiore centralità nella decisione di bilancio, tradizionalmente presidio quasi esclusivo del Governo. Il nuovo assetto è entrato in vigore in 5 anni, con una graduale estensione delle nuove regole ai diversi settori dell'economia pubblica. Il *budget* del 2006 è stato il primo redatto sulla base dei nuovi criteri.

La *LFA* resta comunque il documento principale di programmazione economica e finanziaria dello Stato francese: attraverso di essa si determina la totalità delle decisioni di spesa (che non possono essere adottate nel corso dell'anno con leggi separate) e la maggior parte delle decisioni d'entrata (in pratica la legislazione fiscale).

Belgio

L'articolo 174 della Costituzione del Belgio attribuisce al Parlamento il compito di approvare, con legge, il bilancio annuale dello Stato. Il meccanismo prevede la presentazione al Parlamento, da parte del Governo, di una proposta di bilancio per l'anno fiscale successivo (coincidente con l'anno civile). Il progetto deve essere presentato entro il 31 ottobre, e contenere tre documenti fondamentali: il bilancio delle entrate, il bilancio delle uscite e un prospetto generale, che contiene l'analisi e la sintesi del bilancio.

Le fasi essenziali della formazione del bilancio sono quelle di preparazione, di esecuzione e di chiusura. A queste fasi corrispondono momenti differenti: la prima comincia nell'anno precedente a quello fiscale; la seconda si sviluppa nel corso dell'esercizio e la terza nel successivo.

In particolare, la preparazione del bilancio comincia in aprile, con una circolare del Ministro del bilancio contenente le indicazioni sui criteri di redazione per l'anno in corso. In seguito, ciascun ministro elabora un prospetto preliminare di bilancio per quel che riguarda il proprio dicastero. L'elaborazione di questi documenti dura tutta l'esta-

te, e si finalizza nella loro approvazione, che avviene da parte del Consiglio dei Ministri in ottobre.

La fase dell'esecuzione può incontrare dei momenti di verifica ed aggiornamento delle risorse stanziare. Ovviamente, qualsiasi modifica deve avvenire mediante legge. Nell'ultima fase, il Governo propone al Parlamento un documento di chiusura del bilancio, sul quale quest'ultimo appone la sua approvazione.

Spagna

In Spagna, i principi generali in tema di predisposizione e presentazione del bilancio dello Stato sono contenuti nella Costituzione. In particolare, l'articolo 134 attribuisce al Governo la responsabilità per l'elaborazione dei bilanci, e al Parlamento la facoltà di esaminarli, emendarli ed approvarli. Lo stesso articolo, al comma 2, stabilisce che i bilanci dello Stato contengano tutte le entrate e le spese del settore pubblico.

La *Ley General presupuestaria*, in vigore dal 1977, è stata sostituita dalla legge n. 47 del 26 novembre 2003, intitolata con lo stesso nome. Precedentemente, la legge n. 18 del 2001 (*Ley General de Estabilidad Presupuestaria*) aveva introdotto, nella procedura di formazione del bilancio, l'obbligo del rispetto di alcuni principi quali la stabilità; la pluriennalità; la trasparenza e l'efficiente allocazione delle risorse.

Gli articoli 36 e 37 della *Ley n. 47 del 2003* prevedono che ogni anno venga approvato il bilancio generale dello Stato. Il primo di ottobre di ciascun anno il progetto di legge di bilancio viene presentato al Parlamento, insieme a una serie di documenti informativi, elencati nell'articolo 37.

Regno Unito

Dal punto di vista numerico, i documenti che il Governo britannico deve presentare, nel corso dell'anno finanziario, al Parlamento per l'approvazione hanno subito a partire dall'inizio degli anni cinquanta una continua evoluzione. Questi sono infatti passati dal solo bilancio di previsione e rendiconto della gestione agli attuali sette, considerando solo quelli obbligatoriamente previsti dal sistema legislativo. Il bilancio di previsione dello Stato (*Supply Estimates*) ha così costituito, fino alla fine degli anni cinquanta, il principale ed unico documento di previsione e gestione della spesa delle amministrazioni pubbliche centrali del Regno Unito.

