

A. URICCHIO, V. PERAGINE, M. AULENTA

MANUALE *di* SCIENZA DELLE FINANZE, DIRITTO FINANZIARIO *e* CONTABILITÀ PUBBLICA

Con i contributi di:

A. Adduce, A. Albanese, G. Arachi, M. Barbero, A. Beltrami,
P. Brunori, S. Caffù, L. Cavallo, G. Coco, M. Degni, A. Ferri,
M. Giuranno, R. Lagravinese, G. Luchena, L. Minervini, G. Ninni,
B. Pacifico, F. Palmisano, M. Paradiso, U. Patroni-Griffi, A. Sacchi,
C. Sciancalepore, A. Turturiello, A. Vinella, A. Ziruolo

I edizione **2018**

NEL DIRITTO
EDITORE

A. Uricchio, V. Peragine, M. Aulenta

**MANUALE di
SCIENZA DELLE
FINANZE,
DIRITTO FINANZIARIO
e CONTABILITÀ
PUBBLICA**

Con i contributi di:

**A.Adduce, A.Albanese, G.Arachi, M.Barbero, A.Beltrami, P.Brunori, S.
Caffù, L.Cavallo, G.Coco, M.Degni, A.Ferri, M.Giuranno,
R.Lagravinese, G.Luchena, L.Minervini, G.Ninni, B.Pacifico,
F.Palmisano, M.Paradiso, U.Patroni-Griffi, A.Sacchi, C.Sciancalepore,
A.Turturiello, A.Vinella, A.Ziruolo**

**NEL DIRITTO
EDITORE**

CONCEPT E GRAPHIC DESIGN

Pantaleo MEZZINA

Aranea Internet Marketing srl - Molfetta (Ba)

www.araneamarketing.it

FINITO DI STAMPARE NEL MESE DI DICEMBRE 2017 DA:

Torgraf

Galatina (LE)

© NELDIRITTO EDITORE srl, Via San Francesco d'Assisi n. 51- 70056 Molfetta (BA)

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-3270-154-8

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

I lettori che desiderano essere informati sulle novità di Neldiritto Editore possono visitare il sito web www.neldirittoeditore.it o scrivere a info@neldiritto.it

GLI AUTORI

- Angela Adduce
Dirigente generale della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze; coordina il Tavolo di verifica degli adempimenti regionali cui compete il monitoraggio della spesa sanitaria e il monitoraggio dell'attuazione dei Piani di rientro regionali. Ha diretto l'ufficio della RGS preposto al coordinamento delle previsioni di spesa sanitaria, delle attività prelegislative e amministrative in materia sanitaria, dell'affiancamento e monitoraggio dei piani di rientro sanitari. È stata professore a contratto di Economia sanitaria presso la Facoltà di Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore-Roma. Ha tenuto corsi presso altre università italiane.
- Angelosante Albanese
Direttore del Dipartimento Risorse Finanziarie e Strumentali, Personale e Organizzazione della Regione Puglia, autore di saggi su temi di economia pubblica.
- Giampaolo Arachi
Ordinario di Scienza delle Finanze, Università del Salento; M.Ph. in Economics presso Università di Oxford (UK); componente centro di ricerca Econpubblica presso Università Bocconi; ha pubblicato monografie e saggi su temi diversi di scienza delle finanze sulle principali riviste internazionali e italiane.
- Mario Aulenta
Aggregato di Diritto Tributario e docente di Economia pubblica nell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro"; revisore legale, già avvocato e dottore commercialista; già dirigente pubblico in ambito finanziario; autore di numerosi saggi su temi di diritto tributario e finanza pubblica; è stato componente della CoPAFF, della STeM e del Comitato principi contabili, ed è attualmente componente dell'Osservatorio sulla finanza locale presso il Ministero dell'Interno.
- Matteo Barbero
PhD in Scienze giuridiche presso l'Università degli studi di Torino, avvocato e revisore dei conti. Lavora per la Regione Piemonte, dove si occupa di contabilità e bilancio. Cura da oltre un decennio pubblicazioni su riviste scientifiche e specialistiche e svolge attività di formazione sia universitaria che professionale.
- Alessandro Beltrami
Dirigente presso il Commissario Straordinario del Governo per il piano di rientro del debito del Comune di Roma, giornalista pubblicista dal 2009; collaboratore presso IFEL, fondazione di Anci per le tematiche connesse alla finanza locale. È stato componente della COPAFF – commissione tecnica paritetica di attuazione del federalismo fiscale. È componente della Commissione Armonizzazione (cd. Arconet) istituita ex art.3-bis del D.Lgs 118/2011 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Paolo Brunori
Ricercatore in Economia Politica presso l'Università di Studi Di Firenze e di Bari. Dottorato in Economia Politica presso

Sonia Caffù	L'Università degli Studi di Bari. È stato assistente alla ricerca presso l'Istituto Universitario Europeo di Fiesole, e <i>visiting fellow</i> presso University of Queensland, il dipartimento di ricerca della World Bank e University of Essex. È stato professore a contratto di Economia dello sviluppo per il Global Program della New York University.
Laura Cavallo	Dirigente Ufficio II e III, Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni, Ragioneria Generale dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze; ha pubblicato articoli sul finanziamento del sistema universitario e sul passaggio alla contabilità economico-patrimoniale negli Atenei; è docente in corsi di aggiornamento e master in materia di vincoli di finanza pubblica per gli enti territoriali e contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale.
Giuseppe Coco	Dirigente della Presidenza del Consiglio dal 2000, attualmente Coordinatore dell'Ufficio per la Programmazione operativa del Dipartimento per le Politiche di Coesione. Ha prestato servizio per il Ministero dell'Economia (MEF), dello Sviluppo Economico (MISE) e presso l'Autorità dei trasporti (ART). Ha conseguito un MSc in Finanza presso il <i>Birkbeck College</i>, Università di Londra e un dottorato in economia e finanza presso l'Università di Tor Vergata (Roma), dove ha svolto per diversi anni attività di insegnamento e di ricerca. Ha pubblicazioni su riviste italiane e internazionali.
Marcello Degni	Ordinario di Economia e Presidente del Corso di laurea in Relazioni Internazionali presso la facoltà Cesare Alfieri di Firenze; Ph.D. presso Università di Exeter; Coordinatore del Consiglio degli esperti del Ministro per la coesione territoriale e per il Mezzogiorno; Visiting Research Fellow presso City University, Londra; ha pubblicato monografie e saggi su temi diversi di economia sulle principali riviste internazionali e italiane.
Andrea Ferri	Consigliere della Corte dei Conti. Economista, esperto di finanza pubblica e di procedure di bilancio. È stato Consigliere Parlamentare del Senato, ha collaborato con la Commissione tecnica della spesa pubblica (Tesoro) e con l'Unità di valutazione finanziaria, presso il Quirinale. Svolge attività accademica nelle Università di Roma, Pisa e Venezia. È autore di numerose pubblicazioni in materia di finanza e contabilità pubblica.
Michele G. Giuranno	Responsabile Finanza locale dell'Anci, dirige il Dipartimento Finanza locale dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL-Fondazione Anci). Ha collaborato all'attuazione del Federalismo fiscale (legge. n. 42 del 2009), al decentramento delle funzioni catastali (2007-2009) e alla perequazione delle risorse comunali. È membro di commissioni e gruppi di lavoro inter-istituzionali, tra cui l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti locali e la Commissione tecnica per i fabbisogni standard.
	Dottorato di Ricerca in Economia Pubblica, Università di Catania; Ph.D in Economics, Università di Essex (UK);

	Research Post Doc, Carleton University, Canada; ha inoltre insegnato e condotto attività di ricerca presso le Università di York (UK) ed Essex, Piemonte Orientale, Libera Università di Bolzano e Università del Salento. Attualmente è Associato di Scienza delle finanze presso l'Università del Salento.
Raffaele Lagravinese	Ricercatore in Economia Politica presso il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Bari. È stato <i>visiting researcher</i> presso le Università di York e Cambridge. Ha insegnato presso le università di Roma Tre e Brunel Business School di Londra. I suoi interessi di ricerca vertono su tematiche relative all'Economia Sanitaria, all'Economia dell'Istruzione e all'Economia Urbana e Regionale.
Giovanni Luchena	Associato di Diritto dell'economia, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Autore di oltre 70 pubblicazioni, fra cui 4 monografie. È componente del Comitato scientifico della Rivista <i>Diritti.fondamentali.it</i> , coordinatore della sezione di Diritto pubblico dell'economia della Rivista <i>Osservatorioaic.it</i> e componente del comitato editoriale della Rivista <i>Diritto Pubblico Europeo Rassegna online</i> .
Leo Fulvio Minervini	Ricercatore confermato di Scienza delle finanze presso l'Università di Macerata. Ha conseguito il PhD presso l'Università di Warwick, Business School, UK. Ha partecipato a vari progetti di ricerca su temi di regolamentazione ed è autore di diverse pubblicazioni su temi di economia pubblica e regolazione economica.
Giuseppe Ninni	Dirigente del Servizio Finanziario del Comune di Bari. Ha svolto numerosi incarichi per l'istituzione e organizzazione della contabilità finanziaria in Enti ed Organismi pubblici. È componente della Commissione Armonizzazione (cd. Arconet) istituita ex art.3-bis del D.Lgs 118/2011 presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.
Benedetto Giov. Pacifico	Dirigente Sezione Amministrazione, Finanza e Controllo e Responsabile della Gestione Sanitaria Accentrata – Dipartimento Salute - Regione Puglia; Componente per i competenti Tavoli di coordinamento interregionale e Ministeriali. Docente in Master universitari di I e II livello; ha pubblicato diversi saggi su libri e riviste.
Flaviana Palmisano	Ricercatrice in Scienza delle Finanze presso il Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Roma "La Sapienza". Nel 2017 ha conseguito l'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN) a professore associato in Scienza delle Finanze (SECS-P/03 - Area 13/A3). Tra il 2014 e il 2016 è stata FNR-Marie Curie post-doc fellow nell'Università del Lussemburgo. Ha conseguito il Dottorato in Scienze Economiche presso l'Università di Bari nel 2011. Ha svolto attività di ricerca presso l'Université d'Auvergne, l'Université Laval, Québec (2013), Universitat Autònoma de Barcellona (2012) e la University of Colorado at Denver (2010).
Massimo Paradiso	Associato di Economia politica nell'Università Aldo Moro di Bari, dove insegna Microeconomia avanzata; TMR Researcher presso l'Università di York (U.K.); è stato componente

