

(a cura di)

*Roberto D'Alimonte*

FINANZA PUBBLICA  
E PROCESSO DI BILANCIO  
NELLE DEMOCRAZIE  
OCCIDENTALI



*Fondazione Adriano Olivetti*







# Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali

*a cura di Roberto D'Alimonte*

Ritrovare  
il proprio  
posto nel  
mondo  
delle  
democrazie

© 1984, Fondazione Adriano Olivetti, Roma

LITOSPES - Roma — Via Prenestina 697 Tel. 221831

## INDICE

p.

### VII Introduzione

di Roberto D'Alimonte

### 1 Il caso della Repubblica Federale Tedesca

di John Thompson

1. Caratteri generali della finanza pubblica, pag. 3; 2. Il piano finanziario, pag. 8; 3. Aspettative d'inflazione e previsioni di bilancio, pag. 9; 4. Il coordinamento della politica economica fra Bund e Lander, pag. 13; 5. La struttura del bilancio del Governo federale, pag. 17; 6. Il ciclo di bilancio: la fase dipartimentale, pag. 20; 7. Il ciclo di bilancio: la fase parlamentare, pag. 22.

### 27 Il caso della Svezia

di Bengt-Christer Ysander

1. Introduzione, pag. 29; 2. Dimensione e composizione dei bilanci del settore pubblico, pag. 29; 3. Il bilancio statale, pag. 35; 4. I bilanci dei governi locali, pag. 37; 5. Il finanziamento del settore pubblico, pag. 40; 6. Caratteristiche strutturali del bilancio statale. Procedure di stanziamento. Il bilancio pluriennale, pag. 42; 7. Formazione e revisione dei bilanci. Il processo di formazione del bilancio. La revisione del bilancio. L'aggiustamento dei salari e dei prezzi, pag. 46.

p.

53 **Il caso degli Stati Uniti**  
di Robert D. Reischauer

1. Introduzione, pag. 55; 2. Dinamica e composizione della finanza del settore pubblico, pag. 55; 3. Caratteristiche dei bilanci pubblici. Composizione. Rappresentazione della spesa. Durata, pag. 60; 4. Il ruolo delle previsioni economiche, pag. 67; 5. Il processo di formazione del bilancio, pag. 71; 6. Il processo di aggiustamento del bilancio, pag. 75.

81 **Il caso del Canada**  
a cura dello Staff del Treasury Board

1. Andamento e struttura della finanza pubblica, pag. 83; 2. La struttura della spesa del Governo federale, pag. 89; 3. Caratteristiche generali del processo di bilancio del Governo federale, pag. 92; 4. Il sistema di gestione dei programmi e della spesa (The Policy and Expenditure Management System - PEM), pag. 93; 5. Il ciclo di programmazione delle politiche pubbliche e della spesa. Il ruolo del Governo federale. Il ruolo del Parlamento. Il ruolo degli altri livelli di Governo, pag. 95; 6. Il processo di aggiustamento del bilancio. Autorizzazione formale. Cambiamenti discrezionali e continui, pag. 99.

## **INTRODUZIONE**

di Roberto D'Alimonte (\*)

(\*) L'autore è docente di "Sistema politico italiano" presso la Facoltà di Scienze Politiche "C.Alfieri" di Firenze.

Nel novembre del 1981 si è tenuto a Siena il Colloquio Internazionale **Major Budgeting Problems in the Eighties**, organizzato dal Centro Studi della Fondazione Adriano Olivetti in collaborazione con il Gruppo Monte dei Paschi di Siena e il German Marshall Fund of the United States. L'iniziativa costituiva una ulteriore fase di sviluppo di un programma di lavoro sui problemi del bilancio pubblico nelle società industriali avanzate, impostato dalla Fondazione nel 1978 con l'elaborazione di un "Progetto bilancio". Il Convegno di Siena si colloca all'interno di questo progetto nella prospettiva di una analisi in chiave comparata e con un preciso orientamento di carattere applicativo di una serie di problemi inerenti le tendenze della spesa pubblica e le caratteristiche strutturali dei processi di bilancio in un gruppo significativo di paesi occidentali. A questo scopo, il Convegno si articolava su alcuni saggi a carattere esplicativo-propositivo e un certo numero di **"case studies"** descrittivi sull'andamento della finanza pubblica e sulla struttura del processo di bilancio.

A distanza di tre anni da allora si ripropone ora al lettore italiano una raccolta, rivista e aggiornata, di tre dei saggi discussi a Siena (quelli su Canada, Stati Uniti e Svezia) con l'aggiunta di un quarto paper dedicato all'analisi del caso della Repubblica Federale Tedesca. Questa pubblicazione - ci sembra - offre un primo contributo ad una conoscenza più sistematica degli sviluppi

fiscali e della problematica di bilancio in paesi diversi dal nostro mettendo a disposizione anche di un pubblico non specializzato, una serie di informazioni e di dati non sempre facilmente accessibili e comparabili.

La crisi della finanza pubblica. Gli Anni Settanta sono gli anni della "grande crisi fiscale". E' questo uno dei dati che emerge chiaramente dalla rassegna di casi presentata in queste pagine, nonché da uno sguardo d'insieme all'andamento dei conti pubblici nelle economie occidentali. Nell'ultimo decennio il disavanzo pubblico come percentuale del PIL è cresciuto dovunque senza eccezioni: nelle maggiori economie industrializzate, come nei paesi in via di sviluppo e nelle economie pianificate. Mentre dieci anni fa esistevano ancora numerosi casi di paesi che presentavano un surplus, oggi sono praticamente scomparsi. I deficit fiscali dei governi centrali nei sette maggiori paesi dell'Occidente sono cresciuti da un valore medio ponderato del 2% del PIL nel 1972 alla cifra del 4.1% nel 1981. Come si può osservare dalla Tavola 1, per alcuni paesi il deterioramento dell'equilibrio dei bilanci pubblici è ancora più marcato.

Così, dal 1972 al 1981 il deficit fiscale del Governo centrale, in percentuale del PIL, è salito dal 3.7% al 12.2% in Belgio, dal 7.4% al 12.8% in Italia, dal 5.6% al 16.9% in Irlanda e da un surplus dell'1.6% ad un disavanzo dell'8% in Svezia.

Questi dati non lasciano dubbi sull'entità della crisi. Volendo brevemente metterne in luce le cause, il punto di partenza non può che essere

Tavola 1 - Andamento dei saldi finanziari del Governo centrale in alcuni paesi industriali: 1972-1981.  
Percentuale del PIL.

|                                 | 1972  | 1973  | 1974  | 1975   | 1976  | 1977  | 1978   | 1979   | 1980   | 1981   |
|---------------------------------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Stati Uniti                     | - 1,5 | - 0,4 | - 0,7 | - 4,9  | - 3,4 | - 2,6 | - 2,0  | - 1,2  | - 2,6  | - 2,7  |
| Giappone                        | - 4,7 | - 5,3 | - 5,8 | - 8,9  | - 8,4 | - 7,3 | - 9,3  | - 9,0  | - 8,5  | - 7,9  |
| Germania Federale               | - 0,2 | 0,5   | - 0,7 | - 3,6  | - 2,6 | - 2,2 | - 2,1  | - 1,9  | - 1,8  | - 2,6  |
| Francia                         | 0,4   | 0,6   | 0,3   | - 3,0  | - 1,1 | - 1,1 | - 1,5  | - 1,2  | - 1,3  | - 2,7  |
| Gran Bretagna                   | - 2,5 | - 3,1 | - 4,2 | - 8,0  | - 5,5 | - 3,1 | - 5,1  | - 5,5  | - 5,0  | - 4,8  |
| Italia                          | - 7,4 | - 8,3 | - 7,5 | - 10,7 | - 9,1 | - 9,0 | - 15,0 | - 11,2 | - 12,0 | - 12,8 |
| Canada                          | - 0,5 | 0,3   | 0,7   | - 2,3  | - 1,8 | - 3,5 | - 4,6  | - 3,5  | - 3,7  | - 2,1  |
| Media ponderata dei sette paesi | - 2,0 | - 1,5 | - 1,9 | - 5,6  | - 4,2 | - 3,6 | - 4,1  | - 3,4  | - 4,0  | - 4,1  |
| Belgio                          | - 2,1 | - 1,5 | - 1,9 | - 5,6  | - 4,2 | - 3,6 | - 4,1  | - 3,4  | - 4,0  | - 4,1  |
| Irlanda                         | - 3,7 | - 2,9 | - 2,8 | - 4,7  | - 5,0 | - 5,9 | - 6,0  | - 6,5  | - 8,6  | - 12,2 |
| Svezia                          | 1,6   | 1,8   | 0,2   | 0,1    | 2,1   | 0,8   | - 4,2  | - 5,2  | - 6,8  | - 8,0  |

Fonre: Fondo Monetario Internazionale.

individuato nel comportamento della spesa pubblica. Anche qui i dati sono rivelatori. Come si vede dalla Tavola 2, per i sette maggiori paesi industriali il rapporto tra spesa pubblica totale e PIL è cresciuto dal 30.3% nel 1965 al 38.3% nel 1980.

Un'analisi più dettagliata rivela che la situazione dei singoli paesi è molto diversa quanto alla velocità e alla consistenza dell'aumento, ma non per quanto concerne la direzione. Accanto ad un gruppo di paesi dove la spesa pubblica rispetto al PIL è cresciuta più di dieci punti tra il 1965 e il 1980, ce ne sono altri più piccoli in genere dove l'aumento è stato ancor più marcato superando addirittura i quindici punti (v. Tavola 3).

In ogni caso, è un fatto che nella maggior parte dei paesi occidentali la spesa pubblica rappresenta oggi più del 40% del PIL. In alcuni, poi, è stata superata anche la soglia del 60% (Paesi Bassi e Svezia). In questo panorama le grandi eccezioni sono rappresentate significativamente dagli Stati Uniti e dal Giappone.

Negli Stati Uniti la spesa pubblica rispetto al PIL è cresciuta tra il 1970 e il 1980 di un solo punto percentuale, passando dal 32.2% al 33.2%! Come poi fa notare Reischauer nel suo paper, se il confronto lo si fa a prezzi costanti, tra il 1960 e il 1980 la spesa è addirittura diminuita come quota del PIL. Il fatto significativo naturalmente è che la sua composizione è mutata nel corso degli Anni Settanta: sono diminuite molto sensibilmente le spese per la difesa e sono aumentati altrettanto sensibilmente i trasferimenti alle famiglie. Il caso del Giappone è

Tavola 2 - La dinamica della spesa pubblica nei maggiori paesi occidentali, come quota del PIL: 1965-1980.

|                   | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stati Uniti       | 28,0 | 32,2 | 32,2 | 31,9 | 31,2 | 32,9 | 35,4 | 34,4 | 33,5 | 33,1 | 32,8 | 33,2 |
| Giappone          | 22,7 | 19,3 | 20,8 | 21,8 | 22,1 | 24,5 | 27,3 | 27,9 | 29,0 | 31,1 | 31,6 | 32,7 |
| Germania Federale | 36,3 | 37,6 | 38,9 | 39,7 | 40,5 | 43,4 | 47,1 | 46,4 | 46,5 | 46,5 | 46,4 | 46,9 |
| Francia           | 38,4 | 38,9 | 38,3 | 38,3 | 38,5 | 39,7 | 43,5 | 44,0 | 44,2 | 45,2 | 45,4 | 46,2 |
| Gran Bretagna     | 36,4 | 39,3 | 38,4 | 40,0 | 41,1 | 45,2 | 46,9 | 46,1 | 44,1 | 43,7 | 43,5 | 44,6 |
| Italia            | 34,3 | 34,2 | 36,6 | 38,6 | 37,8 | 37,9 | 43,2 | 42,2 | 42,5 | 46,1 | 45,5 | 45,6 |
| Canada            | 29,1 | 35,7 | 36,6 | 37,2 | 36,0 | 37,4 | 40,8 | 39,6 | 40,6 | 41,0 | 39,3 | 40,7 |
| Media             | 30,3 | 32,6 | 33,0 | 33,1 | 32,9 | 34,8 | 38,0 | 37,2 | 36,8 | 37,3 | 37,5 | 38,3 |

Fonte: la spesa è data dalla somma delle uscite correnti e delle uscite in conto capitale, così come sono calcolate nella Tavola 9, OECD, National Accounts, Volume II, 1963-1980.

Tavola 3 - Alcune caratteristiche della spesa pubblica totale nei paesi industriali occidentali.

---

1. Paesi che hanno avuto un incremento uguale a o superiore a 10 punti percentuali del rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno lordo, tra il 1965 e il 1980

|                   |                 |                |
|-------------------|-----------------|----------------|
| Giappone          | Belgio (1)      | Norvegia (1)   |
| Germania Federale | Danimarca       | Portogallo (1) |
| Austria           | Irlanda         | Spagna         |
| Italia            | Lussemburgo (1) | Svezia (1)     |
| Canada            | Paesi Bassi (1) | Svizzera       |

2. Paesi dove il rapporto tra spesa pubblica e prodotto interno lordo supera il 40%:

|                   |            |                 |
|-------------------|------------|-----------------|
| Germania Federale | Canada     | Lussemburgo (2) |
| Francia           | Belgio (2) | Paesi Bassi (2) |
| Gran Bretagna     | Danimarca  | Norvegia        |
| Italia            | Irlanda    | Austria         |

(1) Superiore a 15 punti percentuali.

(2) Il rapporto supera il 50%.

---

Fonte: OECD, *National Accounts*, cit. I dati per il punto sub 2 si riferiscono al 1980.

diverso. Qui la spesa pubblica tra il 1970 e il 1980 è aumentata più rapidamente che in qualunque altro dei sette maggiori paesi industrializzati dell'Occidente (l'incremento è stato del 13,4%), ma la sua quota rispetto al PIL è ancora la più

bassa in assoluto.

Il comportamento della spesa non può naturalmente da solo spiegare la "crisi fiscale". Tra gli altri fattori un ruolo importante spetta all'andamento di medio periodo delle entrate. La situazione di profondo squilibrio fiscale creatasi a partire dall'inizio degli Anni Settanta non si sarebbe consolidata se le entrate fossero cresciute proporzionalmente alla spesa. E invece sappiamo che le cose non sono andate in questo modo. Ora è vero che le imposte sono aumentate anche sensibilmente in percentuale del PIL, ma non abbastanza da compensare la crescita della spesa. Ciononostante la pressione fiscale media per l'insieme dei paesi dell'OCSE è salita dal 27% circa nel 1965 a quasi il 36% nel 1980. I dati per i sette maggiori paesi industriali sono riportati nella Tavola 4.

Come si vede il tasso di crescita delle entrate si colloca tra il 4 e l'8% rispetto al PIL, inferiore certamente a quello della spesa, ma pur sempre notevole. In effetti, si può sostenere che la manovra di contenimento del deficit pubblico in tutti i paesi occidentali ha puntato quasi esclusivamente sulla leva fiscale almeno fino agli inizi degli Anni Ottanta. In particolare, come è stato rilevato, "a partire dal secondo shock petrolifero i governi hanno nuovamente fatto ricorso in maniera massiccia all'incremento delle entrate tributarie allo scopo di stabilizzare il deficit pubblico rispetto al PIL, a dispetto degli impegni solennemente proclamati che dovesse essere la spesa a sopportare l'onere maggiore nel processo di aggiustamento" (v. OECD, *Public Sector Deficits: Problems and Policy Implications*,

Tavola 4 - La dinamica delle entrate fiscali complessive nei maggiori paesi occidentali come quota del Pil: 1965-1980.

|               | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 | 1980 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Stati Uniti   | 26,5 | 30,1 | 28,8 | 29,6 | 29,7 | 30,2 | 30,2 | 29,3 | 30,3 | 30,2 | 31,3 | 30,7 |
| Giappone      | 17,7 | 19,7 | 20,0 | 20,7 | 22,5 | 23,0 | 21,0 | 21,9 | 22,5 | 24,2 | 24,8 | 26,1 |
| Germania      | 31,6 | 32,8 | 33,2 | 34,7 | 36,3 | 36,3 | 35,7 | 36,7 | 37,9 | 37,7 | 37,5 | 37,4 |
| Francia       | 35,0 | 35,6 | 35,1 | 35,3 | 35,7 | 36,3 | 37,4 | 39,4 | 39,4 | 39,5 | 41,1 | 42,6 |
| Gran Bretagna | 30,8 | 37,5 | 35,2 | 33,9 | 31,9 | 35,3 | 35,9 | 35,6 | 35,2 | 33,8 | 33,5 | 36,1 |
| Italia        | 27,2 | 27,9 | 28,7 | 28,5 | 26,3 | 28,3 | 29,0 | 30,3 | 30,9 | 31,3 | 30,3 | 32,4 |
| Canada        | 25,9 | 32,0 | 31,1 | 31,8 | 31,3 | 33,9 | 32,9 | 32,5 | 31,8 | 31,5 | 31,4 | 32,9 |
| Media         | 27,8 | 30,8 | 30,3 | 30,6 | 30,5 | 31,9 | 31,7 | 32,2 | 32,6 | 32,8 | 32,8 | 36,0 |

Fonte: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1981, Parigi: 1982.

OECD Occasional Studies, giugno 1983). Solo di recente la situazione è cominciata a cambiare, e in maniera molto difforme, tra i vari paesi.

D'altra parte, l'aumento della pressione fiscale, soprattutto se accompagnata da aliquote molto elevate dell'imposta personale sul reddito, non poteva alla lunga tenere il passo con l'aumento della spesa senza generare rilevanti costi economici e politici. La resistenza dei contribuenti è aumentata sensibilmente e in molti casi si è manifestata attivamente sul piano politico. Basti ricordare a questo proposito i numerosi referenda introdotti negli USA per la riduzione delle imposte, nonché il recente successo delle "proteste fiscali" in Svizzera e in Giappone. Alla luce di questi sviluppi è cambiato il comportamento della classe politica in campo fiscale. In molti paesi sono state adottate misure concrete per impedire che il livello dell'imposizione tendesse ad aumentare ulteriormente o almeno per ridurne il ritmo di crescita. Tali misure hanno preso la forma di una indicizzazione delle aliquote e/o delle detrazioni dell'imposta personale sul reddito (Australia, Canada, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Stati Uniti [a partire dal 1985]) o di esplicite decisioni politiche dirette a mantenere il livello stesso dell'imposizione fiscale attraverso misure discrezionali (Finlandia, Stati Uniti, Italia).

Le risposte istituzionali alla crisi. Oltre alle misure di politica fiscale ora ricordate, un ruolo non meno importante ai fini del rovesciamento della tendenza ad una espansione incontrollata della spesa e dei deficit pubblici va attribuito

alle misure di carattere istituzionale. Di fronte alla difficoltà di aumentare la pressione fiscale, e in presenza di una crescente ingovernabilità della spesa, si è imposta dovunque l'esigenza di mettere mano in un modo o nell'altro ai meccanismi e alle regole di formazione dei bilanci. Su questo terreno le iniziative intraprese sono state molto diverse nelle loro motivazioni, nella loro estensione e nei loro effetti. Per sintetizzare in poche righe un panorama complesso possiamo dire che le strade seguite sono state sostanzialmente tre: 1) la restaurazione di metodi di "controllo del Tesoro", 2) l'imposizione di vincoli legislativi, 3) la programmazione finanziaria poliennale.

Nel breve periodo non c'è dubbio che la tendenza dominante sia stata quella di adottare misure tampone di "controllo del Tesoro". Limiti di cassa, tagli across the board, tetti alla spesa sono nuovamente tornati di moda all'interno del "sistema-bilancio". Pochi paesi sono sfuggiti alla tentazione di adottare soluzioni di questo tipo di fronte all'incalzare della crisi fiscale. In tempi difficili è arduo sottrarsi al fascino di risposte semplici, anche se gli effetti non sempre sono tutti positivi. Sono note le critiche, per esempio, al sistema britannico dei limiti di cassa sul piano dell'efficienza allocativa. E, certo, è un motivo di sorpresa che un paese come la Gran Bretagna abbia imboccato questa strada dopo le importanti (anche se non sempre felici) esperienze realizzate nel campo della programmazione finanziaria delle risorse pubbliche. Sorprende meno l'esperienza italiana di questi ultimi anni dato che, in assenza di una strumentazione adeguata di programmazione finanziaria,

la via dei limiti di cassa e del rinvio dei pagamenti costituiva in un certo senso un sentiero quasi obbligato per contenere l'esplosione del disavanzo pubblico. Il danno, naturalmente, è quello di creare un tale divario tra previsioni di spesa ed erogazioni effettive da ridurre drasticamente la rilevanza politica ed economica dei documenti e delle cifre di bilancio. Più equilibrata in questa direzione appare l'esperienza olandese. Nei Paesi Bassi l'imposizione dei limiti di cassa "per dipartimenti" è stata accompagnata dall'introduzione di una politica cosiddetta di "riconsiderazione della spesa pubblica" che sembra aver prodotto risultati significativi in termini di contenimento e di riallocazione della spesa.

Una diversa soluzione alle difficoltà di elaborare una politica di bilancio capace di controllare le tendenze espansive del settore pubblico e nello stesso tempo di riorientare le scelte allocative, è stata cercata in alcuni paesi nel ritorno a regole esterne al bilancio sotto forma di vincoli o tetti predeterminati alla spesa e/o al disavanzo fissati con legge di carattere generale o addirittura con legge costituzionale. Sono regole che possono riguardare le sole entrate (è il caso di numerosi referenda proposti negli Stati Uniti a livello locale sulla scia della famosa Proposition 13) o la copertura delle nuove procedure di spesa, o il livello del disavanzo. Per esempio, la legge 468 di riforma del processo di bilancio approvata in Italia nel 1978 contiene una norma di questo tipo che vincola il comportamento delle autorità politiche, in fase di formulazione del bilancio, al rispetto della regola del pareggio tra entrate e spese

correnti lasciando aperta la possibilità di finanziare in disavanzo solo le spese di investimento.

