



Moneta e Credito

vol. 73 n. 291 (settembre 2020)

Articolo

***Budgeting* pubblico, democrazia di bilancio, governo delle finanze pubbliche: la storia di una complessa interazione**

ANTONIO DI MAJO*

Abstract:

Il saggio ripercorre i caratteri salienti della storia delle finanze pubbliche del mondo occidentale con particolare riguardo al processo di formazione, stesura, e approvazione dei bilanci pubblici al fine di spiegare l'evoluzione generale del *budgeting* pubblico (nei suoi aspetti procedurali e sostanziali). La trattazione diacronica si incentrerà sulla complessa interazione tra situazione economica, scelte di politica di bilancio, e sintesi degli interessi provenienti dalla società civile, utilizzando opportune chiavi di lettura a seconda delle diverse priorità attribuite al bilancio nel corso del tempo. Il saggio si conclude con una riflessione sulla recente importanza della *fiscal consolidation* e sul relativo significato in termini di politiche macroeconomiche di bilancio.

Public budgeting, budget democracy, and public finances governance: History of a complex interaction

This work summarizes the main passages in the history of public finance in the Western world, with a focus on the process of public budgets formation, setup, and approval. This history highlights the complex interaction between economic conditions, budget policy choices, and the synthesis of interests from civil society. The interpretation here changes depending on the priorities attributed to the public budget over time. The work concludes with some reflections on the importance of recent fiscal consolidation trends, and on the associated implications in terms of macroeconomic policy.

Oggetto delle riflessioni di questo lavoro è l'evoluzione generale del *budgeting* pubblico (nei suoi aspetti procedurali e sostanziali), le cui caratteristiche variano, tra l'altro, nell'interazione con la politica, i cui obiettivi sono connessi con la crescita e le "rivoluzioni" del sistema produttivo e anche con le mutazioni delle preferenze e dei rapporti di forza sulla distribuzione delle risorse tra individui e ceti sociali. Si tratta della storia delle finanze pubbliche del mondo occidentale che sperimenta, nel corso di parecchi secoli, procedure

Università degli Studi Roma Tre,
email: antonio.dimajo@uniroma3.it

Per citare l'articolo:

Di Majo A.: (2020), "*Budgeting* pubblico, democrazia di bilancio, governo delle finanze pubbliche: la storia di una complessa interazione", *Moneta e Credito*, 73 (291): 237-259

DOI: https://doi.org/10.13133/2037-3651_73.291_3

JEL codes:
H61

Keywords:

istituzioni di bilancio, politiche di bilancio, democrazia di bilancio

Homepage della rivista:
<http://www.monetaecredito.info>

* L'autore ringrazia per i suggerimenti i lettori di precedenti versioni del testo, in particolare Elina De Simone, Antonio Pedone e due anonimi *referees*. Laddove non diversamente indicato, tutte le traduzioni di testi in lingua straniera sono dell'autore.



sempre più complesse di formazione, stesura e approvazione dei bilanci pubblici.¹ La prima parte del lavoro è dedicata alla conquista e alla costruzione della “democrazia di bilancio”, che copre, nel suo complesso e con differenziazioni rilevanti nei vari paesi, un lunghissimo periodo di tempo, che si conclude, per i paesi “democratici economicamente sviluppati”, nel primo ventennio del Novecento.

Le dimensioni dei bilanci pubblici raggiungono successivamente valori più elevati, in termini di risorse economiche utilizzate, definitivamente e non occasionalmente come nei periodi bellici. La “grande crisi” degli anni Trenta del Novecento, inoltre, stimola l’utilizzo del bilancio pubblico come nel contrasto di andamenti macroeconomici ritenuti non soddisfacenti (*fiscal policy*). La rilevanza di questo obiettivo caratterizzerà il governo delle finanze pubbliche fino agli anni Settanta del Novecento (se si prescinde dai periodi bellici).

Negli ultimi decenni, l’enfasi sulle politiche delle finanze pubbliche dei paesi sviluppati assume un nuovo orientamento, definito (anche in documenti ufficiali) di *fiscal consolidation*, sulle cui ragioni nelle politiche macroeconomiche e sulle sue implicazioni per vari aspetti del *public budgeting* ci si soffermerà nell’ultima parte del lavoro.² La sua attualità giustifica qualche particolare attenzione alle ragioni e ad alcune implicazioni di questo approccio.

Estranea a questo lavoro, ma meritevole di estesa analisi, è la crescente influenza della “burocrazia del bilancio”, dovuta in buona parte al possesso delle informazioni dettagliate su spese, entrate e debiti pubblici, nell’orientare le scelte di governi e parlamenti, con conseguenze rilevanti sulla “democrazia di bilancio” e sul governo delle finanze pubbliche. Parimenti, non viene affrontata sistematicamente, ma solo per le implicazioni sul *budgeting* pubblico, la discussione sulle scelte “sostanziali” di politica economica e sulla loro efficacia.

1. Il governo della finanza pubblica nell’età moderna: gli Stati assoluti e i prodromi della democrazia di bilancio

Se si eccettuano i casi di alcune città-stato europee, la partecipazione diffusa alle decisioni di finanza pubblica non è altrove conosciuta nel periodo medioevale. Nell’età moderna, con la formazione delle grandi monarchie, l’accentramento dei poteri nel sovrano si esercita in maniera assoluta nel campo finanziario. La raccolta di informazioni sulle entrate e sulle spese pubbliche e la compilazione di documenti contabili sono presenti, ma solo per l’esigenza fondamentale di informazione e rendicontazione, da parte degli esecutori finanziari, nei confronti del sovrano. Il potere del re di prelevare coattivamente risorse incontra il solo limite delle reazioni dei contribuenti che potrebbero sfociare in ribellioni. I governi assoluti temono soprattutto gli aristocratici che vogliono partecipare, per mantenere o accrescere i loro privilegi, alle scelte di prelievo e di spesa delle risorse collettive. In Inghilterra, con l’approvazione nel 1215 della *Magna Carta*, in epoca medioevale, l’aristocrazia conquista il “diritto al bilancio” ma in forma molto limitata: le esigenze di tassazione del sovrano devono confrontarsi con gli interessi dei baroni, che hanno il potere di approvarle o respingerle sulle

¹ Webber e Wildavsky (1986, p. 18), in un fondamentale lavoro sulla storia delle finanze pubbliche che parte dal mondo antico, osservano: “Il *budgeting* pubblico deve tradurre risorse finanziarie in obiettivi umani. Poiché i mezzi finanziari sono limitati rispetto a quanto richiesto dai molteplici obiettivi, i processi di bilancio sono meccanismi che consentono di effettuare le scelte economiche e politiche”.

² Buggeln et al. (2017), in una ampia ricerca sulla storia delle finanze pubbliche nel periodo successivo al 1970, definiscono, analizzandone gli aspetti controversi, il periodo che va dagli ultimi due decenni del Novecento ad oggi come quello di una *New Fiscal Constitution* dei paesi democratici sviluppati.

base di scarse informazioni: si è molto lontani dai moderni “processi di bilancio”. In altri paesi, assemblee di rappresentanti di sudditi “privilegiati” vengono gradualmente costituite (gli Stati Generali e i *Parliaments* dell’*Ancien Régime* francese, le *Cortes* spagnole, ecc.). Esse hanno in realtà funzioni poco più che consultive e si riveleranno, per molti secoli, assai poco conflittuali nei confronti dei sovrani assoluti.

In questa epoca, quindi, il *budgeting* riguarda i rapporti tra il sovrano e i funzionari incaricati di eseguire il bilancio, che debbono solo a lui fornire le informazioni necessarie. Come osserva Puviani ([1903] 1973, p. 56):

Mancò per lungo tempo l’uso di metodi adatti alla formazione di uno specchio unitario e regolare delle entrate e delle spese pubbliche [...]. È bensì vero che assai di buon’ora chi amministra il pubblico denaro è sottoposto a norme speciali, ha l’obbligo di tenere nota in appositi libri dei fatti amministrativi compiuti, è sottoposto al controllo di autorità gerarchiche. Ma manca la pratica di riassumere e di ordinare in un generale prospetto le entrate e le spese.

Le tecniche contabili evolvono secondo le esigenze del principe: vengono gradualmente limitate le autonomie delle numerose casse in cui è ripartita la gestione del danaro “pubblico”, ma si mantiene la pratica di presentare i conti *al netto* (delle spese non solo di riscossione, ma anche di carattere locale e di interesse dei potentati locali) e non si conosce l’attribuzione del bilancio ad un esercizio finanziario. I monarchi non costituzionali ritenevano loro privilegio disporre dei tributi dei sudditi, spendendo a loro piacimento il danaro raccolto, e questa attività finanziaria non doveva essere conosciuta, nel suo complesso e nelle sue articolazioni:

[...] una piena notizia dei conti pubblici nel loro complesso, prima della proclamazione delle moderne Costituzioni, fu impedita da un gran numero di istituti e pratiche; e tali furono: il *metodo contabile* della pluralità delle casse e poscia la confezione incompleta del conto generale colla produzione delle entrate *al netto* e colla loro ripartizione *in esercizi di incerta estensione*; il *segreto* imposto agli ufficiali [...] e ai loro addetti; [...] *la corruzione* dei membri incaricati di consentire le imposte; il privilegio di questi membri e dei corpi incaricati del *controllo*; la *manca di un’organizzazione* unitaria fra questi ultimi; [...] infine i *divieti* fatti di occuparsi con *stampe* di cose finanziarie e le *punizioni a coloro che si opponessero alla politica tributaria del Principe* (Puviani [1903] 1973, p. 79, corsivi miei).

Come si è detto, con l’approvazione della *Magna Carta* nel regno inglese era stata formalizzata la sottomissione del sovrano al Parlamento (dei Lords) in materia di finanza pubblica. La limitazione riguardava formalmente solo il potere tributario e quindi i re inglesi, come gli altri sovrani europei, per alcuni secoli riuscirono a evitare il controllo diretto sulle loro spese (che comprendevano indistintamente quelle *private* del sovrano e quelle che oggi definiamo *pubbliche*, ad esempio per la difesa) finanziandole anche con il ricorso al credito, nella consapevolezza che, quando si sarebbe dovuto rimborsarlo, il Parlamento sarebbe stato convinto ad autorizzare il necessario aumento dei tributi. Il finanziamento in debito (oltre che con la limitata creazione di moneta allora possibile) era una pratica molto diffusa presso i governi del tardo medioevo e dell’età moderna.³

Gli effetti pratici del sistema della *Magna Carta* sul controllo parlamentare dei poteri finanziari del sovrano erano molto limitati, rispetto a quanto sarebbe avvenuto in epoche più recenti, ma l’acquisizione del potere tributario rappresentò il passo necessario per la crescita del controllo della finanza pubblica e delle connesse, e sempre più complesse, procedure del moderno budget dello Stato, e da allora è connotato fondamentale dello Stato *democratico*.

³ “Prevenendo il futuro i Comuni del Nord Italia si finanziavano parzialmente indebitandosi, gestendo ordinatamente il loro debito” (Webber e Wildavsky, 1986, p. 203).