Ugo Patroni-Griffi	dell'Unità di valutazione finanziaria della Presidenza della Repubblica e consulente in materia di finanza pubblica per Regioni ed istituti di ricerca nazionali; ha pubblicato su riviste nazionali e internazionali lavori di finanza pubblica ed economia sperimentale.
Vito Peragine	Ordinario di diritto commerciale nell'Università Aldo Moro di Bari, ove insegna anche Diritto dei mercati internazionali e della navigazione. Titolare delle cattedre di European Business Law e Diritto dei principi contabili e del bilancio presso la Luiss - Guido Carli Roma. Autore di numerose monografie, articoli e voci enciclopediche in materia di diritto commerciale.
Agnese Sacchi	Ordinario di Economia politica presso l'Università di Bari. Ha conseguito il Ph.D. in Economia presso l'Università di York ed è stato <i>lecturer</i> di economia pubblica presso l'Università Carlos III di Madrid. È stato <i>visiting research fellow</i> presso la Banca Mondiale (Washington D.C.), l'Institute d'Études Avancées (Parigi), l'Università dell'Oregon (USA), l'Università Paris Decartes, Statistics Norway, la University of Montreal (Canada), la London School of Economics. Ha pubblicato numerosi saggi di economia pubblica sulle principali riviste scientifiche internazionali di settore.
Claudio Sciancalepore	Ricercatrice in Scienza delle finanze presso La Sapienza Università di Roma; ha conseguito il Dottorato di ricerca in Economia Politica, Università Politecnica delle Marche; è stata <i>visiting researcher</i> presso il Barcelona Institute of Economics (Spagna), la London School of Economics (UK); è stata consultant per l'OECD Fiscal Network (Parigi); è membro del Governance and Economics research Network presso l'Università di Vigo (Spagna); ha pubblicato articoli su temi di economia pubblica su riviste nazionali e internazionali di settore.
Antonello Turturiello	Docente a contratto di Economia Pubblica presso l'Università degli Studi di Ferrara, Dottore di ricerca in Pubblica Amministrazione dell'Economia e delle Finanze presso l'Università degli Studi di Bari, dottore commercialista e revisore legale.
	Segretario Generale della Giunta di Regione Lombardia, ha ricoperto molteplici incarichi all'interno dell'amministrazione regionale nell'area finanza, contabilità delle regioni, patto di stabilità interno, controllo di gestione, personale. È stato Segretario Generale del Consiglio di Regione Lombardia; è stato componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). È componente della Commissione tecnica per l'armonizzazione contabile delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi (ARCONET) e coordinatore tecnico della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni. È stato relatore e docente presso la Scuola Superiore dell'Economia e Finanze in materia di finanza pubblica.

Antonio Uricchio	Magnifico rettore dell'Università degli studi di Bari "Aldo Moro", ordinario di Diritto Tributario; è autore di numerose monografie, di voci enciclopediche e di saggi sulle principali riviste italiane e straniere. Professore onorario nella Università di Concepcion dell'Uruguay, tiene lezioni presso Università spagnole, argentine, austriache, polacche.
Annalisa Vinella	Associato di Scienza delle finanze presso l'Università di Bari. Ha conseguito il Ph.D. in Economics presso Toulouse School of Economics e il Dottorato di ricerca in Scienze economiche presso l'Università di Bari. È stata Jean Monnet Fellow presso Florence School of Regulation, Istituto Universitario Europeo, e Jemolo Fellow presso Nuffield College, University of Oxford. È stata altresì visiting fellow presso LUISS Guido Carli e Ifo Institute, CESifo Group. Ha pubblicato articoli su temi di regolamentazione, teoria degli incentivi ed economia industriale sulle principali riviste scientifiche di settore a diffusione internazionale.
Andrea Ziruolo	Ordinario di Economia Aziendale presso l'Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara, Ph.D. in Economia e Gestione delle Aziende e Amministrazioni pubbliche, Università di Salerno; coordinatore e componente di Gruppi di lavoro/studio del CNDCEC; ha pubblicato articoli e saggi di economia delle aziende e amministrazioni pubbliche sulle principali riviste nazionali di settore e con i principali editori nazionali e internazionali.

SOMMARIO

PREMESSA

Garofoli

V

PARTE I

LE RAGIONI DELL'INTERVENTO PUBBLICO NELL'ECONOMIA SECONDO LE PRINCIPALI TEORIE FINANZIARIE

CAPITOLO I

INTRODUZIONE ALLO STUDIO DELLA SCIENZA DELLE FINANZE, DEL DIRITTO FINANZIARIO E DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA

Uricchio, Peragine, Aulenta

3

1. Introduzione allo studio della scienza delle finanze, del diritto finanziario e della contabilità pubblica **3**

CAPITOLO II

IL RUOLO ECONOMICO DELLO STATO IN PROSPETTIVA STORICA

Paradiso

9

1. Democrazia e ruolo economico dello Stato in prospettiva storica **9**
2. Stato e mercato nel pensiero economico moderno **12**
3. Dallo Stato sociale alla crisi dello Stato **14**

CAPITOLO III

L'ECONOMIA DEL BENESSERE: EFFICIENZA ED EQUITÀ

Brunori, Peragine

17

1. Introduzione **17**
2. Efficienza e ottimo paretiano **18**
3. Il primo teorema dell'economia del benessere **22**
- 3.1. Condizione di efficienza nello scambio. **22**
- 3.2. Condizione di efficienza nella produzione. **25**
- 3.3. Condizione di efficienza generale. **26**
4. I teoremi fondamentali dell'economia del benessere **29**
5. Equità e funzione del benessere sociale **31**
- 5.1. La funzione del benessere sociale. **32**
- 5.2. Confronti tra funzioni di benessere sociale. **38**
- 5.3. Il trade-off fra equità ed efficienza **40**

CAPITOLO IV

L'ANALISI ECONOMICA DEI PROCESSI POLITICI

Peragine, Sacchi

43

1. Introduzione **43**
- 1.1. Il modello di base **44**
2. Le regole di voto: analisi descrittiva **44**

2.1.	La regola della unanimità	44
2.2.	La regola della maggioranza.	46
2.2.1.	Il vincitore di Condorcet.	47
2.2.2.	Il paradosso di Condorcet	49
2.2.3.	Paradosso di Condorcet e unimodalità delle preferenze	50
2.2.4.	Il teorema dell'elettore mediano	53
2.3.	L'intensità delle preferenze	56
2.4.	Il logrolling	57
2.5.	Il voto a maggioranza sequenziale	59
2.6.	Il sistema maggioritario a turno unico	61
2.7.	Il sistema maggioritario a doppio turno	62
2.8.	Il metodo di Borda.	64
3.	L'approccio assiomatico o deduttivo	65
3.1.	Il teorema dell'impossibilità di ARROW	66
3.1.1.	Il teorema di ARROW e il benessere sociale	67
3.2.	Il teorema dell'impossibilità di GIBBARD- SATTERTHWAITTE	68
3.3.	Il teorema di MAY	68
4.	La democrazia rappresentativa	69
4.1.	Il modello di DOWNS	69
4.2.	Oltre il modello di DOWNS	71

CAPITOLO V

I FALLIMENTI DI MERCATO

Minervini, Vinella

77

1.	Introduzione	77
2.	Le esternalità	78
2.1.	Definizione di esternalità	78
2.2.	L'inefficienza del mercato in presenza di esternalità	79
2.3.	La correzione delle esternalità attraverso soluzioni pubbliche: imposte e sussidi pigouviani	81
2.4.	Un'altra soluzione pubblica alle esternalità: i permessi negoziabili	83
2.5.	La correzione delle esternalità attraverso soluzioni private: il teorema di Coase	84
3.	I beni pubblici	86
3.1.	Beni pubblici, beni privati, beni misti	87
3.2.	La domanda di un bene pubblico	88
3.3.	Opportunismo, cooperazione e intervento pubblico	90
4.	Le asimmetrie informative	92
4.1.	Informazione nascosta e azione nascosta	93
4.2.	Selezione avversa e intervento pubblico	94
4.3.	Azzardo morale e intervento pubblico	95
5.	I beni meritori e altre cause di fallimento del mercato	96

CAPITOLO VI

SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

Coco, Cavallo

99

1.	Introduzione	99
----	--------------	----

2.	Motivazioni dell'intervento pubblico	101
2.1.	Monopolio naturale	101
2.2.	Costi sociali del monopolio	105
2.3.	Monopoli naturali e concorrenza potenziale	112
2.4.	Monopoli naturali e liberalizzazioni	114
3.	Modalità dell'intervento pubblico	117
3.1.	<i>First best e second best.</i>	118
3.2.	Concorrenza per il mercato	119
3.3.	Regolazione tariffaria	121
3.3.1.	Regolazione del tasso di rendimento	123
3.3.2.	Price cap.	124

CAPITOLO VII

PRIVATIZZAZIONE E RIFORMA REGOLAMENTARE NEI SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ IN ITALIA

	<i>Coco, Cavallo</i>	129
1.	Introduzione e sommario	129
2.	Motivazioni del processo di privatizzazione e della riforma regolamentare	130
3.	Principali riforme regolatorie e di liberalizzazione	133
4.	La regolazione dei servizi pubblici locali	139
5.	L'assetto istituzionale della regolazione in Italia	141
5.1.	Le Autorità Indipendenti	142
5.2.	Il CIPE ed il NARS	148

