



IL BILANCIO DELLO STATO, DELLE REGIONI, DEGLI ENTI LOCALI E DELL'UNIONE EUROPEA

CAPITOLO 7. PROFILI GENERALI DEL BILANCIO DELLO STATO



1) IL BILANCIO DELLO STATO: DEFINIZIONE E CLASSIFICAZIONE

Il bilancio dello Stato è un documento giuridico-contabile che elenca ordinatamente le entrate e le spese relative all'attività finanziaria dello Stato in un periodo di tempo determinato, che può essere un anno (bilancio annuale) o un periodo di più anni (bilancio pluriennale).

Normalmente, per esigenze connesse alle funzioni di bilancio pubblico, l'attività dello Stato (e degli altri enti pubblici) viene suddivisa in periodi annuali, detti anni finanziari. In Italia, come nella maggior parte dei paesi, l'anno finanziario coincide con l'anno civile, va cioè dal 1° gennaio al 31 dicembre. L'insieme delle operazioni contabili effettuate in un certo anno finanziario si chiama esercizio finanziario.

Il bilancio dello Stato può essere classificato in diversi modi.

A seconda dell'esercizio finanziario cui si riferisce, cioè al momento in cui viene preparato e agli scopi a cui è diretto, si distingue tra:

— bilancio preventivo: riguarda le entrate e le spese che si prevede di riscuotere e di effettuare nell'esercizio successivo a quello in cui è compilato.

Occorre predisporlo prima dell'inizio dell'anno finanziario di riferimento, e costituisce il programma delle entrate e delle spese a cui il Governo si deve attenere nell'esercizio della sua attività finanziaria;

— bilancio consuntivo: si riferisce a un anno già trascorso, e dà conto delle entrate e delle spese già realizzate in tale esercizio. Esso consente quindi di conoscere a posteriori come si è svolta l'attività finanziaria dello Stato, e proprio per questo è detto anche rendiconto.

Rispetto al contenuto il bilancio può essere:

— di competenza: comprende le entrate che si ha diritto a riscuotere e le spese che si ha l'obbligo di pagare (entrate accertate e spese impegnate) nel corso dell'esercizio, indipendentemente dal momento in cui si realizzerà la riscossione o il pagamento;

— di cassa: riporta, invece, le entrate effettivamente riscosse e le uscite effettivamente pagate nel corso dell'esercizio finanziario, indipendentemente dal momento in cui è sorto il diritto a riscuotere l'entrata o l'obbligo a sostenere la spesa. Nel bilancio di competenza vengono quindi iscritti i fatti che comportano entrate o spese che si manifestano nell'esercizio, anche se non si esauriscono nell'esercizio stesso, mentre nel bilancio di cassa si iscrivono soltanto quei fatti che hanno la loro materiale esecuzione nell'esercizio.

Il bilancio di cassa è un importante mezzo di conoscenza dei movimenti di moneta e dei conseguenti bisogni di tesoreria.

Il bilancio di competenza è, soprattutto, lo strumento politico che consente al Parlamento di decidere quali entrate e quali spese effettuare nell'esercizio preso in considerazione. Da questo punto di vista è uno strumento di controllo antecedente di merito sull'operato dell'organo amministrativo.

Le fasi delle entrate e delle spese. Per meglio capire le differenze fra il bilancio di competenza e il bilancio di cassa, conviene ricordare che le entrate e le spese vengono realizzate attraverso varie fasi. Per ciò che concerne le entrate, esse sono caratterizzate dalle seguenti fasi (oltre a quelle di previsione):

— accertamento, che consiste nell'individuazione, da parte dell'Amministrazione competente, del debitore e delle ragioni di credito, dell'ammontare del credito (che viene iscritto nella contabilità come competenza dell'anno finanziario);



— riscossione, che riguarda l'introito dell'importo accertato da parte di agenti incaricati dallo Stato (ad esempio le tesorerie provinciali); — versamento, costituito dall'incasso effettivo da parte dello Stato.