Attualmente, il *Supply Estimates* viene presentato alla Camera dei Comuni nel mese precedente all'inizio dell'anno finanziario (corrispondente al periodo che va dal primo aprile al 31 marzo). Prima dell'estate, la Camera dei Comuni approva l'*Appropriation Act* e il *Consolidated Fund Act*, che – rispettivamente – assegnano e ripartiscono le risorse da attribuire ai vari centri di spesa, e autorizzano gli stessi a prelevarle dal *Consolidated Fund*, il vero e proprio conto dello Stato presso la Bank of England.

Grazie ad una riforma cominciata nel 1993, e che ha trovato piena applicazione nel 2006, è stato introdotto il sistema del *Resource Account and Budgeting (RAB)*, con il compito di razionalizzare il sistema di bilancio, soprattutto dal punto di vista previsionale: è stata rafforzata l'attività di controllo esercitata dal ministero del Tesoro; predisposto un registro nazionale delle attività fisse e, più in generale, ampliato il ventaglio delle informazioni economiche disponibili per una più efficace politica di programmazione. Al fine di raggiungere gli obiettivi generali del Governo è stata introdotta, nel 1997, la *Spending Review*, con l'obiettivo fondamentale di coordinare l'attività dei vari dipartimenti.

Germania

Il contesto normativo in materia di programmazione economica e di contabilità del Governo centrale tedesco si compone di una serie di leggi e regolamenti. La Costituzione tedesca fissa i suoi principi fondamentali nella Grundgesetz (Legge Basica), e al Capitolo sulla finanza pubblica (Capitolo X) stabilisce le norme generali in merito all'imposizione tributaria, alla perequazione fiscale tra i Lander, alla programmazione economica, alla rendicontazione finanziaria, alla revisione e all'indebitamento. Le altre norme principali di riferimento sono: la Legge in materia di stabilità e di crescita economica, con la quale si autorizza il Governo Federale a definire i piani finanziari pluriennali; la Legge sui principi di programmazione economica del 1969 e la Legge di bilancio annuale con la quale la bozza del bilancio annuale è approvata dal Parlamento diventando legge vincolante per l'amministrazione.

Il bilancio dello Stato tedesco è un bilancio di natura finanziaria, in cui sono illustrate le entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare nel corso dell'esercizio finanziario cui il bilancio si riferisce. Nel momento in cui le previsioni di bilancio sono approvate con la legge finanziaria, diventano vincolanti nei confronti delle amministrazioni pubbliche coinvolte. Il bilancio deve inoltre rispettare il principio di pareggio.

Svezia

Nel corso degli ultimi venti anni vi è stata in Svezia una massiccia riforma del bilancio del settore pubblico. La norma più importante per il governo centrale è la Legge dello strumento di Governo del 1974, che regola sia la struttura che il processo di approvazione del bilancio di previsione dello Stato. La Legge parlamentare (*Riksdag Act* del 1974) contiene invece le norme che definiscono l'organizzazione e le responsabilità del Parlamento; nella legge ci sono diversi paragrafi che trattano specificatamente del bilancio e della contabilità, in particolare viene definito il contenuto del bilancio di previsione e le informazioni contabili che il Governo è tenuto a presentare al Parlamento, la tempistica e il processo di approvazione del bilancio di previsione in Parlamento. In ultimo, la Legge di bilancio (*Budgetlag* del 1996) definisce le relazioni tra il Parlamento e il Governo sulla contabilità e il bilancio, regolando tra le altre cose anche l'impegno di spesa e gli stanziamenti.

Le decisioni contenute nel bilancio dello Stato sono annuali. L'anno finanziario coincide con l'anno solare. La redazione del bilancio comincia un anno prima, quando il Ministro delle Finanze produce le previsioni e le analisi relative e si conclude a dicembre dell'anno precedente quando il Governo decide in merito alle direttive di approvazione delle Agenzie governative. Nel corso dell'anno, il Parlamento ha il potere di decidere modifiche dal lato delle spese di bilancio e approvare nuove previsioni delle entrate. Queste decisioni vengono formulate nei bilanci complementari.

L'Italia e la legge finanziaria

Terminata questa breve ed assai incompleta carrellata volta a mettere in risalto, per sommi capi, le norme di riferimento e le varie modalità con cui i singoli Stati approvano i propri bilanci, risulta evidente come le procedure applicate in Italia differiscano rispetto ai Paesi presi in esame – in misura maggiore o minore a seconda dei casi. Una cosa però appare evidente: nonostante a livello terminologico alcuni documenti (ad esempio, le *lois de finances* francesi) presentino assonanze con la legge finanziaria italiana, sembra difficile trovarle un corrispettivo autentico negli Stati considerati.