CAPITOLO VIII

LA POLITICA FISCALE

	<i>Sciancalepore</i>	153
1.	Il modello generale	153
2.	Le politiche di stabilizzazione	154
3.	La politica fiscale nel modello ISLM	157
4.	I limiti delle politiche fiscali	161
5.	La politica fiscale nell'Unione Europea	168
6.	Conclusioni	173

CAPITOLO IX

L'ANALISI BENEFICI COSTI

	<i>Lagravinese</i>	177
1.	Introduzione	177
2.	La teoria Microeconomica nell'Analisi Costi Benefici	179
3.	Analisi Costi Benefici: fasi di realizzazione	182
4.	I prezzi ombra e Fattori di Conversione	189
5.	Quantificazione monetaria dei beni fuori mercato	192
6.	Metodi alternativi all'analisi costi benefici	196

PARTE II

L'ATTIVITÀ FINANZIARIA: LE ENTRATE E LE SPESE PUBBLICHE

CAPITOLO I

LE ENTRATE PUBBLICHE

Barbero

203

- | | | |
|------|--|-----|
| 1. | Distinzioni in materia di entrate pubbliche | 203 |
| 1.1. | Le classificazioni economiche | 203 |
| 1.2. | Le classificazioni giuscontabili | 207 |
| 2. | Le entrate tributarie correnti | 209 |
| 3. | Le entrate tributarie di capitale | 210 |
| 4. | Le concessioni e le entrate di diritto privato | 210 |

CAPITOLO II

CRITERI DISTRIBUTIVI DEL PRELIEVO TRIBUTARIO

Barbero

213

- | | | |
|----|---|-----|
| 1. | Le nozioni di reddito | |
| 2. | I criteri di ripartizione del carico tributario | 213 |
| | | 215 |

CAPITOLO III

CLASSIFICAZIONI TRADIZIONALI E CLASSIFICAZIONI INNOVATIVE DEI TRIBUTI

Uricchio

223

- | | | |
|----|--|-----|
| 1. | Prestazioni imposte e tributi tra principi costituzionali e categorie classificatorie (imposta, tassa, contributo) | 223 |
| 2. | Le manifestazioni di ricchezza suscettibili di essere sottoposte a tassazione | 225 |
| 3. | Le imposte “verdi” sulle imprese e sui cittadini | 228 |

CAPITOLO IV

EFFETTI ECONOMICI DELLE IMPOSTE

Minervini, Vinella

231

- | | | |
|------|---|-----|
| 1. | Introduzione | 231 |
| 2. | Gli effetti distorsivi delle imposte sui prodotti e l'eccesso di pressione in equilibrio parziale | 232 |
| 2.1. | Il singolo consumatore | 232 |
| 2.2. | Il mercato | 234 |
| 2.3. | L'ampiezza dell'eccesso di pressione e le implicazioni per le scelte di tassazione | 236 |
| 3. | Uno sguardo ai sussidi e alle imposte sui salari | 236 |
| 3.1. | L'eccesso di pressione del sussidio su un bene | 237 |
| 3.2. | L'eccesso di pressione di un'imposta sul salario | 238 |
| 4. | L'incidenza delle imposte sui prodotti in equilibrio parziale | 239 |

CAPITOLO V
LA DISTRIBUZIONE PERSONALE DEL REDDITO E LA TASSAZIONE
PROGRESSIVA

Peragine, Palmisano, Brunori **241**

1.	La distribuzione del reddito: definizioni	241
1.1.	Reddito lordo, netto e disponibile	241
1.2.	Redditi familiari e redditi equivalenti	244
2.	Confronti e misure di disuguaglianza	246
	2.1. Ordinamenti parziali di distribuzioni del reddito	246
	2.2. Ordinamenti completi di distribuzioni del reddito	252
3.	Confronti e misure di povertà	256
3.1.	La soglia di povertà: l'identificazione dei poveri	257
3.2.	L'aritmetica della povertà: l'aggregazione	261
3.3.	Alcune riflessioni sulla scelta dello spazio valutativo	268
4.	La progressività: definizioni e tecniche	270
4.1.	Definizioni	270
5.	Misure di progressività.	274
5.1.	Misure locali di progressività	274
5.2.	Misure globali di progressività: ordinamenti parziali	275
5.3.	Misure globali di progressività: ordinamenti completi	280

CAPITOLO VI
IL VIGENTE SISTEMA IMPOSITIVO ERARIALE

Uricchio **281**

SEZIONE I - LE IMPOSTE DIRETTE E I REDDITI ORDINARI, MEDI E FORFETARI **281**

1.	L'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF). Il reddito complessivo e le singole categorie di reddito	281
2.	Redditi esclusi dalla base imponibile e soggetti a tassazione separata. Deduzioni e detrazioni	282
3.	I redditi d'impresa	284
4.	L'IRES; il reddito delle società commerciali; il reddito degli enti non commerciali	285

SEZIONE II - L'IVA E LE ALTRE IMPOSTE INDIRETTE **287**

1.	Natura e caratteri dell'imposta sul valore aggiunto	287
2.	Presupposti soggettivi e oggettivi del tributo	288
3.	La classificazione delle operazioni ai fini IVA; base imponibile ed aliquote	290
4.	I meccanismi applicativi dell'IVA: liquidazione tradizionale, reverse charge e split payment;	290
5.	Gli obblighi del contribuente, fatturazione e dichiarazioni;	292
6.	Le imposte d'atto: l'imposta di registro, le imposte di bollo, l'imposta sulle successioni e donazioni	293

CAPITOLO VII
L'ATTIVITÀ PUBBLICA DECENTRATA: IL FEDERALISMO FISCALE
Arachi, Giuranno **299**

1.	Introduzione	299
2.	I modelli economici del decentramento fiscale: centralizzazione e decentramento a confronto	301
2.1.	Le teorie tradizionali: il teorema del decentramento di Oates	302
2.2.	Il modello di Tiebout	305
2.3.	Teoria del federalismo fiscale: un approccio positivo	305
3.	Ripartizione delle funzioni tra i livelli di governo	307
4.	Il finanziamento dei governi locali	308
5.	I trasferimenti intergovernativi	309
6.	Il decentramento in Italia	313
6.1.	La finanza pubblica regionale	315
6.2.	La perequazione comunale in Italia	316

CAPITOLO VIII
IL VIGENTE SISTEMA IMPOSITIVO DEGLI ENTI TERRITORIALI
Aulenta **319**

1.	Introduzione al tax assignment degli enti territoriali ed ai decreti attuativi della L. 42/2009	319
2.	Tributi, partecipazioni e perequazioni: la pseudo riforma del sistema impositivo delle Regioni nel D.Lgs. 68/2011	329
3.	L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	335
4.	L'addizionale regionale all'IRPEF	338
5.	I singoli tributi regionali dalla legge 281 del 1970 agli attuali assetti normativi	340
6.	Le principali entrate tributarie delle Province e delle Città metropolitane	342
7.	Le riforme, deformate, delle imposte comunali a base catastale e del D.lgs.23/2011	343
8.	Rassegna delle imposte comunali a base catastale: l'imposta unica comunale, l'imposta municipale propria, il tributo sui servizi indivisibili e l'imposta di scopo	353
9.	Segue: la tassa rifiuti	355
10.	Gli altri tributi dei Comuni	356
11.	L'addizionale comunale Irpef	359

CAPITOLO IX
LE SPESE PUBBLICHE
Ziruolo **361**

1.	Introduzione	361
2.	Teoria ed approccio metodologico	362
2.1.	Il ruolo del Valore Pubblico nella programmazione della spesa pubblica: approccio economico-aziendale	363
2.2.	La programmazione della spesa pubblica nelle esperienze internazionali	365

3.	Il sistema informativo contabile alla base della misurazione della spesa pubblica italiana	368
4.	Il percorso normativo compiuto	369
5.	Le spese pubbliche: classificazione e focus sulle spese intermedie	371
5.1.	La classificazione delle spese pubbliche	371
5.2.	I consumi intermedi	373
5.3.	Espansione tendenziale delle spese pubbliche; la produttività della spesa pubblica e il limite delle spese pubbliche	375
6.	Conclusioni	377

CAPITOLO X

I PRINCIPALI SETTORI D'INTERVENTO PUBBLICO: LE POLITICHE SOCIALI

	<i>Adduce</i>	381
1.	Il welfare state	381
2.	Le pensioni	387
2.1.	I sistemi pensionistici.	390
2.1.1.	I sistemi a ripartizione	390
2.1.2.	I sistemi a capitalizzazione	392
2.1.3.	Effetti sul risparmio dei due sistemi	393
2.1.4.	Pensioni pro capite con i due sistemi	393
2.1.4.1.	Pensione pro-capite – sistema a ripartizione	394
2.1.4.2.	Pensione pro-capite – sistema a capitalizzazione	394
2.2.	Il sistema pensionistico italiano	394
2.2.1.	La riforma Amato	396
2.2.2.	La riforma Dini	397
2.2.3.	La Riforma Maroni	399
2.2.4.	Protocollo sul Welfare (Dicembre 2007)	400
2.2.5.	La riforma Sacconi	400
2.2.6.	La riforma Fornero	401
2.2.7.	La spesa pensionistica italiana	403
2.3.	La previdenza integrativa	404
2.3.1.	La previdenza integrativa in Italia	405
3.	La sanità	408
3.1.	Il Sistema sanitario italiano	410
3.1.1.	La nascita del Servizio sanitario nazionale (SSN)	410
3.1.2.	La riforma del SSN del 1992 (riforma bis)	410
3.1.3.	La riforma del SSN del 1999 (riforma ter)	412
3.2.	Il finanziamento del SSN	412
3.3.	I livelli di governo del SSN: Stato e Regioni	417
3.3.1.	La legge costituzionale n. 3/2001 (riforma del Titolo V della Costituzione)	417
3.3.2.	Il sistema di governo del SSN: accordi, patti e intese	418
3.3.2.1.	L'Accordo Stato- Regioni dell'8 agosto 2001	418
3.3.2.2.	L'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005	419
3.3.2.3.	Il Patto per la salute del 28 settembre 2006 (Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006)	420
3.3.2.4.	L'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 per il nuovo Patto per la	