2. Le conseguenze delle grandi rivoluzioni borghesi europee

Nel regno inglese, una decisa (per i tempi) democratizzazione delle finanze pubbliche si ottiene solo con la *Glorious Revolution* che, nel 1689, riaffermò inequivocabilmente il potere del Parlamento sul prelievo coattivo e consentì di estenderlo gradualmente agli altri aspetti della finanza pubblica. La rivoluzione (che precedette di un secolo quella molto più violenta in Francia) costrinse i sovrani, William III e Mary II, a emettere il *Bill of Rights* che stabiliva “È illegale il prelievo di danaro per l’uso della Corona in quanto prerogativa senza la autorizzazione del Parlamento” (Wehner, 2010, p. 4). Qualche anno più tardi, nel 1698, il Parlamento approvò il *Civil List Act*, che stabilì che la Corona fosse finanziata con 700 mila sterline annue (prelevate dal gettito tributario) per far fronte alle spese (diverse da quelle per la difesa) del governo centrale e di mantenimento della famiglia reale. Nel corso del secolo successivo il Parlamento inglese raramente respinse le ulteriori richieste di finanziamento dei sovrani. La conquista *piena* della democrazia di bilancio nella monarchia britannica richiese molto tempo: il Parlamento ottenne gradualmente gli strumenti per potere esercitare il completo controllo sulle spese pubbliche. Nel corso del Settecento venne spezzata la diffusa consuetudine di legare il gettito di certi tributi a particolari spese. Con la creazione, nel 1787, del *Consolidated Fund* si stabilì il principio, ora rispettato in tutte le democrazie, dell’*unità* delle voci del bilancio dello Stato. Le nuove tendenze favorirono anche la spontanea formazione di funzionari esperti nel campo delle finanze pubbliche che, tra l’altro, sperimentarono nuove procedure (Webber e Wildavsky, 1986, p. 243). Nella prima metà del Settecento (1742) si ebbe il primo voto di sfiducia parlamentare (dei *Commons*) contro Sir Robert Walpole (colui che per primo ricoprì la carica di Primo Ministro del Regno) che avrà conseguenze durature anche sul *budget process* di questo paese.

Un secolo dopo, la Rivoluzione Francese, con cruda violenza, rovescia la monarchia e instaura una repubblica, le cui caratteristiche hanno influenzato, in varia misura, l’evoluzione successiva di molti Stati. In materia di finanza pubblica, l’Assemblea Costituente rivoluzionaria approva nell’ambito della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* il principio secondo cui: “Tutti i cittadini hanno il diritto di constatare, da loro stessi o mediante i loro rappresentanti, la necessità della contribuzione pubblica, di consentirla liberamente, di seguirne l’impiego e di determinarne la quantità, la ripartizione, l’esazione e la durata” e inoltre: “la società ha il diritto di chiedere conto a tutti gli agenti pubblici della loro amministrazione”.⁴ Questi caratteri fondanti individuano un primo obiettivo dell’organizzazione dei bilanci e dei loro processi di approvazione e controllo, quello di consentire scelte finanziarie alla generalità dei cittadini, ove possibile informati e consapevoli.

Oltre un secolo dopo, Nitti può constatare che: “un buon ordinamento del bilancio non si è raggiunto che lentamente e solo in modo limitato. Or esso ha la più grande importanza non solo dal punto di vista costituzionale, ma anche dal punto di vista economico” (Nitti, 1907, p. 641). Molti furono gli ostacoli da superare perché quell’obiettivo si potesse considerare sufficientemente avvicinato, tra cui la definizione dei criteri di partecipazione dei cittadini alle scelte collettive pubbliche. Da questo punto di vista, si noti che quasi cinque secoli sono stati necessari affinché, dopo la *Magna Carta*, si arrivasse in Inghilterra ad avere una finanza pubblica decisa con l’accordo, non della totalità e nemmeno della maggioranza dei “sudditi” di un regno costituzionale, ma della maggioranza dei rappresentanti della parte “borghese” del

⁴ [http://www-3.unipv.it/webdps/storiadoc/Doc%20RivFrancese/1791%20Cost%20francese%20\(tr\).htm](http://www-3.unipv.it/webdps/storiadoc/Doc%20RivFrancese/1791%20Cost%20francese%20(tr).htm)

paese. Lo sviluppo della democrazia di bilancio richiederà la “conquista” di Camere rappresentative elette con un suffragio elettorale che si estenderà molto lentamente, limitato da criteri, oltre che di età, di censo e/o di istruzione e di genere, i quali furono rimossi completamente, in Europa e in altri paesi a democrazia liberale, solo nel corso del Novecento;⁵ questo processo, lungo e discontinuo, ebbe conseguenze anche sulle dinamiche del livello e della struttura della tassazione e della spesa pubblica (Di Majo, 2018). L’esercizio del “diritto al bilancio” comportò anche una scelta istituzionale fondamentale, quella tra democrazia *diretta* e democrazia *rappresentativa* (entrambe possibili in un assetto democratico dei poteri) nelle scelte di finanza pubblica. Per varie ragioni (anche di praticità, in paesi con popolazione non esigua) la democrazia rappresentativa è stata prevalente, ma non sono mancati casi (più rari) di scelte di finanza pubblica sottoposte a criteri di democrazia diretta (ad esempio, nella Confederazione svizzera e nello Stato della California negli USA). Un’altra rivoluzione settecentesca (in realtà nata come guerra di indipendenza), quella nordamericana, fu strettamente connessa con la questione del potere in materia di finanza pubblica (*no taxation without representation* era l’imperativo dell’indipendenza dal re e dal Parlamento inglese, che non ammetteva, tra le sue file, i rappresentanti dei *colonists* americani). La costruzione di una democrazia di bilancio assumerà negli USA caratteristiche in parte significativamente diverse da quelle delle democrazie nate dalle rivoluzioni europee.

3. La formazione e le vicende della democrazia di bilancio negli Stati Uniti d’America

Conquistata l’indipendenza nel 1776, gli Stati Uniti non hanno un vero Stato centrale (“federale”) dotato di un sistema appropriato di finanza pubblica, che verrà realizzato solo con la Costituzione del 1788. Nel periodo intercorrente tra la conquista dell’indipendenza e l’approvazione della Costituzione, il Congresso dei Rappresentanti, principalmente a causa della indisponibilità di poteri tributari, non riusciva né ad affrontare il problema del debito pubblico accumulato in seguito agli eventi bellici, né a trovare finanziamenti per i progetti di investimento (strade, ecc.) di portata eccedente quelli deliberabili e gestibili con i poteri dei singoli Stati federati: i trasferimenti degli Stati allo Stato centrale erano diminuiti, dopo la conclusione della guerra, fino al quasi annullamento nel 1787 (Brownlee, 2016, p. 27). Nelle discussioni sulla Costituzione, nel corso della Convenzione di Philadelphia, si fronteggiarono, sull’organizzazione del nuovo Stato, le proposte dei “Federalisti” di Hamilton e quelle dei *Republicans* di Jefferson: prevarranno i primi e il Congresso diventerà l’assemblea legislativa di un vero Stato, dotato del potere tributario (dazi e imposte indirette), della possibilità di contrarre debito pubblico e di creare moneta. Si risolse anche il problema della divisione dei poteri dello Stato federale: la guerra di indipendenza era stata vissuta come una rivoluzione contro un potere esecutivo sovrano, quello del re di Inghilterra, e bisognava limitare “la tirannia del governo” (Webber e Wildavsky, 1986, p. 389). Nel definire in concreto gli strumenti di governo della finanza federale, si ripresentò la divisione tra Hamilton, diventato il primo Ministro del Tesoro, che aspirava ad una centralizzazione nell’esecutivo della politica di finanza pubblica (con la formazione e la redazione del bilancio) e i *Republicans* che, oltre a preferire un conferimento di più ampi poteri ai singoli Stati federati, difesero, vincendo questa volta, la “parlamentarizzazione” del processo di bilancio federale, unica garanzia di

⁵ In Italia solo nel 1945 le donne sono ammesse al voto, diritto che eserciteranno per la prima volta nel 1946, anche nel referendum che condusse alla nascita della Repubblica.

realizzazione di una “democrazia di bilancio”. Il bilancio veniva formalmente approvato dal Congresso, in assenza sia del Presidente degli Stati Uniti sia del Segretario (Ministro) del Tesoro. Le discussioni sulla “sede” della preparazione del bilancio durarono per tutto l'Ottocento. La legge istitutiva del *Treasury Department* sanciva che il Segretario del Tesoro doveva raccogliere le stime annuali dei dipartimenti di spesa, per assemblarle e trasferirle al Congresso, senza alcuna variazione e nessun commento. Nel corso del tempo alcuni poteri in materia di bilancio furono ottenuti dal governo, ma non tali da stravolgere il principio che la preparazione (e non solo l'approvazione) del bilancio restava un compito parlamentare. Si trattava, nella comparazione con altri paesi democratici (europei), della cosiddetta “eccezionalità” del budget statunitense.

Questa “eccezionalità” fu ripetutamente messa in discussione nel corso della seconda parte dell'Ottocento, ma solo una commissione nominata dal Presidente Taft, il cui rapporto fu ultimato nel 1912, giunse a una proposta concreta di cambiamento, contenente l'invito al Presidente degli USA a *presentare* un progetto di budget per l'anno 1914. Il Congresso manifestò il suo timore per la possibile usurpazione di potere da parte dell'esecutivo e invitò i dipartimenti governativi a inviare, come al solito, le stime di bilancio direttamente alle competenti commissioni parlamentari. Il conflitto tra Presidente e Congresso venne evitato sia perché le elezioni del 1912 comportarono la sostituzione del Presidente Taft con Woodrow Wilson, sia per le successive vicende belliche. Solo nel 1921 le Camere approvarono il *Budget and Accounting Act* che inaugurò un lungo periodo di dominio governativo in materia (Wehner, 2010, p. 131). I dipartimenti (ministeri) furono così obbligati a inviare le loro stime di entrate e spese direttamente al Bureau del budget, una nuova istituzione posta sotto il controllo diretto del Presidente: nessuno stanziamento di bilancio avrebbe potuto essere effettuato senza l'approvazione sia del Presidente sia delle apposite commissioni parlamentari. A parte gli aspetti tecnici, ci si può chiedere se la riforma incise definitivamente su una non controversa separazione dei poteri; nel periodo che va dagli anni Venti agli anni Settanta del Novecento, di crisi economica e di eventi bellici, non si manifestarono rilevanti conflitti tra i due poteri, ma con la “normalità” seguita alla conclusione della guerra del Vietnam, nel 1973, si riaprì un conflitto tra esecutivo e legislativo in materia di governo delle finanze pubbliche, che si concluderà con una modifica del *Budget Act* del 1921. Infatti, nel 1973 Nixon viene eletto Presidente per la seconda volta consecutiva e, al contrario del quadriennio precedente, il Congresso è a salda maggioranza repubblicana. Nel corso del mandato precedente erano state approvate molte leggi di spesa con maggioranze “bipartisan”: nella nuova situazione la Presidenza non era disposta ad accettare maggiori spese (diverse da quelle militari) e la proposta governativa di budget per il 1974 proponeva stanziamenti di spese molto minori di quelli voluti dalla maggioranza del Congresso. Quando le commissioni parlamentari aumentarono gli stanziamenti, Nixon rifiutò di trasformarli in spese effettive, ricorrendo alla procedura di *impoundment*, che cercò di imporre come prerogativa presidenziale di riduzione della spesa, invece che occasionale e neutrale semplificazione dei conti pubblici. Il Congresso reagì approvando il *Congressional and Impoundment Act*, che trasferì al Parlamento tale procedura, i cui poteri furono quindi rafforzati. Inoltre, furono previste procedure di “riconciliazione” tra Presidente e Congresso nel caso di opinioni diverse sulle decisioni di bilancio. Non si può dire che si ritornò alla regolamentazione precedente al 1921, ma sicuramente il *budgeting* attualmente risulta dominato dalle votazioni parlamentari, non influenzabili da “voti di fiducia” di proposta governativa – come in Europa – ma solo da negoziazioni politiche tra i membri di due poteri indipendenti (l'esecutivo e il legislativo).