Normalmente, il bilancio degli Stati si compone di più documenti, tra i quali, i principali – ed essenziali – sono il bilancio di previsione ed il bilancio consuntivo. Nel primo sono indicate le entrate e le uscite da realizzare nel periodo di esercizio successivo – ma possono essere previste sessioni intermedie nelle quali avvengono aggiornamenti o revisioni. Nel secondo si registrano i risultati della gestione appena conclusa. A questi, possono essere affiancati altri tipi di documenti, ad esempio di programmazione pluriennale, o con funzione di supporto informativo.

Se questa descrizione può essere ritenuta valida anche per l'Italia, ciò che la distingue dagli altri Paesi è la approvazione della legge finanziaria durante la sessione di bilancio. Ovviamente anche gli altri Stati presentano marcate differenze in merito ai documenti necessari previsti dal singolo contesto legislativo. Il Regno Unito, ad esempio, rappresenta un'esperienza particolare, dovuta al suo singolare sistema basato su prassi e convenzioni che si sono sedimentate nel corso degli anni.

Esistono comunque diversi elementi che accomunano ordinamenti così distanti sul piano procedurale. La prima osservazione che è possibile fare su tale argomento riguarda il fatto che i processi di bilancio presentano dovunque un duplice scopo: da una lato essi devono produrre con uno strumento tecnico (quello che noi chiamiamo legge formale di bilancio) le informazioni su tutte le voci di entrata e di uscita di un esercizio finanziario. Accanto a questo, devono tuttavia essere varate, e questo è il contenuto espressamente politico di documenti come la legge finanziaria, le norme che specificano i mezzi e le azioni volte al reperimento delle risorse, nonché i concreti interventi per i quali vengono impegnate nuove risorse.

Nel nostro Paese si è ritenuto di ovviare alla rigidità del dettato costituzionale ricorrendo ad uno strumento di flessibilità come quello nato con la legge n. 468 del 1978. Ma, se l'adozione di tale provvedimento ha permesso e permette ogni anno di poter modificare la legislazione per quanto attiene le entrate e le spese, la legge finanziaria non rappresenta un modello compiuto ed efficiente che susciti le invidie dei nostri partner europei.

Se un po' ovunque esistono strumenti legislativi che hanno la funzione di stabilire gli interventi necessari per riportare gli indicatori finanziari ai livelli fissati in sede politica (agendo nel contempo su obiettivi di tipo socio-economico), il caso specifico della legge finanziaria italiana presenta dei tratti del tutto peculiari. Da un punto di vista procedurale, come nota Sergio Romano, «non appena arriva in Parlamento, la legge viene frantumata in tanti pezzi quante sono le materie su cui è possibile avviare un negoziato. Non si discute della sua filosofia. Non si cerca di accertare se le norme corrispondano a un disegno complessivo e siano adatte a raggiungere obiettivi di interesse generale. Si apre una gara in cui ciascuno cerca di lasciare un segno della propria influenza e di ottenere risultati da tradurre in voti e consensi. Dietro l'alluvione degli emendamenti si nasconde una pluralità di motivazioni ideologiche, corporative o clientelari. [...] La discussione del bilancio, vale a dire il momento più importante dell'attività di un organo legislativo, diventa una fiera degli scambi e del baratto. [...] Conosciamo da tempo questa anomalia italiana e sappiamo con quali norme istituzionali e regolamenti parlamentari altri Paesi siano riusciti a evitare l'indeciso mercato delle concessioni reciproche».⁴

Nonostante le limitazioni al contenuto della finanziaria, elencate nella legge n. 208/1999, l'individuazione di ciò che può o non può esservi inserito costituisce tuttora un punto critico della manovra annuale. Questo aspetto è dovuto al fatto che la discussione e la approvazione della legge finanziaria segue in parlamento, rispetto alle normali leggi di spesa, una "corsia preferenziale", dal momento che il bilancio deve es-

sere approvato entro la fine di dicembre. Una qualsiasi proposta di legge inserita nella finanziaria ha dunque molte più possibilità di essere approvata in tempi stretti, che non seguendo l'iter ordinario, il quale invece è soggetto a tempi lunghi e ad esiti incerti. Si assiste così ogni anno a leggi finanziarie dalle dimensioni molto ampie, in cui si cerca di inserire liste interminabili di provvedimenti, che sono il prodotto di una grande quantità di interessi. Il tutto si risolve in uno spettacolo tipicamente italiano, in cui fino all'ultimo momento si prova ad aggiungere emendamenti estremamente "particolari", che spesso sono legati ad interessi microsettoriali di singoli membri del parlamento.