salute	420
3.3.2.5. L'Intesa Stato-Regioni del 10 luglio 2014 per il nuovo Patto per la salute	420
3.4. I LEA	421
3.5. Il monitoraggio della spesa sanitaria	424
3.5.1. La contabilità economico patrimoniale nel SSN	424
3.5.2. Le rilevazioni della spesa sanitaria	424
3.5.3. Le rilevazioni della spesa sanitaria a partire dall'anno 2001	426
3.5.3.1. Il ruolo del monitoraggio della spesa sanitaria: il livello nazionale e il livello regionale	427
3.5.3.2. La spesa sanitaria	428
3.5.4. I modelli organizzativi	429
3.6. Il sistema premiale nella sanità.	430
3.6.1. L'equilibrio di bilancio e la procedura del "comma 174"	431
3.6.2. La verifica annuale degli adempimenti	433
3.6.3. Esito della verifica adempimenti e relative criticità	433
3.7. I piani di rientro	436
3.7.1. La cornice normativa dei piani di rientro	436
3.7.2. Caratteristiche dei piani di rientro	438
3.7.3. I principali interventi previsti nei piani di rientro del 2007	439
3.7.4. L'attuazione dei piani di rientro	440
3.7.5. L'attività di affiancamento	440
3.7.6. Le verifiche dell'attuazione del piano di rientro	441
3.7.7. La mancata attuazione del piano di rientro: diffida e commissariamento	442
3.7.8. La prosecuzione dei piani di rientro: i programmi operativi	443
3.7.9. I nuovi piani di rientro	443
3.7.10. Risultati dei primi quattro anni dei piani di rientro	443
3.7.11. I piani di rientro degli enti del SSN	444
3.8. Il Titolo II del decreto legislativo 118/2011: rafforzamento del sistema di monitoraggio dei conti del SSN	445
3.9. La certificabilità dei bilanci sanitari	448
3.10. I risultati del sistema di governo del SSN	449
4. Ammortizzatori sociali	450
4.1. Gli ammortizzatori sociali in Italia	451
5. Prestazioni per la famiglia e per il lavoro di cura	454
6. L'ISEE	455
7. L'istruzione	456
7.1. I diversi livelli di istruzione	459
7.2. Le ragioni dell'intervento da parte dello Stato	460
7.3. L'Istruzione in Italia	463

CAPITOLO XI

LA SPESA MEDIANTE LE IMPOSTE

<i>Aulenta</i>	465
1. Le prestazioni sociali disimpegnate dagli enti territoriali; overlap con le prestazioni disimpegnate dallo Stato	465
2. Le <i>tax expenditures</i> dello Stato e quelle degli enti territoriali	476

CAPITOLO XII

LA SPESA MEDIANTE LE AGENZIE, LE ISTITUZIONI, LE FONDAZIONI E LE SOCIETÀ PUBBLICHE

Patroni Griffi

	491
1. Le agenzie, le istituzioni, le fondazioni; il fenomeno delle società in <i>house</i>	491
1.1. Negli ultimi anni si è assistito ad un moltiplicarsi di enti, pubblici e privati, attraverso cui la pubblica amministrazione eroga i propri servizi	491
1.2. L'affidamento dei servizi di interesse generale, economici e non, può avvenire: mediante gara a società di capitali; mediante affidamento diretto a società mista nella quale il socio privato sia scelto mediante gara; "in house" ovvero a società di capitali interamente partecipate dalla pubblica amministrazione	493
1.2.1. Alla luce delle considerazioni che precedono attenta dottrina ha rilevato «la sostanziale inconciliabilità tra controllo analogo (se rigorosamente inteso!) e diritto societario comune»	496
2. I vincoli all'attività delle società in <i>house</i> e delle altre entità	500
2.1. Come si è anticipato gli impegni assunti a livello europeo sul contenimento della spesa pubblica, al fine di ridurre il mastodontico debito pubblico dello Stato italiano hanno indotto il legislatore ad emanare una serie di norme volte a ridurre il costo degli organismi partecipati dalla pubblica amministrazione, e migliorarne l'efficienza	500
2.2. Per quanto riguarda le società a partecipazione pubblica il TUSPP prevede numerose regole speciali di corporate governance, nonché di presidio della qualità e quantità della spesa. Tale disciplina è strutturata piramidalmente. I limiti maggiori all'autonomia della società partecipata sono posti per le società 'chiuse' in house. I minori per le società in cui la p.a. ha una partecipazione minoritaria ovvero quotate su mercati regolamentati	501
2.3. Per quanto riguarda gli enti privati, l'applicazione della disciplina in materia di contenimento della spesa presuppone, secondo la giurisprudenza maggioritaria, l'accertamento di tre concorrenti circostanze: la costituzione da parte di un ente pubblico (Stato, Regione, Ente Locale), il perseguimento di un fine pubblico da parte dell'ente di diritto privato, la presenza maggioritaria di fonti pubbliche di finanziamento, l'esistenza di controlli da parte di soggetti pubblici, l'ingerenza pubblica nella gestione dell'ente	502
3. La somministrazione di servizi da parte delle società in <i>house</i>	503
3.1. L'affidamento in house è possibile solo per attività che rientrino tra quelle in cui è consentita la partecipazione pubblica al capitale (servizi di interesse generale, anche economici; progettazione, realizzazione e gestione di opere pubbliche, servizi di committenza, valorizzazione del patrimonio immobiliare, gestione di quartieri fieristici, spin off universitarie). Inoltre l'amministrazione è tenuta a motivare il ricorso all' <i>in house</i>	503
4. Il <i>cobousing</i> e le società pubbliche quotate	505
4.1. L' <i>in house</i> può assumere diverse declinazioni. Il TUSPP disciplina, in particolare, l' <i>in house</i> indiretto e il <i>co-bousing</i>	505

CAPITOLO XIII

IL CONSOLIDAMENTO DEI RISULTATI DELLE PARTECIPATE

Pacifico 507

1.	Introduzione	507
2.	Il bilancio consolidato dell'ente pubblico: consolidamento dei dati dei servizi disimpegnati (contratti di servizio, ecc.) e il consolidamento contabile con l'ente capo gruppo	514
2.1.	Il bilancio pubblico	515
2.2.	Contabilità finanziaria	515
2.3.	Contabilità economico-patrimoniale	516
2.4.	Il percorso di convergenza tra i due sistemi contabili	519
2.5.	Il Bilancio consolidato.	520
2.6.	Il Gruppo Amministrazione Pubblica	521
3.	Il consolidamento delle entità in contabilità finanziaria; vincoli e tempi della copertura delle perdite della controllata nell'ambito del bilancio pubblico della capo gruppo	537
3.1.	Il rendiconto consolidato	543
4.	Il consolidamento delle entità in contabilità economico patrimoniale: il Bilancio Consolidato Sanitario. Cenni.	545

CAPITOLO XIV

GLI AIUTI DI STATO

Luchena 555

1.	Gli aiuti pubblici tra Stato e mercato	555
2.	Unitarietà e sistematicità della disciplina	559
3.	Gli elementi costitutivi dell'aiuto di Stato	561
4.	L'ammissibilità degli aiuti	566
5.	Aiuti pubblici e crisi economica	570
6.	La modernizzazione degli aiuti di Stato e il <i>General block exemptions Regulation</i> (GBER)	574
7.	Le "nuove" regole contenute nel regolamento di esenzione per categoria	576

PARTE III

I BILANCI PUBBLICI

CAPITOLO I

LA DECISIONE DI BILANCIO

Degni 585

1.	Il fondamento della decisione di bilancio	585
2.	I fattori che influenzano la decisione di bilancio	588
3.	I principali attori del processo di bilancio	588
4.	La scomposizione del processo di bilancio	589
5.	La scansione temporale del processo di bilancio	590
6.	Le fonti normative del diritto del bilancio	591
7.	Aggregati e saldi di bilancio	594

8.	Contabilità finanziaria, cassa, contabilità economica	596
9.	Il sistema europeo dei conti	599
10.	Programmazione finanziaria e decisione di bilancio	601
11.	Il consolidamento del diritto del bilancio: la riforma del 1978 e le correzioni del 1988	602

CAPITOLO II

LA *GOVERNANCE* EUROPEA DI FINANZA PUBBLICA

Degni 605

1.	La <i>governance</i> europea della finanza pubblica	605
2.	Il divorzio tra tesoro e Banca d'Italia	607
3.	Il Patto di stabilità e crescita originario (PSC I)	608
4.	Le innovazioni del 2005 (PSC II)	610
5.	L'allentamento del braccio correttivo del PSC	614
6.	La grande crisi finanziaria	615
7.	Il semestre europeo	617
8.	Il braccio preventivo del PSC III	618
9.	La deviazione significativa	618
10.	La regola sulla spesa	621
11.	Norme specifiche per la zona euro	621
12.	Gli squilibri macroeconomici	624
13.	La valutazione dei documenti programmatici di bilancio	626
14.	Il braccio correttivo del PSC III e la regola del debito	627
15.	Il Fiscal Compact	630

CAPITOLO III

LE REGOLE DELLA DECISIONE DI BILANCIO

Degni 633

1.	La formazione dell'articolo 81 della Costituzione	633
2.	La riforma costituzionale del 2012	640
2.1.	I principi della legge rinforzata	643
2.2.	La legge 243 del 2012	644
3.	Il ciclo della quantificazione degli oneri e il controllo della spesa	650
3.1.	La quantificazione degli oneri nel Governo.	650
3.2.	Le procedure parlamentari di quantificazione degli oneri	652
3.3.	I servizi del bilancio dei due rami del Parlamento	654
4.	L'esigenza di riorganizzare la spesa pubblica	658
4.1.	La <i>spending review</i> : un'occasione per rinnovare le politiche pubbliche	659
4.2.	Il modello dell'OCSE	659
4.3.	Un processo incompiuto	660
4.4.	L'esperienza della <i>spending review</i> in Italia	662
4.5.	Studi e commissioni per riformare la pubblica amministrazione: un breve sguardo al passato	663
4.6.	La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP)	664
4.7.	Il tentativo di riorganizzare i dati di bilancio	665
4.8.	L'esperienza della Commissione tecnica per la finanza pubblica: si apre il	

	cantiere della <i>spending review</i>	667
4.9.	Il processo s'interrompe: criticità della legge 196 del 2009	670
4.10.	I commissari alla <i>spending review</i>	672
4.11.	Diverse metodologie di <i>spending review</i>	674
4.12.	I caratteri essenziali di una vera <i>spending review</i>	678