4. La realizzazione della democrazia di bilancio negli Stati europei, dal Congresso di Vienna alla Prima guerra mondiale

Il periodo che intercorre tra la Restaurazione post-napoleonica e la Prima guerra mondiale è caratterizzato dall'alternarsi di tentativi atti a far rivivere regimi assolutistici ovvero ad avviare durature democrazie costituzionali.⁶ Di conseguenza, anche la costruzione della democrazia di bilancio subisce molti *stop and go*; solo tra la fine del secolo diciannovesimo e l'inizio del ventesimo si può dire che la fine del vecchio ordine politico si è compiuta: nella maggior parte dei paesi occidentali (sostanzialmente europei) si stabilirono regimi costituzionali di governo, *apparentemente* duraturi. Questo processo assunse tempi e caratteristiche diverse nei vari paesi e, se è accettabile l'opinione che l'assetto si sia complessivamente raggiunto nei primi due decenni del Novecento, più variegata deve essere la descrizione dell'intero periodo.

La democratizzazione della finanza pubblica, attraverso un processo di bilancio basato sull'attività di rappresentanze parlamentari e secondo prescrizioni costituzionali, avviene seguendo un percorso accidentato, per molte ragioni. Rispetto a quanto si è visto per gli Stati Uniti d'America, i paesi europei debbono superare difficoltà aggiuntive perché si tratta di Stati di antica formazione, spesso con eredità feudali ancora vive, se non nelle forme giuridiche nella concreta concezione dell'esercizio del potere, e con complesse articolazioni di ceti o classi sociali. La diversificazione degli interessi per le modalità di organizzazione delle decisioni di finanza pubblica è quindi molto più ampia rispetto a quanto visto per gli USA.

Per analizzare questo periodo conviene soffermarsi sul Regno Unito, che segue un percorso che conduce, in materia di *budgeting*, a un esito, sotto rilevanti aspetti, opposto a quello degli Stati Uniti, esito così duraturo che ancora oggi i processi di bilancio degli Usa e del Regno Unito vengono considerati i due estremi entro cui si situano quelli degli altri Stati democratici sviluppati (Lienert, 2005). La storia di quest'ultimo paese dimostra come il ruolo del Parlamento, come limitatore del potere finanziario del governo, sia stato formalmente mantenuto, avendone perduto *de facto* gran parte del contenuto.

Il processo di democratizzazione parlamentare delle scelte di finanza pubblica si può considerare concluso nel regno britannico con la decisione di Gladstone (Cancelliere dello Scacchiere) di avviare, nel 1852, l'*accentramento* del controllo dei conti pubblici nel Treasury, convincendo i *Commons* ad istituire una *Committee of Public Accounts* e collocando presso il Cancelliere dello Scacchiere l'autorizzazione ai pagamenti dei vari dipartimenti (ministeri), così come il controllo successivo delle spese, con la dichiarata intenzione di consentire al Parlamento di verificare che le spese siano state quelle previste e, comunque, mantenute entro il valore "minimo indispensabile".

Nel corso della seconda metà dell'Ottocento i *Commons* frequentemente *emendano* le proposte governative di entrata e di spesa, e viene meno il loro ruolo originario di limitatore del potere di spesa dell'esecutivo, poiché favoriscono l'espansione della spesa pubblica. Questa reputazione di "lassismo" del corpo legislativo viene condivisa in molti altri paesi europei (Wehner, 2010, p. 7). D'altro canto, l'esistenza, in Gran Bretagna, di un ramo parlamentare la cui composizione era (e ancora in parte è) ereditaria (*House of Lords*), condizionava, con il potere di veto, le decisioni di finanza pubblica. La rimozione di tale potere fece seguito al rifiuto della Camera Alta di approvare il *Finance Bill* del 1909; una legge del 1911 tolse ai *Lords* ogni

⁶ Si vedano gli scritti di storia contemporanea, ad esempio Villari (1971, capitoli V-IX).

possibilità di partecipare o interferire nella formazione della legislazione di finanza pubblica. Nel frattempo, il governo aveva avviato, già dal 1872, l'erosione del potere parlamentare, ottenendo limitazioni nei tempi e nelle modalità di discussione delle leggi di iniziativa governativa; nei primi anni del Novecento, il governo cominciò a ritenere gli emendamenti alle sue proposte di budget inammissibili sfide alla sua discrezionalità in materia. Alla fine, anche per le polemiche suscitate da alcuni episodi particolari, nel 1921 l'esecutivo riuscì a far passare la regola secondo cui ogni emendamento alla proposta governativa del budget equivaleva a un voto di sfiducia, con conseguente crisi di governo e, solitamente, nuove elezioni. Da allora il governo è diventato l'effettivo "dominus" del budget pubblico britannico, senza alcun potere autonomo (diverso dal mero negoziato politico) del Parlamento nell'allocazione delle spese pubbliche e nelle scelte tributarie.

La centralizzazione delle decisioni di finanza pubblica fu decisa in Francia con leggi approvate nel decennio della Restaurazione (tra il 1817 e il 1827), ma le vicende politiche del secolo ne determinarono solo una parziale applicazione. La regolamentazione del processo di bilancio rispettoso dei principi democratici fu, con difficoltà varie, cercata in diversi paesi europei, compresi l'Italia e la Germania, paesi in cui, dopo l'unificazione, le prerogative parlamentari in materia di bilancio risentivano ancora delle precedenti deboli istituzioni democratiche.

Alla fine del periodo considerato in questo paragrafo, i "processi di bilancio" dei vari paesi europei assumono molte caratteristiche comuni,⁷ le più rilevanti delle quali sono così sintetizzate da Webber e Wildavsky (1986, pp. 327-328):

1. Ogni Ministero sottopone al Tesoro le previsioni di spesa per l'anno successivo.
2. Il Tesoro raccoglie e consolida le previsioni di spesa in un documento unico.
3. Il Tesoro formula previsioni di entrate per tributi e per indebitamento sufficienti a coprire le spese e il servizio del debito accumulato in anni precedenti.
4. Il Parlamento dibatte le proposte [...] approva il bilancio [...], ossia una legge che stabilisce i valori e le specificità delle spese previste. Nel rispetto delle norme di economia che governano il processo, un bilancio in pareggio è obbligatorio.
5. Nei tempi dovuti, i tributi vengono introitati e i fondi allocati ai Ministeri e spesi.
6. Infine, per stabilire se le spese effettuate corrispondono al mandato legislativo, tutte le entrate e le spese contabilizzate dai Ministeri vengono esaminate dal Tesoro.

Nella quarta caratteristica è indicato il "pareggio del bilancio", qualificato come "obbligatorio". Questa affermazione merita alcune precisazioni: 1) il pareggio di bilancio non deve ovviamente essere rispettato nei periodi bellici (e nei primi anni successivi alla fine delle guerre), quando i debiti pubblici "esplodono" e si manifesta la necessità di far fronte alle spese per il servizio del debito; 2) non è mai chiaro come definire il "pareggio di bilancio", anche in tempi normali, essendo molto differenti e imprecise le norme contabili dei vari paesi; 3) ai fini della misurazione del saldo del bilancio, è incerto se occorra tener conto (e in quale misura) delle spese extra-bilancio e dei cosiddetti "budget straordinari".

Il "pareggio" viene esplicitamente considerato solo una regola di buona amministrazione, e non si ritiene necessario ricorrere ad alcuna teoria economica per giustificarlo. Infine, secondo le "regole" accettate, il bilancio di previsione, per facilitare il rimborso del debito, deve destinare ogni anno un certo ammontare di risorse a un fondo per il riassorbimento del debito pubblico, regola che conferma la "normalità" dell'esistenza del debito stesso.

⁷ Mi permetto di rimandare a Di Majo (2018, cap.4), in cui si ricordano i cosiddetti "principi del bilancio", condivisi attualmente dalle democrazie sviluppate dell'OECD.

Le norme contabili non erano univoche (anche internazionalmente) nel trattamento delle diverse poste del bilancio, in particolare delle spese di investimento,⁸ e non v'era sufficiente *trasparenza* nel processo di bilancio, problema con il quale bisognerà sempre convivere. I conflitti esterni e le instabilità interne portavano spesso i governi europei a violare le suddette "regole", ricorrendo a "budget straordinari" e ad altri espedienti (Webber e Wildavsky, 1986, p. 331). Il "pareggio", quindi, non obbediva a un principio di teoria economica generale (come nel pensiero degli economisti "classici").⁹ Lo si considerava, oltre che necessario alla buona amministrazione, un disincentivo alla crescita della spesa pubblica, in un contesto in cui il "peso" di questa non superava (comprese le spese di investimento) il 10% del prodotto interno lordo (Di Majo, 1998). L'ottimismo sui risultati raggiunti nel "secolo d'oro" della costruzione della democrazia di bilancio, in un contesto di teoria economica dominata dall'idea dell'efficienza del mercato (guidato dalla "mano invisibile", il meccanismo del mercato di perfetta concorrenza attribuito, con dubbia giustificazione, ad Adam Smith da economisti dei tempi successivi), portava a considerare, in un contesto di analisi economica neo-classica, il processo di bilancio, con le sue discussioni nelle istituzioni politiche, come analogo alla "mano invisibile" del mercato competitivo e, quindi, idoneo (se ben congegnato) ad assicurare una efficiente allocazione delle risorse nel campo dei beni pubblici e delle altre spese pubbliche (Webber e Wildavsky, 1986, p. 332).¹⁰

Nel corso del secolo precedente alla Grande Guerra (1914-1918) si esaurì, nei paesi europei con assemblee legislative elettive, la lunga storia della conquista parlamentare della sovranità sulla finanza pubblica e si avviarono i tentativi (spesso riusciti) di far convivere la democrazia di bilancio con un maggior potere dell'esecutivo. Questo processo iniziò prima che vi fosse una piena estensione dell'elettorato attivo e passivo, che restò molto limitato (per età, censo, istruzione, sesso) in tutto l'Ottocento. Non è questa la sede per discutere questi aspetti, ma va ricordato che la "governabilità" della finanza pubblica era allora resa più agevole dal suffragio ristretto che limitava la disomogeneità dell'elettorato attivo e facilitava i rapporti tra questo e i rappresentanti eletti. Erano così attenuate le divergenze tra le preferenze degli elettori e tra queste e quelle degli eletti, riducendo gli "inconvenienti" nella formazione delle decisioni collettive, molto enfatizzati nella letteratura più moderna sulle scelte politiche, che non mette in discussione il suffragio universale. Non v'è dubbio che, nelle decisioni di finanza pubblica, la trasmissione delle preferenze degli elettori diventa molto più problematica con l'estensione del suffragio,¹¹ con conseguenze sull'evoluzione non solo delle "forme", ma anche dei "contenuti" delle scelte pubbliche.

La democrazia di bilancio all'inizio del ventesimo secolo è sintetizzata, con qualche ironia, da Amilcare Puviani ([1903] 1973, p. 80):

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

⁸ Si pensi alla classificazione, in vigore in Italia fino al 1964, che ripartiva le spese in effettive, movimenti di capitale e partite di giro, e non rendeva di immediata comprensione i saldi (di cassa e di competenza) del bilancio dello Stato oscurando, in particolare, la distinzione tra spese correnti e spese di investimento.

⁹ Sinteticamente ricordato in Di Majo (2018, pp. 25-26).

¹⁰ Pantaleoni (1883) sosteneva che le scelte del Parlamento rispecchiavano la valutazione media sull'utilità della spesa pubblica confrontata con il costo del finanziamento, assimilandole alle scelte (più o meno) efficienti del mercato. Com'è noto, l'equilibrio *generale* con beni pubblici fu dimostrato teoricamente possibile da Samuelson solo negli anni Cinquanta del Novecento, come ricordato in ogni libro di testo di finanza pubblica (mi permetto di rimandare a Di Majo, 2018, cap. 2).

¹¹ Per questi aspetti si rinvia alla letteratura sintetizzata nei testi di scienza delle finanze (ad esempio, Cullis e Jones, 2009, cap. 4).

magistratura è incaricata, non solo di controllare l'opera contabile di tutti gli agenti dell'amministrazione, ma ancora di invigilare a che la legge di 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 [...].