Le spese vengono effettuate attraverso le seguenti fasi:

- impegno, che si ha quando la pubblica amministrazione assume l'obbligo di effettuare un certo pagamento;
- liquidazione, costituita dall'individuazione del creditore e dalla determinazione dell'ammontare preciso della somma da pagare;
- ordinazione, che consiste nell'emissione del titolo di spesa (mandato, ordine di pagamento) con cui gli uffici contabili ordinano il pagamento agli organi esecutivi;
- pagamento, che consiste nell'esborso materiale di denaro da parte dei cassieri dello Stato al creditore e nella conseguente estinzione dell'obbligazione.

Per realizzare sia le entrate che le spese, occorre un certo lasso di tempo, che può anche interessare diversi esercizi finanziari. Il bilancio di competenza considera le entrate e le spese nelle fasi, rispettivamente, dell'accertamento e dell'impegno, mentre il bilancio di cassa considera le entrate e le spese nelle fasi della riscossione e del pagamento.

I residui attivi e passivi. Le entrate e le spese che, al termine dell'anno finanziario, risultano rispettivamente accertate ma non riscosse, e impegnate ma non pagate, danno luogo ai residui: i residui attivi sono entrate accertate ma non ancora riscosse, e costituiscono quindi crediti dello Stato verso terzi; i residui passivi sono spese impegnate ma non ancora pagate, e costituiscono debiti dello Stato nei confronti di terzi.

I residui vengono accertati al momento della chiusura dell'anno finanziario ed iscritti nel rendiconto generale. Essi sono riportati nella contabilità dell'esercizio successivo, ma tenuti distinti dalle somme relative alla competenza del nuovo esercizio finanziario.

Si hanno cioè, due distinte gestioni finanziarie:

- una relativa alle somme previste per l'anno finanziario in corso (gestione di competenza);
- una concernente esclusivamente l'esazione ed il pagamento dei residui (gestione dei residui).

2) LE FUNZIONI DEL BILANCIO

Oltre all'evidente e indiscutibile funzione contabile, il bilancio svolge le seguenti importantissime funzioni:

- politica, concernente il rapporto fiduciario tra il Parlamento ed il Governo;
- giuridica, perché rappresenta una sorta di autorizzazione preventiva delle spese, che il Parlamento concede all'organo cui spetta il compito di dare esecuzione al bilancio;
- economica, perché determina il regolare andamento dei cicli economici ed il raggiungimento dei fini funzionali dell'attività finanziaria.

3) I PRINCIPI DEL BILANCIO

Perché il bilancio possa assolvere le sue importanti funzioni, la teoria ha elaborato una serie di principi, accolti nei moderni ordinamenti giuridici. Tali principi sono:

- annualità: ogni anno le Camere devono approvare con apposita legge il bilancio preventivo e quello consuntivo presentati dal Governo (art. 81 Cost.). L'approvazione annuale si collega al ruolo del bilancio come strumento di controllo dell'attività finanziaria del Governo, consistente nell'autorizzazione a riscuotere le entrate e ad erogare le spese. Nei diversi ordinamenti al bilancio annuale si affianca il bilancio pluriennale, strumento per la realizzazione della programmazione economica nell'arco di più esercizi finanziari;
- universalità: devono essere iscritte in bilancio tutte le entrate e tutte le spese della gestione finanziaria; non sono cioè ammesse le gestioni fuori bilancio, tranne che nei casi espressamente autorizzati da leggi speciali;
- integrità: tutte le entrate e tutte le spese devono essere registrate al lordo degli oneri connessi alla loro riscossione ed erogazione (ad esempio, il gettito di un'imposta deve essere iscritto a bilancio al lordo delle spese di accertamento e riscossione, che a volte possono essere alte). Non sono quindi ammesse compensazioni tra le voci, in modo da consentire un effettivo controllo sulla gestione del denaro pubblico;
- unità: il documento contabile del bilancio dello Stato è unico. In esso devono trovare rappresentazione tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'attività finanziaria dello Stato;
- specializzazione: le voci devono essere articolate con la maggior precisione possibile, per consentire al Parlamento un controllo analitico sulla gestione finanziaria;



- veridicità: le previsioni di bilancio devono rispecchiare valori veri, in modo da consentire una corretta valutazione della situazione reale;
- chiarezza: il bilancio deve essere trasparente, di facile comprensione e non dare luogo ad equivoci o dubbi interpretativi;
- pareggio: si riferisce alla necessità che sia rispettato l'equilibrio tra le entrate e le uscite. Come vedremo più avanti i Paesi dell'Unione europea che hanno adottato l'euro hanno dovuto inserire nella propria Costituzione l'obbligo del pareggio di bilancio;
- pubblicità: il bilancio dello Stato, approvato con legge formale dal Parlamento, deve essere portato a conoscenza di tutti i cittadini attraverso la sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