CAPITOLO IV

IL NUOVO STRUMENTARIO DELLA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO

	<i>Degni</i>	683
1.	Le vicende della legge finanziaria	683
1.1.	La tipizzazione del 1988	684
1.2.	Le tabelle della legge finanziaria	685
1.3.	La copertura della legge finanziaria	687
1.4.	La “terza” e la “quarta” finanziaria (legge di stabilità)	688
2.	Il nuovo strumentario della programmazione di bilancio	691
3.	Il processo di costruzione del bilancio	693
4.	I principali documenti a corredo del progetto di bilancio integrato	697
5.	La significatività del bilancio pubblico	698
6.	Il nuovo bilancio integrato	704
7.	Un esempio: la prima decisione di bilancio senza la legge di stabilità	708
7.1.	L'affollamento del processo decisionale	709
7.2.	Le difficoltà del processo decisionale	715
7.3.	Lo strumentario fine	720
7.4.	Una nuova tipizzazione del bilancio dello Stato	728

CAPITOLO V

LA STRUTTURA DEI BILANCI PUBBLICI

	<i>Turturiello</i>	731
1.	Introduzione	731
2.	Classificazioni delle entrate e delle spese	735
2.1.	Classificazione delle Entrate	736
2.2.	Classificazione delle Spese	737
3.	Gli obblighi a carattere permanente	739
4.	Le gestioni fuori bilancio e i residui	740
4.1.	I residui	744
5.	Gli scopi dell'armonizzazione contabile; il FCDE ed il FPV	745
5.1.	FCDE	748

CAPITOLO VI

I BILANCI DELLE REGIONI

	<i>Albanese</i>	753
1.	Peculiarità dei bilanci delle Regioni	753
2.	L'armonizzazione contabile nelle Regioni	765
2.1.	Il federalismo contabile	765
2.2.	I principi contabili per il settore sanitario	768

2.3.	Pareggio di bilancio	769
3.	Fabbisogni e costi standard nelle Regioni	771
4.	Specificità dei controlli nelle Regioni	774

CAPITOLO VII

I BILANCI DEGLI ENTI LOCALI

Beltrami, Ferri, Ninni

779

1.	Peculiarità dei bilanci degli enti locali	779
2.	L'armonizzazione contabile negli enti locali	787
3.	Fabbisogni e costi standard degli enti locali ricevuto	797
3.1.	La perequazione delle risorse comunali in Italia	799
3.2.	Emergenza finanziaria ed evoluzione delle entrate comunali	802
3.3.	La perequazione attraverso i fabbisogni e le capacità fiscali standard	807
4.	Specificità dei controlli sui bilanci degli enti locali	827
4.1.	Il sistema dei controlli degli enti secondo le disposizioni contenute nel D.Lgs 267/2000 T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali	828
4.2.	Controllo di regolarità amministrativa e contabile	829
4.3.	Controllo strategico	829
4.4.	Controllo sulle società partecipate non quotate	830
4.5.	Controllo sugli equilibri finanziari	831
4.6.	Controllo sulla qualità dei servizi	831
4.7.	Controllo di gestione	832
4.8.	Controlli esterni	834
4.9.	Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali	835
4.10.	Roadmap dei controlli	838
5.	Rendiconti e saldi di rendiconto degli enti locali; indicatori di struttura e di copertura.	854

CAPITOLO VIII

IL CONSOLIDAMENTO DEI RISULTATI DEGLI ENTI TERRITORIALI

Caffù

859

1.	Le politiche di bilancio degli enti territoriali: i vincoli europei	859
2.	Il patto di stabilità interno: analisi evolutiva e risultati	862
3.	Il pareggio di bilancio in Costituzione	870
4.	Il pareggio di bilancio degli enti territoriali e gli strumenti di flessibilità del pareggio	878
5.	Il consolidamento dei conti di cassa degli enti territoriali: strumenti e vincoli	884
6.	Il bilancio consolidato degli enti territoriali.	889

CAPITOLO 9

LE SPESE PUBBLICHE

1. Introduzione. – 2. Teoria ed approccio metodologico. – 2.1. Il ruolo del Valore Pubblico nella programmazione della spesa pubblica: approccio economico-aziendale. – 2.2. La programmazione della spesa pubblica nelle esperienze internazionali. – 3. Il sistema informativo contabile alla base della misurazione della spesa pubblica italiana. – 4. Il percorso normativo compiuto. – 5. Le spese pubbliche: classificazione e focus sulle spese intermedie. – 5.1. La classificazione delle spese pubbliche. – 5.2. I consumi intermedi. – 5.3 Espansione tendenziale delle spese pubbliche; la produttività della spesa pubblica e il limite delle spese pubbliche. – 6. Conclusioni.

Andrea Ziruolo

1. Introduzione.

Con “spesa pubblica” in economia viene individuato il volume di liquidità di provenienza pubblica impiegato dalla Pubblica Amministrazione (PA) per l’acquisizione di beni e/o servizi per il perseguimento di fini pubblici. Al fine della classificazione della spesa come “pubblica” è ininfluente la natura (pubblica o privata) dell’obbligazione contratta dalla PA. Nonostante nel corso dell’ultimo quarto di secolo, sotto l’influenza del New Public Management (NPM) (HOOD, 1991), il legislatore nazionale abbia più volte tentato di introdurre miglioramenti manageriali attraverso espliciti riferimenti a modelli gestionali attinti dall’esperienza operativa delle imprese nel tentativo di incidere sulla cultura e sui comportamenti dei vari attori, in Italia la spesa pubblica è arrivata ad assorbire oltre la metà della ricchezza prodotta nel paese, circa il 55% del PIL. Questo dato, equiparabile a quello della Francia e della Spagna, indica una presenza importante dello Stato e dell’intero sistema pubblico nell’economia nazionale. Presenza che si trasforma in peso/spreco laddove la PA, oltre ad avere bassi livelli di produttività¹, non genera un adeguato Valore Pubblico (VP) (MOORE, 1995; BORGONOV, MUSSARI, 1996; REBORA 1999, 47; DEIDDA GAGLIARDO, 2002, 14; BORGONOV, MUSSARI, 2011, 108, 110; ANSELM, 2014; ZIRUOLO 2016) attraverso la propria azione a fronte delle risorse finanziarie drenate al sistema economico e sociale. Infatti, fondando sui dati Eurostat le considerazioni che seguono, una spesa pubblica molto alta e rigida come quella italiana è causa dell’enorme pressione fiscale a cui cittadini ed imprese sono sottoposti ed a cui nel breve termine sarà difficile porre rimedio considerato che la spesa pubblica è stata ed è ancora sistematicamente superiore alle entrate fiscali. Ciò ha determinato negli anni il formarsi di un elevatissimo debito pubblico. Inoltre, se con VP s’intende il soddisfacimento equilibrato e contemporaneo delle esigenze finali della comunità di riferimento e delle esigenze funzionali dell’ente (DEIDDA GAGLIARDO, 2015, I), occorre analizzare la composizione della spesa erogata e il suo effetto in termini di efficienza, efficacia ed economicità affinché sia valutabile il processo decisionale e operativo degli attori pubblici.

Qualora si circoscrivesse il lavoro alla sola analisi quantitativo-monetaria dei dati economici, le considerazioni che seguono possono solo riscontrare come la spesa

¹ Il riferimento alla produttività esprime la convinzione che l’azione della PA sia finalizzata ad obiettivi di Valore. Laddove non dovesse essere così, ossia gli obiettivi non siano finalizzati alla creazione di Valore, il riferimento dovrà essere all’efficienza, efficacia ed economicità dell’azione pubblica, in quanto la gestione dovrà essere necessariamente orientata al contenimento/riduzione degli sprechi.

nazionale, sebbene sia elevata anche in altri ambiti, è prevalentemente assorbita dal sistema pensionistico, su cui l'Italia detiene il primato europeo, e dall'onerosità del debito pubblico. Con riferimento alla Germania, l'Italia supera dell'11% rispetto al PIL la spesa e, in particolare, spende di più per: difesa, ordine pubblico, organi legislativi, esecutivi e diplomatici, scuola primaria, scuola secondaria e sovvenzioni a settori economici quali i trasporti. Al contrario, in Italia è inferiore a quella sostenuta dalla Germania solamente per l'assistenza ai disoccupati e alle famiglie, nonostante i dati tedeschi sulla disoccupazione e sulla povertà/disagio sociale siano migliori di quelli italiani, e per la spesa universitaria.

Quanto scritto motiva le cause dell'elevata pressione fiscale che, però, a sua volta si riflette viziosamente sul sistema economico disincentivando la produzione e diminuendo la competitività dell'economia nazionale. Inoltre la spesa pubblica in deficit ha portato al formarsi del terzo debito pubblico maggiore del mondo, con la conseguente instabilità finanziaria che caratterizza l'economia italiana e rispetto a cui diventa difficile trovare soluzioni immediate essendo già state applicate le soluzioni di breve termine (il riferimento è alle norme sulla spending review ad oggi emanate) come evidenziato nel cd. primo rapporto COTTARELLI (dal Commissario alla spending review Carlo COTTARELLI, rapporto del 27.03.2014).