L'obiettivo principale della costruzione del *budgeting* delle democrazie è, in questo primo periodo, quello di consentire ai cittadini-elettori un ruolo (anche se indiretto) nelle scelte di finanza pubblica, ma le difficoltà sono numerose: oltre al suffragio ristretto, le scarse informazioni e il ruolo crescente delle *lobbies* nella formazione delle decisioni degli agenti delle scelte pubbliche. Puviani (il primo teorico delle "illusioni finanziarie") confronta i risultati con le aspettative sul diritto al bilancio (ivi, p. 108):

[...] il progresso, dal punto di vista della conoscenza dei conti pubblici, è stato molto più formale che sostanziale, molto meno profondo di quanto si declami. Se un'oscurità densa ravvolse la materia finanziaria nel periodo della molteplicità delle casse e nel periodo dei resoconti generali più o meno completi e periodici per norma del Principe [...] la luce del sole non si diffuse abbastanza da dare un netto risalto ai contorni e agli intricati filamenti di quell'organo importante della vita politica, che è il bilancio.¹²

La "trasparenza" dei bilanci pubblici, nel senso che da essi *tutti* (i cittadini? gli elettori? i parlamentari?) possano chiaramente rendersi conto delle caratteristiche delle scelte finanziarie, è obiettivo sempre cercato e sempre avversato e l'utilizzo delle "illusioni finanziarie", da parte dei governanti, non si è mai arrestato.¹³

5. La pace di Versailles, la crescita della spesa pubblica, la grande crisi: la gestione dei bilanci pubblici e la *fiscal policy*

Il periodo successivo alla conclusione della Prima guerra mondiale è caratterizzato da gravi "turbolenze" politiche e sociali, soprattutto nel continente europeo. Non è questa la sede per rileggere quegli eventi,¹⁴ ma bisogna avere presente la cornice più ampia entro cui si sviluppavano le tendenze delle finanze pubbliche e le caratteristiche della loro gestione. Tra le due guerre mondiali dittature si affermano in diversi e importanti paesi europei: lo svilimento della democrazia implica, in quei paesi, anche lo stravolgimento delle regole e dei processi che, con contraddizioni e varie difficoltà, si erano "stabilizzati" nella lunga storia ricordata nei paragrafi precedenti. Dal punto di vista *formale* spesso l'approvazione, mediante votazione, dei bilanci da parte di organi *dichiarati* rappresentativi veniva mantenuta, ma era vuota della dialettica democratica, in mancanza di opposizione e per la pratica impossibilità di non condividere le scelte del governo.

Nel corso di questo periodo l'enfasi delle decisioni di finanza pubblica si sposta dai *processi* ai *risultati* delle scelte, la cui rilevanza caratterizza tutti i paesi (siano democrazie o regimi

¹² Pantaleoni (1917, p. 168), osservava: "ogni allargamento del suffragio è stato un passo sulla via dell'indebolimento delle condizioni del sistema parlamentare", a causa della differenziazione eccessiva (rispetto al corpo elettorale "minoranza selezionata") delle preferenze (nel gergo degli economisti) o degli interessi.

¹³ L'economista italiano G. Parravicini richiamò costantemente l'attenzione sul nesso permanente tra scelte finanziarie e illusione finanziaria. Per un'analisi delle sue opinioni, si veda Di Majo e Paradiso (2011) e la bibliografia ivi ricordata. Una esauriente analisi moderna della "trasparenza" del bilancio pubblico si trova in De Simone (2010, pp. 103-142).

¹⁴ Posso rimandare, per una esposizione essenziale, a Villari (1971, capp. X-XII).

autoritari). Questo cambiamento si manifesterà gradualmente e si innesterà su importanti mutazioni “strutturali” delle finanze pubbliche dei paesi sviluppati, principalmente:

1. La crescita duratura, verso livelli mai sperimentati in tempi di pace, delle dimensioni dei bilanci pubblici (misurate dal totale della spesa pubblica come quota del prodotto interno lordo di ogni paese).
2. L'assunzione, di entità sempre più rilevante, di compiti redistributivi da parte dello Stato.
3. L'“invenzione” del ruolo macroeconomico della gestione dei bilanci pubblici (*fiscal policy*), che inizia in alcuni paesi nel periodo precedente al secondo conflitto mondiale e si consolida e si estende successivamente.

Intorno al 1920, il peso della spesa pubblica risulta accresciuto rispetto ai decenni precedenti: nella media dei paesi più sviluppati, risulta pari a circa il 15% del prodotto interno lordo.¹⁵ Se si considerano i paesi europei di maggiore dimensione le percentuali sono: Francia 28%, Germania 25%, Italia 23%, Regno Unito 26%, mentre negli USA solo 7% (maggiore rispetto al periodo prebellico, quando si aggirava sul 2%). Un andamento crescente porterà nel 1937 quelle cifre, pur escludendo la spesa militare fortemente aumentata, al 29% in Francia, al 42% in Germania, al 25% in Italia, al 30% nel Regno Unito, al 9% negli USA. Questo andamento continuerà dopo la Seconda guerra mondiale specialmente nella componente *trasferimenti* (principalmente destinata alla redistribuzione del reddito): nel 1970 la loro percentuale sul prodotto interno lordo (PIL) sarà del 15% nel Regno Unito, del 21% in Francia, del 13% in Germania, del 18% in Italia, del 10% negli USA, per una media del 16% nei paesi appartenenti all'OECD.

Le maggiori dimensioni dei bilanci pubblici rendono più importante la “corretta” (dal punto di vista sia economico sia manageriale) gestione delle risorse, la cui allocazione avviene in seguito a decisioni pubbliche e non attraverso il mercato. Gradualmente la configurazione dei *processi* di bilancio verrà condizionata, oltre che da problemi di ripartizione dei poteri, dalla ricerca del possibile “efficiente” utilizzo (quello che nel linguaggio attuale degli studiosi e dei funzionari del management pubblico viene definito *value for money*) delle risorse che passano attraverso i bilanci, indipendentemente dalle priorità politiche che ne determinano l'entità e l'allocazione ai diversi usi.

La maggiore novità del quarto decennio del Novecento, nella *politica* e nella *gestione* della finanza pubblica, è la *fiscal policy*, che si afferma inizialmente con forti tensioni. Sono diffuse grandi incertezze sul ruolo che le finanze pubbliche (insieme ad altre politiche) avrebbero dovuto e potuto svolgere nell'affrontare la prima grande crisi del capitalismo maturo. Come sappiamo, questa situazione diede origine alle politiche macroeconomiche “keynesiane”, le cui vicende sono discusse da una letteratura sterminata. In questa sede vorrei solo ricordare l'essenza delle posizioni originarie sulle conseguenze delle politiche di bilancio sui saldi del bilancio stesso.

La scoperta che la grande crisi poteva essere fronteggiata usando opportunamente le politiche macroeconomiche di breve termine (monetaria e di bilancio), attraverso i loro esiti sulla domanda effettiva, ha conseguenze importanti sulle regole tradizionali di gestione del bilancio, principalmente con il rifiuto della “sacralità” del pareggio nei periodi diversi da quelli di guerra e delle ricostruzioni post-belliche. La domanda globale va regolata, nelle depressioni, alterando i flussi di spese e di entrate pubbliche, portando il saldo (negativo, se necessario) a livelli compatibili con un utilizzo più intenso delle risorse. Tuttavia, a molti sembrava

¹⁵ Tanzi e Schuknecht (1995) riportano dati da loro stimati, in parte da me utilizzati in Di Majo (1998, p. 32).

inaccettabile l'idea che il disavanzo non fosse più un'emergenza da cui allontanarsi rapidamente, ma una possibile *normalità* della politica economica.¹⁶

La ragione per rendere accettabile una gestione del budget pubblico "non in pareggio annuale" fu avanzata dalla Scuola svedese,¹⁷ in cui l'economista Myrdal propose una *regola* di oscillazione del saldo del bilancio nel corso ciclo economico. La consapevolezza della riluttanza (anche da parte dell'opinione pubblica) ad abbandonare la regola del pareggio, spinse gli economisti della scuola di Stoccolma a immaginare meccanismi automatici, contabilmente evidenti, di attuazione di questa politica. La struttura del bilancio statale svedese venne modificata nel corso degli anni Trenta del Novecento.¹⁸ Molto interessante il trattamento della spesa pubblica per investimenti, che entrava in un budget separato, per consentire di gestirla meglio come strumento anticiclico (Costantini, 2018).¹⁹

Diversa l'opinione originariamente prevalente negli Usa, dove l'idea di gestire un surplus (nella fase positiva del ciclo) veniva ritenuta dannosa, in quanto produttiva di possibili effetti di *crowding out* degli investimenti privati (Costantini, 2018, p. 92). Le vicende delle politiche di bilancio americane nella seconda parte degli anni Trenta mostrano oscillazioni determinate da periodici timori di deficit eccessivi, con espansioni del disavanzo seguite da periodi di "austerità". Senza approfondire questo aspetto, va ricordato che in Usa, come in molti paesi europei, la caduta della produzione fu superata con l'espansione delle spese militari.

Le discussioni sull'opportunità e l'efficacia della *fiscal policy* continuarono dopo la Seconda guerra mondiale. Nel corso degli anni Cinquanta del Novecento, in USA l'attenzione si sposta dalla "stabilizzazione" del ciclo allo "sviluppo" del reddito potenziale. I contrasti sull'opportunità di avere bilanci in disavanzo continuarono (Costantini, 2018, p. 109):²⁰ gli economisti dell'amministrazione Kennedy (primi anni Sessanta) volevano una politica di bilancio orientata non solo al raggiungimento del prodotto potenziale (comunque definito), ma alla accelerazione della sua crescita (ivi, p. 111).

In questo contesto è interessante citare, come emblematico, il caso italiano. La Costituzione della Repubblica italiana (entrata in vigore nel 1948) nell'articolo 81 stabiliva "apparentemente" il rispetto della regola del pareggio del bilancio.²¹ Per l'ambiguità del testo, questo principio era stato violato, consentendo di coprire gli incrementi di spesa pubblica con

¹⁶ Si noti che negli Usa ancora oggi la politica monetaria deve contribuire alla ricerca del "*full employment*", come riportato nello statuto della Federal Reserve, a differenza, tra gli altri paesi, di quelli dell'area euro, la cui banca centrale fa solo riferimento a obiettivi puramente monetari.

¹⁷ Costantini (2018, p. 86). In questo lavoro l'autrice ricostruisce la nascita della politica di bilancio (*fiscal policy*) anche negli USA, "utilizzando fonti archivistiche rese disponibili solo di recente" (p. 83).

¹⁸ Costantini (2018, p. 88): "un deficit del budget corrente non deve sparire prima di essere compensato. Il deficit è riportato in avanti come posta negativa, in un fondo speciale del budget che rappresenta la continuità nelle finanze pubbliche [...]. Non è possibile mostrare un avanzo del budget prima di avere compensato tutto il deficit precedente".

¹⁹ Il fondo per gli investimenti pubblici da utilizzare a fini di stabilizzazione è stato attivo in Svezia fino agli anni Settanta del Novecento. Si vedano Norr (1974) e OECD (1976). In questa ultima fonte (una survey sull'economia svedese di metà anni Settanta) si ricorda che: "In base alla legislazione svedese, le imprese possono accantonare una quota dei profitti destinabile ad investimenti futuri. Queste riserve, escluse dal reddito imponibile, sono depositate presso la Banca Centrale e verranno liberate e utilizzate durante le fasi sfavorevoli del ciclo economico, con autorizzazione governativa (corsivo mio).