E' opinabile che queste misure, pur utili al fine d'imporre una maggiore disciplina fiscale, possano rafforzare la "capacità di bilancio" dell'amministrazione e della classe politica senza essere accompagnate da un processo di razionalizzazione dei metodi di formazione delle decisioni di programma e di spesa. E' proprio in questa direzione invece che si sono mossi numerosi paesi che in questi ultimi anni hanno adottato profonde riforme del processo di bilancio. E' il caso degli Stati Uniti dove nel 1974 è stato approvato il "Congressional Budget and Impoundment Control Act", del Canada dove alla fine degli Anni Settanta viene introdotto il "Policy and Expenditure Management System" e dell'Italia. Queste riforme nascono con motivazioni e con obiettivi almeno in parte diversi ma hanno tutte un elemento in comune: la scelta della programmazione finanziaria poliennale come mezzo per restituire al bilancio pubblico il suo ruolo di strumento di determinazione delle priorità nazionali. Né tale scelta è limitata a questi paesi. E' un fatto che oggi la maggior parte dei paesi di democrazia industriale avanzata ha adottato almeno sulla carta una qualche forma di programmazione a medio termine delle risorse pubbliche. Così è per la Germania Federale, la Svezia, i Paesi Bassi, per citarne alcuni altri. La consapevolezza della natura strutturale, e non soltanto ciclica, della crisi fiscale unita all'inderogabile necessità di mettere ordine nei conti della finanza pubblica ha imposto l'esigenza di una visione della spesa che vada al di là dell'orizzonte temporale annuale. Si tratta

di uno sviluppo certamente significativo, anche se non si può parlare ancora di un incondizionato successo. Merita dunque guardare con grande attenzione alle esperienze più significative fatte in questo campo, come per esempio quella della Germania Federale e del Canada illustrate in due dei saggi qui presentati. In entrambi questi paesi, infatti, l'elaborazione di un piano fiscale quinquennale è diventata il perno dell'intero sistema di bilancio e il punto di riferimento per la valutazione delle implicazioni economico-finanziarie della manovra fiscale annuale del Governo e delle singole decisioni di programma.

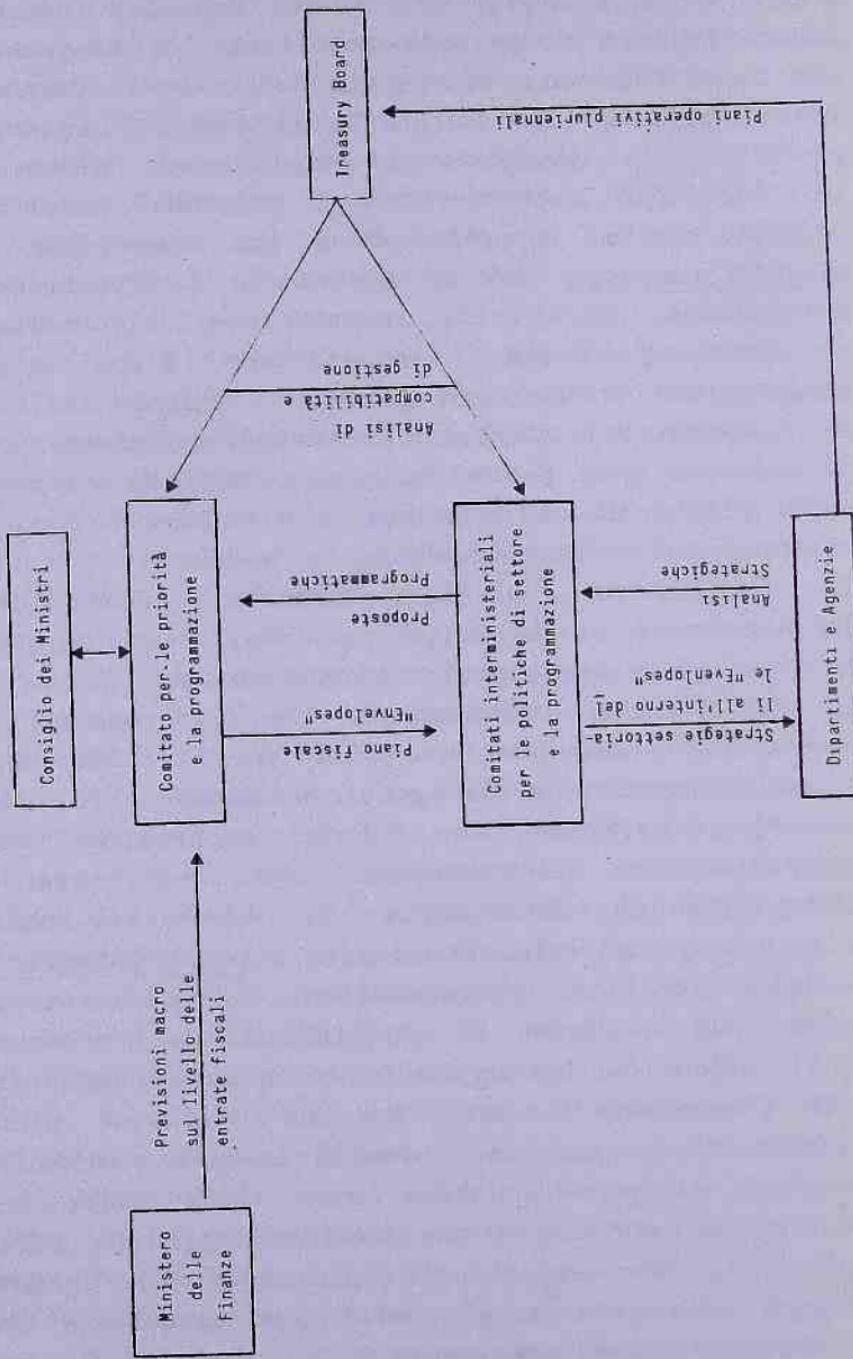
In Canada il sistema è particolarmente articolato e complesso e presenta notevoli elementi d'interesse soprattutto per un paese come il nostro che, dopo la legge 468 già ricordata, si avvia faticosamente a sperimentare un sistema di programmazione finanziaria poliennale. Il centro del sistema di bilancio canadese è rappresentato dal Committee on Priorities and Planning (Comitato per le priorità nazionali e la programmazione), costituito all'interno del Consiglio dei Ministri. E' a questo Comitato che spetta di formulare il piano fiscale quinquennale e di controllarne l'esecuzione e l'eventuale revisione periodica per adattarlo ai mutamenti del quadro politico ed economico. Il piano si articola in dieci "politiche di settore" ("envelopes") per le quali vengono fissate le risorse finanziarie disponibili nel corso del quinquennio tenendo conto della stima delle entrate fiscali da una parte e delle priorità programmatiche decise collegialmente dall'altra. Fissato questo quadro di riferimento, la gestione dei singoli settori

d'intervento è affidata a cinque Comitati interministeriali con competenze specifiche di programma, che sono affiancati da un sesto Comitato, il Treasury Board, con funzioni di staff. Ai Comitati interministeriali è demandato il compito di elaborare le "strategie settoriali" e i programmi specifici relativi alla propria sfera di competenza in stretto rapporto con le agenzie e i dipartimenti interessati. In effetti, questi Comitati, insieme al Treasury Board, rappresentano l'anello di congiunzione critica tra governo e amministrazioni. Il successo del sistema canadese di programmazione dipende in gran parte da questa rete di rapporti e di flussi di informazioni e di dati. Lo schema del processo è visualizzato nella Tavola 5.

Concludendo questa sommaria descrizione del processo di bilancio canadese, vale la pena di fissare due sue caratteristiche essenziali:

- 1) la stretta integrazione tra i processi di determinazione delle priorità, lo sviluppo dei programmi e la gestione finanziaria. Non sembra esistere in Canada separazione tra valutazione dei programmi da realizzare e implicazioni finanziarie di breve e medio periodo. L'aspetto finanziario è parte integrante della decisione programmatica. In questo senso si può parlare di centralità del processo di bilancio. Lo strumento di questa centralità è il piano fiscale. Non un qualunque piano fiscale che sia semplicemente la mera estrapolazione a tre o quattro anni delle cifre del bilancio annuale (come avviene oggi in molti paesi), ma un piano organizzato per grandi voci di spesa - gli envelopes appunto - che tagliono trasversalmente la competenza dei

Tavola 5 - Diagramma del sistema di bilancio canadese



Ministeri e delle agenzie e che consentono effettivamente, grazie al loro livello di aggregazione, di prendere decisioni sulle priorità e quindi di utilizzare il bilancio come strumento di allocazione delle risorse e non come semplice documento contabile. In tal modo si realizza, fra l'altro, un grado molto maggiore di coordinamento fra organi politici e organi amministrativi.

- 2) La circolarità del processo di bilancio. In molti paesi la formazione del bilancio è compito affidato ad un organo, generalmente il Tesoro o il Ministero delle finanze dal quale partono le direttive per gli "uffici operativi" dell'amministrazione e al quale arrivano le richieste di fondi. Ne discende che il processo procede quasi esclusivamente "dall'alto in basso" determinando un senso di distacco, e a volte di frustrazione, degli uffici operativi. Non sorprende che l'antagonismo, così generato tra l'ufficio centrale del bilancio e gli uffici operativi, produca una serie di conseguenze negative: diminuisce il flusso di informazioni e di dati "dal basso verso l'alto", deresponsabilizza i livelli inferiori dell'amministrazione e, in ultima analisi, ridurre l'efficienza del processo nel suo complesso. In Canada, invece, sembra che i rapporti tra questi due livelli siano molto più cooperativi e meno conflittuali che altrove, proprio perché si è realizzato un processo circolare in cui la "programmazione discendente" è il frutto non solo delle decisioni politiche sulle priorità prese al centro, ma anche delle "previsioni ascendenti" che partono dalla periferia del

sistema. Tali previsioni sono per l'appunto contenute nelle "analisi strategiche" che i dipartimenti e le agenzie sottopongono in primavera ai Comitati interministeriali e nei "piani operativi pluriennali" sottoposti al Treasury Board in primavera e aggiornati nell'autunno.

Certo, non si può non rimanere impressionati di fronte alla complessa architettura del sistema canadese. Tanto più se si tien conto del fatto che oltre al problema del coordinamento verticale tra organi politici e uffici amministrativi, la natura federale del sistema politico impone anche un complesso e delicato problema di coordinamento tra livelli di governo diversi ai fini di una più efficace programmazione pubblica. Questo punto non è stato sviluppato in questa sede, se non marginalmente, ma non c'è dubbio che meriti di essere ampiamente approfondito in altra occasione, data la crescente importanza che la problematica del decentramento fiscale va assumendo nel dibattito sulle riforme istituzionali. Qui ci limiteremo a riportare il quadro della distribuzione delle entrate fiscali tra i diversi livelli di governo nei paesi OCSE, utilizzando questo dato come indicatore approssimativo dell'autonomia fiscale dei governi sub-nazionali (vedi Tavola 6).

Come si può constatare, la varietà delle situazioni è notevole. Un tale universo di casi si presta ad utili analisi comparate sia sul piano più strettamente economico che su quello istituzionale. A maggior ragione ora che la diminuita efficacia delle politiche keynesiane ha portato

Tavola 6 - Distribuzione in percentuale delle entrate fiscali complessive tra Governo centrale e governi sub-nazionali nei paesi OECD 1980 (1)

|                            | Governo<br>centrale (2) | Governi<br>statali (3) | Governi<br>locali (3) |
|----------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| <u>Paesi federali</u>      |                         |                        |                       |
| Austria                    | 78.81                   | 10.02                  | 11.17                 |
| Canada                     | 54.31                   | 36.42                  | 9.68                  |
| Germania                   | 67.99                   | 23.10                  | 8.90                  |
| Svizzera                   | 59.39                   | 22.81                  | 17.80                 |
| Stati Uniti                | 71.12                   | 17.74                  | 11.14                 |
| <b>Media non ponderata</b> | <b>70.55</b>            | <b>19.66</b>           | <b>9.78</b>           |
| <u>Paesi unitari</u>       |                         |                        |                       |
| Belgio                     | 95.73                   |                        | 4.27                  |
| Danimarca                  | 70.00                   |                        | 30.00                 |
| Finlandia                  | 73.30                   |                        | 26.70                 |
| Francia                    | 92.95                   |                        | 7.05                  |
| Irlanda                    | 96.57                   |                        | 3.44                  |
| Italia                     | 99.31                   |                        | 0.68                  |
| Giappone                   | 74.52                   |                        | 25.49                 |
| Lussemburgo                | 87.83                   |                        | 12.16                 |
| Paesi Bassi                | 97.84                   |                        | 2.16                  |
| Nuova Zelanda              | 93.10                   |                        | 6.90                  |
| Norvegia                   | 80.89                   |                        | 19.10                 |
| Portogallo                 | 96.37                   |                        | 3.63                  |
| Regno Unito                | 89.39                   |                        | 10.61                 |
| Spagna                     | 94.72                   |                        | 5.28                  |
| Svezia                     | 68.13                   |                        | 31.87                 |
| <b>Media non ponderata</b> | <b>87.38</b>            |                        | <b>12.62</b>          |

Fonte: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1981, Parigi 1982.

(1) Mancano i dati per l'Australia, la Grecia e la Turchia.

(2) I dati comprendono il contributo CEE per i paesi che ne sono membri e il gettito degli oneri per la sicurezza sociale.

(3) Sono tre i tipi di imposte prese in considerazione per calcolare le entrate dei governi sub-nazionali: a) le imposte riscosse direttamente da queste unità; b) il gettito delle addizionali di imposte attribuite ad un dato livello di governo che sono riscosse da quel livello di governo e trasferite ad un altro livello; c) quote di imposte particolari riscosse da un dato livello di governo e girate automaticamente ad un altro livello.

a rivalutare i vantaggi di una più equilibrata distribuzione delle responsabilità fiscali tra centro e periferia. Si è riscoperto, cioè, il valore del "vincolo di bilancio" come condizione per attivare un più efficace circuito di controllo tra elettori ed eletti e quindi per realizzare una migliore gestione complessiva delle risorse pubbliche. Va da sé, naturalmente, che più autonomia fiscale a livello sub-centrale complica il problema della programmazione nazionale sia finanziaria che per obiettivi in quanto introduce la necessità di un coordinamento tra diversi centri istituzionali. Ma queste difficoltà non sono insuperabili, anche se, come dimostra il caso tedesco (vedi l'esperienza del Consiglio per la pianificazione finanziaria), i risultati di breve periodo possono apparire modesti rispetto all'investimento di energie e di aspettative.

La soluzione è da cercare probabilmente in un sapiente dosaggio di politica e amministrazione. Non ci si possono aspettare miracoli dalla sola introduzione di innovazioni istituzionali e amministrative. La dimensione tecnica della questione bilancio non può essere completamente separata dalla sua dimensione politica. Il bilancio è anche, e soprattutto, un fatto politico. Gli attuali problemi della spesa pubblica, a cominciare dalla sua dimensione e dalla sua rigidità, sono tali perché governanti e governati hanno spinto in questa direzione in un contesto di crescita economica che non poneva di per sé vincoli. Se questo è vero, ne consegue che il mutamento deve cominciare da qui. La ricerca di nuovi strumenti e di nuove procedure di elaborazione, di previsione e di controllo deve avere come scopo

quello di contribuire alla formazione di una cultura civica, improntata ad una maggiore consapevolezza dei costi e dei benefici delle politiche pubbliche e dei rapporti esistenti tra spesa pubblica da una parte e inflazione dall'altra. In questa direzione molto resta da fare. Ci auguriamo che questo Quaderno, e gli altri che seguiranno su questi temi in questa collana, portino un contributo di conoscenze empiriche e comparate verso il perseguitamento di questo obiettivo.



**IL CASO DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA**  
di John Thompson (\*)

(\*) L'autore è funzionario del Ministero del tesoro britannico. Il saggio è stato scritto durante una missione di studio a Bonn, effettuata nel 1979.



## 1. Caratteri generali della finanza pubblica

Il punto di partenza per ogni studio sul sistema del bilancio pubblico nella Repubblica Federale di Germania non può che essere la X sezione della Costituzione federale (artt. 104-115). Qui sono esposti i principi che regolano la distribuzione della responsabilità finanziaria fra i governi federali (Bund) e regionale (Lander). E il principio informatore è il seguente: eccetto in certi casi particolari, stabiliti legislativamente, ogni livello di governo deve reperire in proprio le risorse economiche necessarie a far fronte alle proprie responsabilità costituzionali. Il testo costituzionale precisa inoltre in che modo la spesa debba essere finanziata e, in particolare, fissa la distribuzione della competenza legislativa in materia fiscale fra i diversi livelli di governo. A tutti gli effetti, ne risulta che la legislazione in materia d'imposte è di competenza del Governo federale a meno che questo preferisca non esercitare il suo potere relativamente ad un determinato tipo d'imposte - nel qual caso, la competenza passa ai Parlamenti regionali - o a meno che le imposte in questione non risultino fra quelle il cui gettito sia destinato alle regioni dalla stessa Costituzione.

L'art. 106 regola la divisione delle entrate fiscali fra i vari livelli di governo. In generale, sia a livello federale che a livello regionale si è vista, nel corso degli anni, una tendenza a derivare una quota crescente delle entrate complessive dalle cosiddette "imposte comuni"

(Gemeindschaftsteuern). Il gettito proveniente da queste imposte (l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sulle società e l'IVA) fluisce in un fondo comune e viene diviso principalmente fra i due più importanti livelli di governo sulla base di formule prestabilite legislativamente. La Costituzione precisa attualmente che Bund e Lander ricevano ognuno il 50% del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (dedotta la quota destinata ai comuni) e sulle società. Un discorso a parte merita l'IVA. Le quote di partecipazione all'IVA non sono fissate direttamente dalla Costituzione. Essa si limita invece a stabilire in questo caso che la formula distributiva sia decisa con uno specifico atto legislativo che richiede l'approvazione del Bundesrat (Camera Alta), composta dai rappresentanti dei Lander. Le quote di ripartizione del gettito delle maggiori "imposte comuni" tra Bund, Lander e comuni per l'anno fiscale 1980 sono indicate nella Tavola 1.

Le entrate derivate da tutte le altre imposte diverse dalle Gemeindschaftsteuern sono specificamente assegnate o al Governo federale o a quelli regionali. In termini molto generali, si può dire che il Governo federale beneficia del gettito delle imposte sui consumi (con l'importante eccezione della tassa sulla birra); di certe tasse sulle transazioni finanziarie e degli utili dei vari monopoli governativi (come alcolici e fiammiferi). Le regioni e i comuni (Gemeinden) beneficiano di varie imposte sulla proprietà, della tassa sugli autoveicoli, sulla birra e di diverse imposte sul gioco. L'andamento della distribuzione delle entrate fiscali tra i vari livelli di gover-

Tavola 1 - Le quote di ripartizione del gettito delle maggiori "imposte comuni". 1980.

|   | Governo<br>federale | Lander    | Comuni    |
|---|---------------------|-----------|-----------|
| Imposta sul reddito<br>(compresa l'imposta<br>sui salari) | 42,5%               | 42,5%     | 15%       |
| Imposta sul valore<br>aggiunto (IVA)                      | 67,5%               | 32,5%     |           |
| Imposte sulle<br>società                                  | 50%                 | 50%       |           |
| Imposta comunale<br>sul commercio                         | 12% (ca.)           | 12% (ca.) | 76% (ca.) |

no dal 1952 al 1979 è indicata nella Tavola 2.

Poiché il grosso delle entrate fiscali è già diviso tra i diversi livelli di governo, come già descritto, la variabile critica è la distribuzione del gettito dell'IVA. Le trattative che precedono ogni decisione su questo problema sono di tale importanza (possono infatti considerarsi come la chiave finanziaria del sistema federale) che solitamente vengono condotte fra il Cancelliere federale e i primi ministri dei vari Lander.

La Costituzione fissa anche le norme generali relative alle procedure di formazione del bilancio sia a livello federale che a livello regionale.

Tavola 2 - La distribuzione in percentuale delle entrate fiscali tra i diversi livelli amministrativi: 1952-1979.

|                   | 1952 | 1957 | 1962 | 1967 | 1970 | 1972 | 1976 | 1977 | 1978 | 1979 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Governo federale  | 56,4 | 53,6 | 52,5 | 54,8 | 54,2 | 51,6 | 49,2 | 48,4 | 48,6 | 48,9 |
| Lander (*)        | 26,6 | 29,4 | 33,5 | 32,8 | 34,0 | 35,2 | 35,1 | 35,7 | 35,9 | 35,6 |
| Comuni            | 11,1 | 12,3 | 11,6 | 11,0 | 10,8 | 11,7 | 12,8 | 12,8 | 12,4 | 12,3 |
| Fondo perequativo | 6,1  | 4,7  | 2,4  | 1,4  | 1,0  | 0,7  | 0,5  | 0,4  | 0,3  | 0,1  |
| CEE               | -    | -    | -    | -    | -    | 0,8  | 2,4  | 2,6  | 2,8  | 3,1  |

(\*) Comprese le quote di imposte da devolvere ai comuni.

Sebbene l'accento sia posto sul fatto che i bilanci del Bund e dei singoli Lander sono di esclusiva pertinenza delle autorità politiche competenti, essa specifica una serie di principi:

- 1) nel redigere i loro bilanci Bund e Lander devono tener conto delle condizioni necessarie a garantire l'equilibrio economico generale;
- 2) il Parlamento federale con il benestare della Camera Alta, può approvare leggi indirizzate ad entrambi i livelli di governo, stabilendo direttive in fatto di procedure di bilancio, programmazione finanziaria e, se necessario, d'impostazione di bilancio;
- 3) il Parlamento federale può anche approvare - di nuovo con il concorso della Camera Alta - una legge che regoli, sia per il Bund che per i Lander, il livello del loro indebitamento complessivo e l'ammontare delle loro riserve obbligatorie presso la Banca centrale;
- 4) secondo l'art. 15 della Costituzione, in circostanze normali, il fabbisogno complessivo del Governo non deve eccedere le spese d'investimento;
- 5) a partire dalla revisione delle procedure di bilancio, introdotta nel 1969 con la "Legge sulla stabilità e la crescita", il bilancio del Governo federale è stato strettamente inserito in un piano finanziario quinquennale. Sebbene siano documenti con caratteristiche diverse, il loro rapporto è, comunque, molto stretto. Infatti, sono presentati al Parlamento contemporaneamente e le stime relative al secondo anno del piano finanziario quinquennale sono (per quanto aggregate) quelle contenute nella legge di bilancio annuale.

## 2. Il piano finanziario

Data la stretta connessione fra bilancio federale e piano finanziario quinquennale del Governo, merita prendere le mosse da quest'ultimo.

Il piano finanziario copre un periodo di cinque anni. Il primo anno corrisponde all'anno finanziario corrente e le stime ad esso relative sono le stesse incluse nel progetto di bilancio votato dal Parlamento l'anno precedente. Le stime relative al secondo anno corrispondono invece esattamente a quelle contenute nel progetto di bilancio sottoposto all'esame del Parlamento. Quelle per i successivi tre anni sono, invece, vere e proprie previsioni e non hanno valore giuridico, poiché sono, essenzialmente, espressione delle intenzioni del Governo.