Nel lavoro che segue, nel paragrafo 2, si introduce l'approccio metodologico impiegato per l'analisi e descrizione del tema indagato. Il riferimento alla teoria del VP ha consentito al lavoro di presentare uno studio sull'evoluzione dell'azione e della spesa pubblica attraverso i principi dell'Economia Aziendale (Ziruolo, 2016), in modo da comprendere le determinanti della composizione e del volume e, inoltre, di come abbia influenzato la relativa normativa. In più, sono state descritte le politiche che a livello internazionale hanno determinato i migliori risultati nell'ottica di spending review.

Nel paragrafo 3 sono descritti i principi di bilancio affinché sia chiaro il sistema di rilevazione e misurazione della spesa pubblica nazionale. Nel paragrafo 4, invece, è descritta l'evoluzione normativa del sistema informativo della PA evidenziando le ragioni che ne hanno favorito un impianto rivolto anche a finalità statistiche.

Nel paragrafo 5, invece, sono state descritte le principali voci che compongono la spesa pubblica, la comparazione con quella di altri paesi e il tentativo in atto di introduzione di nuovi metodi per una migliore programmazione dell'azione pubblica. Nella descrizione della spesa pubblica è stato ritagliato un *focus* sui "consumi intermedi".

Alle conclusioni, infine, è stata affidata la sintesi delle evidenze affidate alle pagine precedenti.

2. Teoria ed approccio metodologico.

Affinché possa essere condotta una spesa efficiente, efficace ed economica, occorre supportare l'attività di gestione con un valido sistema di programmazione e controllo attraverso cui monitorare ed eventualmente correggere l'azione gestionale in funzione degli obiettivi da perseguire. A tal fine, nel sistema di programmazione occorre inserire elementi di valutazione della performance prevista e poi conseguita che vadano oltre il dato economico-finanziario.

L'evoluzione dell'azione pubblica, che da contenuti meramente adempimentali approda ad obiettivi complessi e maggiormente rispondenti ai bisogni dei destinatari, richiama il tema del VP rispetto al quale indirizzare l'azione amministrativa pubblica. L'obiettivo della creazione di VP enunciato e la possibilità di poterlo predeterminare e governare hanno da sempre visto la partecipazione degli studiosi delle discipline aziendali, i quali, data la

complessità del tema e la dimensione caleidoscopica degli elementi che lo compongono, non sono ancora giunti ad una proposizione univocamente accettata in dottrina (Ziruolo, 2016).

Si pensi solo al differente approccio che sul tema hanno avuto i principali filoni di studi che, superando quello burocratico della PA (Bureaucratic Public Administration), fanno riferimento ad una matrice di studi oggi considerabili più tradizionali, quali quelli del New Public Management (NPM), rispetto a quelli con una matrice più evoluta poiché aspiranti a governare e misurare anche componenti intangibili della performance. Questi filoni sono: il Public Performance Management and Measurement (PPMM) e il Public Value Management and Measurement (PVMM); inoltre, considerando la PA come un soggetto unico ed esclusivo che necessita di chiavi di lettura uniche e di strumenti specifici, a questi studi è riferibile in aggiunta quello della Public Governance (PG) (DEIDDA GAGLIARDO, 2015; ZIRUOLO, 2016).

2.1. Il ruolo del Valore Pubblico nella programmazione della spesa pubblica: approccio economico-aziendale.

Volendo sinteticamente fornire una correlazione tra il tema della gestione della PA e i principali filoni di studi sulla PA (nascita del filone scientifico e approccio) si può scrivere che la Bureaucratic Public Administration (BPA) e il NPM hanno determinato riflessi importanti sull'ordinamento giuridico avendo influito sulla visione del legislatore e, dunque, in modo diffuso sull'operatività della PA in particolar modo locale. Questi studi oggi risultano essere ancora un valido riferimento a cui si sono affiancati approcci più moderni quali: il "Public Performance Management and Measurement", il "Public Value Management and Measurement" e la "Public Governance".

Max Weber, come ricorda BORGONOV (1989), può essere considerato il promotore del filone di studi etichettato come BPA, concependo la PA come "monocratica e burocratica". Mayntz individua Weber come il primo scienziato sociale che "ha inserito la burocrazia nell'ampio processo di razionalizzazione che ha caratterizzato la storia dell'occidente" (MAYNTZ, 1978, 45) e di cui nelle PPAA moderne tali elementi sono ancora presenti (MARCON, 2014, 326).

HOOD (1991), invece, può essere considerato il capostipite del NPM che nasce alla fine degli anni '80 sulla spinta della liberalizzazione del settore pubblico operata dai governi inglesi, statunitensi e neozelandesi con importanti riflessi sulla composizione della spesa pubblica dei rispettivi paesi. Questo filone di studi punta prevalentemente sull'efficienza e sulla razionalizzazione dell'azione della PA, in cui la programmazione razionale individua i risultati da ottenere a prescindere e la PA opera in modo prevalentemente autoreferenziale (CEPIKU, 2005, 98-100).

L'aumento nel corso degli anni della complessità dell'azione pubblica e la maggiore conoscenza del funzionamento della macchina pubblica hanno mostrato i limiti della estrema tecnicità e del forte riferimento contabile delle misurazioni presenti nell'approccio del NPM consentendo ad altri approcci scientifici di emergere come il PPMM. Infatti, pur sorgendo pressoché contemporaneamente al NPM, il PPMM introduce la necessità di superare la misurazione meramente contabile degli input e degli output prodotti dalle PPAA, avendo definito la performance come multidimensionale (BOUCKAERT et al., 1989, 122).

L'opera di Mark Moore (1995), invece, indagando la PA nella nuova prospettiva della creazione di VP dà il via al PVMM. Contemporaneamente al formarsi del PVMM, sorge il

filone di studi sulla PG. I primi contributi sono quelli di Rhodes (1992), di Kickert (1993), di Kooiman e di Van Vliet (1993) e di Bjork e Johansson (1999) che pongono in evidenza la complessità dell'azione della PA e, in particolare, del ruolo dei fattori intangibili e della partecipazione condivisa alla creazione di VP.

Avendo adottato il riferimento sul tema offerto da Mark Moore (1995), le aspettative della comunità amministrata diventano il fulcro dell'azione amministrativa consentendo di affermare che la missione istituzionale della PA è la creazione di VP a favore della comunità amministrata che si compone di utenti, di specifici servizi, di stakeholder e di cittadini.

Ne consegue che si ha creazione di Valore Pubblico quando una PA riesce a gestire in maniera razionale le risorse economiche a disposizione e a valorizzare il proprio patrimonio intangibile in modo funzionale al soddisfacimento delle esigenze sociali degli utenti e degli stakeholder (prospettiva); ad essi, così come già richiamato occorre includere anche i cittadini in generale a cui i servizi devono essere comunque rivolti a “prescindere dalla fruizione diretta” degli stessi (MARCON, 2011, 216). Tale schema concettuale dei destinatari dei servizi a cui occorre erogarli, osservando i più classici concetti di efficienza, efficacia ed economicità, “si propone di temperare la logica aziendale di valutazione dell'attività amministrativa con una valutazione più generale delle capacità effettive dell'organizzazione della PA di perseguire le finalità istituzionali” (Valotti, 2000, pp. 50-51).

Come già richiamato in altri lavori (ZIRUOLO, 2000, 2005, 2008, 2016) il Valore Aziendale, e dunque anche quello Pubblico, si persegue declinando in operativi i propri programmi strategici che esprimono il valore a cui tendere. Il VP Istituzionale, ossia il valore verso cui converge unitariamente la PA in generale e dunque anche quella locale, si ottiene quando si arriva a conseguire le missioni istituzionali contenute nel programma di governo e negli indirizzi delegati da forme di governo sovraordinate (REBORA 1999, 47; DEL BENE, 2009, 96-98).

Il VP mira a soddisfare i bisogni del territorio amministrato tramite una gestione razionale delle risorse economiche e un approccio valorizzatore delle risorse intangibili della PA, in modo funzionale allo sviluppo economico e sociale del territorio così come previsto all'art. 119 della Costituzione italiana.

Rispetto alle teorie sopra richiamate la letteratura ha individuato cinque “condizioni abilitanti” (DEIDDA GAGLIARDO, 2015 46 e 98) per una gestione che temperi l'equilibrio tra efficienza e rispetto delle finalità sociali dell'azione pubblica; esse sono:

1. Condizioni abilitanti di tipo istituzionale;
2. Condizioni abilitanti di tipo politico;
3. Condizioni abilitanti di tipo tecnico-manageriale;
4. Condizioni abilitanti di tipo civico;
5. Condizioni abilitanti trasversali.

La loro individuazione e declinazione in condizioni abilitanti (DEIDDA GAGLIARDO, 2015, 336), non significa immediato successo delle iniziative da porre in essere. Infatti, le azioni da realizzare potrebbero scontrarsi con gli ostacoli alla creazione di valore presenti nel sistema pubblico, inteso nella sua accezione più ampia. Essi sono indissolubilmente legati al contesto ambientale che per sua natura è mutevole e, pertanto, anche loro presentano elementi di refrattarietà al momento non tutti catalogabili.

La risposta agli ostacoli richiamati, oltre ad essere riposta in un comportamento più orientato all'integrità dei vari attori rispetto al ruolo che ricoprono, è in parte affidata alla recente normativa in materia di trasparenza e anticorruzione che però non riesce ancora ad

afferinarsi come negli auspici del legislatore quale diga alla corruzione ed agli sprechi. Inoltre, in questa prima fase, le leggi sulla trasparenza (d.lgs. n. 33/2013 e smi) e sull'anticorruzione (d.lgs. n. 39/2013 e smi), tendendo a burocratizzare ulteriormente la gestione degli EELL, determinano una perdita di efficienza e di qualità dei servizi, contribuendo involontariamente alla disaffezione dei cittadini verso la partecipazione alla vita pubblica. Occorre anche considerare che, nonostante siano chiare le azioni da intraprendere per generare VP, non sempre sono perseguibili.