²⁰ Va, inoltre, ricordata l'abbondante letteratura in materia di *spending bias* dei Parlamenti, che ha alimentato l'orientamento concreto in molti paesi verso il *top-down budgeting*, con riduzione delle opzioni di scelta macroeconomica lasciate alle assemblee legislative. Per una discussione anche sugli effetti sui disavanzi si veda Wehner (2010, capitolo 6, pp. 103-128).

²¹ Il quarto comma dell'art. 81 sanciva che "ogni [...] legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte". Si ritiene che questo articolo fosse stato fortemente voluto da Luigi Einaudi, Governatore della Banca d'Italia e Ministro del Bilancio, ma anche professore di scienza delle finanze, che non aveva mai nascosto di non sentirsi in sintonia con le analisi di Keynes.

emissioni di certi tipi di titoli del debito pubblico, anche acquistati dalla banca centrale con creazione di base monetaria. Si mise in dubbio la legittimità costituzionale della copertura di alcune leggi di spesa. La Corte Costituzionale, investita del problema, si pronunciò con la sentenza n. 1/1966 che stabilì, tra l'altro:

- 1) La politica di spesa pubblica “deve essere contrassegnata non già dall'automatico *pareggio* di bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'*equilibrio* tra le entrate e la spesa”
- 2) “Si deve ammettere la possibilità di ricorrere, nei confronti delle coperture di spese future [...] all'emissione di prestiti [...]”.

L'esigenza di politiche di bilancio di stabilizzazione e sviluppo si era fatta strada anche in Italia e solo il mutare delle visioni politiche sulla finanza pubblica portò gradualmente a interpretazioni più restrittive sul finanziamento in disavanzo e successivamente, con l'adesione ai trattati della Unione Europea,²² alla sostanziale modifica dell'art. 81 della Costituzione (che ha sancito l'obbligo del pareggio, con correzioni connesse con la divergenza tra prodotto effettivo e potenziale, oltre che con eventi eccezionali).

6. La diffusione della *fiscal policy* e gli adattamenti del *budgeting* pubblico

La storia del *budgeting* pubblico nel periodo precedente agli ultimi due decenni del Novecento è in massima parte comune a tutti i paesi OECD (Schick, 2019). Tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento, la *fiscal policy* domina le discussioni e le scelte concrete della politica economica, nell'ambito di uno sviluppo stabile e sostenuto (almeno fino alla crisi petrolifera della prima metà degli anni Settanta) del prodotto complessivo, nella generalità dei paesi OECD. Inoltre, è largamente diffusa la fiducia sulla possibilità che le politiche economiche di breve termine (*fiscal policy* e politica monetaria) possano attenuare l'andamento ciclico del reddito nazionale e favorirne lo sviluppo, affrontare gli squilibri della bilancia dei pagamenti, contrastare l'inflazione. Il perseguimento di questi obiettivi, nell'ambito di una visione *macroeconomica*, richiede la conoscenza dei valori quantitativi delle variabili da utilizzare per le scelte della politica di bilancio e la possibilità istituzionale di poterle modificare. L'organizzazione delle rilevazioni contabili e delle procedure del *budgeting* pubblico si erano evoluti, come si è visto, nel corso dei conflitti di potere (sostanzialmente tra esecutivo e legislativo) per la realizzazione della democrazia di bilancio. Ma la raccolta delle informazioni quantitative sulla finanza pubblica e la regolamentazione dei tempi delle decisioni di bilancio non erano stati influenzati da esigenze macroeconomiche. Solo nel 1944 J. Meade e R. Stone (1944) elaborarono un sistema di conti nazionali che evidenziava le variabili e le relazioni del modello keynesiano e, poco dopo, l'ONU propose un *system of national accounts*, utilizzabile in tutti i paesi ad economia di mercato: nella seconda metà degli anni Sessanta i dati quantitativi erano disponibili sicché, in sede OECD, si poté effettuare lo studio *Fiscal Policy in Seven Countries* (OECD, 1969).²³ Ad esempio, in Italia l'impatto delle variabili di finanza pubblica sul reddito nazionale lordo venne valutato, per gli anni dal 1952 al 1969, dal Servizio Studi della

²² Salvemini (2013, p. 26) osservava che, per l'art. 81 “nella giurisprudenza della Corte l'individuazione dei mezzi di copertura idonei ad assolvere l'obbligo costituzionale appariva meno restrittiva di quanto non sia stato definito con l'introduzione dell'art. 11 ter della legge 468 del 1978”. Qualche anno dopo, l'articolo 81 della Costituzione veniva riscritto in maniera da essere meno equivoco sulle modalità di copertura delle spese.

²³ La ricerca venne realizzata da un gruppo di economisti sotto la guida di Bent Hansen. Si utilizzò un modello keynesiano applicato ai dati di contabilità nazionale per gli anni 1955-1965, che servì da guida per le analisi in tutti i paesi dell'OECD.

Banca d'Italia (Banca d'Italia, 1970, pp. 231-232 e Tav. a62 dell'Appendice, disponibile sul sito dell'Istituto):

Una considerazione di ordine generale [...] lungo l'intero periodo di diciotto anni (a partire dal 1952), riguarda l'apparente assenza di sistematicità negli effetti degli interventi di politica anticongiunturale della P. A. Nell'arco degli anni '60, soltanto nel 1965, e in minor misura nel 1968, la sua azione, in una situazione di avanzo corrente di bilancia dei pagamenti e di moderati tassi di incremento dei prezzi, mostra di aver apprezzabilmente contribuito allo sviluppo del reddito. Negli altri anni il comportamento appare inadeguato alle circostanze, concludendosi spesso con effetti pro-ciclici (p. 231).

Si ricordavano i diversi *lags* (ritardi) di realizzazione della *fiscal policy* e, in particolare, quelli derivanti "dall'efficienza dell'apparato amministrativo, e, comunque, limitatamente ai margini di manovra che ad esso sono concessi dalle leggi e dai regolamenti di contabilità" (ibidem). Si richiama l'esigenza di disporre dei dati quantitativi necessari, non solo per la costruzione delle statistiche, ma anche per la discussione, l'approvazione e la rendicontazione del bilancio dello Stato; nel 1964 si introduce la classificazione economica delle poste del bilancio, nell'ambito di una riforma generale delle procedure sul bilancio dello Stato. Il rapporto di un apposito gruppo di lavoro mise in rilievo le deficienze informative e procedurali che rendevano difficoltose le "manovre globali di bilancio".²⁴ Questa consapevolezza avviò un lungo periodo di modifiche, anche legislative, che ebbe come esito una nuova legge di contabilità, la n. 468 del 1978 che accompagnerà ulteriori innovazioni per più di un ventennio. Evoluzioni in parte analoghe avvennero in altri paesi sviluppati e il motore di questi cambiamenti fu l'esigenza di rendere efficace (nei vari aspetti decisionali e attuativi) la politica macroeconomica di bilancio. Si ritenne necessario un potenziamento dei poteri dell'esecutivo, in conflitto (con l'eccezione degli USA) con la storia della costruzione della democrazia di bilancio. Il prevalere di quella che Wehner (2010, p. 103) definisce "le speranze del *top-down budgeting*" fu giustificata principalmente con l'esigenza dell'"accentramento" sia delle decisioni di politica macroeconomica (nel governo) sia della loro attuazione (in una forte *central budget authority*, vertice della "burocrazia del bilancio"). La crisi petrolifera del 1973 segnò la fine del tempo degli alti tassi di crescita con moderata inflazione; iniziò l'epoca allora definita della *stagflation*. I bassi tassi di sviluppo del reddito nazionale reale determinavano aumenti del gettito insufficienti, nonostante l'operare del *fiscal drag* connesso con l'esistenza di imposte personali fortemente progressive,²⁵ a coprire aumenti di spesa che continuavano a mostrare una dinamica a tassi *reali* superiori; l'inflazione non aiutava, a causa delle indicizzazioni (che attenuavano il *fiscal drag* e potenziavano la crescita monetaria delle spese) con conseguenti maggiori disavanzi delle finanze pubbliche. Le speranze di un ritorno allo sviluppo sostenuto finirono con la seconda crisi petrolifera (nel 1979). In questo contesto acquistava progressivamente consenso l'opinione secondo cui lo Stato avrebbe dovuto

²⁴ Nel 1968 il Ministero italiano del Bilancio affidò all'ISCO (Istituto Nazionale per lo Studio della Congiuntura) il compito di analizzare i problemi della politica economica di breve termine. Il gruppo di lavoro presentò un rapporto riservato, che originò successivamente una pubblicazione a cura dei suoi membri: Izzo, Pedone, Spaventa, Volpi (Izzo et al., 1970)

²⁵ Nella maggior parte dei paesi sviluppati. Il *fiscal drag* determinò in molti casi una deindicizzazione (automatica o discrezionale) del reddito nominale ai fini dell'applicazione delle aliquote crescenti. In Italia una vera, ma incompleta, imposta generale progressiva sui redditi personali, l'Irpef, entrò in vigore nel 1974 e si prese coscienza con ritardo dell'esistenza di un consistente *fiscal drag* dovuto a una progressività dell'imposta personale che comportava una elasticità-reddito media di circa 2, consentendo al Tesoro italiano di beneficiare per alcuni anni di inattesi aumenti di gettito delle imposte dirette, in controtendenza con altri paesi (Di Majo e Frasca, 1975; Pedone, 1979).

limitarsi a creare un efficiente contesto istituzionale per i mercati, ma “evitando di impegnarsi in una accurata gestione (*fine tuning*) della domanda globale” (Buggeln et al., 2017, p. 6); nasceva un “neo liberismo”, che si sarebbe rapidamente diffuso nei paesi ad economia di mercato (e dopo il 1989 anche in quelli europei ad economia precedentemente collettivista).²⁶

L’obiettivo “dichiarato” assegnato alle finanze pubbliche, oltre che la limitazione dei disavanzi, era la riduzione del rapporto tra spese della pubblica amministrazione e prodotto interno lordo, che, invece, negli anni Novanta raggiunse i valori massimi di sempre (tra il 45% e il 50% nella generalità dei paesi sviluppati, un po’ meno del 40% negli USA) (Di Majo, 1998; Tanzi e Schuknecht, 2000).

7. Il budgeting pubblico e la fiscal consolidation

Nel corso degli anni successivi le politiche di bilancio vengono orientate al perseguimento della *fiscal consolidation* (nei documenti di organizzazioni internazionali si parla anche di *fiscal discipline* o di *sound public finance*), obiettivo recepito, come prioritario, anche dagli “operatori” del *budgeting* pubblico. Si richiede una definizione operativa di *consolidation policy*: un rapporto dell’OECD (organizzazione che, con qualche approssimazione, si può considerare composta da tutte le democrazie sviluppate) del 2011²⁷ dichiara “La *fiscal consolidation* è definita come una *politica destinata a ridurre i disavanzi pubblici e l’accumulazione del debito*” (corsivo mio), deficit e debito valutati in percentuale del PIL (effettivo o potenziale), con riferimento, per il primo, anche a “effetti ciclici” (quantificati in valore, con il ricorso a calcoli di prodotto potenziale e di saldi strutturali di bilancio, per tutti i paesi OECD) (OECD, 2011, p. 17).