Il piano finanziario quinquennale è incorporato nella cosiddetta Relazione finanziaria (Finanzbericht) pubblicata dal Governo allorché per la prima volta presenta le sue proposte di bilancio al Parlamento. Tale Relazione comprende anche, come materiale di supporto, un'analisi degli sviluppi economici e finanziari durante l'anno fiscale corrente ed un quadro dello stato dei rapporti finanziari tra i vari livelli di Governo (Bund, Lander e Gemeinden). Tutte queste documentazioni sono suffragate da un ingente volume di materiale statistico.

Fondamentali per il piano finanziario sono le proiezioni sulle entrate fiscali per il periodo coperto. Sebbene siano calcoli strettamente di competenza del Governo, in realtà queste proiezioni

sono il risultato di discussioni fra il Governo federale, i Lander, la Bundesbank, il Consiglio degli esperti economici (Sachverständigenrat) e i cinque principali istituti di ricerca economica. Esse si basano sulle previsioni economiche preparate dal Ministero dell'economia dopo un'analisi condotta all'interno di un gruppo più ristretto che comprende rappresentanti del Ministero delle finanze (BMF) e della Banca centrale. Successivamente il Ministero delle finanze fornisce alcuni dati basilari tratti dalle previsioni (che sono state discusse e sanzionate dal Gabinetto) agli altri attori che fanno parte del gruppo di lavoro sulla stima delle entrate fiscali (Arbeitskreis Steuerschatzungen). Ogni attore partecipante, sulla base di questi dati economici generali, prepara quindi (con un grado più o meno elevato di sofisticazione) le sue previsioni sulle entrate fiscali. Il processo culmina in una riunione nella quale vengono confrontate le diverse stime ottenute. E' in questa sede che, dopo un prolungato scambio di opinioni sulle assunzioni economiche di fondo, viene formulata una previsione comunque concordata.

### 3. Aspettative d'inflazione e previsioni di bilancio

Un punto di vitale importanza nella formulazione del bilancio del Governo federale è quello delle assunzioni relative al livello dei prezzi. In teoria, per il nuovo esercizio finanziario, il livello dei prezzi è quello preso come base di riferimento al momento in cui il ministero delle finanze sollecita per la prima volta l'invio

dei preventivi di spesa da parte dei dipartimenti. Così, per fare un esempio, nel caso del progetto di bilancio per il 1983 il livello dei prezzi è quello del 31 dicembre 1979. Va da sé che, anche ai tassi medi d'inflazione tedeschi, una rigida adesione a questa regola implicherebbe livelli di spesa reale significativamente inferiori a quelli suggeriti dalle cifre di bilancio. Il BMF aggira questo problema includendo nel bilancio quelle che sono in realtà delle "riserve-inflazione", anche se non sono mai designate come tali.

Il problema è particolarmente delicato nel caso della spesa per salari e stipendi. Mentre non si pone nemmeno il problema di indicare le voci di entrata o di uscita a prezzi costanti o in termini reali (il rifiuto del "bilancio per programmi" è assoluto), l'indicazione delle spese in termini di previsioni di cassa indicherebbe più chiaramente di quanto il governo desideri la sorte degli incrementi salariali stimati per gli anni successivi. La soluzione trovata al riguardo è tale da riuscire a mascherare in larghissima misura le intenzioni del governo in materia. Mentre le stime per i singoli programmi di spesa comprendono dei margini per l'incremento previsto dei costi non salariali, la spesa prevista per l'aumento dei salari e stipendi è compresa, invece, in uno stanziamento globale del piano finanziario che viene aggiornato costantemente di anno in anno. Nel 1979, ad esempio, tale stanziamento presentava questo andamento (in miliardi di marchi):

| 1979 | 1980 | 1981 | 1982 |
|------|------|------|------|
| 1.1  | 2.2  | 3.4  | 5.0  |

Queste cifre vanno raffrontate al costo complessivo per il personale dell'amministrazione federale che è stato di circa 27-28 miliardi di marchi nel 1979. Per il 1980, perciò, il piano finanziario comprendeva una previsione di aumento di costi per il personale di 2,2 miliardi di marchi. Ma tale somma non svela qual è la previsione dell'amministrazione in fatto di aumento dei prezzi (e quindi le aspettative d'inflazione del Governo) in quanto non è accompagnata da alcuna indicazione sulla sua distribuzione tra aumento di salari e stipendi e variazione del numero delle persone impiegate nell'amministrazione federale. Questo preventivo, o se necessario un preventivo aggiornato, viene incluso nel Programma 60 del progetto di bilancio. Quando il progetto è esaminato in Parlamento, verso il mese di dicembre, uno dei compiti delle Commissioni bilancio è quello di aggiornare i preventivi di spesa per salari e stipendi tenendo conto dei contratti del pubblico impiego conclusi durante l'anno precedente. Per tale aggiornamento si attinge alla riserva (il cosiddetto Personalversarkungsmittel - PVM) costituita dal Programma 60. Ne deriva, quindi, che circa la metà dello stanziamento inizialmente indicato in questo programma scompare per finire nei singoli programmi di spesa. Il risultato, però, è quello di lasciare inalterata la dimensione complessiva del bilancio.

I fondi restanti nel Programma 60 costituiscono una vera e propria riserva da utilizzare durante l'anno fiscale. I dipartimenti, però, non sono automaticamente autorizzati ad attingerli. Prima di poterlo fare sono tenuti a coprire tutte le loro spese per il personale con la somma stanziata

a questo scopo nel loro programma. Solo quando hanno soddisfatto questa condizione possono richiedere l'autorizzazione del Ministero delle finanze per attingere al PVM. E' possibile, inoltre, per i dipartimenti utilizzare i fondi restanti del PVM per finanziare la maggiore spesa per assumere nuovo personale (sempre che tali assunzioni siano ammesse), ma soltanto a condizione di proporre corrispondenti risparmi di spesa nei loro programmi.

Per la spesa non salariale la situazione è meno netta. Gli ultimi anni del piano finanziario (di solito gli ultimi due) includono una riserva di emergenza. In un certo senso questo provvedimento può considerarsi una sorta di salvaguardia contro gli aumenti dei costi diversi da salari e stipendi. Per l'esercizio finanziario, tuttavia, non esiste un tale stanziamento. In questo caso, perciò, i dipartimenti, le cui stime normalmente sono formulate dodici mesi prima dell'inizio dell'anno fiscale, devono in pratica incorporare nei loro preventivi dei margini di stanziamento che tengano conto di un'inflazione di circa diciotto mesi. Nel presentare le loro richieste essi non distinguono fra incrementi reali e nominali; in tal modo le loro assunzioni di fondo, circa l'aumento dei costi reali, vengono mascherate. Uno dei compiti del BMF durante le sue trattative con i dipartimenti è, per l'appunto, quello di cercare di scoprire le assunzioni sui prezzi che si celano dietro le richieste di aumento della spesa e accertarne la ragionevolezza, oltre che, naturalmente, valutare l'opportunità del suo tasso di crescita reale dopo averne dedotta la quota dovuta alle aspettative d'inflazione incorporate nelle cifre.

Il fatto che questo sistema relativamente informale sembri funzionare soddisfacientemente può essere ascritto ad una serie di fattori:

1. il livello d'inflazione comparativamente basso in Germania, che consente ai singoli dipartimenti e al BMF di prevedere con discreta precisione a distanza di due anni il probabile livello dei prezzi;

2. lo stretto e spesso duraturo contatto tra i responsabili delle sezioni finanziarie dei dipartimenti di spesa e i loro colleghi nelle divisioni corrispondenti al BMF;

3. l'accettazione dell'impostazione del bilancio in termini di cassa, il che significa che i dipartimenti riconoscono che un più elevato livello d'inflazione comporterà una diminuzione della spesa reale, mentre un'inflazione più bassa può consentire un certo aumento del suo tasso di crescita a valori costanti.

#### 4. Il coordinamento della politica economica fra Bund e Lander

Gli attuali tentativi di coordinare la politica economica fra Bund e Lander si basano su due meccanismi: 1) un sistema di consultazioni istituzionali, 2) un sistema di programmazione concordata in determinati settori d'intervento. Cominciamo dal primo punto.

La "legge per la stabilità e la crescita" con la quale sono state modificate le norme costituzionali in materia di finanza pubblica stabilisce che Bund e Lander si consultino regolarmente in tema di condizioni economiche generali allo

scopo di coordinare le rispettive impostazioni di bilancio alla luce di una valutazione comune della congiuntura economica. A questo proposito, la legge ha previsto due sedi: il Finanzplanungsrat (Consiglio per la programmazione fiscale) e il Konjunkturrat (Consiglio per la congiuntura). Il primo, è convocato dal Ministro federale delle finanze ed è composto, almeno in teoria, dai Ministri delle finanze di tutti i Lander, con l'aggiunta del Ministro federale dell'economia. Di solito si riunisce due volte l'anno (ad aprile e dicembre) e concentra la sua attenzione sulle prospettive per il successivo anno fiscale.

In questa sede il Bund ha una cosa importante da offrire ai Lander: una previsione economica orientativa (Orientierungsdaten) e ciò gli conferisce una certa influenza. Ma ciò non basta, evidentemente, ad assicurarne la leadership del gruppo. L'esperienza accumulata, infatti, insegnava che queste riunioni hanno acquistato una valenza squisitamente politica. Esse offrono l'occasione ai Lander di protestare nei confronti del Governo federale per quella che considerano la sua crescente invadenza nelle proprie sfere di attività e per i problemi creati loro dalle politiche e dalla legislazione federali. Il Bund, dal canto suo, ha replicato in anni recenti criticando la sistematica sopravvalutazione della stima del disavanzo di bilancio da parte dei Lander, il che è il risultato di tendenziali e costanti sottostime delle entrate - in particolare quelle provenienti dai dazi e dalle tariffe - e dei ritardi di spesa. Tale fenomeno, non solo tende ad influenzare l'intera impostazione fiscale del settore pubblico, ma ha avuto in passato

anche rilevanti implicazioni per il mercato dei capitali in quanto il problema del finanziamento del disavanzo del settore pubblico è sempre apparso maggiore all'inizio dell'anno fiscale di quanto poi si sia dimostrato a consuntivo. E alla fine capita di frequente che tali contrasti e tali recriminazioni finiscano in una sorta di rissa sulla divisione presente e futura del gettito dell'IVA. In conclusione, ne deriva che, data l'atmosfera combattiva e persino astiosa che spesso prevale, l'importanza del Finanzplanungsrat finisce con l'essere piuttosto limitata. In fondo, la sua rilevanza è già chiaramente diminuita fin dai suoi primissimi giorni quando era ancora d'uso emanare alla fine di ogni riunione un comunicato congiunto.

La sorte del secondo organo consultivo - il Konjunkturrat - è stata leggermente più fortunata. Esso ha la stessa ampia composizione del Finanzplanungsrat, ma, diversamente da quest'ultimo, viene convocato dal Ministro dell'economia e ha il compito fin troppo vasto di prendere in considerazione politiche economiche appropriate senza particolare riferimento all'anno fiscale successivo. Anche in questo caso non mancano le dispute politiche, ma nel complesso tale organo pare aver avuto un certo successo nel realizzare il desiderato scambio d'informazioni. In effetti, nonostante i difetti di entrambi questi organi, nessuno, almeno nel BMF, ha proposto mai il loro scioglimento. Piuttosto, resiste ancora la convinzione che questo tipo di strumenti di coordinamento e di collaborazione siano essenziali al funzionamento di un sistema federale nel mondo moderno.

Il secondo meccanismo di coordinamento tra

Bund e Lander è dato da un sistema di programmazione concordata. Durante gli Anni Sessanta si è sviluppata la convinzione che certi settori d'intervento, fino ad allora di esclusiva competenza dei Lander, fossero troppo importanti relativamente all'equilibrio economico generale e troppo costosi ad amministrarsi, perché i Lander continuassero a sostenere da soli l'onere finanziario relativo. Pertanto, si è fatto un tentativo di creare per questi settori una sorta di responsabilità comune (Gemeinschaftsaufgaben). In base a questo sistema, un comitato formato da rappresentanti del Bund e dei singoli Lander si riunisce per concordare un piano quadriennale di settore. Una volta concordato, questo piano (che si basa sulle previsioni economiche fornite dal Governo) viene incorporato in una legge federale. La realizzazione delle politiche adottate è solitamente di competenza dei Lander, ma il Bund partecipa al loro finanziamento. Il piano è riproposto ogni anno. Le sfere attualmente coperte da tali piani sono: 1. l'istruzione superiore; 2. la struttura economica regionale; 3. la struttura agricola.

La formulazione di politiche concordate secondo questo approccio, sul quale si faceva molto affidamento all'inizio, si è rivelata, nella pratica, ugualmente deludente. I Lander si risentono del coinvolgimento del Bund nei settori che sono costituzionalmente di propria competenza. In particolare, essi sostengono che l'adozione di piani quadriennali di questo genere, che richiedono loro di assumere in anticipo notevoli impegni finanziari, restringe la loro libertà di azione nel fissare le proprie priorità di spesa. I Lander propongono, perciò, meccanismi

alternativi in base ai quali il Bund dovrebbe fornire lo stesso volume di assistenza finanziaria, ma, senza interferire nella sua utilizzazione - una proposta naturalmente respinta dal Governo federale. In conclusione, nessuna forma di coordinamento ha dato esito del tutto positivo nella pratica, tant'è che il divario fra obiettivi e realizzazioni è stato talora notevole.

## 5. La struttura del bilancio del Governo federale

Come si è già chiarito, il bilancio federale corrisponde al secondo anno del piano finanziario quinquennale. Tuttavia, viene presentato al Parlamento, per la sua approvazione, distintamente dal piano finanziario sotto forma di proposta di legge (Haushaltsentwurf). Il bilancio così sottoposto all'esame del Parlamento comprende sia le entrate che le spese e, grazie all'inclusione tra le entrate della voce fabbisogno netto, esso risulta sempre in pareggio.

La proposta presentata al Parlamento si divide in due parti:

1) Lo schema di legge di bilancio (Haushaltsgesetz). Esso comprende norme concernenti il bilancio in generale e, in particolare, deve:

I. richiedere l'autorizzazione per l'ammontare complessivo del fabbisogno governativo previsto nell'anno e per il volume di credito a breve termine che la Bundesbank può fornire al Governo per far fronte alle sue esigenze di cassa a breve;

II. accludere un certo numero di allegati che forniscono un quadro globale del bilancio

(per programma, per categoria economica e per un insieme dei due) (Querschnitt);

III. richiedere l'autorizzazione per qualsiasi provvedimento particolare, relativo, ad esempio, ai residui che non sono già inclusi nell'"ordinanza federale di bilancio" (Bundeshaushaltsordnung - BHO).

2. I programmi individuali di spesa (Einzelplane). Ve ne sono 27 in quanto vale il principio generale che ogni ministero ne abbia uno. Questa disposizione è particolarmente appropriata dato che, in base alla Costituzione, ciascun ministro gode di una sostanziale indipendenza nella gestione del proprio bilancio (Haushaltsvollzug). E' suo compito assicurarsi che la spesa del suo ministero si mantenga nei limiti del totale approvato per il suo Einzelplan (il cosiddetto plafond).

Un caso a parte è costituito dal Ministero delle finanze che ha due programmi. Il primo (08) è un bilancio dipartimentale convenzionale, che comprende la spesa amministrativa del dipartimento e lo stanziamento finanziario per l'intero servizio doganale. Il secondo programma (60) è singolare. Le sue componenti principali sono una stima globale delle entrate fiscali (tratte dalle Steuerschatzungen già descritte) e uno stanziamento per l'incremento di salari e stipendi previsto per l'anno fiscale corrente e il successivo (il cosiddetto Personalverstärkungsmittel - PVS).

Ciascun programma di spesa (Einzelplane) ha tre caratteristiche che vale la pena menzionare: 1) i dettagli forniti circa impegni futuri (Verpflichtungsermächtigungen - VES); 2) il quadro del personale; 3) "la clausola di riduzione della

spesa (Minderausgabe). Quando la spesa prevista in un dato anno fiscale comporta necessariamente oneri per gli esercizi successivi (entro il periodo del piano finanziario) vengono fornite stime sia dell'onere complessivo sia della sua incidenza sui bilanci futuri.

Le stime dell'onere complessivo per salari e stipendi, per ogni struttura separatamente identificata nei programmi, sono accompagnate anche da un prospetto che presenta il numero dei posti ad ogni livello salariale, nell'anno fiscale corrente e in quello successivo, e da un altro che espone i motivi di ogni variazione fra i due anni (riparametrazione, abolizione di posti, creazione di nuovi, ecc.). Inoltre, simili prospetti descrivono ed analizzano il numero totale di Leerstellen, cioè posti al momento non occupati e non retribuiti, ma i cui titolari (solitamente trattasi di persone distaccate presso altre organizzazioni nazionali o internazionali, o presso il Parlamento) mantengono il diritto di ritornare al servizio pubblico.

La "clausola di riduzione di spesa" è una caratteristica peculiare del bilancio tedesco e i funzionari del BMF vi attribuiscono una notevole importanza. Il suo effetto è di ridurre leggermente l'ammontare complessivo votato nel bilancio (nell'ordine dell'1%) al di sotto della somma dei singoli titoli di spesa. La sua motivazione è duplice:

1) da un lato, tale clausola rispecchia l'esperienza che una certa quota di residui passivi è destinata comunque ad accumularsi nell'insieme del bilancio. Il BMF considera, pertanto, realistico e opportuno tener conto del fenomeno nella stima

della spesa totale. In tal modo il Governo può fornire un'impressione più esatta della sua pressione sulle risorse disponibili e del suo eventuale fabbisogno complessivo.

2) dall'altro, essa costituisce un incentivo in più per lo stretto controllo della spesa. La necessità di tener conto della riduzione di spesa calcolata concorre a dissuadere ministri e funzionari dal contemplare spese supplementari quando hanno motivi per credere che nel corso dell'anno non riusciranno a spendere tutti i fondi stanziati in bilancio. In tal modo si avvantaggia ulteriormente la causa della prudenza finanziaria.

## 6. Il ciclo di bilancio: la fase dipartimentale

Il ciclo annuale di bilancio inizia circa dodici mesi prima dell'anno fiscale relativo. Il primo passo consiste in una lettera del Ministero delle finanze, che sollecita i singoli dipartimenti di spesa (Ressorts) a presentare le loro richieste e che, contemporaneamente, espone le assunzioni relative alla dimensione globale del bilancio, delle quali i dipartimenti sono invitati a tener conto nel formulare le loro proposte. Il punto di partenza per ogni richiesta dipartimentale è, naturalmente, la previsione contenuta nel piano finanziario dell'anno precedente, così come è stata emendata in base alle successive decisioni governative.

I dipartimenti di spesa, guidati dai loro uffici finanziari, impiegano i primi due o tre mesi dell'anno a preparare le loro richieste.

Il ruolo degli uffici finanziari all'interno dei dipartimenti è molto importante in questa fase. Essi devono aiutare le singole sezioni specializzate a stabilire le proprie priorità; devono, poi, cercare di elaborare un quadro complessivo di priorità per il ministero nel suo insieme; infine, devono decidere come meglio presentare le richieste complessive del dipartimento in modo da ottenere un risultato ottimale. Un lavoro del genere richiede notevole acume ed esperienza, ed i dipartimenti, nel complesso, cercano di assicurarsi che nessuna di queste due qualità manchi nello staff assegnato ai propri uffici finanziari.

Non appena le richieste vengono presentate al BMF comincia il ciclo di trattative. All'interno della sezione bilancio del BMF ogni divisione specializzata è responsabile della disamina di uno o più programmi dipartimentali. E' compito di tali divisioni trattare con i dipartimenti di spesa allo scopo di portare le loro richieste complessive ad un livello accettabile. Il successo o l'insuccesso di questi negoziati dipendono in modo cruciale da due fattori;

- 1) la natura dei rapporti fra ciascun ministero di spesa e il BMF ed in particolare fra l'ufficio finanziario del dipartimento di spesa e la divisione corrispondente presso il BMF, e
- 2) la rilevanza politica della spesa interessata.

Quando esiste fra le due parti un rapporto di fiducia viene accettata da entrambe la necessità di operare dei tagli. Tuttavia, di solito, le riduzioni ottenute non saranno sufficienti a portare il totale della spesa entro i limiti di compatibilità della manovra di bilancio preceden-

temente fissata dal Gabinetto. Diventano necessarie allora ulteriori riunioni, a vari livelli. Se non si raggiunge un accordo, la questione viene sottoposta da ultimo al Gabinetto (o a un suo sottogruppo) per la decisione finale. In generale, i dipartimenti, che sono consci dello scarso peso all'interno del Gabinetto del proprio ministro, tenteranno di risolvere il problema ad uno stadio precedente, a meno che lo stesso ministro non ritenga che i suoi colleghi siano disposti ad accordare una priorità politica molto alta a spese supplementari nel suo settore.

Queste trattative solitamente impegnano i mesi compresi fra aprile e giugno, durante i quali si renderà disponibile ulteriore materiale di supporto, necessario a qualsiasi decisione di bilancio, cioè nuove previsioni economiche e nuove stime delle entrate fiscali. Normalmente, il Gabinetto si riunisce verso la fine di giugno per mettere a punto la sua manovra di bilancio. Dopo le decisioni prese a livello di Gabinetto, questa fase del ciclo di bilancio si chiude con la relazione da parte del BMF del disegno di legge di bilancio (Haushaltsentwurf) e della Relazione finanziaria (Finanzbericht).

## 7. Il ciclo di bilancio: la fase parlamentare

Il progetto di bilancio viene presentato in Parlamento nella tarda estate, di solito intorno all'ultima settimana di agosto. La scelta del momento è studiata in modo da concedere alla Camera Alta (Bundesrat) circa tre settimane di tempo per preparare un commento prima che il

bilancio riceva la sua prima lettura nella Camera Bassa (Bundestag). Ne discende che quando la Camera Bassa comincia a discutere il nuovo bilancio, ha davanti a sé non solo il progetto di legge e la Relazione finanziaria, ma anche il commento della Camera Alta e la replica ad esso preparata dal Governo.