2.2. La programmazione della spesa pubblica nelle esperienze internazionali.

Le esperienze ispiratrici dei sistemi di programmazione della spesa pubblica e del relativo controllo prendono avvio a partire dagli anni '50 negli Stati Uniti (secondo un modello di Planning, Programming, Budgeting System (PPBS)) in cui la logica di programmazione è di tipo razionale/incrementale (Canaletti, Morgese, p. 56). A seguire, in Gran Bretagna vengono riprese e sviluppate le innovazioni delle prime analisi costi-benefici legate al Program Budgeting (Novick, 1966), introdotte per la prima volta durante l'amministrazione del 36° presidente degli USA, Lyndon Johnson. Tali influenze giungono nella PA italiana negli anni '70 per poi trovare una più convinta diffusione tra gli anni '80 e '90, attraverso la Programmazione di Bilancio, a seguito delle riforme che sul tema sono state introdotte e che hanno assorbito i contenuti di una letteratura sempre più nutrita e di valore. Negli anni '80 gli scritti non solo economico-aziendali (Borgonovi, 1984; Marcon, 1986; Marchi, Farneti, Maticena, 1990) ma anche e soprattutto di natura giuridica (Giannini, 1970, 1986), pur assumendo ancora una dimensione pionieristica nel panorama della PA nazionale, riuscirono a creare i presupposti per le riforme che a far data dall'8 giugno 1990, con l'emanazione della legge n. 142, iniziarono a ridisegnare l'organizzazione e i processi decisionali della PA centrale e locale.

Nella ricostruzione degli studi nazionali ed internazionali, che nel corso del novecento si sono susseguiti (DEL VECCHIO, 2001, 61–64), quelli manageriali internazionali sui sistemi di Programmazione, Controllo e Valore (PCV) della PA, e in particolare sulla misurazione dei suoi risultati e dalle sue applicazioni alle Municipal Activities (Ridley, Simon, 1943).

Tali studi crearono le condizioni affinché si affermasse la “pianificazione razionale” attraverso le logiche del PPBS delle PA statunitensi che lasciarono il passo al Program Budgeting dopo aver avviato ricerche sulle tecniche di misurazione dei risultati pubblici (HATRY, FISK, 1971), e i tentativi di incorporarne principi e strumenti nei processi di gestione delle PA (WHOLEY, 1983) che però, negli anni successivi, avendo determinato una ipertrofia nella ricerca di oggetti da misurare ne segnarono il declino. Citando Poister e Streib (1999, 326), si determinò la cd “sindrome DRIP” (Data Rich but Information Poor), che afferma l'inutilità dei sistemi di misurazione esteticamente affascinanti ma opachi nell'oggetto da rilevare.

Nonostante le difficoltà incontrate, gli studi proseguirono nella ricerca di soluzioni alle difficoltà che emergevano nella gestione della PA ed a cui conseguivano performance non soddisfacenti della stessa, rinvenibili in gravi sprechi di risorse pubbliche. Circostanza, quest'ultima, non più sostenibile dai governi come testimoniano le due crisi economiche registrate a livello mondiale negli anni '70 e che, a partire dalla Gran Bretagna sotto il governo (1979-1990) della “lady di ferro”, Margareth Thatcher, diedero il via ad un'importante stagione di riforme in cui la PA britannica intervenne fortemente sulla riduzione della spesa pubblica adottando e affermando quanto negli USA aveva introdotto l'amministrazione Johnson (program budgeting). Questa nuova condizione consentì, a

metà degli anni '80, l'affermazione del NPM che coinvolse, oltre alla già richiamata Gran Bretagna, anche la Nuova Zelanda, l'Australia e gli stessi USA, in quanto anglofoni e appartenenti alla stessa matrice culturale rispetto agli studi manageriali sulla pubblica amministrazione (Guthrie et al., 1996). Hood al riguardo scrisse che: “a shift towards greater competition both between public sector organizations and between public sector organizations and the private sector” (HOOD, 1995, 97).

L'irruzione nel sistema pubblico del NPM ha determinato l'adozione da parte della PA, in Italia a partire dagli anni '90, di modelli gestionali e tecniche appartenenti al mondo delle imprese e note agli studi di management che ne hanno spinto l'adozione con gli adeguamenti che di volta in volta si sono ritenuti opportuni.

Si è visto che nella letteratura relativa alla PA il sistema di programmazione è funzionale all'approccio manageriale introdotto dalla legislazione degli anni '90, conseguenza dell'avvento del NPM anche in Italia (ad esempio, nella PA centrale, a far data dal 2014, la Ragioneria Generale dello Stato ha avviato la sperimentazione dello “*zero base budgeting*” (ZBB) o bilancio a base zero, il cui approfondimento è rinviato al paragrafo 5.2.). Così come evidenziato in dottrina e così come disciplinato nella legislazione che è seguita agli anni '90, il sistema di PCV diventa una scelta obbligata per poter rispondere alle esigenze di governare l'incertezza insita nel futuro attraverso il contenimento dei rischi e sulla conservazione o creazione di nuovo VP (FLAMHOLTZ, 2002, ROMOLINI, 2009). In più, il sistema di PCV richiede la presenza di determinate condizioni, definite “abilitanti” (NISIO, DE CAROLIS, LOSURDO, 2013), affinché supporti concretamente la creazione di Valore.

Il percorso di razionalizzazione descritto risponde solo in minima parte ad un progetto rivolto alla creazione di Valore, perseguendo di fatto il solo obiettivo di recupero di somme a favore del bilancio dello Stato e delle proprie amministrazioni territoriali ed in cui il termine razionalizzazione colpisce imprese pubbliche che rispondono a requisiti di fatto quantitativi, lasciando alla responsabilità degli amministratori pubblici la responsabilità di motivare l'eventuale conservazione di una partecipazione. Il percorso della spending review italiana, causa il contesto politico-sociale in cui è stata concepita ha portato ad operare una valutazione della spesa pubblica diversamente da quanto fatto da altri Paesi che si sono mossi ben prima. Nello studio dell'OECD (2011) su “*typology and implementation of spending reviews*” l'analisi condotta su Australia, Canada, Finlandia, Giappone, Olanda e Regno Unito ha portato ad una suddivisione dei contenuti della spending review in funzionale e strategica (Ziruolo, 2016):

- A. l'analisi *funzionale*, basandosi sul concetto di efficienza, tenta di identificare nuove modalità di efficientamento e di incremento della produttività per ottenere gli stessi risultati con minori risorse come nel caso della Finlandia con il programma rubricato “*Productivity Programme*” (2005-15). Un ruolo centrale del programma finlandese è la formazione continua del personale dipendente e la tensione all'innalzamento tecnologico della PA;
- B. l'analisi *strategica*, identificando le aree di intervento prioritarie per il Governo, porta ad una ricollocazione delle risorse tra programmi e/o ad un ridimensionamento della spesa pubblica aggregata. I riferimenti sono ai seguenti atti:
 1. l'Australia con il “*Comprehensive expenditure review*” definisce le proprie policy e le trasferisce nel proprio bilancio attraverso un altro documento denominato “*Strategic review*” (2007). L'obiettivo è quello di condurre una review delle aree di spesa e policy più rilevanti sia a livello di programma sia di portafoglio in linea con le priorità del Governo;
 2. il Canada con il “*Program Review*” ha operato una razionalizzazione della spesa

in modo mirato dal 1994, riposizionando il contenuto della spesa pubblica formalizzata nel Programma in relazione al documento di “Strategic review” con cui i ministri riformulano la strategia dei propri dicasteri all’unità collegiale del Governo affinché la faccia propria in tutto, in parte o la rigetti;

3.l’Olanda, dopo un periodo di sospensione delle politiche di spending review, nel 2009 ne riprende il percorso attraverso un programma rubricato “Interdepartmental policy reviews” che a fine 2011 ha determinato un risparmio della spesa pubblica di 35 miliardi di euro. La policy olandese è stata quella di stabilire tetti di spesa per i vari ministeri, generalmente per quattro anni, con la possibilità di riallocazione delle risorse anche in periodi intermedi. Il processo accennato si concentra sul miglioramento continuo nella realizzazione delle attività piuttosto che sul taglio della spesa;

4.il Giappone ha avviato il suo programma di “Spending Review” dal 2009 ottenendo a fine 2012 una contrazione della spesa di ben 42 miliardi di dollari pari al 40% della propria spesa corrente. Il programma e la realizzazione della spending review giapponese viene affidata ad una unità governativa presieduta dal primo ministro e analizza le revisioni di ciascun programma che vengono assegnate a delle task forces costituite dai Ministri competenti dei programmi oggetto di revisione, da soggetti politici e anche da esperti provenienti dal settore privato. La discussione interna alla task force avviene in pubblico secondo una scaletta predeterminata. I risultati delle valutazioni e delle revisioni effettuate dal Governo vengono accolte in sede di redazione del bilancio (TANAKA, 2011). Lo stesso percorso viene seguito anche dalle amministrazioni locali. Il punto di forza di questa azione, coerentemente ai valori della cultura orientale, è la condivisione delle scelte ad ogni livello;

5.il Regno Unito, dal 1998 ad oggi, ha posto la “Spending Review” al centro dell’intero processo di programmazione e di budgeting governativi. L’analisi condotta e le azioni conseguenti sono fortemente pervasive; inoltre, si caratterizzano per il coinvolgimento individuale ai diversi livelli decisionali, la sistematicità e ripetitività dell’azione di monitoraggio. Inoltre, viene collocata all’interno di un vero e proprio processo di “performance management” sugli obiettivi della PA i quali, dopo essere stati assegnati, sono revisionati e riformulati periodicamente. L’attività descritta si configura come uno strumento di pianificazione strategica di lungo periodo, avente l’obiettivo di assicurare che tutti i livelli di spesa predeterminati siano congrui e non determinino deficit sul bilancio. Il risparmio complessivo registrato a dicembre 2007 nel settore pubblico è stato pari a 23.180 miliardi di sterline, contro i 21.480 miliardi programmati (sito dell’HM Treasury).