4) LE TEORIE SULLE FUNZIONI DEL BILANCIO

Il bilancio dello Stato rispecchia la dimensione dell'intervento pubblico nell'economia e quindi è naturale che la sua importanza dipenda dalle dottrine economiche prevalenti in un certo periodo storico. È questa la ragione che spiega il succedersi nel tempo di diverse teorie sulle funzioni del bilancio pubblico.

Teoria del bilancio in pareggio. La teoria del bilancio in pareggio è basata sul principio della finanza neutrale, secondo cui lo Stato deve ridurre al minimo il suo intervento nella vita economica e svolgere soltanto le attività cosiddette istituzionali, non convenienti per i privati, che consentono il funzionamento del mercato. Il bilancio deve essere in pareggio, dato che i disavanzi alterano l'equilibrio del sistema: le entrate correnti devono uguagliare le spese correnti. In caso di eventi straordinari (guerre, calamità naturali ecc.) le spese straordinarie devono essere finanziate con entrate straordinarie (imposta straordinaria). Il bilancio ha, quindi, esclusivamente una funzione di controllo contabile esercitata dagli organi rappresentativi sull'attività degli organi esecutivi.

Teoria del doppio bilancio. La teoria del doppio bilancio fu proposta da diversi studiosi scandinavi nel corso degli anni '20 del secolo scorso. Secondo questi autori il pareggio del bilancio deve realizzarsi fra entrate e spese correnti, mentre il bilancio in conto capitale può essere in deficit, in quanto comprende spese per investimenti pluriennali (porti, strade, trasporti pubblici ecc.), che aumentano la capacità produttiva del sistema, generando effetti positivi nell'arco di diversi anni.

Teoria del bilancio ciclico. Secondo questa teoria i bilanci devono compensare l'andamento del ciclo economico, con l'obiettivo di attenuare le fluttuazioni che compromettono l'equilibrio del sistema. Nelle fasi di depressione, il bilancio deve essere in deficit, perché ha l'importante funzione di finanziare gli investimenti necessari a garantire la ripresa. Nelle fasi espansive il bilancio deve realizzare avanzi, da utilizzare per ripianare il debito accumulato. Il pareggio va raggiunto alla fine del ciclo, dato che gli avanzi degli anni di espansione devono compensare i disavanzi degli anni di depressione.

Teoria del bilancio funzionale. Secondo questa teoria, proposta da J.M. Keynes negli anni della Grande depressione, il bilancio pubblico non deve essere solo uno strumento contabile, ma deve essere usato come strumento per realizzare gli obiettivi di politica economica, costituiti principalmente dallo sviluppo del reddito in condizioni di stabilità e da una più equa distribuzione del reddito fra le classi sociali. La manovra delle entrate e delle spese pubbliche per raggiungere gli obiettivi di politica economica si chiama politica fiscale o politica di bilancio.

Il criterio del pareggio viene quindi abbandonato, in quanto il bilancio viene utilizzato per regolare la domanda globale (formata dai consumi e dagli investimenti sia pubblici che privati).

Alla politica fiscale si è fatto ricorso ampiamente negli ultimi decenni nella maggior parte dei paesi industrializzati, e ciò ha consentito il riassorbimento della disoccupazione e un aumento del reddito nazionale attraverso il meccanismo del moltiplicatore. L'uso del deficit di bilancio in funzione di sostegno della domanda globale (deficit spending) ha però determinato in molti paesi l'accumulo di un rilevante debito pubblico (come è noto, il problema è particolarmente grave per l'Italia).

Teorie neo-liberiste. Le teorie keynesiane sono state severamente criticate dalle nuove correnti neo-liberiste, che si rifanno alla scuola monetarista (detta anche scuola di Chicago). Le teorie neoliberiste sostengono l'opportunità di ridurre al minimo l'intervento dello Stato nell'economia, che provoca un'incontrollata crescita del debito pubblico, con conseguente inflazione e disoccupazione.