La prima lettura del bilancio è il primo evento importante nel calendario dei lavori del Bundestag all'inizio della sessione autunnale. Completata la prima lettura, prende il via l'esame particolareggiato. Un lavoro lungo e spossante, che comincia in entrambe le Camere all'interno delle commissioni competenti. Nel caso del Bundestag è l'Haushaltsausschuss (Commissione bilancio), che si occupa esclusivamente della parte del bilancio relativa alla spesa, mentre l'esame dell'entrata è di competenza del Finanzausschuss (Commissione finanze). Nel Bundesrat non esiste invece una simile distinzione: il Finanzausschuss si occupa di entrambe le parti del bilancio e, poiché è composto in larga misura dai ministri finanziari dei singoli Lander, delega la maggior parte del suo minuzioso lavoro ad un sottocomitato di funzionari regionali (Referentenauusschuss). Queste commissioni si riuniscono durante tutto l'anno, ma il grosso del loro lavoro si concentra nei mesi invernali (grosso modo da ottobre a gennaio) a cavallo fra la prima e la seconda lettura del bilancio in aula.

La Commissione bilancio del Bundestag si compone di esponenti di tutti i partiti rappresentati nella Camera Bassa, in proporzione alla loro forza parlamentare. Per tradizione la presidenza va a un membro dell'opposizione. Sia la Commissione

bilancio del Bundestag che la sua controparte effettiva nella Camera Alta, i Referentenausschuss, nominano per ciascun programma di spesa un relatore (Berichterstatte), il cui compito è quello di esaminare a fondo con i funzionari del dipartimento in questione il programma assegnatogli. Il relatore può essere scelto tra le file di qualunque partito, ma nel caso della Commissione bilancio deve essere affiancato da un correlatore (Mitberichterstatter) di diverso colore politico.

Durante le loro riunioni con i funzionari dei dipartimenti di spesa, con il BMF e con la Corte dei conti federale, per discutere i programmi dei quali sono responsabili, i relatori cercano di identificare settori d'intervento dove si possano operare tagli di spesa, o, al contrario, dove sia opportuno accrescere le erogazioni. La loro indagine non ha necessariamente un carattere ostile. Succede spesso, anzi, che possibili emendamenti siano suggeriti dagli stessi dipartimenti che hanno modificato le loro precedenti stime alla luce di nuove informazioni.

Queste riunioni assorbono una gran parte del tempo dei funzionari ministeriali. E' difficile giudicare se i risultati giustificano lo sforzo. Il principale vantaggio di questo sistema sta nel fatto che ogni ministero sa che il suo bilancio sarà ispezionato dettagliatamente prima dell'approvazione. La consapevolezza che il ministro stesso possa decidere di discutere in persona le proposte del suo ministero davanti alla Commissione è un forte incentivo a garantire che tutte le stime siano accurate. Lo stretto contatto tra i dipartimenti e i loro "relatori" parlamentari favorisce la comprensione all'interno del Parlamento dei

particolari problemi di ogni settore. In termini più concreti, la fase del controllo parlamentare fornisce, inoltre, allo stesso Governo un'utile opportunità per modificare la struttura del bilancio alla luce dei più recenti sviluppi della situazione economica. In conclusione, è probabile che tutto sommato, la maggior parte dei funzionari del BMF coinvolti in questioni di bilancio giudichino favorevolmente il sistema. Se non altro, la tendenza attuale delle commissioni parlamentari a favore dei tagli di spesa è in linea con gli sforzi nella stessa direzione del BMF. Esiste tuttavia l'impressione diffusa che almeno parte degli sforzi delle commissioni possa essere più proficuamente incanalata verso un tipo di esame a più largo raggio sull'efficacia e sull'efficienza della spesa del Governo in un settore particolare, sull'esempio del British Expenditure Committee e dei suoi sottocomitati. E' pur vero che nella Costituzione tedesca sono la Corte dei conti e il suo presidente, personalmente, ad avere una funzione di questo tipo. Tuttavia, dato il loro status indipendente e apolitico, essi devono muoversi con cautela in questioni che spesso sono squisitamente politiche. A questo riguardo, il coinvolgimento di un organo prettamente politico, quale il Parlamento, potrebbe ben conferire all'indagine ulteriore mordente e impatto.

In entrambe le Camere il compito delle Commissioni bilancio è di redigere relazioni da presentare per la discussione in aula. Le modifiche proposte possono in quella sede essere votate dal "plenum". Di nuovo è la Camera Alta ad esprimersi per prima. Gli emendamenti adottati nel Bundesrat sono poi messi ai voti nel Bundestag, insieme a quelli

proposti dalla sua Commissione bilancio. Ciascun emendamento adottato dalla maggioranza semplice della Camera Alta può essere revocato da una maggioranza semplice nella Bassa. Tuttavia, se la Camera Alta approva un emendamento con la maggioranza dei due terzi, questo può essere respinto solo con un'uguale maggioranza nella Camera Bassa.

La seconda e la terza lettura nella Camera Bassa rappresentano nuovamente l'occasione per un dibattito politico di più ampia portata. L'attenzione, questa volta, viene focalizzata sugli aspetti strettamente più economici di quanto lo sia durante la prima lettura. Avvenuta infine la votazione parlamentare, non rimane che l'approvazione ufficiale del Presidente e la pubblicazione nella "Gazzetta Ufficiale". Con ciò, la fase preparatoria e quella legislativa del ciclo di bilancio sono ultimate.

**IL CASO DELLA SVEZIA**  
di Bengt-Christer Ysander (\*)

(\*) L'autore è membro dell'Industrial Institute  
for Economic and Social Research di Stoccolma.



## **1. Introduzione**

In Svezia tre tipi di istituzioni sono finanziate direttamente attraverso le imposte o i contributi sociali: il Governo statale, i fondi pensionistici integrativi - anch'essi organizzati a livello centrale - e, infine, le unità di governo locale. Nelle pagine seguenti si adotterà il termine "Governo centrale" per indicare unitamente il Governo statale e i fondi pensionistici integrativi. Quando ci riferiamo in particolare al settore della sicurezza sociale seguiremo le convenzioni della contabilità nazionale e definiremo tale settore come la somma dei trattamenti pensionistici e delle indennità di malattia e disoccupazione.

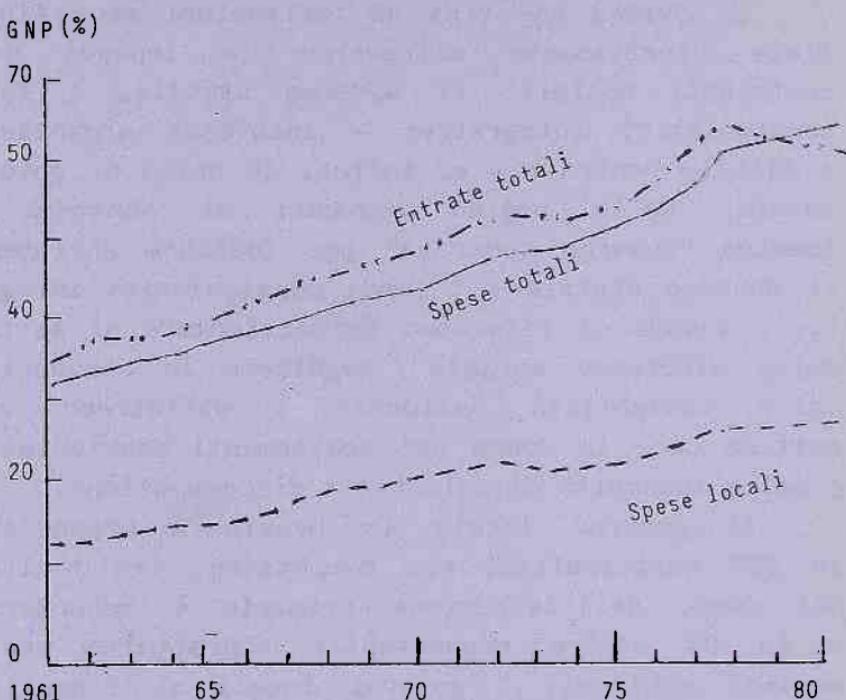
Il governo locale in Svezia è organizzato in 227 municipalità, con competenze, tra l'altro, nel campo dell'istruzione primaria e secondaria, e in 24 contee responsabili soprattutto per i servizi sanitari. I governi locali si finanziano autonomamente per mezzo di un'imposta locale sul reddito di tipo proporzionale. A questi sono da aggiungere anche le sovvenzioni statali, che coprono circa un quarto delle uscite complessive.

## **2. Dimensione e composizione dei bilanci del settore pubblico**

La crescita dei bilanci pubblici nel corso degli anni fra il 1960 e il 1980 è brevemente riassunta nella Figura 1, che mostra la dinamica delle spese locali e della spesa e delle entrate totali come quota del GNP (Gross National Product).

Possiamo rilevare dal grafico che nel corso

Figura 1 - La dinamica della finanza pubblica: 1961-1980



Fonte: Contabilità nazionale (1981).

dei 20 anni la quota della spesa totale è raddoppiata e che ormai praticamente i 2/3 del reddito sono distribuiti attraverso i bilanci pubblici. Le spese locali assorbono ancora un po' meno della metà della spesa pubblica totale. Tuttavia, come vedremo più avanti, ai governi locali si deve addebitare la gran parte dell'aumento dei consumi pubblici, mentre, nel caso della spesa del Governo centrale, la voce più dinamica è

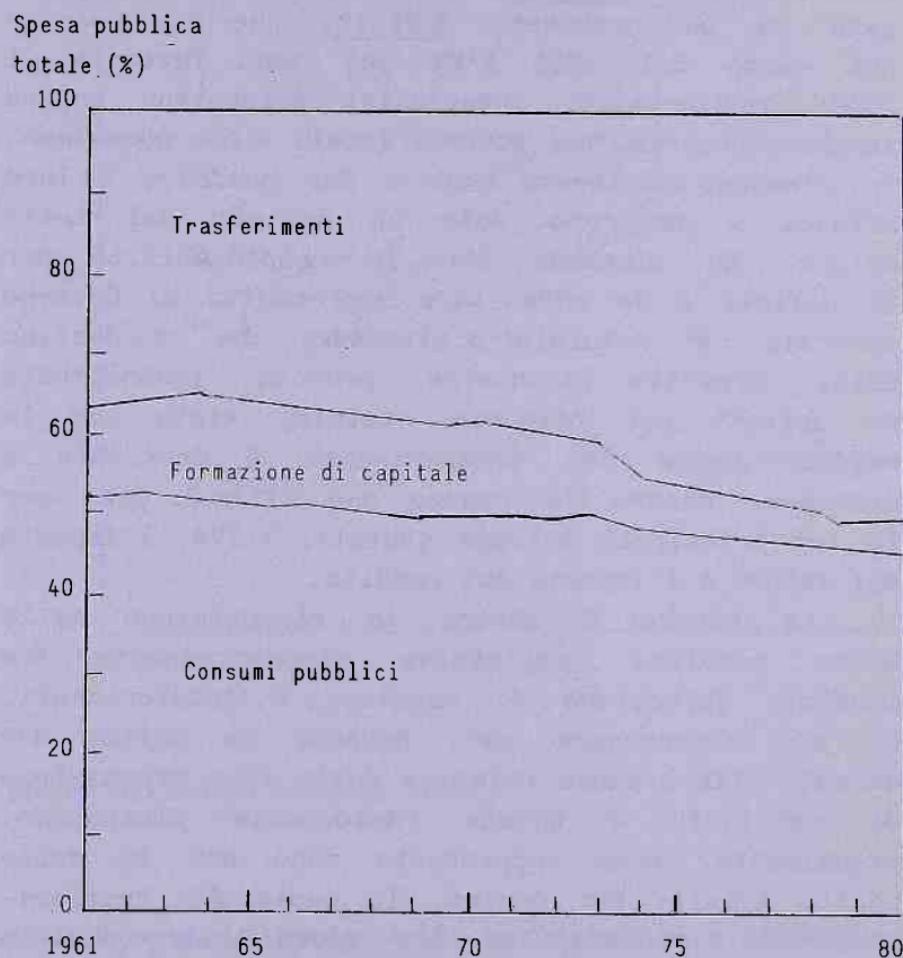
stata quella dei trasferimenti.

Dalla Figura 1 vediamo anche che solo negli ultimi anni il surplus di bilancio è stato rimpiazzato da un crescente deficit, che ha toccato nel corso del 1981 l'8% del GNP. Tuttavia, i fondi pensionistici integrativi presentano ancora larghe eccedenze, e i governi locali - che normalmente riescono piuttosto bene a far quadrare i loro bilanci - mostrano solo un deficit del tutto esiguo. Ne discende che la responsabilità per il deficit è da addebitare soprattutto al Governo centrale. E' naturale, d'altronde, che il declino della crescita economica produca innanzitutto un deficit nel bilancio statale, visto che la maggior parte dei trasferimenti è destinata a crescere, mentre lo stesso non si può dire per le tre principali entrate statali: l'IVA, l'imposta sui salari e l'imposta sul reddito.

La Figura 2 mostra la ripartizione della spesa pubblica complessiva rispettivamente tra consumi, formazione di capitali e trasferimenti. Si può riscontrare che, durante le ultime due decadi, l'importanza relativa della voce "formazione di capitale" è andata rapidamente diminuendo. Attualmente, essa rappresenta meno del 9% delle uscite totali. Per contro, la quota dei trasferimenti è aumentata, ed ora corrisponde quasi a quella dei consumi. La composizione dei bilanci pubblici, perciò, sta mutando in Svezia nella stessa direzione della gran parte dei paesi industriali dell'Occidente. Tuttavia, in confronto agli altri paesi, in Svezia la quota dei consumi pubblici è ancora notevolmente alta.

La Figura 3 presenta un modo alternativo di analizzare il cambiamento strutturale della

**Figura 2 - Consumi pubblici, formazione di capitale e trasferimenti. Percentuale della spesa pubblica complessiva: 1961-80**



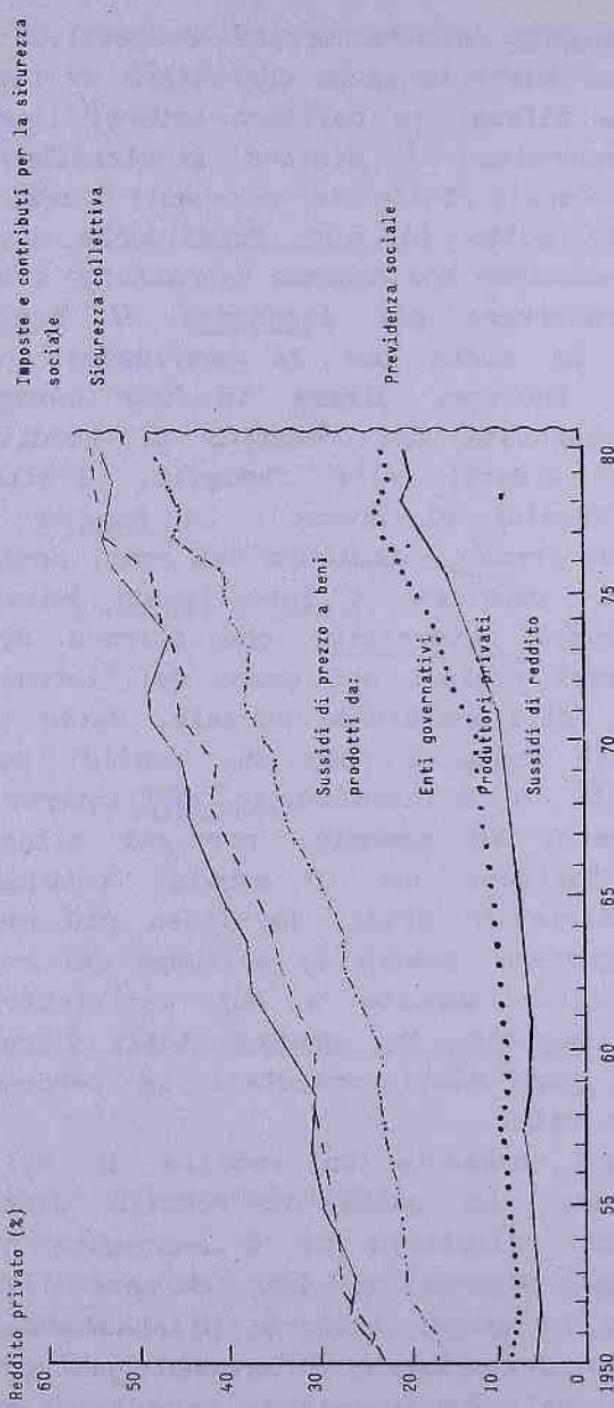
Fonte: Contabilità nazionale (1981).

spesa pubblica. A questo effetto, tutta la spesa del settore pubblico di natura non-contrattuale, è stata raggruppata in due principali categorie: sicurezza collettiva e previdenza sociale. Sotto

la voce generale di "sicurezza collettiva" sono state comprese tutte le spese correnti e di investimento per la difesa, la politica estera, l'amministrazione generale, il sistema giudiziario e i servizi antincendi. Tutte le rimanenti spese sono state riunite sotto la voce "previdenza sociale" - con ciò presumiamo che abbiano soprattutto l'obiettivo di preservare gli standards di benessere individuale. Le spese per la previdenza sociale sono state, inoltre, divise in due categorie: una è rappresentata dai "sussidi di reddito" o trasferimenti diretti alle famiglie, l'altra è denominata "sussidi di prezzo". La maggior parte dei sussidi di prezzo - indicata nei conti nazionali come consumi pubblici e investimenti relativi alla agenzie governative che offrono diversi tipi di servizi sociali nel campo dell'istruzione, della sanità, dell'assistenza sociale, della viabilità, ecc. Il resto è dato dai sussidi per le spese correnti o d'investimento all'interno del settore privato, ad esempio, per gli alloggi e per l'alimentazione, per i servizi pubblici e per le industrie in crisi. La linea più marcata in cima al grafico mostra lo sviluppo del reddito proveniente dalle imposte e dai contributi per la sicurezza sociale. Nel grafico tutti i redditi di bilancio sono stati computati in percentuale del reddito privato.

La figura presenta un modello di sviluppo molto singolare. La quota di reddito destinata alla sicurezza collettiva si è mantenuta più o meno costante, attorno al 10%, durante l'intero periodo preso in esame. L'enorme dilatazione della spesa pubblica deve invece interamente attribuirsi all'incremento della spesa per la previdenza socia-

**Figura 3 - L'utilizzazione delle imposte e dei contributi per la previdenza sociale. Percentuale del reddito privato: 1950-80**



Fonte: Ysander B.-C., *Fem avgiftsargument*, in Royal Commission Report, n. 23, Stoccolma 1979; Id., *Offentlig ekonomi i tillväxt (l'economia pubblica in espansione)*, The Industrial Institute for Economic and Social Research, Stoccolma 1981.

le, che, durante i trent'anni dal 1950 al 1980, ha più che triplicato la sua quota sul totale. Per di più, al suo interno, la proporzione dei consumi e degli investimenti relativi, così come dei sussidi di reddito, si è mantenuta quasi invariata durante il periodo. Inoltre, la quota dei sussidi di prezzo per i produttori privati si è sviluppata ad un ritmo più lento di quella delle altre spese per la previdenza sociale, nonostante il considerevole incremento dei provvedimenti di sostegno all'industria negli ultimi anni.

### 3. Il bilancio statale

La Tavola 1 presenta un'analisi delle uscite statali per l'anno fiscale 1981/82. L'anno fiscale inizia il 1° luglio e termina il 30 giugno.

Sul lato destro della tavola vi è l'elenco delle spese effettuate per consumi, investimenti e trasferimenti. E' possibile rilevare che oltre 2/3 di tutte le uscite statali riguardano i trasferimenti, tra i quali prevalgono le sovvenzioni ai governi locali, le pensioni di base e l'indennità di malattia. Gli investimenti assorbono solo poco più del 4% delle spese complessive. Gli interessi sul debito pubblico rappresentano di gran lunga la voce di spesa più dinamica; tant'è che in confronto al bilancio dell'anno precedente tale voce si è accresciuta quasi del 30%.

Il lato sinistro della tavola presenta invece un'analisi della spesa per funzioni. Notiamo di nuovo come i trasferimenti, all'interno del sistema di previdenza sociale, sono al primo posto nella lista, seguiti dalle spese per l'istruzione superio-

Tavola 1 - La spesa del bilancio statale per funzioni nell'anno fiscale 1981/82 e la sua ripartizione in consumi, investimenti e trasferimenti (Miliardi di Corone)

| Funzioni  | Progetto di bilancio per l'anno fiscale 1981/82 | Variazioni sul precedente anno fiscale (%) | CATEGORIA DI SPESA                | Progetto di bilancio per l'anno fiscale 1981/82 | Variazioni sul precedente anno fiscale (%) |
|---|---|--|-----------------------------------|---|--|
|   |   |  |                                   | Consumi   |  |
| Pensioni di base, assicurazione per le salaristi ecc. | 40,4  | + 9,2                                      |                                   | 49,2  | + 5,6                                      |
| Istruzione e ricchezza                                | 31,0  | + 4,0                                      | Investimenti                      | 10,0  | + 6,4                                      |
| Interessi sul debito pubblico                         | 26,3  | + 29,6                                     | Trasferimenti                     | 166,5   | + 6,4                                      |
| Difesa  | 19,2  | + 4,9                                      | di cui a:                         |   |  |
| Mercato del lavoro e politica regionale               | 14,2  | + 6,8                                      | -famiglie                         | 63,2  | + 9,0                                      |
| Politica della casa                                   | 14,1  | + 10,2                                     | -governo locale                   | 44,9  | + 6,4                                      |
| Politica familiare                                    | 13,9  | + 10,3                                     | -settore delle imprese (inclusa   |   |  |
| Sovvenzioni generali ai governi locali                | 11,1  | + 4,7                                      | tutte le transazioni finanziarie) | 25,3  | - 14,5                                     |
| Comunicazioni   | 10,9  | + 4,8                                      | -estero                           | 5,9   | + 18,0                                     |
| Assistenza medica pubblica, presidenza sociale        | 7,4   | + 0,0                                      | -interessi sul debito pubblico    | 26,3  | + 29,6                                     |
| Amministrazione giudiziaria, di polizia e penale      | 7,7   | + 6,9                                      | -altri                            | 0,9   | - 35,7                                     |
| Aiuti all'estero                                      | 5,9   | + 16,0                                     |                                   |   |  |
| Politica industriale                                  | 5,8   | - 35,6                                     |                                   |   |  |
| Politica energetica                                   | 4,8   | - 11,1                                     |                                   |   |  |
| Varie   | 13,1  | - 0,3                                      |                                   |   |  |
| Spesa totale  | 225,7   | + 6,2                                      |                                   |   | + 6,2                                      |
|   |   |  | Spese totali                      | 225,7   |  |

re e la ricerca e, poi, dagli interessi sul debito, mentre la spesa per la difesa si trova solo al quarto posto. Dopo gli interessi sul debito, la voce di spesa più dinamica è quella degli aiuti all'estero.