Rispetto alla *fiscal policy* che aveva caratterizzato la politica economica dei decenni precedenti, la *fiscal consolidation* appare meno strettamente legata alle relazioni tra grandezze di bilancio e andamento macroeconomico. Per molto tempo tali legami (macroeconomici) erano stati considerati estranei al campo di analisi degli operatori e degli studiosi di *public budgeting*, che si interessavano degli aspetti legati all’efficienza allocativa del budget e all’efficacia ed efficienza della spesa. Ma ora le tecniche, le regole e le procedure del *budgeting* pubblico non sono più orientate solo da obiettivi di efficienza allocativa e di efficienza operativa, ma anche dall’impegno di tipo *macro* definito dalla ricerca di “disciplina complessiva del bilancio”.²⁸

Da questa impostazione derivano modifiche nell’utilizzo degli strumenti del *budgeting* (regole fiscali, procedure trasparenti, vincoli, ruoli rispettivi dell’esecutivo e del legislativo nel processo di bilancio, istituzione di uffici indipendenti di bilancio, ecc.), in seguito anche alla mutata attribuzione di priorità ai ricordati obiettivi,²⁹ ma senza illudersi sull’efficacia delle

²⁶ Va ricordata la versione tedesca del liberismo (economia sociale di mercato e *Ordoliberalismus*), su cui ci si soffermerà brevemente più avanti.

²⁷ Lo *OECD Journal on Budgeting* viene fondato nel 2001 con l’obiettivo principale (ma non esclusivo) di diffusione dei risultati del lavoro del “*Working Party of Senior Budget Officials*” dei paesi membri; da allora può essere annoverato tra le poche principali pubblicazioni internazionali di ricerche e rapporti in materia di *public budgeting*.

²⁸ Schick (2002, p. 9) e Robinson (2016, p. 30) condividono la triplice differenziazione attuale delle *core functions* del moderno *public budgeting*: “disciplina complessiva di bilancio, efficienza allocativa, efficienza operativa”.

²⁹ Robinson (2016, p. 32-43), fornisce una efficace sintesi dell’evoluzione degli strumenti destinati ad obiettivi di “efficienza”, a partire dagli anni Sessanta in successive “ondate” di innovazione. Con riferimento al periodo posteriore alla grande crisi finanziaria del 2008, il bisogno “di rafforzare la disciplina complessiva di bilancio ha comportato l’utilizzo più rigoroso degli strumenti sviluppati prima della Grande Crisi Finanziaria”.

“tecniche” di bilancio nel perseguimento della “disciplina di bilancio”. In una ricordata pubblicazione (OECD, 2019) si osserva che il disavanzo pubblico del totale dei paesi OECD si è stabilizzato negli anni recenti.³⁰ Anche se “corretto” dal ricorso ai saldi strutturali di bilancio e ai prodotti nazionali potenziali (dei cui discutibili metodi di calcolo non si tratterà in questa sede), il governo della relazione tra andamenti dei saldi dei bilanci pubblici e crescita macroeconomica non sembra interessare particolarmente gli analisti del *budgeting*, che, in area macro, cercano solo di *verificare* la realizzazione della *budget consolidation*. L’evoluzione delle istituzioni del *budgeting* è sempre più influenzata dalla nuova priorità, che ha comportato, ad esempio, l’estensione delle limitazioni al potere e ai tempi di emendamento parlamentare delle proposte di legge di bilancio, ridotto in precedenza per esigenze di “accentramento” decisionale. Nel Regno Unito, nella stagione d’oro della *fiscal policy*, persino il potere di decisione tributaria era stato parzialmente ceduto al governo, autorizzato a modificare (entro certi limiti) le aliquote delle imposte indirette senza alcun ricorso al Parlamento (cosiddetti “regolatori tributari”).³¹

Gli analisti OECD del *budgeting* danno l’impressione di condividere l’esigenza di una politica di bilancio anticiclica:³² si tratta di un auspicio piuttosto generico, apparentemente un riferimento alla visione della *fiscal policy* svedese anticiclica di Myrdal negli anni Trenta (ricordata in precedenza), in realtà ispirata dalle più moderne teorie economiche del *deficit bias* delle democrazie (Buchanan e Wagner, 1977) (esplicitamente richiamate in vari documenti OECD).³³ Queste analisi giustificano i vincoli (talvolta costituzionali) alla libertà dei Parlamenti (si escludono gli USA) di piena discussione delle politiche (macro) di bilancio, e possono essere considerati un arretramento rispetto alla ormai lontana conquista della democrazia di bilancio, a causa dell’orientamento prioritario del *budgeting* pubblico verso il perseguimento di obiettivi finanziari complessivi fissati dagli esecutivi, spesso passivamente accettati e condivisi dagli organi legislativi.

8. Un’analisi sintetica di alcuni dati sugli andamenti macroeconomici e i disavanzi e i debiti pubblici nei paesi sviluppati nei recenti decenni

Nel corso dell’ultimo decennio del Novecento la politica dei paesi sviluppati imbecca la via della *fiscal consolidation*. Il Trattato di Maastricht sancisce per i paesi dell’Unione Europea (senza prevedere sanzioni formali) la lotta ai disavanzi e al debito pubblico, ponendo limiti al loro rapporto con il PIL.³⁴ I successivi Patti di Stabilità e Sviluppo stabiliscono vincoli progressivamente più stringenti alle finanze pubbliche (in connessione con l’introduzione della moneta unica per una parte rilevante dei paesi UE) e sanzioni formali (non applicate

³⁰ “Anche se i saldi strutturali di bilancio peggiorarono con la crisi finanziaria (2008...), diminuì nei paesi OECD la dimensione, rispetto al PIL, dei disavanzi strutturali” (OECD, 2019, p. 32 e fig.2.2, p. 33. La fig. 2.3 mostra, invece, una crescita dello stock di debito pubblico aggregato da meno dell’80% del PIL nel 2007 al 100% nel 2016).

³¹ I “regolatori tributari” furono introdotti dal *Finance Act* del 1961 (Di Majo, 1976, p. 11).

³² “Una politica di bilancio sana evita l’accumulazione di debiti di grande dimensione e utilizza i periodi favorevoli per costruire protezioni per i tempi difficili” (OECD, 2019, p. 47).

³³ Nel rapporto (OECD, 2019, p. 49) si osserva che: “l’intento sia degli obiettivi sia delle regole di bilancio è di costituire un contrappeso al ‘bias verso il deficit’ che si presume sia una caratteristica del processo di bilancio delle economie democratiche”.

³⁴ Nell’ambito dell’Unione Europea, il primo rapporto *Towards Greater Fiscal Discipline*, con il compito di individuare, per ogni paese membro, le “possibilità di ridurre i disavanzi di bilancio” è del 1994, redatto da autori dei singoli paesi membri (per l’Italia: Chiorazzo V., Di Majo A., Gabriele S., Palanza A.), cui è dedicato l’intero fascicolo di *European Economy*, 1994, n. 3.

rigidamente), in un contesto economico che, per il complesso dei paesi dell'OECD, è caratterizzato dalla caduta dei tassi "reali" di crescita del PIL. Nella media di questi paesi lo sviluppo del PIL passa da più del 3,5% negli anni Settanta, a meno del 3% negli anni Ottanta, al 2,5% negli anni Novanta del secolo scorso, al 2% negli anni Duemila.³⁵

L'andamento delle finanze pubbliche risente, in certa misura *automaticamente*, sia del rallentamento di lungo periodo della crescita del prodotto sia degli andamenti ciclici del sistema economico. Il disavanzo delle pubbliche amministrazioni, *non corretto per gli effetti dei cicli economici*, nella media dei paesi OECD oscilla, tra la fine degli anni Novanta e il 2008, tra meno del 2% e il 3,8% del PIL; nel 2009, come conseguenza della crisi finanziaria esplosa nel 2008, sale a oltre l'8%, per scendere gradualmente, ma in maniera continuativa, fino a meno del 3% del PIL negli anni 2017-2018. Il valore dello stock del debito pubblico³⁶ (in percentuale del PIL nominale) nella media degli stessi paesi sale dal 70% della fine degli anni Novanta al 112% del 2012, e raggiunge il 113,5% nel 2018. La presenza e la dinamica del debito pubblico si riflettono, insieme all'andamento dei tassi di interesse, sulla spesa pubblica per il servizio del debito, su cui la politica di *fiscal consolidation* non può essere *direttamente e immediatamente* efficace. Il cosiddetto saldo primario (ossia al netto della spesa per interessi) delle pubbliche amministrazioni passa da un avanzo alla fine degli anni Novanta a un disavanzo del 2,3% del PIL nel 2003, per poi ritornare gradualmente in avanzo (nel 2007); la crisi fa "esplodere" il disavanzo primario (6,4% del PIL nel 2009); esso ridiscende fino all'1% nel 2015 e intorno a questo livello si mantiene successivamente (0,8% nel 2018).³⁷

Come si è ricordato, la valutazione della *fiscal consolidation* utilizza i saldi dei bilanci pubblici *corretti per gli effetti del ciclo* (per i paesi della UE ciò è previsto formalmente dal Patto di Stabilità e Sviluppo). Sul saldo *strutturale* del bilancio, oltre che sul valore del debito pubblico, è basata la sorveglianza UE delle finanze pubbliche e l'eventuale irrogazione di sanzioni. Il disavanzo strutturale nella media dei paesi OECD³⁸ oscilla, dalla fine degli anni Novanta al 2008, tra l'1 e il 4% del PIL; con la crisi sale fino al 6,9% nel 2010 e scende gradualmente verso poco più del 2% (ma risale al 2,9% nel 2018). Nello stesso periodo, per il complesso di paesi della moneta unica lo stesso disavanzo si mantiene tra il 2,5 e il 3% dal 2001 al 2008, sale fino al 5% nel 2010, è al 3,4% nel 2011, nel 2012 inizia una riduzione che, dall'1,9% di quell'anno, lo porta stabilmente tra lo 0,5 e lo 0,8% del PIL fino al 2018. Andamento che sembra mostrare come, dopo il 2012,³⁹ l'obiettivo del "pareggio strutturale" sia diventato maggiormente cercato nel complesso dei paesi della UE.

I dati qui ricordati sono in linea, nella loro essenzialità, con la rilevata sfiducia nel tipo di politica di bilancio, la *fiscal policy*, praticata nel corso del Novecento. Di essa è rimasto, nelle scelte della politica economica, il riconoscimento dell'opportunità di lasciar variare i disavanzi

³⁵ I dati sono tratti dagli *Economic Outlook* dell'OECD, vari anni.

³⁶ Nella versione delle statistiche dell'OECD *General Government Gross Financial Liabilities*, che usa i valori di mercato.

³⁷ Per i paesi della moneta unica europea, il disavanzo complessivo non corretto per il ciclo oscilla nel ventennio precedente al 2019 tra meno del 2 e il 3% del PIL fino al 2008, sale a più del 6% nel 2009 per scendere a circa l'1% negli anni 2016-2018. Il rapporto debito/PIL dello stesso aggregato di paesi diventa inferiore da quello OECD solo a partire dal 2009. Simile andamento ha il saldo primario delle P.A.: pressoché nullo o in avanzo fino al 2008, negativo nel 2009 e nel 2010 (3,9% del PIL), ma con tendenza verso l'attivo (0,8% nel 2008).

³⁸ Il disavanzo "strutturale" è quello corretto per gli effetti degli scostamenti ciclici del prodotto interno lordo. I dati qui citati, ripresi dagli *Economic Outlook* dell'OECD, così come quelli calcolati in sede UE, sono affetti dai discutibili metodi adottati per la loro misurazione (si veda Fontanari et al., 2019).