Ma è possibile sopravvivere senza la legge finanziaria? La storia italiana dimostrerebbe di sì. Per oltre un secolo infatti, dall'unità nazionale fino al 1978, il problema del raggiungimento del pareggio del bilancio fu affrontato con la normale legislazione. Inoltre, nel quinquennio 1965-1970, il deficit di bilancio del nostro Paese si attestò in media intorno al 3,7%, cioè pienamente in linea con gli standard europei del periodo. Negli anni successivi si assistette però ad un peggioramento dei conti pubblici: infatti, nel 1975 il saldo di bilancio si elevò fino a raggiungere il 12%. Nonostante l'approvazione, nel 1978, della legge finanziaria il dato subì un ulteriore aggravio nell'anno 1985 (aumentò ben oltre il 12%), facendo registrare un record negativo per l'Italia. Mentre nel quinquennio successivo (1985-1990) il deficit di bilancio oscillò fra il 10 e il 12% e il debito pubblico passava nel corso degli anni Ottanta dal 60 al 100% del Pil,⁵ dimostrando come l'intervento legislativo si era rivelato completamente inefficace.

Tale strumento non ha dunque sortito, in virtù della sua entrata in vigore, nessun effetto positivo sul piano del controllo della finanza pubblica, disattendendo ogni aspettativa e costringendo i governi (e soprattutto i contribuenti) del decennio successivo a una rincorsa che si è rivelata difficile e piena di sacrifici. Il momento storico che ha messo in moto la corsa al risanamento è rappresentato dall'impegno formale preso dal governo italiano a Maastricht, nel dicembre 1991. I conti pubblici sono stati messi sotto controllo solo in virtù di un intervento esterno: il vincolo europeo rappresentato dalla armonizzazione della disciplina di bilancio. Tuttavia, ancora oggi, la debolezza della finanza pubblica italiana fa del nostro paese una specie di "sorvegliato speciale" nell'ambito dell'Unione monetaria. Nonostante il susseguirsi ogni anno delle leggi finanziarie, i conti pubblici dell'Italia continuano a destare preoccupazione.

In un saggio del 1998, gli economisti Alesina, Marè e Perotti consigliano la sostituzione integrale dei vari documenti del processo di bilancio oggi in vigore, con un unico testo normativo e programmatico (il budget, sul modello americano), sul quale i poteri di emendamento da parte del parlamento dovrebbero essere molto limitati.⁶ Numerose altre proposte sono state avanzate per cancellare la legge finanziaria dal panorama politico e giuridico. Molti commentatori e addetti ai lavori ritengono ormai che la manovra annuale, così come si è strutturata negli anni, sia diventata un inutile adempimento tecnico-procedurale che sarebbe il caso di abbandonare.

NOTE

1. Sulla procedura di bilancio in Italia, si veda Domenico da Empoli – Paolo De Ioanna – Giuseppe Vegas, *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, 4. ed., Milano, Il Sole 24 Ore, 2005.
2. Per maggiori informazioni sui metodi di bilancio in questi Paesi (ad esclusione del Belgio), si veda Riccardo Mussari (a cura di), *I sistemi di contabilità e bilancio dello Stato nell'Europa comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2005.
3. Il termine *loi de finances* ha un significato generale e comprende tutti i provvedimenti relativi alla finanza pubblica nel quadro degli equilibri economici e finanziari complessivi.
4. Sergio Romano, *La politica in frammenti*, in *Corriere della Sera*, 18 novembre 2007, p. 1.
5. I dati sono ripresi dal volume di Luigi Verzichelli, *La legge finanziaria*, Bologna, il Mulino, 1999, pp. 42-43, 49.
6. Il saggio di Alesina, Perotti e Marè, *Le procedure di bilancio in Italia. Analisi e proposte* è presente nel volume a cura di Gavazzi, Penati e Tabellini, *La costituzione fiscale*, Bologna, il Mulino, 1998.

IBL Focus

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.