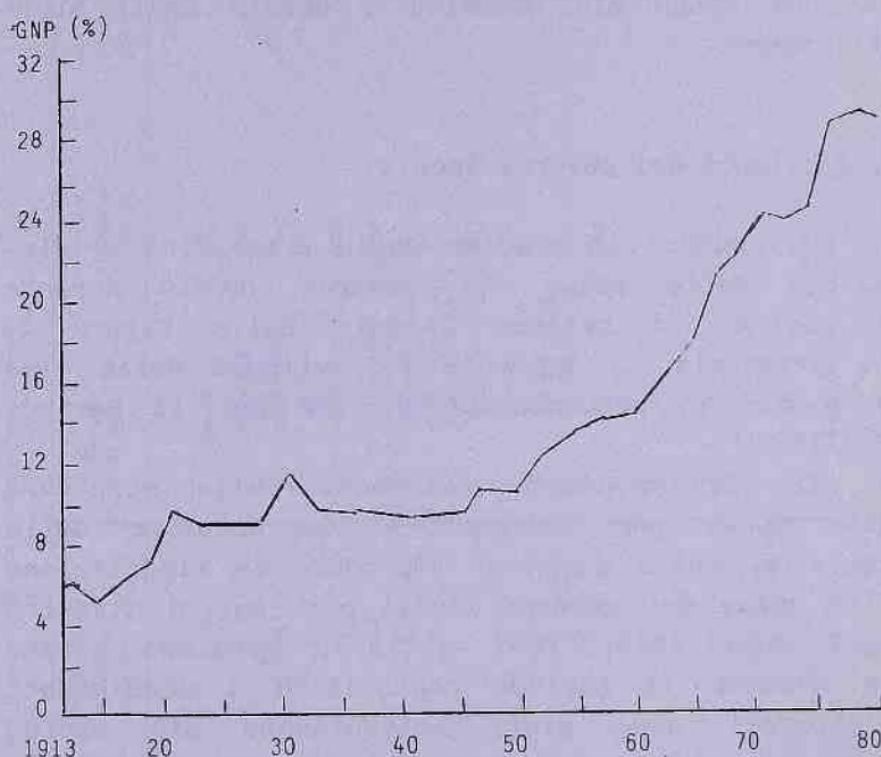
#### 4. I bilanci dei governi locali

Un quadro più preciso della drammatica accelerazione delle spese dei governi locali durante il periodo postbellico è dato dalla Figura 4, che evidenzia le tendenze di sviluppo della spesa locale in percentuale del GNP per il periodo 1913/1980.

Il corrispondente mutamento nella struttura della spesa per funzioni è rappresentato dalla Figura 5, nella quale si riproduce la ripartizione delle spese dei governi locali per tipi di attività negli anni 1913, 1953 e 1979. Possiamo notare che durante il periodo postbellico i cambiamenti strutturali sono stati notevolmente più rapidi di quanto lo sono stati nei periodi precedenti. Mentre una volta l'istruzione e le attività industriali tendevano ad aumentare la loro quota sul totale della spesa dei governi locali, la tendenza in anni recenti si è rovesciata. I sussidi per l'edilizia, tuttavia, mostrano uno sviluppo nella direzione opposta, mentre le spese mediche hanno continuato ad aumentare durante l'intero periodo.

Non c'è dubbio che il peso crescente dei governi locali rappresenta oggi una delle caratteristiche più importanti dell'economia svedese. Quasi 1/3 del reddito nazionale è distribuito attraverso i bilanci dei governi locali. E 1/4

Figura 4 - La dinamica della spesa locale, percentuale del GNP: 1913-1980

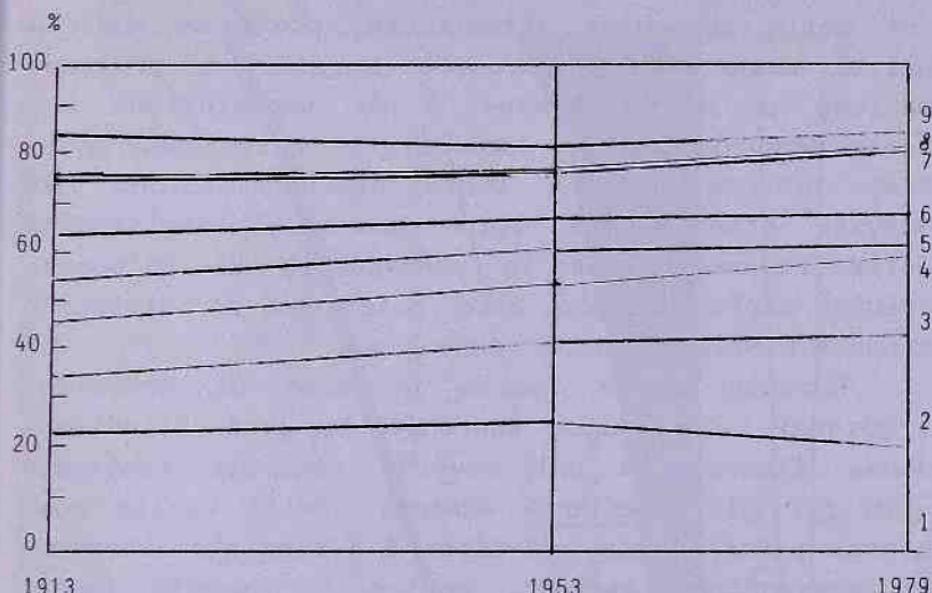


Fonte: Ysander B.-C., *Offentlig ekonomi i tillväxt*, cit.

della forza lavoro è impiegata a questo livello. La spesa dei governi locali è cresciuta più del GNP, raddoppiando, in tal modo, la sua quota durante gli ultimi vent'anni.

Con l'aumento della spesa è cresciuta anche la capacità organizzativa. Nel periodo postbellico si è verificata una graduale concentrazione del

**Figura 5 – Ripartizione delle spese del governo locale per tipi di attività: 1913, 1953 e 1979**



- 1. Istruzione
- 2. Assistenza medica
- 3. Previdenza sociale
- 4. Giustizia, amministrazione e pianificazione municipale
- 5. Viabilità
- 6. Alloggi
- 7. Protezione antincendio
- 8. Chiese
- 9. Attività industriali

Fonte: Ysander B.-C., *Offentlig ekonomi i tillväxt*, cit.

processo decisionale. Mentre il numero delle unità governative locali è diminuito di 1/4 circa negli ultimi 15 anni, alcune delle più onerose sfere di produzione di servizi, come l'assistenza per le malattie mentali e le scuole secondarie,

sono passate dallo Stato ai governi locali. La sfera di competenza di questi ultimi, perciò, si è significativamente ampliata sia nella forma che nella sostanza. Attualmente, contee e municipalità hanno possibilità molto maggiori di programmazione a lungo termine e di negoziazione con il Governo centrale e con le grandi imprese. Inoltre, insieme ad una forte diversificazione dei servizi offerti c'è stato anche un ampliamento delle responsabilità in conseguenza di un'accresciuta partecipazione alle politiche di distribuzione e stabilizzazione economica.

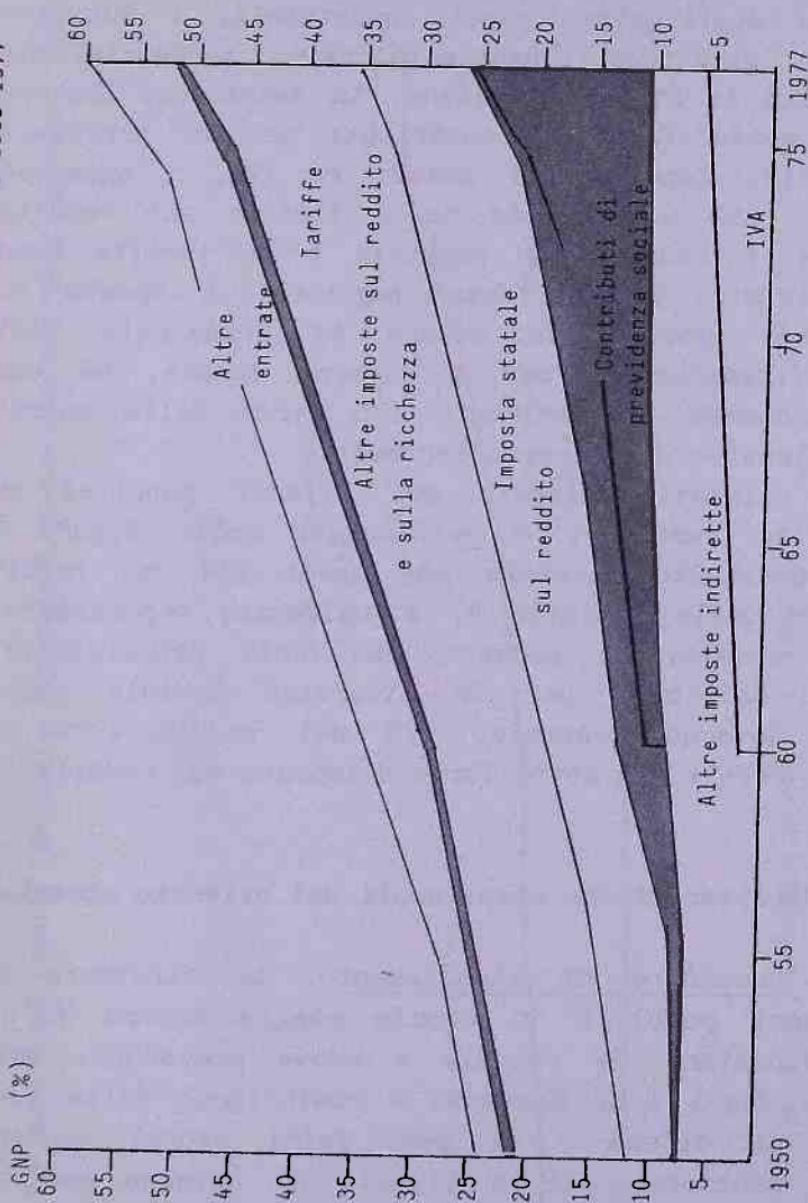
Durante tutto questo processo di crescita, i governi locali hanno mantenuto un grado d'indipendenza finanziaria dal Governo centrale piuttosto alto per gli standards europei. Delle uscite complessive lorde solo 1/4 circa è finanziato attraverso sovvenzioni statali, mentre le imposte locali ne coprono il 45%, le tariffe il 20% e i mutui e il reddito di capitale il rimanente 10%.

Si può sintetizzare in altro modo il quadro finanziario: escludendo le imposte e i trasferimenti dal governo locale a quello centrale ed includendo solo i profitti netti e le perdite delle aziende municipalizzate, circa il 90% delle uscite complessive del governo locale dirette al settore privato è finanziato dalle imposte, di cui solo 1/6 proviene dal bilancio statale.

## 5. Il finanziamento del settore pubblico

La Figura 6 riproduce lo sviluppo delle entrate del settore pubblico durante il periodo postbellico. Da essa possiamo dedurre che, sebbene la

Figura 6 - Crescita e struttura delle entrate statali, percentuale del GNP: 1950-1977



Fonte: Ysander B.-C., *Feri avgiftsargument*, cit.

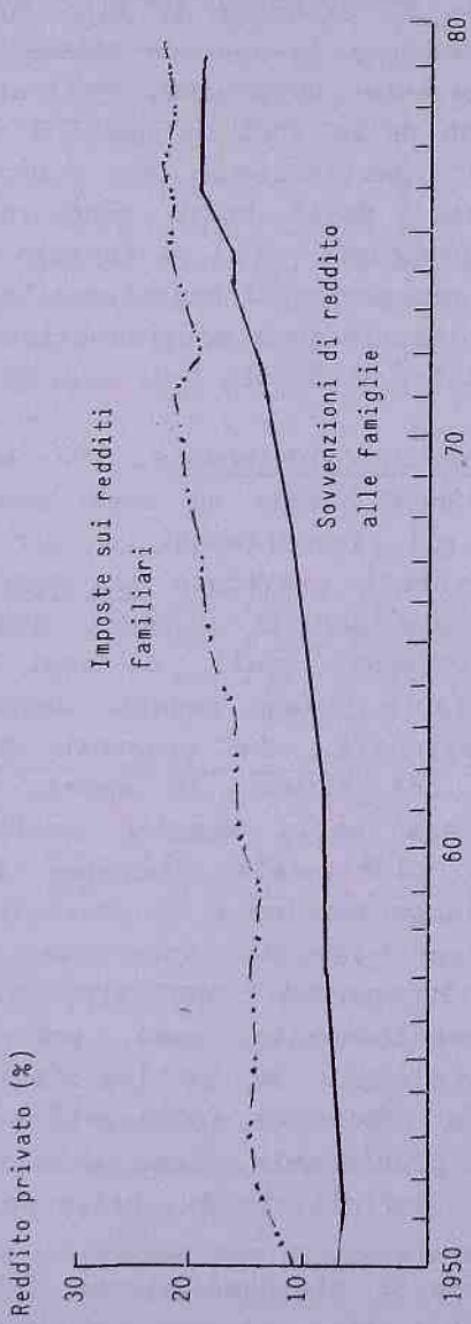
quota delle entrate sul PIL si sia accresciuta in Svezia molto più rapidamente che nella maggior parte degli altri paesi industriali, i mutamenti della struttura finanziaria hanno tendenzialmente seguito la stessa direzione. La tassazione indiretta, sotto forma di contributi per la previdenza sociale, imposte sui salari ed IVA, è aumentata molto più velocemente delle imposte sul reddito. Anche i redditi di capitale e le tariffe hanno acquistato un'importanza maggiore. L'imposta sul reddito costituisce ancora la principale fonte di finanziamento per i governi locali, ma essa rappresenta ora soltanto 1/5 circa delle entrate complessive del Governo centrale.

L'impatto diretto dei bilanci pubblici sui redditi familiari è evidenziato nella Figura 7. E' possibile rilevare che quasi 1/4 del reddito lordo delle famiglie è, attualmente, rappresentato dai sussidi di reddito, derivanti principalmente dai contributi per la sicurezza sociale pagati dal Governo centrale. 1/5 del reddito lordo è, poi, restituito sotto forma d'imposta sul reddito.

## 6. Caratteristiche strutturali del bilancio statale

Procedure di stanziamento. La struttura dei bilanci pubblici in Svezia poggia ancora su una combinazione di vecchie e nuove procedure. Dalla metà degli Anni Sessanta - cominciando dalla spesa per la difesa - si sono fatti sforzi continui per adottare, sia a livello di Governo centrale che a livello di governo locale, il sistema del "bilancio per programmi". Soprattutto a ciò si deve la sostituzione degli stanziamenti per program-

Figura 7 - Imposte sui redditi familiari e sovvenzioni, percentuale del reddito privato: 1950-1980



Fonte: Ysander B.-C., Offentlig ekonomi i tillväxt, cit.

ma è funzione ai precedenti stanziamenti per agenzia e categoria di spesa. Questo sforzo ha portato ad un sistema di bilancio di tipo "programmatico" per quanto concerne le agenzie statali e i governi locali. A livello di Governo centrale, tuttavia, la definizione delle voci di spesa è ancora condizionata dall'organizzazione per ministeri. Tuttavia, i bilanci dello Stato sono ricalcolati in termini di programmi e si è tentato di adattare, in una fase successiva, l'organizzazione amministrativa ad una impostazione programmatica del processo di bilancio (cfr. la Tavola 1 di pag. 36.).

Il bilancio pluriennale. La maggior parte degli stanziamenti sono su base annuale, sebbene quelli per gli investimenti e per alcuni tipi di spese correnti prevedano tranches pluriennali. Questo vale sia per il bilancio statale che per quelli dei governi locali. A scopi di programmazione finanziaria, viene redatto anche un bilancio statale pluriennale, che presenta una proiezione quinquennale dei flussi di spesa. Come avviene normalmente ora nella maggior parte dei paesi, il bilancio pluriennale riassume le previsioni di spesa a lungo termine e le previsioni di entrata a legislazione fiscale invariata. Il bilancio pluriennale è, perciò, uno strumento utile per fissare preventivamente cosa potrebbe accadere al bilancio statale se la legislazione di spesa e di entrata rimanesse fondamentalmente immutata. Il bilancio pluriennale viene pubblicato, insieme ai progetti definitivi di bilancio, nell'aprile di ogni anno.

La Tavola 2 riassume alcune delle principali caratteristiche del bilancio pluriennale per il

Tavola 1 - Bilancio pluriennale 1981/1986. Prezzi correnti (Miliardi di Corone)

| Funzioni   | 1981/82 | 1982/83 | 1983/84 | 1984/85 | 1985/86 | Variazione media (%)<br>(1981/82 - 1985/86) |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---|
| Pensioni di base, assicurazione per le malattie          | 41.2    | + 2.5   | + 3.2   | + 4.0   | + 4.6   | + 7.8                                       |
| Istruzione e ricerca                                     | 31.3    | + 1.3   | + 2.2   | + 2.0   | + 2.3   | + 5.7                                       |
| Difesa   | 19.5    | + 1.8   | + 2.2   | + 2.4   | + 2.7   | + 10.1                                      |
| Politica della cassa                                     | 14.8    | - 1.4   | + 2.8   | + 3.3   | + 1.9   | + 9.6                                       |
| Mercato del lavoro e politica regionale                  | 14.8    | - 0.6   | + 0.9   | + 0.9   | + 0.5   | + 2.9                                       |
| Politica familiare                                       | 13.3    | + 0.9   | + 1.2   | + 1.5   | + 1.6   | + 8.7                                       |
| Sovvenzioni generali ai comuni                           | 10.6    | - 0.5   | + 0.8   | + 0.9   | + 1.2   | + 5.1                                       |
| Comunicazioni  | 9.9     | + 1.1   | + 0.6   | + 0.9   | + 0.8   | + 7.4                                       |
| Assistenza medica pubblica, previdenza sociale           | 7.6     | - 0.2   | + 0.7   | + 0.9   | + 1.0   | + 7.1                                       |
| Amministrazione giudiziaria di polizia e penale          | 7.3     | + 0.5   | + 0.7   | + 0.8   | + 0.9   | + 8.9                                       |
| Politica industriale                                     | 6.3     | - 1.7   | + 0.3   | + 0.0   | - 0.6   | - 0.0                                       |
| Aiuti all'estero   | 5.7     | + 0.5   | + 0.6   | + 0.8   | + 0.9   | + 10.6                                      |
| Politica energetica                                      | 3.6     | + 1.3   | + 0.3   | + 0.3   | + 0.4   | + 13.4                                      |
| Varie  | 18.7    | + 3.2   | + 1.5   | - 0.1   | + 1.0   | + 6.8                                       |
| Tutte le spese eccetto gli interessi sul debito pubblico | 204.6   | + 8.7   | + 18.0  | + 18.7  | + 19.3  | + 7.1                                       |
| A prezzi costanti  | 204.6   | - 2.3   | + 3.4   | + 2.1   | + 0.6   | + 0.4                                       |
| Interessi sul debito pubblico                            | 29.0    | + 6.5   | + 8.2   | + 9.8   | + 11.7  | + 22.4                                      |
| Spesa totale   | 233.6   | + 15.2  | + 26.2  | + 28.5  | + 30.9  | + 9.4                                       |
| Estratti totali  | 158.7   | + 9.8   | + 24.8  | + 20.7  | + 21.4  | + 10.3                                      |
| Dissavanza   | 74.8    | + 5.6   | + 1.4   | + 7.8   | + 9.5   | + 7.5                                       |

Fonte: Kompletteringspropositionen (Progetto di legge), 1980/81, 150, The Swedish Parliament, Stockholm 1981.

periodo 1981-1986. Confrontando la prima colonna della Tavola 2 con la Tavola 1, che riproduce il progetto di bilancio pubblicato in gennaio per l'anno finanziario 1981/82, possiamo osservare i mutamenti di bilancio - dovuti, per esempio, a fluttuazioni della congiuntura economica, a nuovi provvedimenti salariali ed a nuove decisioni politiche - che hanno avuto luogo nel frattempo. Anche gran parte dei governi locali, attualmente, adotta un simile tipo di bilancio pluriennale a scopi di pianificazione della spesa. Lo Stato richiede, inoltre, ai governi locali di redigere annualmente una stima degli aumenti di spesa previsti, oltre che stendere un rapporto periodico sull'andamento dei bilanci in corso d'anno.

## 7. Formazione e revisione dei bilanci

Il processo di formazione del bilancio. Il ciclo completo di bilancio (dalla formazione del progetto alla presentazione del rendiconto) assorbe complessivamente circa tre anni. L'anno di bilancio va dal primo di luglio al 30 di giugno. Durante la primavera dell'anno precedente all'entrata in vigore del bilancio, le agenzie governative preparano le previsioni relative alla loro sfera di competenza. Durante l'autunno queste stime e le corrispondenti previsioni di entrata sono raggruppate in un progetto di bilancio attraverso una serie di trattative fra il Ministero del tesoro e gli altri ministeri. In gennaio il progetto di bilancio è presentato ufficialmente in Parlamento. Le previsioni definitive sono contenute nella proposta di bilancio, che, insieme al bilan-

cio pluriennale, viene presentata al Parlamento normalmente durante il mese di aprile. Le decisioni definitive sul progetto di bilancio sono prese dal Parlamento nel corso di maggio e giugno. Sulla base di queste decisioni il Governo redige i documenti che regolano gli stanziamenti da assegnare alle varie agenzie. Durante l'anno fiscale, le agenzie possono attingere a questi fondi tramite un conto presso la Banca centrale. Infine, l'ufficio statale di contabilità prepara il rendiconto durante l'autunno successivo all'anno fiscale di riferimento. Per i governi locali, il ciclo di bilancio è analogo, ma si svolge in un arco di tempo più breve: poco meno di due anni. L'anno fiscale per i governi locali corrisponde all'anno solare.

Nel preparare il progetto di bilancio dello Stato, il Tesoro basa le sue stime su due tipi di previsioni economiche. Il primo tipo consiste in una proiezione quinquennale, redatta all'interno del Ministero del tesoro ogni secondo o terzo anno, ma solitamente aggiornata, almeno parzialmente, negli anni intermedi. Questa proiezione interessa l'intera economia e non costituisce tanto una previsione quanto un tentativo d'individuare i principali problemi e le opportunità che potrebbero maturare negli anni successivi. Essa offre anche lo scenario sul quale basare la formulazione del bilancio statale pluriennale. Il secondo tipo di previsione è di natura congiunturale ed è preparata in autunno e in primavera dall'Istituto per gli studi della congiuntura, un centro di ricerca economica dipendente dal Ministero del tesoro. A questo secondo tipo di previsioni si fa ricorso soprattutto per predispor-

re la Relazione generale sulla situazione economica, che tradizionalmente accompagna la presentazione del progetto di bilancio statale.