³⁹ In quell'anno viene rivista la disciplina europea di finanza pubblica con il Trattato: "Stabilità, Coordinamento e Governance". Si veda Unione Europea (2012). Per una visione critica di questi "Patti", vedi Costantini (2017).

per l'operare degli *stabilizzatori automatici*, ricorrendo al "disavanzo strutturale" per la valutazione delle politiche di bilancio *discrezionali*.⁴⁰ Le finanze pubbliche sembrano nel complesso (maggiormente per l'area dell'euro) essere state indirizzate verso il perseguimento della *fiscal consolidation*, con diverso grado di realizzazione nei singoli paesi, come dimostrano i dati macroeconomici che si possono leggere nelle stesse fonti qui utilizzate.⁴¹

9. Motivazioni della *fiscal consolidation*

Senza alcun ordine di priorità, e con possibili loro sovrapposizioni, si possono indicare sommariamente alcune motivazioni economiche che aiutano a comprendere il perseguimento delle politiche di *fiscal consolidation*. Nel corso dell'ultimo decennio del Novecento l'internazionalizzazione delle economie si rafforza sia con le facilitazioni degli scambi dei beni e servizi sia con l'apertura vastissima alla libertà dei movimenti dei capitali finanziari. In questo contesto va collocata anche l'intensa competizione tributaria che alimenta movimenti di risorse legati a meri arbitraggi. I mercati sono più liberi, la presenza dello Stato nel mercato si riduce, ma i meccanismi di tutela della concorrenza operano con difficoltà, anche perché i poteri legislativi continuano a essere dei singoli Stati, mentre l'area di attività degli operatori (sia nei settori reali dell'economia, ma principalmente nella finanza) si esercita su un mercato globale. Anche le finanze pubbliche sono governate a livello nazionale (con vincoli formali nel caso della UE), ma la loro gestione si deve confrontare con operatori finanziari, nazionali e internazionali, in grado di condizionarle. In un periodo in cui, come si è appena rilevato, i debiti pubblici dei paesi OECD si mantengono in media intorno al 100% del PIL, i possessori e i negozianti dei titoli pubblici rappresentano una forza significativa nell'orientamento del governo delle finanze pubbliche nella direzione della *fiscal consolidation*, come concretamente definita nei ricordati documenti OECD.⁴² Il valore elevato (in termini finanziari) dei debiti pubblici assieme ai casi di *sovereign debt default* (nella forma di ripudio e/o rinegoziazione), che hanno però interessato nell'ultimo mezzo secolo solamente paesi *non* appartenenti all'OECD,⁴³ è fonte di preoccupazione per gli intermediari finanziari che, per scongiurare possibili (anche se improbabili) *debt defaults* dei paesi sviluppati, operano (aiutati dalle agenzie di *rating*) sui differenziali dei tassi di interesse (*spreads*) dei debiti, in modo che l'onere per gli interessi possa rappresentare un incentivo a perseguire politiche di finanza pubblica "sana" da parte dei singoli Stati.⁴⁴

⁴⁰ "Nell'ambito di una politica discrezionale neutrale, gli stati membri dovrebbero assumere una posizione che consenta agli *stabilizzatori automatici* di operare pienamente senza violare il vincolo del tetto di disavanzo pari al 3% del PIL" (Buti e Franco, 2005, corsivo mio). Il riferimento è al limite, 3% del PIL, del disavanzo, stabilito nel Trattato di Maastricht.

⁴¹ Si vedano i ricordati *Economic Outlooks* dell'OECD.

⁴² L'assenza, nella valutazione della *consolidation* da parte degli organismi internazionali, della distinzione tra spesa pubblica corrente e spesa per investimenti avvalorata la tesi della prevalenza degli interessi degli operatori finanziari, per i quali (e anche normalmente per le agenzie di *rating*), essa è irrilevante (sicuramente nell'orizzonte temporale in cui abitualmente operano) nei loro calcoli sui debiti cosiddetti "sovrani".

⁴³ Fournier e Bétin (2018) esaminano dettagliatamente tutti i casi del periodo 1996-2010.

⁴⁴ "Gli investitori nei debiti pubblici apparivano dubbiosi sulla futura capacità dei governi di onorare i loro impegni finanziari [...] con la conseguente possibilità che gli stati emittenti considerassero conveniente il default del loro debito. La sfiducia degli investitori si manifestò [...] con imprevedibili e crescenti premi al rischio sui titoli pubblici e in giudizi mutevoli inflitti dalle agenzie di *rating* statunitensi" (Streek, 2014, p. 154). Inoltre: "le democrazie capitalistiche stanno ristrutturando le loro finanze pubbliche con [...] sforzi di consolidamento al fine di ripristinare

Un sostegno a questo tipo di politiche di bilancio viene anche da alcuni orientamenti teorici che negano la possibilità e l'opportunità di utilizzare i disavanzi pubblici per correggere gli andamenti macroeconomici, se non in casi di eventi eccezionali. Per fronteggiare i normali cicli economici basta lasciare operare gli "stabilizzatori automatici". In questa sede non si discute l'evoluzione generale delle teorie macroeconomiche né l'analisi empirica degli effetti delle politiche di bilancio (e monetarie), ma si vogliono sommariamente ricordare quegli aspetti che si ritengono avere più immediatamente influenzato l'accettazione della *fiscal consolidation*. Si è detto che i documenti e le analisi OECD in materia fanno spesso riferimento ai difetti di funzionamento delle democrazie che, in assenza di vincoli appropriati, condurrebbero a *eccessi di spesa pubblica* e a *disavanzi pubblici*, indipendentemente dagli andamenti macroeconomici.⁴⁵ I meccanismi (voto) delle decisioni collettive nelle democrazie, con l'abbandono della "regola" del pareggio del bilancio (in tempi di pace, in assenza di gravi crisi economiche e altre emergenze nazionali) dovuto all'adesione alle politiche keynesiane, causano distorsioni che favoriscono il finanziamento della spesa pubblica in disavanzo (Buchanan e Wagner, 1977, p. 182)⁴⁶ e vanno eliminate preferibilmente con norme costituzionali. In questo orientamento "teorico-ideologico" c'è chi mostra diffidenza anche per le correzioni del disavanzo in relazione agli andamenti *ciclici* del sistema economico, in quanto si consentirebbe, attraverso il pretesto di domanda globale costantemente debole, di rimandare la riduzione dei livelli "insani" (Rieck e Schuknecht, 2018, p. 66) dei debiti pubblici. La "legittimazione" della *fiscal consolidation* è assicurata anche da un altro approccio teorico, quello della "economia sociale di mercato",⁴⁷ un'evoluzione della visione economica dell'*Ordoliberalismus* tedesco nato negli anni Trenta del Novecento.⁴⁸ Secondo tale visione lo Stato deve regolare i mercati in modo da ottenere un risultato che approssima quello teoricamente assicurato dal mercato perfettamente competitivo (Dullien e Guérot, 2013, p. 2). Ciò ottenuto, lo Stato non deve interferire nel normale funzionamento del sistema economico. Un "ordinato" assetto richiede, tra l'altro, una "sana finanza pubblica", poco indebitata, che non condizioni le scelte monetarie della banca centrale e non distorca il funzionamento "ordinato" dei mercati finanziari. Nel 1977 Muller-Armack, il teorico della "economia sociale di mercato", nella previsione di una futura Unione Monetaria Europea, osservava: "Fino a che esistono diversi tassi di inflazione e una diversa crescita nei singoli paesi, un ordine monetario non può nascere da sé, ma solo attraverso la creazione di precondizioni [...] che, all'interno degli Stati, si preoccupino della stabilità finanziaria e di un *bilancio dello Stato in pareggio*".⁴⁹ La collaborazione tra diversi paesi è possibile, "ma occorre iniziare a lavorare [...] per la stabilità e l'equilibrio *a casa propria*" (Di Maio, 2015, p. 26). In altre parole, non sono tollerabili in un'unione monetaria trasferimenti (automatici o meno) di risorse tra i diversi paesi, come

credibilmente la loro capacità nel lungo termine di fornire opportunità di investimento sicure per i detentori di attività finanziarie" (ivi, p. 157).

⁴⁵ Si tratta dell'approccio teorico principalmente definito in Buchanan e Wagner (1977).

⁴⁶ Una descrizione sintetica delle distorsioni, che Buchanan collega alla "illusione finanziaria" originariamente analizzata da Puviani A. ([1903] 1973), si trova in Cullis e Jones (2009, pp. 111-118).

⁴⁷ L'economia sociale di mercato è esplicitamente richiamata dall'art. 2, comma 3 del Trattato di Lisbona secondo cui l'Unione Europea "si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata [...] sulla sostenibilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva..." (versione consolidata del Trattato, pubblicata sul sito della Commissione Europea, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT#d1e575-1-1>, corsivo mio).

⁴⁸ Un'esposizione essenziale, ma esauriente e aggiornata, si trova in Di Maio (2015, pp. 15-38).

⁴⁹ Riportato in Di Maio (2015, p. 26), nella traduzione di Muller-Armack contenuta in Forte et al. (2012, pp. 403-440).

avviene normalmente tra i membri di uno Stato federale. La successiva fondazione dell'Unione Europea e della moneta unica è avvenuta partendo da finanze pubbliche "non ordinate", e quindi è stato necessario introdurre regole per disciplinarle (nel Trattato di Maastricht prima, nei vari Patti successivamente, in un processo non ancora concluso) e consentire una auspicabile "rapida e decisiva *budget consolidation* mediante la riduzione della spesa pubblica, meno attraverso l'aumento dei tributi. In questo modo il taglio del deficit modifica la dinamica del debito [...] e il rischio di futura insolvenza viene ridotto" (Dullien e Guérot, 2013, p. 3). Anche questo orientamento è favorevole a regole costituzionali di limitazione del debito pubblico (*Schuldenbremse*, letteralmente freno al debito) di ogni paese ed è contrario a "salvataggi" a carico degli altri paesi o altri trattamenti a favore dei paesi "spendaccioni" (Berghahn e Young, 2013, p. 776).

10. Regole di bilancio e investimenti pubblici

La definizione di *fiscal consolidation* non prevede distinzioni tra diverse categorie di spese dei bilanci pubblici. Non è questa la sede per un'analisi dettagliata delle *fiscal rules* adottate nei Patti della UE, ma la particolarità delle spese di investimento del bilancio pubblico merita una breve riflessione. Come si è ricordato, nell'Ottocento la norma del "bilancio in pareggio" veniva elusa, per le spese di investimento, attraverso manipolazioni contabili o utilizzando extra-budget. L'esclusione di questa spesa dalle restrizioni sull'obbligo di copertura (applicabile alle spese correnti) spesso indicata come *golden rule*, è periodicamente richiamata nelle discussioni sulla finanza pubblica "sana": dal Trattato di Maastricht in poi, il limite al disavanzo è calcolato includendo nella spesa della pubblica amministrazione quella per investimenti. Si disse che la scelta originaria fu determinata dalla difficoltà di distinguere inequivocabilmente tali spese da quelle correnti, consentendo "manipolazioni" che avrebbero reso difficile il controllo del rispetto "sostanziale" della "regola".⁵⁰ Questa mancata distinzione è però criticata per i suoi possibili effetti negativi e si richiede di valutare l'opportunità di introdurre, nelle regole europee, la *golden rule*.⁵¹ Il rispetto delle attuali *fiscal rules* può avere indotto i paesi a più elevato debito pubblico a ridurre le spese di investimento, danneggiando la loro dotazione; ma la modifica è avversata da chi la ritiene favorevole a un rallentamento dei ritmi della *consolidation*. La Bundesbank, tra gli altri, ne propone un'interpretazione "minimale", basata sulla considerazione degli investimenti pubblici *netti*, accompagnata da incentivi volti a scongiurarne ingiustificate riduzioni (Deutsche Bundesbank, 2019, pp. 85-86).

⁵⁰ Buti et al. (1998, p. 94), così spiegano la scelta: "Se si dividesse il budget nella sezione corrente e nella sezione capitale, i governi sarebbero incentivati a classificare parte della spesa corrente come spesa di capitale [...]. Di conseguenza, la valutazione della situazione del budget diverrebbe molto difficile".