Per quanto riguarda i governi locali, si è detto che essi redigono delle stime pluriennali sulla crescita della spesa per conto del Governo centrale, ma di norma non s'impegnano in alcun tentativo più sofisticato di previsioni di bilancio.

Sebbene formalmente il Governo proponga e il Parlamento decida, le risoluzioni prese in materia di bilancio statale tendono a seguire molto da vicino le proposte fatte dal Governo. Ciò non sorprende dal momento che i governi sono scelti in modo da riflettere le opinioni della maggioranza parlamentare. Poiché gli stessi principi parlamentari si applicano anche a livello di governi locali, anche in questa sede i cambiamenti dei progetti di bilancio presentati dall'esecutivo sono solitamente limitati. Tuttavia, la presenza di partiti locali ed una disciplina partitica talvolta meno rigida fanno sì che vi siano possibilità di manovra leggermente maggiori nelle assemblee politiche locali che nell'Assemblea nazionale.

I sindacati dei lavoratori e gli altri gruppi d'interesse non esercitano alcuna influenza diretta nell'elaborazione dei progetti di bilancio, operazione che di solito rimane rigorosamente all'interno degli organi governativi competenti. Le loro preferenze, tuttavia, si fanno sentire in altri modi. Infatti, essi possono esercitare una pressione direttamente sulle organizzazioni politiche e sulle assemblee legislative. Oppure, possono influenzare le agenzie del Governo nei cui consigli

di amministrazione sono spesso rappresentati. Infine, un terzo canale d'influenza e di pressione - particolarmente importante in Svezia - è rappresentato dalle commissioni reali, sul cui operato si basa la maggior parte delle riforme che interessano la società svedese. Gran parte degli sforzi dei gruppi di pressione avviene in queste commissioni o nel dibattito pubblico che segue la presentazione dei loro rapporti.

E' difficile valutare più precisamente il ruolo delle agenzie statali e dei governi locali nella formazione dei bilanci pubblici. In teoria, le agenzie eseguono semplicemente i mandati del Governo centrale; di fatto, però, le agenzie statali, in Svezia, per tradizione hanno una posizione piuttosto forte nei confronti del Governo e possono, in pratica, essere spesso più attive del Parlamento nel dare avvio a mutamenti e nel trasmettere le rivendizioni delle proprie clientele.

In teoria, il Governo centrale ha la possibilità di controllare i governi locali con vari mezzi - le sovvenzioni, la politica del credito, la regolamentazione diretta di determinate attività. Tuttavia, la tradizionale indipendenza dei governi locali in Svezia, la crescente importanza delle singole unità governative locali e l'accesso autonomo ad un'imposta locale sul reddito, spesso inducono a ritenere che sia lo Stato ad adattarsi alle decisioni dei governi locali piuttosto che viceversa.

La revisione del bilancio. Anche quando il bilancio statale è stato approvato vi sono vari modi grazie ai quali può essere modificato in

corso d'anno. Per modificare la legislazione fiscale o per accrescere le entrate, il Governo deve rivolgersi al Parlamento. Una tale procedura, però, può essere aggirata in parecchi modi.

Per alcuni stanziamenti è previsto che i fondi possano essere stornati. L'utilizzazione degli stanziamenti "vincolati" degli anni precedenti - che ammontano in tutto forse a 1/10 delle spese complessive - può essere accelerata. Infine, sono previsti vari tipi di "cuscinetti" nel bilancio statale. Ogni anno il Parlamento dà al Governo un'autorizzazione generale ad aumentare le spese fino ad un certo limite - normalmente circa l'1% del totale - quando lo esigano i mutamenti delle condizioni del mercato del lavoro o gli sviluppi della congiuntura economica. Corrispondenti speciali autorizzazioni per certi incrementi limitati di spesa a determinate condizioni si danno anche alle varie agenzie. Come generale "cuscinetto" per assorbire l'impatto degli incrementi non previsti dei salari e dei prezzi, di norma vengono espressamente accantonate circa il 2% delle spese complessive di bilancio.

Nei governi locali, scoperti di cassa, dovuti ad imprevisti aumenti dei prezzi e dei salari, sono ancora più comuni che a livello di Governo centrale e, di solito, vi si fa fronte con incrementi temporanei nel debito a breve.

#### L'aggiustamento dei salari e dei prezzi.

Il progetto di bilancio è elaborato sulla base di una stima sull'andamento dei salari e dei prezzi. Sia nel bilancio statale che in quelli dei governi locali è previsto che la maggior parte della spesa sia automaticamente aggiustata

in parte o in tutto agli aumenti che si verificano nel livello dei salari e dei prezzi. La Tavola 3 mostra l'estensione dell'aggiustamento dei salari e dei prezzi nel bilancio statale. Possiamo rilevare che per la metà della spesa complessiva le regole di indicizzazione sono già incorporate nelle decisioni di bilancio prese in Parlamento.

Tavola 3 - Aggiustamento dei salari e dei prezzi nel bilancio statale

---

|   | Spesa complessiva<br>(%) |
|---|--------------------------|
| Aggiustamento dei salari e dei prezzi<br>per decisioni legislative                | 50.0                     |
| Interessi sui prestiti e agevolazioni<br>creditizie                               | 14.9                     |
| Indicizzazione "automatica" completa  | 64.9                     |
| Aggiustamento dei salari e dei prezzi<br>in base alle regole del bilancio statale | 15.4                     |
| Indicizzazione "automatica"   | 80.3                     |
| Spese a carattere discrezionale e<br>varie  | 19.7                     |

---

Fonte: Kompletteringspropositionen, cit., 1981.

Gli stanziamenti sono, perciò, automaticamente calcolati in modo tale da assicurare un'indicizzazione completa, anche se la maggiore o minore "completezza" dipenderà naturalmente dalla scelta dell'indice dei salari e/o dei prezzi. Il pagamento degli interessi sui prestiti seguirà i mutamenti nei tassi d'interesse e lo stesso vale per le agevolazioni creditizie in quei casi in cui lo Stato ha garantito un certo tasso.

Tutto ciò significa che nel complesso i 2/3 circa di tutta la spesa pubblica sono, in teoria, pienamente indicizzati. Un altro 15% è ricalcolato in termini di salari e prezzi correnti sulla base delle regole di bilancio seguite dal Ministero del tesoro. In alcuni casi, tuttavia, ciò comporta un'indicizzazione solo parziale, poiché si assume che una certa percentuale di aumento venga recuperata sotto forma di "aumenti di produttività". Se ne desume che meno di 1/5 della spesa totale ha carattere discrezionale e può essere soggetto a limiti di cassa. I meccanismi di indicizzazione della spesa a livello di governi locali sono approssimativamente gli stessi adottati dal Governo centrale, sebbene le cifre corrispondenti non siano disponibili.

**IL CASO DEGLI STATI UNITI**  
di Robert D. Reischauer (\*)

(\*) L'autore è Vice Presidente dell'Urban Institute  
di Washington D.C. (USA).



## **1. Introduzione**

Non esiste negli Stati Uniti un singolo documento di bilancio che comprenda l'intero settore pubblico. Esistono, piuttosto, il bilancio del Governo federale, i bilanci dei 50 stati ed i bilanci dei circa 79.862 enti locali indipendenti (contee, municipalità, distretti scolastici e distretti speciali). Secondo la Costituzione, il Governo federale non esercita alcun controllo sui bilanci degli stati o dei loro governi locali, né ha poteri di approvazione. Anche se alcuni stati hanno il potere di approvare i bilanci di taluni o di tutti i governi locali all'interno dei loro confini, pochi esercitano, in realtà, tale potere con un certo rigore.

La molteplicità dei bilanci, la mancanza di metodi uniformi di presentazione e di regole contabili, la diversità della terminologia adottata e la non coincidenza del periodo fiscale di riferimento (1), rendono difficile, se non impossibile, fornire un quadro completo del bilancio del settore pubblico degli Stati Uniti. La semplice aggregazione dei vari bilanci non è una soluzione soddisfacente (2).

## **2. Dinamica e composizione della finanza del settore pubblico**

La spesa pubblica complessiva negli Stati Uniti è cresciuta rapidamente durante gli ultimi vent'anni sia in valore assoluto che come quota del GNP (Gross National Product) a prezzi correnti. Fra il 1960 e il 1980, la spesa pubblica

totale è salita del 530%, ovvero è passata dal 26,1% del GNP al 32.0% (cfr. Tavola 1). Hanno contribuito a questa dilatazione sia il settore federale che quello statale e locale. La spesa di questi ultimi due settori però è cresciuta meno rapidamente del GNP a partire dal 1976.

Senza dubbio il principale fattore di crescita della spesa è costituito dai programmi federali di sostegno del reddito (previdenza sociale, indennità di disoccupazione, assistenza medica, assistenza alimentare, ecc.). Il loro peso è raddoppiato come frazione del GNP.

Ma anche altri tipi di spese federali e la spesa statale e locale finanziata con risorse proprie hanno avuto un significativo incremento. Vale notare che, nonostante la brusca escalation dei tassi d'interesse e la crescita dell'indebitamento del settore pubblico, la quota degli interessi sul debito pubblico è aumentata di poco rispetto al GNP. A fronte di questi incrementi c'è da rilevare il brusco declino delle spese militari, una tendenza che è stata rovesciata dalle decisioni di bilancio dell'amministrazione Reagan. In sintesi, si potrebbe dire che sono stati proprio i tagli delle spese per la difesa a finanziare la forte espansione dei trasferimenti alle famiglie verificatasi negli Anni Settanta.

Anche le entrate del settore pubblico sono cresciute rapidamente negli ultimi quindici anni. Per la precisione, fra il 1960 e il 1980, l'incremento è stato del 490%. Durante questo periodo, le entrate sono salite dal 26.3 del GNP al 30.2%, vale a dire meno della spesa. Le entrate statali e locali sono cresciute del 20% più rapidamente di quelle federali, la cui crescita è stata contenu-

Tavola 1 - Spese, entrate e disavanzo del settore pubblico negli USA come quota del GNP: 1960-1980.

|                             | 1960 | 1965  | 1970  | 1975  | 1980  |
|-----------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Spese</b>                |      |       |       |       |       |
| Totale del settore pubblico | 26.1 | 26.4  | 29.9  | 32.8  | 32.0  |
| Governo Federale            | 18.5 | 17.9  | 20.3  | 22.6  | 23.1  |
| governi statali e locali    | 7.7  | 8.4   | 9.6   | 10.2  | 8.9   |
| <b>Entrate</b>              |      |       |       |       |       |
| Totale del settore pubblico | 26.3 | 26.3  | 30.0  | 29.6  | 30.2  |
| Governo Federale            | 18.5 | 17.7  | 20.0  | 19.0  | 20.3  |
| governi statali e locali    | 7.8  | 8.6   | 10.0  | 10.6  | 9.9   |
| <b>Disavanzo</b>            |      |       |       |       |       |
| Totale del settore pubblico | 0.2  | - 0.1 | 0.1   | - 3.2 | - 1.8 |
| Governo Federale            | 0.1  | - 0.2 | - 0.3 | - 3.6 | - 2.9 |
| governi statali e locali    | 0.1  | 0.1   | 0.4   | 0.4   | 1.1   |

Fonte: Office of Management and Budget, Total Government Finances, U.S. Government Printing Office, gennaio 1981.

ta da periodiche riduzioni di imposte. I contributi ai fondi per la sicurezza sociale - in particolare i contributi per la previdenza sociale - hanno rappresentato la voce di entrata più dinamica. Il gettito dell'imposta sugli utili della società non ha seguito la crescita del GNP - una tendenza che si è accentuata dopo le misure fiscali approvate dal Congresso nell'agosto 1981.

Rispetto agli standards internazionali, il deficit del settore pubblico negli Stati Uniti è modesto. Durante il periodo 1977-1980, è stato, in media, appena l'1.3% del GNP. Ciò nondimeno, la graduale crescita del deficit, la persistenza dei disavanzi a livello di bilancio federale (una sola volta negli ultimi 21 anni il bilancio federale ha registrato un attivo) e la convinzione popolare che il deficit rappresenti una delle cause più importanti della crescita del tasso d'inflazione, hanno portato a concentrare l'attenzione e la retorica politica sul deficit pubblico. Nel complesso, il settore statale e quello locale hanno fatto registrare bilanci in equilibrio o addirittura in attivo. In effetti, alla maggior parte dei governi statali e locali, è vietato per legge d'incorrere in disavanzi nelle loro spese correnti. E quelli che hanno la capacità di spendere in deficit solitamente debbono colmare il disavanzo nell'anno seguente. Inoltre, c'è da dire che i fondi per la sicurezza sociale dei governi statali e locali presentano notevoli eccedenze. Per la verità questi fondi, che sono principalmente i fondi pensionistici per i dipendenti pubblici, non funzionano affatto su base attuarialemente solida. Tuttavia, La struttura di età della forza lavoro a livello dei governi

Tavola 2 - Struttura delle spese e delle entrate pubblico negli USA come quota del GNP, 1960-1980

| Anni | Totale | <u>SPESA</u>                      |                    |  | Altre spese<br>federali<br>netti ai singoli | Spese statali e locali<br>finanziarie con Fondi<br>speciali |
|------|--------|-----------------------------------|--------------------|--|---|---|
|      |        | Difesa e affari<br>internazionali | Interessi<br>netti | Irafforziensi fede-<br>rali ai singoli |   |   |
| 1960 | 26,1   | 9,6                               | 1,4                | 4,7                                    | 2,7   | 7,6   |
| 1965 | 26,4   | 8,0                               | 1,3                | 4,9                                    | 3,8   | 6,5   |
| 1970 | 29,9   | 8,6                               | 1,3                | 6,5                                    | 3,7   | 9,8   |
| 1975 | 32,8   | 6,2                               | 1,3                | 10,6                                   | 4,8   | 10,5  |
| 1980 | 32,0   | 5,7                               | 1,6                | 10,6                                   | 4,8   | 9,3   |

| Anni | Totale (*) | <u>ENTRATE</u>            |  |   | Altri introiti<br>di tipo fiscale<br>e non |     |
|------|------------|---------------------------|--|---|--|-----|
|      |            | Imposte<br>sul<br>reddito | Imposte sulle<br>vendite, tariffe,<br>azi di geniali | Contributi<br>per la sicurezza<br>sociale |  |     |
| 1960 | 26,5       | 8,6                       | 4,9  | 3,9                                       | 3,1  | 4,7 |
| 1965 | 27,5       | 8,0                       | 5,0  | 4,4                                       | 3,4  | 4,4 |
| 1970 | 31,0       | 10,5                      | 5,0  | 5,9                                       | 3,6  | 3,8 |
| 1975 | 32,8       | 10,5                      | 5,2  | 7,8                                       | 3,6  | 2,3 |
| 1980 | 31,7       | 11,2                      | 4,4  | 7,7                                       | 3,2  | 1,6 |

(\*) Inclusi certi introiti non fiscali non compresi nella Tavola 1.

Fonti: Office of Management and Budget, Total Government Finances, U.S. Government Printing Office, gennaio 1981; Survey of Current Business, National Income and Product Accounts (revised), dicembre 1980.

statali e locali, e la sua recente crescita quantitativa fanno sì che, per il momento, i contributi superino di gran lunga le spese correnti, anche se non le passività future.

Poiché la crescita del settore pubblico solleva molte reazioni emotive, vale la pena di far notare che le cifre fornite nel paragrafo precedente in dollari correnti hanno un valore ben diverso se si tiene conto dell'inflazione. Mentre la spesa in termini reali del settore pubblico è cresciuta in modo sostenuto - precisamente dell'86% fra il 1960 e il 1980 -, la sua crescita non è stata affatto tanto rapida quanto quella dell'economia nel suo insieme (cfr. Tavola 3). Tra il 1960 e il 1980 la spesa a prezzi costanti è calata dal 29.6% del GNP al 28.7%. Il declino si è verificato sia a livello federale che a livello statale e locale. Il che sta ad indicare che i prezzi dei servizi pubblici sono andati aumentando molto più rapidamente dei prezzi in generale. Una scoperta questa che non è poi molto sorprendente per un settore che è ad alta intensità di manodopera, non soggetto a rapida crescita della produttività e protetto nei confronti della concorrenza interna e internazionale.

### 3. Caratteristiche dei bilanci pubblici

Composizione. Il bilancio federale è un bilancio unificato, che comprende, indipendentemente dal come siano finanziate, le spese correnti, le spese in conto capitale, la spesa per la sicurezza sociale e le spese della maggior parte delle imprese pubbliche. Vi è escluso solo un gruppo

Tavola 3 - La spesa del settore pubblico (a prezzi costanti) come  
quota del GNP: 1960-1980.

|  | 1960 | 1965 | 1970 | 1975 | 1980 |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>Totale del<br/>settore pubblico</b> | 29.6 | 28.7 | 30.4 | 32.1 | 28.7 |
| Governo federale                       | 20.6 | 19.3 | 20.5 | 22.1 | 20.4 |
| Governi statali<br>e governi locali    | 9.0  | 9.4  | 9.9  | 10.0 | 8.3  |

Fonti: Office of Management and Budget, **Total Government Finances**, U.S. Government Printing Office, gennaio 1981, e Department of Commerce, **National Income and Product Accounts (revised)**, dicembre 1980.

ristretto e in via di estinzione di "enti fuori-bilancio" (3). E cioè: The Rural Electrification and Telephone Revolving Fund, The Rural Telephone Bank, The Board of Governors of the Federal Reserve System, The Postal Service Fund, The U.S. Railway Association, The Federal Financing Bank, The Synthetic Fuels Corporation.

Tuttavia, le spese di questi enti vengono comunque presentate e discusse nel bilancio federale e una parte delle loro erogazioni sono incluse nei totali di bilancio. Le erogazioni complessive di tali enti, non incluse nel bilancio federale, ammontavano per il 1980 solo al 2.4% delle spese

complessive di bilancio per quell'anno.

I fondi per la sicurezza sociale (previdenza sociale, assistenza medica, assicurazione d'invalitudà, indennità di disoccupazione, ecc.) sono inclusi in bilancio. A differenza della maggior parte delle altre voci, questi fondi non richiedono però una decisione annuale. L'autorizzazione di spesa per tali programmi è, infatti, di tipo permanente. Solo quando si intende variare la struttura dei benefici riconosciuti o l'imposizione fiscale, oppure quando i contributi che affluiscono ai vari fondi sono insufficienti a far fronte alle uscite correnti, diventa necessario ricorrere ad un atto presidenziale o congressuale.

A partire dal 1980, il bilancio federale ha introdotto un sistema di controllo sulle operazioni creditizie. Mentre la maggior parte dei prestiti concessi da enti compresi in bilancio era soggetta alle normali procedure di controllo congressuale, il volume delle garanzie creditizie e dei prestiti concessi al di fuori del processo di bilancio ha incominciato ad espandersi enormemente alla fine degli Anni Settanta (4). Ora però, in base alle nuove procedure di controllo dei crediti, il bilancio presidenziale, le risoluzioni di bilancio del Congresso e le leggi di stanziamento sono diventate soggette a limitazioni in fatto di attività creditizie. Nel 1980, i nuovi crediti e le nuove garanzie creditizie ammontavano al 22.6% della spesa; un po' meno di 1/3 di queste operazioni erano conteggiate ufficialmente nel bilancio federale.

Le entrate (imposte, tariffe, dazi e contributi) sono incluse e discusse nel bilancio federale. Tuttavia, l'attenzione ad esse rivolta è relativa-

mente superficiale poiché è abbastanza raro che vengano proposti mutamenti nella legislazione fiscale. Dal momento che tale legislazione è permanente, la sua efficacia non necessita di alcuna azione da parte del Presidente o del Congresso.

Un'ampia e crescente quota del bilancio federale è classificata come "relativamente incontrollabile". Nel 1967, tale quota rappresentava il 59% del bilancio; con il 1980 essa è cresciuta fino al 76%. La perdita di controllo della spesa ha due cause. La prima consiste nelle spese destinate a far fronte a impegni contratti in anni precedenti per voci quali, ad esempio, i progetti di edilizia pubblica o quelli militari. Approssimativamente il 17% di tutte le erogazioni annuali rientra in questa categoria. La seconda causa è rappresentata dai programmi "aperti", quei programmi, cioè, che, a meno di cambiamenti legislativi, impegnano il Governo ad erogare i benefici previsti a tutti gli aventi diritto. Le spese per la previdenza sociale, l'indennità di disoccupazione, l'assistenza medica, l'assistenza alimentare e gli altri programmi analoghi rientrano in questa categoria. Lo stesso si può dire, poi, per i pagamenti degli interessi sul debito federale e i trasferimenti di fondi ai governi locali in base al programma di *general revenue sharing* (compartecipazione delle entrate). Questi programmi rappresentano approssimativamente il 59% delle spese di bilancio.

I bilanci degli stati e degli enti locali tendono a differire considerevolmente nella loro struttura dal bilancio federale. Spesso essi sono frammentati in documenti contabili diversi:

un bilancio per le spese correnti, un bilancio per le spese in conto capitale, un bilancio per ogni impresa pubblica. A ciascun tipo di bilancio vengono riservati un trattamento ed un'attenzione diversi. Spesso il capo dell'Esecutivo e le assemblee legislative prestano attenzione soltanto ai bilanci per le spese correnti e a quello per le spese in conto capitale. L'elaborazione e il controllo sugli altri bilanci sono affidati ai tecnici ed all'amministrazione.

Rappresentazione della spesa. Il bilancio del Governo federale è esposto per funzione, ente e titolo di spesa. Per ragioni esplicative la rappresentazione principale è quella per funzioni, che sono 17.

- 050 Difesa nazionale
- 150 Affari internazionali
- 250 Ricerca scientifica, spazio e tecnologia
- 270 Energia
- 300 Risorse naturali
- 350 Agricoltura
- 370 Commercio e credito all'edilizia
- 400 Trasporti
- 450 Sviluppo comunitario e regionale
- 500 Istruzione, addestramento, impiego e servizi sociali
- 550 Sanità
- 600 Programmi di assicurazione del reddito
- 700 Servizi e benefici ai veterani di guerra
- 750 Amministrazione della giustizia
- 800 Spese generali di governo
- 850 Assistenza fiscale non vincolata
- 900 Interessi sul debito

I dati per ciascuna funzione sono organizzati secondo un certo numero di sottofunzioni; ve ne sono in tutto 67. Ad esempio, la sanità è suddivisa nelle seguenti sottofunzioni:

- 551 Servizi di assistenza sanitaria
- 552 Ricerca
- 553 Istruzione e addestramento della forza - lavoro per l'assistenza sanitaria
- 554 Salute e sicurezza dei consumatori e dei lavoratori

Le funzioni intersecano enti e organizzazioni diversi. Funzioni e sottofunzioni rappresentano le principali unità di analisi e di decisione quando il Congresso delibera sul bilancio.

Il bilancio federale viene presentato anche per agenzia e titolo di spesa. Ed è in tale forma che le **Appropriations Committees** (le commissioni per gli stanziamenti) del Congresso lo esaminano quando deliberano sui 13 normali progetti legislativi di stanziamento con i quali viene concessa al Governo l'autorizzazione ad assumere impegni di spesa. I titoli di spesa sono circa 1.300.

Oltre alla rappresentazione delle nuove autorizzazioni di spesa che saranno necessarie durante l'anno fiscale, il bilancio fornisce anche le stime delle uscite effettive che si verificheranno in corso d'anno, anche se non è prevista alcuna forma di controllo o di decisione in materia di uscite effettive. Approssimativamente i 3/4 (per il 1982 circa il 76%) delle autorizzazioni di bilancio accordate per un dato anno fiscale si traducono in spese effettive in corso d'anno.

La rappresentazione dei bilanci statali

e locali varia moltissimo. In linea di massima, la rappresentazione più comune di tali bilanci è per ente o titolo di spesa. Alcuni tuttavia presentano anche una classificazione funzionale.

Durata. Il bilancio federale è annuale. Vengono però fornite delle stime per i successivi quattro anni, ma soltanto quelle concernenti i primi due anni sono sottoposte ad una qualche valutazione analitica. Resta comunque che anche queste valutazioni non riflettono alcun preciso orientamento in materia di indirizzi programmatici per il futuro. Il discorso è diverso per il bilancio della difesa. In questo caso c'è un tentativo di incorporare nelle previsioni poliennali gli effetti dei mutamenti previsti nei programmi di spesa. Nel settore delle spese civili, invece, le cifre tengono conto soltanto degli effetti sul bilancio dei programmi la cui realizzazione è prevista per l'anno fiscale in esame. Per quanto concerne poi le stime presentate per gli ultimi due anni, si tratta in sostanza di estrapolazioni meccaniche di trends storici.

Le risoluzioni congressuali sul bilancio forniscono totali e tetti di spesa per un periodo di tre anni. L'attenzione rivolta ai due anni successivi, però, non è grande; è vero che alcuni mutamenti già previsti di politiche sono esplicitamente riflessi nelle stime dei due anni successivi, ma questa è piuttosto un'eccezione che una regola. In linea di massima, il bilancio pluriennale negli Stati Uniti è uno strumento adottato sia dall'Esecutivo che dal Congresso per evidenziare le principali implicazioni finanziarie future delle decisioni di spesa e d'imposta prese in

esame in un dato anno fiscale.

I decreti di stanziamento hanno una durata temporale variabile. Il grosso delle autorizzazioni per le operazioni correnti viene approvato sotto forma di "stanziamenti annuali" - il che significa che i fondi sono spendibili solo nel corso dell'anno fiscale. Alcune autorizzazioni di bilancio per voci quali, ad esempio, le opere pubbliche e la ricerca sono accordate come "stanziamenti pluriennali", validi per un determinato numero di anni - due, tre, cinque, ecc. Certi tipi di autorizzazione sono etichettati come "stanziamenti aperti" e sono validi finché l'intero ammontare indicato sia stato impegnato o finché sia stato raggiunto l'obiettivo per il quale i fondi erano stati stanziati. Alcuni programmi, come quelli per l'istruzione, sono finanziati "in anticipo" - vale a dire, l'autorizzazione viene accordata in un dato anno fiscale, ma l'erogazione è prevista per l'anno successivo. Va da sé che il meccanismo degli stanziamenti anticipati aiuta i governi statali e locali a programmare in maniera più razionale le proprie spese.

#### **4. Il ruolo delle previsioni economiche**

Poiché sia le entrate che le uscite del bilancio federale sono sensibili alle fluttuazioni del ciclo economico, ne discende inevitabilmente che le previsioni che sono alla base del progetto di bilancio sono materia politicamente molto delicata. Le conseguenze di un cambiamento dei valori delle variabili economiche principali (GNP, inflazione, disoccupazione, livello degli

interessi) sulle entrate, sulla spesa e sul saldo sono evidenziate nella Tavola 4.

Tali stime sono fornite anche nel bilancio federale. Le previsioni sono di competenza comune del Consiglio dei consulenti economici, del Dipartimento del tesoro e dell'Ufficio bilancio (OMB). L'iniziativa in materia spetta al Consiglio. Quando la definizione delle previsioni è questione particolarmente delicata, le decisioni finali vengono prese direttamente dal Presidente in stretta collaborazione con i suoi principali consiglieri politici.

Tuttavia, le previsioni tra cui il Presidente può scegliere sono ristrette in maniera sensibile da un certo numero di fattori. Prima di tutto, i dati di base della previsione economica dell'amministrazione sono resi pubblici nei documenti di bilancio e, in minor misura, nella Relazione economica del Presidente. Ne deriva che essi vengono sottoposti ad un esame approfondito dagli esperti economici e dai media. In secondo luogo, vi è un'ampia gamma di previsioni alternative con cui possono essere comparate le stime dell'amministrazione. Numerose società commerciali specializzate in previsioni economiche pubblicano mensilmente previsioni sullo stato dell'economia; inoltre, un'altra serie di previsioni è fornita dagli economisti accademici e dagli esperti degli uffici studi delle maggiori società. Infine, esiste la previsione dell'Ufficio bilancio del Congresso (CBO). Per ragioni di credibilità, all'amministrazione conviene che le sue previsioni non siano molto più ottimistiche di quelle degli esperti privati. Tra l'altro, è generalmente noto che lo stesso Consiglio dei consulenti economici

nel preparare le sue previsioni utilizza parzialmente i più importanti modelli econometrici del settore privato.

Il Congresso, nella sua valutazione del bilancio, non è tenuto ad accettare le previsioni economiche dell'amministrazione. Le Commissioni bilancio, dopo aver esaminato le previsioni del CBO, dell'amministrazione e degli istituti privati, come pure le stime del proprio staff, formulano un insieme di ipotesi economiche sulle quali vengono basate le risoluzioni congressuali di bilancio. Spesso questo insieme di ipotesi corrisponde alle previsioni del CBO, ma altre volte può essere un ibrido ricavato da varie previsioni.

In linea di massima, le previsioni economiche alla base delle stime di bilancio sono a breve termine e abbracciano un periodo di due anni. Vengono altresì formulate delle ipotesi anche per i tre anni successivi, ma tali ipotesi non costituiscono una previsione attendibile. Servono, piuttosto, a delineare il percorso da seguire per il conseguimento di certi obiettivi in materia di prezzi, crescita e occupazione.

Anche i bilanci degli stati sono sensibili all'andamento del ciclo economico. Perciò, anche la maggior parte di tali bilanci si basa su una previsione esplicita delle tendenze dell'economia locale. Tali previsioni sono di solito derivate dall'analisi delle relazioni osservate in passato fra l'economia statale e l'economia nazionale. Per la previsione a livello nazionale si ricorre di solito ad una delle società commerciali specializzate. Solo alcuni degli stati più grandi - per esempio la California e New York - adottano propri modelli econometrici.

Tavola 4 - L'effetto sulle proiezioni di bilancio di determinati cambiamenti nelle assunzioni economiche di base  
 (per anno fiscale, in miliardi di dollari)

|   | 1982          | 1983           | 1984           | 1985           | 1986           |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Crescita reale: effetto di un tasso di crescita inferiore di un punto percentuale a partire dal gennaio 1982</b> |               |                |                |                |                |
| variazione { nelle entrate nelle spese nel saldo  | - 5 + 3 - 8   | + 12 + 5 - 17  | - 21 + 13 - 33 | - 31 + 16 - 47 | - 4 + 22 - 60  |
| Inflazione: effetto di un tasso di crescita superiore di un punto percentuale a partire dal gennaio 1982            | + 5 + 1 + 4   | + 16 + 5 + 11  | + 30 + 11 + 19 | + 49 + 16 + 33 | + 71 + 23 + 49 |
| variazione { nelle entrate nelle spese nel saldo  | + 1 + 1 + 11  | + 1 + 1 + 19   | + 18 + 16 + 30 | + 18 + 16 + 33 | + 21 + 23 + 49 |
| <b>Disoccupazione: effetto di un tasso di crescita superiore di un punto percentuale a partire dal gennaio 1982</b> |               |                |                |                |                |
| variazione { nelle entrate nelle spese nel saldo  | - 12 + 7 - 19 | - 17 + 11 + 28 | - 18 + 12 - 30 | - 20 + 13 - 33 | - 21 + 16 - 35 |
| Tassi d'interesse: effetto di un tasso superiore di un punto percentuale a partire dal gennaio 1982                 | -             | + 1 + 2 - 2    | + 1 + 5 - 4    | + 1 + 7 - 5    | + 1 + 8 - 7    |
| variazione { nelle entrate nelle spese nel saldo  | + 1 + 2 - 2   | + 1 + 5 - 4    | + 1 + 7 - 5    | + 1 + 7 - 5    | + 1 + 8 - 7    |

Gran parte dei bilanci degli enti locali sono relativamente insensibili allo stato della congiuntura economica nel breve periodo. Bastano, in effetti, poche previsioni di base concernenti l'inflazione, i tassi d'interesse sulle obbligazioni municipali e simili. Generalmente, tali previsioni non sono evidenziate nei bilanci. Poiché le spese locali non sono guidate in modo incontrollabile dai fattori economici, l'atteggiamento prevalente è quello di ridurre in termini reali l'offerta di servizi quando il deterioramento delle condizioni economiche fa salire i costi.

## 5. Il processo di formazione del bilancio

Il bilancio federale viene elaborato attraverso un lungo processo dialettico. Circa 9 mesi prima che il progetto di bilancio dell'amministrazione sia mandato al Congresso (il che avviene in gennaio), il Presidente e i suoi principali consiglieri ne fissano le linee generali. Queste sono tradotte in "indicazioni di bilancio" preliminari ovvero tetti di spesa per le singole agenzie, e, insieme alle direttive programmatiche, sono trasmesse ai vari dipartimenti durante l'estate dall'OMB. In autunno i dipartimenti presentano le proprie proposte di bilancio. Esse sono esaminate e modificate dallo staff dell'OMB. Successivamente i ministri a capo dei vari dipartimenti possono appellare le decisioni dell'OMB prima al direttore dello stesso e poi direttamente al Presidente. Va da sé che questo processo dialettico è caratterizzato da una serie di trattative complesse e di manovre politiche.

Durante la formulazione del progetto di bilancio del Presidente una molteplicità di attori può contribuire all'introduzione di nuovi programmi e al cambiamento dei vecchi. I dipartimenti e le agenzie sono probabilmente la principale fonte di iniziative in tal senso. In alcuni casi, i loro suggerimenti e le loro raccomandazioni rappresentano lo sviluppo consapevole e razionale di nuove politiche; in altri casi, le loro proposte riflettono, invece, le istanze dei propri assistiti o dei gruppi d'interesse ad essi legati. Lo stesso staff dell'OMB può essere una fonte di nuove politiche. Infine, c'è lo staff della Casa Bianca - il Consiglio per le questioni di politica interna, i consiglieri politici del Presidente, ecc. - che potrebbe sostenere una proposta e farla includere nel bilancio.

A differenza di quanto avviene nei sistemi di governo parlamentare, il bilancio presidenziale è una proposta più che un progetto di legge vero e proprio. Durante la complessa fase congressuale del processo di bilancio, le proposte dell'Esecutivo sono minuziosamente esaminate, sottoposte a critica, modificate e talvolta respinte. Mentre è vero che la proposta di bilancio del Presidente fissa i contorni del dibattito ed i limiti delle innovazioni accettabili, non è affatto certo che il Congresso approvi le principali iniziative di bilancio volute dal Presidente. Può succedere invece che le commissioni di merito del Congresso rifiutino a volte persino di tenere delle udienze su certe proposte.

Il bilancio federale è discusso dal Congresso secondo un iter che si sviluppa in tre fasi solo vagamente coordinate tra loro. Nella prima fase,

le commissioni bilancio della Camera e del Senato formulano due "concurrent resolutions" che il Congresso è chiamato ad approvare. La prima risoluzione, in maggio, stabilisce i totali; la seconda, in settembre, fissa i limiti relativi alle autorizzazioni, alle uscite, alle entrate e al debito pubblico. Le autorizzazioni e le uscite sono suddivise a seconda delle funzioni principali. Successivamente vengono passate a ciascuna Commissione di merito del Congresso una serie di indicazioni quantitative sul livello massimo delle autorizzazioni concesse.

La seconda fase concerne le procedure di autorizzazione. Secondo le norme congressuali, non possono essere stanziati fondi per una data attività, se non quando sia stata emanata una legge che l'autorizzi. La legge di autorizzazione stabilisce il programma, fissa un limite alla spesa che può essere sostenuta per la sua attuazione e indica la validità temporale dell'autorizzazione alla spesa. In genere, le commissioni di merito del Congresso che si occupano della legislazione sostanziale non sono le stesse che si occupano degli stanziamenti annuali relativi a ciascun programma.

La terza fase concerne le procedure di stanziamento. In questa fase, le varie sottocommissioni delle commissioni per gli stanziamenti della Camera e del Senato soppesano le richieste del Presidente, gli obiettivi, i limiti fissati dalle risoluzioni congressuali e le istanze dei vari gruppi d'interesse. Successivamente, esse formulano 13 diversi progetti legislativi di stanziamento, che forniscono le autorizzazioni di spesa ai vari dipartimenti ed agenzie. Più o meno il 60%

di tutte le autorizzazioni di spesa passa attraverso questi progetti legislativi a scadenza annuale. Il resto delle autorizzazioni proviene da leggi sostanziali di spesa che sono di tipo permanente o automatico - ad esempio, per quanto riguarda i pagamenti degli interessi sul debito pubblico e quelli per la previdenza sociale. I progetti di stanziamento sono atti legislativi distinti che vengono approvati dal Congresso in tempi diversi e a ritmi diversi. Così, è possibile che il bilancio di certi dipartimenti sia approvato mentre quello di altri langue nelle aule congressuali. In breve, il bilancio federale non è mai approvato in un'unica soluzione. E può succedere anche che il Congresso giunga a una situazione di stallo e rifiuti di approvare un progetto di stanziamento. In tal caso, i dipartimenti e le agenzie interessati operano sulla base di una "risoluzione continuativa" - una procedura che di norma permette ai dipartimenti di spendere, in quelle aree soggette a controversia, entro limiti corrispondenti alla somma minore fra quelle stanziate in ciascun ramo del Congresso.

Nonostante che i governi statali e locali dipendano da trasferimenti dal bilancio federale per finanziare circa il 26% della loro spesa, non esiste un meccanismo significativo di coordinamento tra questi livelli di governo durante il processo di formazione del bilancio federale. Accade, piuttosto, che essi siano trattati come un altro grande gruppo d'interesse - a cui si permette e da cui ci si aspetta un'azione di pressione sui vari centri decisionali, ma al quale non viene accordato alcun particolare trattamento.

La formulazione del bilancio, a livello statale, è dominata dall'Esecutivo - il Governatore. A causa delle loro limitate disponibilità di personale, le assemblee legislative statali non sono in condizione di modificare significativamente le proposte di bilancio del Governatore. Inoltre, molti governatori hanno un diritto di voto su singole voci del bilancio e, perciò, possono efficacemente contrastare l'azione delle assemblee. Per di più, i bilanci statali e locali, a differenza di quello federale, sono solitamente approvati in un singolo progetto o, al massimo, in due progetti - un bilancio di conto capitale e un bilancio di parte corrente.

## 6. Il processo di aggiustamento del bilancio

Il fatto che il bilancio federale non sia un singolo atto legislativo comporta che esso sia soggetto a mutamenti quasi continui. Intanto il Presidente è tenuto ad aggiornare e riesaminare, in aprile e luglio, le stime di bilancio presentate in gennaio. Inoltre, vengono continuamente apportate modifiche nel corso delle trattative che accompagnano l'esame della proposta di bilancio presidenziale in Congresso. Succede così che certe iniziative vengano lasciate cadere e che altre siano aggiunte. E' importante comunque rendersi conto di un fatto: anche se il bilancio è un comodo veicolo per introdurre molti programmi nuovi, né il Congresso, né il Presidente si sono mai sentiti costretti ad attendere la presentazione del nuovo progetto di bilancio per annunciare importanti proposte legislative con rilevanti

implicazioni fiscali.

Lo strumento utilizzato per l'aggiustamento delle spese dopo l'approvazione definitiva del bilancio è costituito dal progetto legislativo di stanziamenti supplementari. Sebbene l'OMB dissuada da questa prassi, le agenzie possono richiedere stanziamenti supplementari per far fronte ad esigenze inderogabili, che non erano state previste al momento dell'approvazione del bilancio. L'aumento dei costi derivante dal mutamento del ciclo economico, programmi di sostegno dell'economia, aumenti salariali per i dipendenti federali, spese per calamità naturali o per impreviste esigenze nel settore della difesa nazionale e nuove iniziative legislative rappresentano le principali cause dei più recenti stanziamenti supplementari. Dal 1970 al 1980, gli stanziamenti supplementari hanno rappresentato in media il 7.6% di tutti gli stanziamenti (5). Queste richieste sono trattate in maniera identica a quella dei normali progetti legislativi di stanziamento.

Riduzioni di spesa durante l'anno fiscale possono ottenersi per mezzo sia di dilazioni che di tagli veri e propri. Nel primo caso, il Presidente può richiedere che gli impegni per spese già autorizzate dal Congresso siano dilazionati, ma non oltre la scadenza dell'anno fiscale. Se nessuna delle Camere del Congresso solleva obiezioni, tale richiesta viene approvata. Nel secondo caso, è l'autorizzazione stessa di bilancio che viene cancellata. I tagli di spesa possono aver luogo solo se il Congresso vota a favore della proposta del Presidente entro il termine di 45 giorni dalla sua presentazione. In caso contrario, in base all'**Anti-Deficiency Act**, l'Esecutivo

deve impegnare la spesa autorizzata dal Congresso per gli scopi specificati in bilancio. Una qualche riprogrammazione degli stanziamenti all'interno dei vari titoli di bilancio e fra di essi è permessa a condizione di ottenere l'approvazione anche informale delle relative commissioni congressuali.

La maggior parte delle procedure di bilancio a livello statale o locale non permettono aggiustamenti nelle spese o nelle imposte durante l'anno fiscale. Una ragione di ciò sta nel fatto che le assemblee legislative di solito si riuniscono per soli pochi mesi all'inizio di ogni anno. Di conseguenza, l'Esecutivo (vale a dire il Governatore) gode generalmente di maggiori poteri discrezionali, che non a livello federale, per riprogrammare fondi o attuare altri aggiustamenti che tengano conto di sviluppi imprevisti.

## Note

(1) Dal 1976 l'anno fiscale federale va dal 1º ottobre al 30 settembre. La maggior parte degli anni fiscali statali iniziano il 1º luglio o si uniformano all'anno fiscale federale. Un solo Stato fa partire il suo anno fiscale il 1º aprile e un altro il 1º settembre. Gran parte degli anni fiscali a livello dei governi locali iniziano il 1º gennaio o il 1º luglio; esistono, tuttavia, enti locali in cui l'anno fiscale ha inizio in qualsiasi mese dell'anno. Si veda U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Governmental Fiscal Years in 1977, Special Studies*.

(2) Le cifre riportate in questo studio seguono la pratica adottata dall'OMB, che unisce le cifre del settore statale e locale sulla base del National Income Account (NIA) con i dati di bilancio consolidati per il settore federale. Tutte le cifre si riferiscono all'anno fiscale federale. Le cifre statali e locali escludono, sia come entrate che come uscite, i fondi concessi dal Governo federale sotto forma di sovvenzioni. Questi ultimi sono inclusi tra le spese del settore federale.

(3) Esistono anche alcune imprese private finanziate dal Governo. Sebbene siano soggette ad un certo grado di sorveglianza federale, sono, però, indipendenti dal Governo ed i loro introiti e le loro spese non sono compresi in bilancio. Le imprese che rientrano in questa categoria sono le seguenti:

Student Loan Marketing Association  
Federal National Mortage Association  
Federal Home Loan Bank System  
Federal Home Loan Mortage Corporation.

(4) In parte, ciò fu dovuto ad un espediente attraverso cui agenzie comprese in bilancio hanno ceduto i propri crediti alla Federal Financing Bank, che è un'agenzia fuori bilancio, trasformando, perciò, questi prestiti compresi in bilancio in prestiti fuori bilancio.

(5) Cfr. Congressional Budget Office, Supplemental Appropriations in the 1970s, Staff Working Paper, luglio 1981.



**IL CASO DEL CANADA**

a cura dello staff del Treasury Board



## **1. Andamento e struttura della finanza pubblica**

A partire dal 1960 la crescita del settore pubblico rispetto al GNP in Canada è stata notevole, sia dal lato della spesa che dal lato delle entrate (cfr. Tavola 1). Durante il periodo in cui la crescita economica è stata sostenuta e relativamente rapida (1964-1974), il settore pubblico si è mantenuto in una posizione di attivo, sebbene la crescita della spesa pubblica come quota del GNP si sia verificata quasi per intero in questo periodo. Nel 1974, il Governo centrale ha inaugurato una politica di restrizione della spesa limitando il tasso di crescita delle uscite al tasso di crescita del GNP.

Nel periodo di stagnazione economica, con o senza alti tassi d'inflazione - rispettivamente tra il 1960-63 e il 1975-80 - il settore pubblico ha presentato invece larghi deficit in percentuale del GNP.