⁵¹ Le possibili opzioni di riforma sono criticamente discusse nel Bollettino mensile della banca centrale tedesca (Deutsche Bundesbank, 2019, pp. 77-90), anche nella prospettiva di evitare un indebolimento delle politiche di *fiscal consolidation*. In particolare, viene avanzata l'ipotesi di considerare le spese pubbliche annuali di investimento *netto*, clausola che può essere interpretata, ai fini dell'impatto sul valore del deficit da rispettare, in maniera troppo varia senza ulteriori precisazioni. (Ad esempio: chi deciderebbe i tempi di ammortamento dell'investimento pubblico? Un organismo europeo oppure nazionale?)

11. Conclusioni

La nascita e la prima evoluzione dei bilanci *pubblici* e la definizione delle norme e dei processi (il *budgeting pubblico*), che ne regolano la formazione, hanno accompagnato la separazione della *finanza pubblica* da quella *privata* del sovrano e la costruzione della democrazia del bilancio (e della democrazia *tout court*). Il lungo percorso storico che consente alle assemblee rappresentative dei cittadini di conquistare (in tempo di pace) la piena sovranità sull'attività di prelievo coattivo e di spesa pubblica si può (con qualche approssimazione) ritenere concluso con la conquista del suffragio universale. In realtà, prima che il suffragio venga esteso compiutamente, si inizia a manifestare, da parte di governi, un'insofferenza per la "incapacità" (sia politica sia organizzativa) dei parlamenti di consentire un soddisfacente *governo* delle finanze pubbliche. Di conseguenza, gli esecutivi, con varie disposizioni nelle diverse democrazie (e l'eccezione degli USA), cercano di limitare le prerogative parlamentari in materia di bilancio, rispettando comunque la necessità dell'approvazione (ma in tempi che diventano progressivamente più ridotti e con limitazioni all'emendabilità) da parte delle assemblee elettive.

L'evoluzione del *budgeting* nella direzione di un accentramento nell'esecutivo delle decisioni di bilancio si rafforza nell'epoca in cui il governo delle finanze pubbliche è caratterizzato dalla *fiscal policy*, anche perché spesso si esigono tempi stretti di realizzazione delle richieste variazioni del prelievo e della spesa. In questo periodo si rinuncia alla "sacralità" (spesso in passato solo teorica) del principio del pareggio del bilancio pubblico, per "legittime" ragioni macroeconomiche. Si osserva, però, che i disavanzi appaiono e crescono anche per il *modus operandi* della democrazia parlamentare, e si avanzano richieste di limitazioni legislative alla possibilità di finanziare in disavanzo la spesa pubblica.

I poteri parlamentari nel *budgeting* pubblico subiscono ulteriori limitazioni nella fase storica successiva, che coincide con il tempo attuale, in cui il governo delle finanze pubbliche è orientato alla *fiscal consolidation* che sembra riguardare, in diverso modo, le democrazie sviluppate. A parte gli Stati Uniti (per il loro potere monetario), la dimensione pienamente integrata internazionalmente dei mercati finanziari rende quantomeno "prudente" una costante attenzione dei governi alla crescita del debito pubblico, che ha fatto accettare politiche di bilancio che perseguono saldi in pareggio "strutturale". Da questo obiettivo sono prioritariamente dominate le *fiscal rules* e le procedure di formazione dei bilanci. In particolare, nei paesi appartenenti all'Unione Europea (ancor di più all'Unione Monetaria Europea), la *fiscal consolidation* è anche usata nell'ambito del "coordinamento" delle politiche statali di bilancio, in assenza di una significativa finanza pubblica centrale. I bilanci pubblici e i debiti pubblici dei singoli Stati sono sottoposti a regole e vincoli di livello sovranazionale e il *power of purse* (il potere finanziario pubblico) dei Parlamenti risulta ancor più limitato, senza essere stato trasferito a un Parlamento federale.

Come annunciato nell'introduzione, non era obiettivo di questo lavoro l'analisi degli effetti delle politiche di bilancio concretamente adottate e, quindi, si sono evitati giudizi approfonditi e articolati su di esse. Inoltre, poiché si è cercato di mantenere l'argomentazione su di un piano principalmente storico, non avrebbe avuto senso formulare previsioni (o auspici) su probabili caratteristiche degli equilibri futuri tra processi di bilancio, democrazia e governo delle finanze pubbliche.

Bibliografia

- Banca d'Italia (1970), *Relazione sul 1969*, Roma: Banca d'Italia.
- Berghahn V. e Young B. (2013), "Reflections on Werner Bonefeld's "Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism and the Continuing Importance of the Ideas of Ordoliberalism to Understand German Role in Resolving the Eurozone Crisis", *New Political Economy*, 18 (5), pp.768-778.
- Brownlee W.E. (2016), *Federal Taxation in America*, 3^a edizione, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buggeln M., Daunton M. e Nutzenadel A. (a cura di) (2017), *The Political Economy of Public Finance, Taxation, State Spending and Debt since the 1970s*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Buchanan J. e Wagner R. (1977), *Democracy in Deficit, The Political Legacy of Lord Keynes*, in *The Collected Works of James Buchanan*, vol. 8, Indianapolis: Liberty Fund.
- Buti M. e Franco D. (2005), *Fiscal Policy in Economic and Monetary Union: Theory, Evidence and Institutions*, Cheltenham (UK) e Northampton (MA, USA): Edward Elgar.
- Buti M., Franco D. e Ongena H. (1998), "Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: The Implementation of the Stability and Growth Pact", *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (3), pp.81-97.
- Chiorazzo V., Di Majo A., Gabriele S. e Palanza A. (1994), "Fiscal Developments in Italy and Possibilities for Reducing Public Deficits, in European Commission, Towards Greater Fiscal Discipline", *European Economy*, 3, pp. 219-258.
- Costantini O. (2017), "Political Economy of the Stability and Growth Pact", *European Journal of Economics and Economic Policies*, 14 (3), pp. 333-350.
- Costantini O. (2018), "Invented in America: The Birth and Evolution of the Cyclically Adjusted Budget Rules 1933-1962", *History of Political Economy*, 50 (1), pp. 81-117.
- Cullis J. e Jones P. (2009), *Public Finance and Public Choice: Analytical Perspectives*, 3^a edizione, Oxford: Oxford University Press.
- De Simone E. (2010), "The Concept of Budget Transparency: Between Democracy and Fiscal Illusion", in Padovano F. e Petretto A. (a cura di), *Public Choice and Political Economy* (pp.103-142), Milano: Franco Angeli.
- Deutsche Bundesbank (2019), "European Stability and Growth Pact: Individual Reform Options", *Monthly Report*, Aprile, pp. 77-90.
- Di Maio A. (2015), "I compiti a casa. I riferimenti teorici della disciplina fiscale in Europa", in Di Maio A. e Marani U. (a cura di), *Economia e luoghi comuni. Convenzioni, retorica e riti* (pp. 15-38), Roma: L'Asino d'oro.
- Di Majo A. e Frasca F. (1975), "Imposizione personale e distribuzione dei redditi in Italia", *Contributi alla ricerca economica del Servizio Studi della Banca d'Italia*, 5, pp. 23-74.
- Di Majo A. (1976), "Alcune considerazioni sull'uso dei regolatori tributari", *Prospettive Settanta*, 3, pp. 11-21.
- Di Majo A. (1998), "La crescita della spesa pubblica nell'analisi economica", *Studi e Note di Economia*, 2, pp. 31-65.
- Di Majo A. (2018), *Introduzione alla Scienza delle Finanze*, Roma: Pireco.
- Di Majo A. e Paradiso G.M. (2011), "Forma e realtà del bilancio dello Stato negli scritti di Giannino Parravicini", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, pp. 24-36.
- Dullien S. e Guérot U., (2013), "The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach to the Euro Crisis", *ECFR Policy Brief*, n. 49, London: European Council on Foreign Relations.
- Unione Europea (2012), *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union*. Bruxelles: Unione Europea.
- Fontanari C., Palumbo A. e Salvatori C. (2019), "Potential Output in Theory and Practice: A Revision and Update of Okun's Original Method", *INET Working Paper*, n. 93, New York: Institute for New Economic Thinking.
- Forte F., Felice F. e Forte C. (2012), *L'economia sociale di mercato e i suoi nemici*, Soveria Mannelli (CZ): Rubbettino.
- Fournier J.M. e Béтин M. (2018), "Sovereign Default: Evidence on the Importance of Government Effectiveness", *OECD Economics Department Working Paper*, n. 1494, Parigi: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Izzo L., Pedone A., Spaventa L. e Volpi F. (1970), *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Milano: Franco Angeli.
- Lienert I. (2005), "Who Controls the Budget: The Legislature or the Executive?", *IMF Working Paper*, n. 05/115, Washington (DC): International Monetary Fund.
- Meade J. e Stone R. (1944), *National Income and Expenditure*, in *The Collected Papers of J. Meade*, vol. 1, Londra: Unwin and Hyman, 1988.
- Musgrave R.A. (1957), "A Multiple Theory of Budget Determination", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 17 (3), pp. 333-343.
- Nitti F.S. (1907), *Principi di Scienza delle Finanze*, Napoli: Pierro.
- Norr M. (1974), *Reserves for Future Investment: A Swedish Tax Incentive*, Amsterdam: International Bureau of Fiscal Documentation.
- OECD (1969), *Fiscal Policy in Seven Countries (Belgium, France, Germany, Italy, Sweden, United Kingdom, United States) 1955-65*, a cura di B. Hansen, Parigi: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD (1976), *Economic Survey: Sweden*, Parigi: Organization for Economic Cooperation and Development.
- OECD (2011), "Fiscal Consolidation: Targets, Plans, and Measures", *Journal on Budgeting*, 11 (2), pp. 1-67.

- OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, Parigi: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Pantaleoni M. (1883), "Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche", *La Rassegna Italiana*, pp. 25-60, ristampato in Volpi F. (a cura di) (1975), *Teoria della Finanza Pubblica*, Milano: Franco Angeli.
- Pantaleoni M. (1917), *Tra le incognite. Problemi suggeriti dalla guerra*, Bari: Laterza.
- Pedone A. (1979), *Evasori e tartassati. I nodi della politica tributaria italiana*, Bologna: Il Mulino.
- Puviani A. ([1903] 1973), *Teoria della illusione finanziaria*, Palermo: Sandron; ristampa a cura di F. Volpi, Milano: Franco Angeli.
- Rieck A. e Schuknecht L. (2018), "Political Economy of Government Solvency: The Institutional Framework for Stability and Sustainability", in Eusepi G. e Wagner R. (a cura di), *Debt Default and Democracy* (pp. 65-68), Cheltenham (UK) e Northampton (MA, USA): Edward Elgar.
- Robinson M. (2016), "Budget Reform Before and After the Global Financial Crisis", *OECD Journal on Budgeting*, 1, pp. 29-63.
- Salvemini G. (a cura di), (2013), *I guardiani del Bilancio, una norma importante ma di difficile applicazione: l'art. 81 della Costituzione*, Venezia: Marsilio.
- Schick A. (2002), "Does Budgeting Have a Future?", *OECD Journal on Budgeting*, 2, pp. 7-120.
- Schick A. (2019), "An Introduction to Budgeting: Everywhere, Budgeting Is the Same and Different", in OECD (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, Parigi: Organization for Economic Cooperation and Development.
- Streek W. (2014), "The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State", *German Economic Review*, 1, p. 143-165.
- Tanzi V. e Schuknecht L. (1995), *La spesa pubblica nel XX secolo*, Firenze: Firenze University Press.
- Tanzi V. e Schuknecht L. (2000), *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Villari R. (1971), *Storia dell'Europa contemporanea*, Bari: Laterza.
- Webber C. e Wildavsky A. (1986), *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon and Schuster.
- Wehner J. (2010), *Legislatures and the Budget Process-the Myth of Fiscal Control*, Londra: Palgrave Macmillan.
- Wildavsky A. e Caiden N. (2001), *The New Politics of the Budgetary Process*, New York: Addison