I tassi annuali medi di crescita delle spese e delle entrate pubbliche totali sono stati identici fra il 1960 e il 1980 (cfr. Tavola 2). Tuttavia, la spesa del Governo centrale è aumentata in media di un punto più delle entrate a partire dal 1960. Lo squilibrio nei tassi di crescita, considerando periodi di cinque anni, è stato più marcato fra il 1970 e il 1975 che nel successivo quinquennio. Il rapido incremento delle entrate del Governo centrale nel periodo precedente è dovuto alla combinazione di un'elevata crescita reale dell'economia e di un consistente aumento delle entrate fiscali, derivante dall'accelerazione del processo inflazionistico. Nel 1974, per prevenire l'ulteriore drenaggio fiscale, furono completamen-

Tavola 1 - Spese, entrate e deficit del settore pubblico e del Governo federale come quota del GNP: 1960-1980.

| Anni | Spese | Settore pubblico (1) |                         | Governo federale |                     |
|------|-------|----------------------|-------------------------|------------------|---------------------|
|      |       | Entrate              | Deficit (-)<br>o attivi | Spese (2)        | Entrate<br>o attivi |
| 1960 | 29.7  | 27.9                 | - 1.7                   | 17.6             | 17.0                |
| 1965 | 29.9  | 30.3                 | 0.4                     | 15.4             | 16.4                |
| 1970 | 36.4  | 37.3                 | 0.9                     | 17.8             | 18.2                |
| 1975 | 41.3  | 38.9                 | - 2.4                   | 21.5             | 19.2                |
| 1980 | 41.7  | 39.4                 | + 2.2                   | 21.1             | 17.4                |

(1) Non sono inclusi i trasferimenti intergovernativi.

(2) Compresi i trasferimenti federali ad altri livelli di Governo.

Tavola 2 - Crescita delle spese e delle entrate del settore pubblico e del Governo federale:  
 1960-1980 (tassi annuali di variazione).

| Anni      | Settore pubblico |         | Governo federale |         |
|-----------|------------------|---------|------------------|---------|
|           | Spese            | Entrate | Spese            | Entrate |
| 1960-65   | 7.8              | 9.4     | 4.4.             | 6.9     |
| 1965-70   | 13.5             | 13.8    | 10.2             | 11.3    |
| 1970-75   | 17.0             | 15.0    | 19.2             | 15.3    |
| 1975-80   | 11.9             | 12.1    | 11.5             | 9.6     |
| 1960-1980 | 12.5             | 12.5    | 11.6             | 10.7    |

Fonte: Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts.

te indicizzate sia le fasce dell'imposta personale sul reddito sia le esenzioni. Questo provvedimento, insieme alla diminuzione dei tassi di crescita reale nel periodo seguente, ha ridotto il tasso di crescita delle entrate e ha portato all'adozione di una politica restrittiva della spesa pubblica. Di conseguenza, i tassi di crescita delle spese e delle entrate sono calati drammaticamente durante il periodo 1975-1980 rispetto al periodo precedente.

La spesa del Governo federale, come quota della spesa pubblica totale, è rimasta nel decennio 1970-80 al di sotto del livello del 1965 (cfr. Tavola 3). Al contrario, la spesa dei governi provinciali è aumentata significativamente. Questa tendenza è il risultato di una riduzione nella quota di spese dei governi municipali dal momento che le province sono andate assumendo un ruolo sempre più importante in aree di competenza dei governi locali, così come sono aumentati i loro impegni in settori che una volta erano principalmente di competenza del Governo centrale, ad esempio, lo sviluppo industriale. La quota federale, indicata nella Tavola 3, non include i rilevanti trasferimenti intergovernativi, che ammontano ad oltre 1/5 delle spese complessive del Governo federale (Cfr. Tavola 4).

La spesa per beni e servizi e per la formazione di capitale lordo è scesa come quota delle spese del Governo centrale (cfr. Tavola 4). Si sono registrati, invece, incrementi notevoli nelle spese del Governo centrale per gli interessi sul debito pubblico e per i sussidi - soprattutto quelli a favore dei consumatori per ridurre il costo del petrolio importato. Le quote di spesa

Tavola 3 - Ripartizione della spesa pubblica per centri di spesa: 1965-1980 (dollarì correnti).

| Anni | Spese complessive del settore pubblico (milioni di \$) | PER CENTRI DI SPESA |        |          |                     |
|------|--|---------------------|--------|----------|---------------------|
|      |  | Governo Province    | Comuni | Ospedali | Fondi pensionistici |
| 1965 | 16,554   | 43                  | 23     | 27       | 7                   |
| 1970 | 31,148   | 38                  | 28     | 26       | 8                   |
| 1975 | 68,288   | 41                  | 30     | 21       | 7                   |
| 1980 | 120,051  | 40                  | 30     | 21       | 7                   |
|      |  |                     |        |          | 2                   |

**Nota:** Le spese del settore pubblico sono tratte dai **National Income and Expenditure Accounts** ed includono le spese correnti in beni e servizi, spese in conto capitale, trasferimenti alle famiglie, trasferimenti ai governi stranieri (aiuti all'estero) e le sovvenzioni. I trasferimenti fra i vari centri di spesa sono detratti dalle spese dell'ente erogatore.

Fonte: Statistics Canada, **National Income and Expenditure Accounts**.

TABELLA 4 - Spese del Governo federale e dei Governi provinciali per categoria economica: 1970-1980 (%)

| Anni | Beni<br>e<br>servizi | Sezione A: Governo federale       |                                     |  | Sussidi (1) |
|------|----------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|--|-------------|
|      |                      | Trasferimenti<br>alle<br>famiglie | Interessi<br>sul debito<br>pubblico | Trasferimenti<br>intergovernativa-<br>tivi |             |
| 1970 | 29.8                 | 26.6                              | 12.2                                | 22.3                                       | 4.5         |
| 1973 | 27.1                 | 31.3                              | 11.2                                | 21.4                                       | 4.3         |
| 1975 | 23.5                 | 29.9                              | 10.4                                | 21.6                                       | 9.8         |
| 1978 | 24.5                 | 29.9                              | 13.1                                | 22.2                                       | 5.8         |
| 1979 | 23.9                 | 27.8                              | 15.3                                | 22.2                                       | 7.2         |
| 1980 | 22.4                 | 27.2                              | 15.8                                | 21.1                                       | 10.3        |

|  |  | Sezione B: Governi provinciali |      |      |      |      |      |
|--|--|--------------------------------|------|------|------|------|------|
|  |  | 1970                           | 1973 | 1975 | 1978 | 1979 | 1980 |
|  |  | 29.1                           | 17.3 | 17.4 | 18.4 | 18.2 | 19.1 |
|  |  | 29.5                           | 17.3 | 17.4 | 18.4 | 18.2 | 19.1 |
|  |  | 30.5                           | 17.4 | 17.4 | 18.4 | 18.2 | 19.1 |
|  |  | 30.6                           | 18.4 | 18.4 | 18.4 | 18.2 | 19.1 |
|  |  | 29.3                           | 18.2 | 18.2 | 18.2 | 18.2 | 19.1 |
|  |  | 30.1                           | 19.1 | 19.1 | 19.1 | 19.1 | 19.1 |

(1) Include i sussidi in conto capitale.

Fonte: Statistics Canada, National Income and Expenditure Accounts.

dei governi provinciali, per categorie economiche, non sono cambiate in modo altrettanto rilevante, per quanto anche in questo caso l'incidenza degli interessi sul debito e dei sussidi si sia accresciuta.

## 2. La struttura della spesa del Governo federale

Nel mettere a fuoco l'analisi seguente sulla spesa del Governo federale, i dati statistici impiegati sono quelli dei **Public Accounts** del Canada piuttosto che quelli dei **National Income and Expenditure Accounts**. Questo facilita la comprensione dei metodi e dei concetti relativi al bilancio federale e fornisce una categorizzazione delle spese per settore d'intervento.

Il bilancio di spesa può essere classificato in voci di spesa "statutarie", il cui finanziamento è autorizzato in modo continuativo dalla legislazione vigente, e in voci il cui finanziamento è autorizzato con leggi di stanziamento votate dalle assemblee legislative ogni anno. Le spese statutarie includono gli interessi sul debito pubblico, i trasferimenti fiscali ad altri livelli di Governo, gli assegni familiari, le pensioni di vecchiaia e, infine, i contributi del Governo all'Unemployment Insurance Fund (Fondo assicurativo contro la disoccupazione). Nell'anno fiscale 1981-82 queste spese statutarie hanno raggiunto quasi il 56% delle spese federali, contro il 54% nel 1971-72. Le spese statutarie sono andate crescendo ad un ritmo più veloce della spesa pubblica totale. E ciò si deve principalmente all'incremento degli interessi sul debito pubblico

ed al fatto che la maggior parte dei trasferimenti più importanti è automaticamente agganciata per legge agli indici quali l'Indice dei prezzi al consumo.

Le uscite totali possono anche essere esaminate in rapporto al fatto che siano o meno comprese in bilancio. Le spese fuori-bilancio, che nel 1981-82 sono ammontate a meno dell'1% del totale della spesa federale, riguardano generalmente i mutui, gli investimenti, le anticipazioni alle imprese pubbliche controllate dal Governo federale, gli enti internazionali, gli aiuti all'estero ed i sussidi in conto capitale per scopi determinati.

Il bilancio di spesa federale, in conformità con gli sviluppi recenti nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche, viene formulato in termini di "envelopes". Un envelope indica le risorse disponibili per un particolare settore per tutte le agenzie di spesa che svolgono funzioni in quel settore. La ripartizione per envelopes della spesa nel bilancio 1981-82 è presentata nella Tavola 5.

Un cenno a parte meritano le pensioni di vecchiaia. Esse sono finanziate parzialmente attraverso il sistema fiscale per mezzo dei contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori a fondi speciali. Nel 1980, sulla base dei dati dei **National Accounts**, i pagamenti correnti derivanti da questi fondi (il **Canada Pension Plan** - Piano di pensione canadese - e il **Quebec Pension Plan** - Piano di pensione del Quebec) ammontavano a 2.6 miliardi di dollari ovvero al 2.1% della spesa pubblica totale. Queste spese, tuttavia, non sono incluse nel bilancio del Governo federale, in base alle convenzioni dei **Public Accounts**.

Tavola 5 - La struttura della spesa federale per settore d'intervento: 1981-82.

| Settore d'intervento<br>(Envelopes) | Erogazioni<br>compressive (%) |
|-------------------------------------|-------------------------------|
| Energia                             | 4.8                           |
| Sviluppo economico                  | 10.1                          |
| Affari sociali                      | 40.6                          |
| Giustizia e affari legali           | 2.1                           |
| Amministrazione fiscale             | 5.9                           |
| Affari esteri                       | 2.5                           |
| Difesa                              | 8.7                           |
| Parlamento                          | 0.2                           |
| Servizi governativi                 | 6.9                           |
| Debito pubblico                     | 18.2                          |
| <b>Totale</b>                       | <b>100.0</b>                  |

del Canada. Il Governo centrale, attraverso il suo bilancio di spesa, finanzia anche i programmi di sostegno del reddito degli anziani per mezzo dell'Old Age Security, Guaranteed Income Supplement e Spouse's Allowance. Nell'anno fiscale 1981-82 le spese per questi programmi sono ammontate al 12.9% delle spese di bilancio e al 22.8% delle spese statutarie.

### **3. Caratteristiche generali del processo di bilancio del Governo federale**

La stima delle entrate e delle spese del Governo federale è presentata al Parlamento e al pubblico essenzialmente attraverso due documenti: 1) il **Budget Speech** (Discorso di bilancio) del Ministro delle finanze e 2) il bilancio di spesa redatto dal Presidente del Treasury Board sotto forma di **Main Estimates** annuali. Il Discorso di bilancio, che include tra la documentazione di supporto anche una stima sintetica delle entrate e delle spese, è pronunciato periodicamente in Parlamento, ma non necessariamente con una scadenza annuale prestabilita. Esso offre l'opportunità al Ministro delle finanze di fare il punto sulle priorità economiche del Governo e di sottoporre a revisione l'intera situazione finanziaria a livello di Governo federale. Il bilancio di spesa, invece, è presentato in Parlamento ogni primavera ed include dettagliate previsioni sulle spese programmate dal Governo per l'anno finanziario successivo. Sebbene i due documenti (**Budget Speech** e **Main Estimates**) siano interrelati, occorre guardare al secondo per avere i risultati dettagliati del processo di allocazione delle risorse di bilancio.

La parte seguente di questo saggio è incentrata sull'analisi dei processi che sono alla base del sistema di bilancio del Governo federale e che culminano nella pubblicazione delle **Main Estimates**. Va rilevato che questo documento è stato nel passato principalmente un documento annuale diretto ai membri del Parlamento per fornire loro i dati necessari a prendere decisioni

sul livello degli stanziamenti per l'anno fiscale successivo. Di recente, in concomitanza con gli sviluppi del processo di bilancio all'interno dell'Esecutivo, la documentazione relativa alle **Main Estimates** è stata ampliata fino a comprendere anche i dati sul piano di spesa quinquennale del Governo. Tuttavia, gli stanziamenti decretati dal Parlamento sono ancora di durata annuale.

#### 4. Il sistema di gestione dei programmi e della spesa (The Policy and Expenditure Management System - PEM)

Il processo di formazione del bilancio si svolge nel contesto del **PEM System** (Sistema di gestione dei programmi e delle spese), introdotto di recente. Il sistema PEM si sviluppa lungo tre direttive: 1) la determinazione del quadro all'interno del quale il Governo amministrerà i suoi programmi politici e le sue risorse finanziarie; 2) un modulo di organizzazione del Consiglio dei ministri tale da mettere questo organo in condizioni di poter svolgere efficacemente le sue funzioni decisionali, esecutive e di programmazione; 3) il collegamento tra le attività di programmazione e di gestione dei dipartimenti e il processo di programmazione a livello di Governo.

La struttura del sistema PEM presuppone la preparazione di un Piano Fiscale quinquennale comprendente le entrate e le spese per l'anno fiscale corrente e per i quattro anni successivi. Questo Piano Fiscale, che è riesaminato ed aggiornato verso la fine dell'estate, espone le compatibili-

tà finanziarie che delimitano il campo delle scelte politiche possibili. Il Piano Fisale è elaborato sulla base delle previsioni economiche preparate dal Dipartimento delle finanze ed è esaminato ed approvato dal più importante comitato all'interno del Consiglio dei ministri. Il Piano fissa i livelli di spesa, ovvero gli envelopes, per i dieci settori d'intervento all'interno della spesa totale. Le decisioni sui livelli di spesa per ciascun envelope sono prese dal Consiglio dei ministri, sentito il Ministro delle finanze e tenendo conto delle previsioni di spesa per i programmi esistenti e del quadro di priorità di spesa deciso collegialmente.

Gli attuali dieci settori d'intervento sono assegnati a cinque Comitati interministeriali all'interno del Consiglio dei ministri con compiti di programmazione e di decisione. Attraverso la decentralizzazione del potere decisionale ai Comitati interministeriali, il sistema dei comitati fornisce la struttura per l'elaborazione e la gestione delle politiche pubbliche e della spesa. I Comitati interministeriali, tenendo presenti le priorità fissate collegialmente dal Consiglio dei ministri, hanno il compito di mettere a punto le strategie di settore per lo sviluppo dei programmi all'interno degli envelopes pluriennali fissati nel Piano Fiscale. Questa responsabilità include anche indirizzi e direttive ai dipartimenti ed alle agenzie per lo sviluppo di piani strategici e per l'elaborazione delle decisioni politiche e programmatiche che fissano la distribuzione delle risorse all'interno di un dato settore d'intervento.

Gli envelopes approvati, messi a confronto

con le spese previste per i programmi esistenti, indicano le variazioni nette nei livelli di spesa da programmare per ogni settore d'intervento durante il periodo pluriennale di riferimento. Naturalmente, il livello dei fondi discrezionali disponibili per nuovi programmi in qualunque settore d'intervento può essere aumentato per via di una decisione del Comitato interministeriale competente diretta a ridurre o eliminare spese per programmi esistenti.

## 5. Il ciclo di programmazione delle politiche pubbliche e della spesa

Il ruolo del Governo federale. Al principio dell'inverno, i Comitati interministeriali, sulla base degli obiettivi di politica settoriale e di programma approvati, ordinano ai dipartimenti di predisporre delle analisi strategiche pluriennali (*Strategic Overviews*), che comprendono non solo i nuovi programmi che il Dipartimento intende attuare, ma anche l'identificazione dei programmi di minore priorità dai quali potrebbero essere spostate risorse per finanziare nuove iniziative. Contemporaneamente, il Treasury Board chiede ai dipartimenti di preparare dei piani operativi pluriennali (*Operational Plans*), che comprendano tutti i programmi già approvati. Questi piani operativi delineano i risultati che il Dipartimento si prefigge di raggiungere e le risorse necessarie allo scopo. Ogni primavera, i dipartimenti sottopongono all'esame dei Comitati interministeriali e del Treasury Board le loro *Strategic Overviews* e gli *Operational Plans*; questi ultimi sono

esaminati criticamente dal Treasury Board, che prepara un documento sui costi pluriennali per il mantenimento dei programmi esistenti.

Il Cabinet Committee on Priorities and Planning (Comitato interministeriale per le priorità e la programmazione) nella tarda estate si riunisce per esaminare le possibilità di apportare delle modifiche al Piano Fiscale alla luce dei mutamenti della situazione economica. L'esame è condotto nel contesto del quadro fiscale di riferimento, preparato dal Ministero delle finanze che espone le proiezioni a livello macro delle entrate e delle spese del Governo federale. Inoltre, il Comitato riceve anche le raccomandazioni del Treasury Board sul costo dei programmi esistenti ed una serie di relazioni dai presidenti dei rispettivi Comitati interministeriali, che delineano i risultati del loro esame delle **Strategic Overviews**. Con queste informazioni a disposizione, il Cabinet Committee on Priorities and Planning decide in merito alle revisioni eventualmente da apportare agli envelopes esistenti e stabilisce una diversa struttura degli envelopes per il nuovo anno fiscale e per i quattro anni successivi.

Fra la fine dell'autunno e l'inizio dell'inverno, le **Main Estimates** per il nuovo anno fiscale assumono la loro veste definitiva nel contesto del Piano Fiscale, messo a punto dal Cabinet Committee on Priorities and Planning, e dell'insieme delle decisioni dei Comitati interministeriali su nuove iniziative da attuare. Le **Main Estimates** sono presentate in Parlamento a febbraio, due mesi prima dell'inizio del nuovo anno fiscale.

Il ruolo del Parlamento. Quando le **Main**

**Estimates** sono presentate in Parlamento vengono assegnate ad un gruppo di Commissioni permanenti della Camera dei Comuni per un esame dettagliato. Come si è già accennato, l'analisi delle **Estimates** in Parlamento concerne principalmente il nuovo anno fiscale per il quale il Parlamento deve votare gli stanziamenti. Le procedure parlamentari fissano un calendario rigido per l'esame delle **Estimates**: le Commissioni permanenti devono presentare le loro raccomandazioni alla Camera dei Comuni entro la fine di maggio e la Camera vota, entro la fine di giugno, l'intero **Supply of Appropriation Act** con il quale le **Estimates** diventano legge.

La natura e la portata delle revisioni ad opera delle Commissioni permanenti variano, entro certi limiti, a seconda di chi sia il Presidente della Commissione e a seconda della sua composizione. Le Commissioni permanenti procedono nel loro esame delle proposte di spesa sentendo i ministri competenti e i funzionari di grado più elevato dei relativi dipartimenti. Le Commissioni permanenti non dispongono di un proprio staff di ricerca per cui il livello delle analisi e il tipo di domande sono determinati dal tempo a disposizione e dalla preparazione di ciascun membro.

Nel sistema parlamentare canadese, caratterizzato da una forte disciplina di partito, il bilancio viene normalmente approvato nella formulazione proposta dal Governo. Di fatto, negli ultimi 12 anni, il Governo ha accettato di modificare una indicazione di spesa contenuta nelle **Estimates** solo due volte; in entrambi i casi il Governo era in minoranza in Parlamento e obiezioni erano

state sollevate all'interno della Commissione di merito.

Il ruolo degli altri livelli di Governo.

Province ed enti locali non giocano un ruolo diretto nel processo di formazione del bilancio del Governo federale. Tuttavia, esistono diverse arene nelle quali vengono discussi i vari problemi inerenti alle politiche pubbliche. A livello operativo, il Continuing Committee on Fiscal and Economic Matters (Comitato permanente per gli affari fiscali ed economici), un gruppo formale composto dai più importanti funzionari federali e provinciali, si riunisce trimestralmente per esaminare le previsioni di entrata e di spesa e le nuove misure fiscali ed economiche che possono avere effetti a livello organizzativo. Questo Comitato non ha poteri decisionali né è autorizzato a negoziare compromessi tra le parti, ma ha l'utile funzione di tenere informate le 11 autorità governative sui rispettivi programmi.

A livello politico, vi sono periodiche riunioni dei primi ministri e dei Ministri delle finanze. Il secondo gruppo si scambia regolarmente opinioni e proposte concernenti il processo di bilancio. Le riunioni ufficiali dei primi ministri possono portare all'adozione di decisioni politiche vincolanti, ma tali riunioni solitamente sono dedicate a questioni costituzionali e ad altri temi che riguardano i problemi fondamentali del paese, come, ad esempio, la divisione dei poteri fra i vari livelli di Governo.

## 6. Il processo di aggiustamento del bilancio

Autorizzazione formale. Tutti i mutamenti in materia fiscale, sia che si tratti d'imposizione di nuove tasse o di modifica nella struttura delle aliquote delle imposte esistenti, necessitano dell'approvazione parlamentare. Per quanto riguarda le spese, ogni incremento negli stanziamenti per programmi non contemplati dalla legislazione vigente deve avere l'approvazione parlamentare, ivi compresi i trasferimenti di fondi da un programma ad un altro. Tali aggiustamenti avvengono per mezzo delle **Supplementary Estimates** (Previsioni supplementari), il cui iter parlamentare è simile a quello delle **Main Estimates**.

Cambiamenti discrezionali e continui. Dopo che le **Main Estimates** e le **Supplementary Estimates** hanno ricevuto l'approvazione del Parlamento, il Governo ha solo il potere discrezionale di ridurre le spese. I cambiamenti discrezionali più rilevanti nel bilancio avvengono durante il processo di formazione dello stesso. Come si è già rilevato, le deliberazioni iniziali sul bilancio relativo a un dato anno fiscale cominciano quattro anni prima del suo inizio. Durante questo periodo di tempo, il programma di spesa è soggetto a continue deliberazioni e cambiamenti.

Questi mutamenti discrezionali, durante il ciclo di programmazione, generalmente richiedono consultazioni multilaterali continue fra il Gabinetto, i suoi Comitati e le agenzie centrali (il Ministero delle finanze e il Treasury Board). Nel corso di tale processo dialettico, è normale

che vengano apportate modifiche sia ai livelli di spesa globale sia agli stanziamenti di spesa fra i vari envelopes. Contemporaneamente, vengono valutati anche gli effetti di tali mutamenti sul bilancio pluriennale di spesa.

**Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti**

1. Bartezzaghi - Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche.*
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali.*
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi.*