Rispetto alla breve descrizione dei programmi di spending review sopra richiamati, il programma nazionale dopo una lunga stagione di tagli lineari, dal 2014 ha iniziato ad operare tagli mirati contando sul supporto della struttura affidata al coordinamento del Commissario straordinario alla revisione della spesa ma di cui non è possibile indicare alcun risultato se non quello di poter iniziare a collocare anche la policy italiana tra quelle che si fondano sull’analisi strategica di cui però gli obiettivi di performance da declinare sull’intera organizzazione centrale e periferica sono ancora in fase di definizione (il principale riferimento è ai fabbisogni standard e al criterio dello ZBB sopra richiamato).

3. Il sistema informativo contabile alla base della misurazione della spesa pubblica italiana.

Con l'entrata a regime del nuovo sistema informativo-contabile armonizzato per la PA, si può sentenziare che il precedente sistema sia sostanzialmente fallito poiché mai sostenuto fino in fondo dai destinatari e disturbato dai continui interventi legislativi conseguenti alle varie emergenze finanziarie vissute dal Paese. Queste, infatti, si sono riflesse sulla gestione del bilancio facendo focalizzare l'attenzione sulla leva delle entrate e non su quella delle spese che, stante l'immediata rigidità strutturale delle stesse, ne richiedeva comunque la copertura. Ne è conseguito un *modus operandi* nel quale l'impianto contabile non ha mai educato gli attori al suo corretto impiego nei processi decisionali auspicati dal legislatore. Tutto ciò, inoltre, al posto di adeguare alle criticità registrate la corretta applicazione del sistema e dei suoi strumenti, ha fatto sì che venisse rimesso in discussione nei modi che si descriveranno, per rivolgersi a un sistema contabile più complesso quale quello in vigore che, stante l'attuale carenza di risorse umane e finanziarie in particolare sulle amministrazioni locali, ad avviso di chi scrive, non riuscirà laddove il progetto informativo contabile precedente è mancato, anche se porrà un freno ai comportamenti manageriali elusivi registrati negli ultimi anni. Infatti, poter disporre di un principio contabile, quale quello della "competenza finanziaria potenziata" significa dare maggiore certezza all'importo del dato contabile; sempreché il legislatore contenga le eccezioni al principio generale per non minarne l'efficacia.

Soprattutto per la pochezza dei risultati ottenuti dal precedente ordinamento contabile nel garantire il controllo dei conti pubblici (il rapporto PIL/debito pubblico dal 1980 a oggi è passato dal 54% a oltre il 130%), l'Unione Europea ha preteso che venisse applicato l'art. 104 del Trattato istitutivo dell'UE sull'armonizzazione dei sistemi contabili. Il percorso, che ha portato la PA ad adottare l'armonizzazione contabile richiamata, si presenta ancora lungo e irto di ostacoli se si considera l'attuale momento storico di contingentamento delle disponibilità finanziarie delle PPAA. Mentre a favore dell'attuale processo riformatore è che dal 2011, esperienza unica in Italia, l'introduzione di una norma è stata prima sperimentata e poi applicata.

Con la riforma apportata dalla legge costituzionale n. 3/2001 e dalla legge n. 131/2003 e la legge costituzionale n. 1/2012, il legislatore nazionale ha novellato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, introducendo nell'ordinamento giuridico il principio di pareggio del bilancio (Ziruolo, 2015), avente carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole dell'Unione Europea in materia economico-finanziaria. Attraverso le regole che di anno vengono definite dal Governo attraverso il Parlamento (legge di bilancio, oggi legge di stabilità) sulla sua composizione sono perseguite le principali manovre per il contenimento della spesa pubblica e del debito pubblico (Golden Rule²). Altro tema fortemente impattante sul sistema contabile è quello della richiamata armonizzazione, di cui alle leggi nn. 42/2009 e 196/2009 e al D.Lgs. n. 118/2011, che apre a immediati scenari di revisione dell'ordinamento contabile dei vari comparti della

² La "Golden rule" (regola aurea) associa alla dinamica del debito le regole previste dal Patto di Stabilità in modo che il rapporto debito/PIL non cresca nel periodo di riferimento, anzi decresca in modo più pronunciato per i paesi più indebitati al fine di metterli al riparo dalla ritorsione dei mercati.

La definizione di "Golden rule" è conseguente alle politiche di bilancio, applicate con un certo successo, dal ministro britannico delle finanze, Gordon Brown, durante il periodo di governo di Margaret Thatcher.

PA, dei principi contabili e del relativo sistema dei controlli.

In tale contesto, il ruolo degli attori del processo di riforma contabile richiamato auspicabilmente condiziona la norma futura, si consideri che la riforma verrà gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e non più dal Ministero dell'Interno così come avvenuto finora. Infatti, già attraverso il framework, emanato dall'Osservatorio sulla contabilità e la finanza degli enti locali in data 4 luglio 2002, venne tracciato il percorso della disciplina contabile nazionale verso l'armonizzazione anche se l'affermazione del principio di competenza finanziaria potenziata stride con quanto era stato fissato a livello sovranazionale (CAPERCHIONE, STECCOLINI, 2000; ALVINO, 2005; CAPERCHIONE, 2005; FARNETTI, POZZOLI, 2005; ANESSI PESSINA et al., 2008) dal Public Sector Committee (PSC), di cui fanno parte la maggior parte degli ordini professionali del mondo e la totalità di quelli a economia avanzata, attraverso un corpus di principi contabili internazionali denominati International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) che punta ad un sistema contabile prevalentemente *accrual*.

Tale scelta non è di poco conto, poiché con essa il Comitato ha deciso di promuovere a livello mondiale, e per tutti i livelli della pubblica amministrazione, la strada della contabilità economica. In Italia gli IPSAS hanno trovato solo un parziale recepimento (BONETTI, 2010).

4. Il percorso normativo compiuto.

Con il fine di fornire ai vari organi di governo dell'Unione Europea e dei paesi aderenti un sistema di informazioni per decidere e, dunque, amministrare (Simon, 1977), l'armonizzazione dei sistemi contabili pubblici trova le proprie origini nell'inadeguatezza dei meccanismi di governo e di consolidamento delle informazioni contabili delle diverse amministrazioni pubbliche locali, nazionali ed europee. Ogni amministrazione pubblica, infatti, al momento dispone di propri principi e metodologie di rilevazione, con conseguente eterogeneità delle modalità di rappresentazione anche tra enti appartenenti allo stesso comparto (su tutti le regioni e gli enti locali) (Ziruolo, 2014; Deidda Gagliardo, 2014).

Il sistema di armonizzazione in analisi nasce anche con il fine del monitoraggio statistico della spesa pubblica. Questa circostanza emerge anche dalla lettura del piano dei conti dove è stato privilegiato il finalismo statistico dell'impianto. Inoltre, nel non aver virato verso un sistema di tipo *accrual* per gli enti locali, non si può disconoscere il corredo genetico finanziario a garanzia dei comportamenti nell'utilizzo delle risorse pubbliche (Ziruolo, 2006, 2013, 2016).

Tralasciando i metodi e sistemi contabili impiegati dalle PPAA, il riferimento al nuovo ordinamento armonizzato verrà approfondito rispetto al processo di omogeneizzazione dei metodi e dei sistemi contabili delle diverse Amministrazioni pubbliche, teso a ottenere informazioni omogenee e concordanti, al fine di collegarle attraverso la connessione a un "linguaggio contabile unico".

Infatti, attraverso l'omogeneizzazione dell'eterogeneità informativa è possibile perseguire, più in generale, le seguenti finalità:

- a) consentire comparazioni contabili:
 1. lineari, ovvero tra PPAA dello stesso tipo e dello stesso livello di governo all'interno delle linee di confine nazionali, anche al fine di individuare e utilizzare i cosiddetti "standard" necessari per l'attuazione del federalismo;

2. trasversali, ovvero tra PPAA dello stesso tipo e dello stesso livello di governo ma di diversi contesti locali o nazionali;
- b) consentire consolidamenti contabili:
 1. orizzontali di ogni PA con i soggetti che a vario titolo orbitano nella sua sfera istituzionale d'azione;
 2. verticali delle PPAA dello stesso livello di governo nei livelli di governo superiori;
 3. misti per aree tematiche omogenee (ad esempio i conti di territorio su materie quali istruzione, sanità, ecc.) di PPAA di diversi livelli di governo;
- c) consentire un nuovo e più efficace dialogo:
 1. tra PPAA per scopi di crescita, sinergia, coordinamento;
 2. con i vari stakeholder tramite un linguaggio contabile trasparente, per fini di accountability sull'utilizzo delle risorse pubbliche;
- d) consentire di ottenere informazioni utili:
 1. per una migliore governance della singola PA da parte dei suoi organi politico-tecnici;
 2. per accrescere l'efficacia sia degli indirizzi e dei controlli sulle politiche europee da parte delle Istituzioni competenti, sia del rispetto degli obiettivi e dei vincoli di finanza pubblica da parte delle PPAA dei vari paesi (il tutto al fine di contenere i disavanzi attraverso il controllo della spesa) (DEIDDA GAGLIARDO, 2013).

L'armonizzazione delle contabilità pubbliche dei diversi livelli di governo differisce dall'uniformazione delle contabilità nazionali in relazione al Sistema Europeo dei Conti 1995 (SEC 95). L'art. 3 della Direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, impone agli stessi di dotarsi "di sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme del SEC 95".

Al primo livello di governo, rientrante nel posizionamento di natura informativo-gestionale, sono ascrivibili le finalità c)-d)1; al secondo, rientrante nel posizionamento di carattere informativo-statistico, è riconducibile la finalità d)2; entrambi poi perseguono gli scopi a), b) e su questi debbono conciliarsi.

I due livelli indicati seguono poi un doppio percorso normativo di armonizzazione contabile:

- di matrice comunitaria quello avente carattere informativo-statistico;
- di matrice nazionale quello avente carattere informativo-gestionale.

Il percorso normativo di matrice comunitaria e carattere informativo-statistico prende avvio con il regolamento comunitario n. 2223/1996, relativo al "Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità": esso può essere annoverato come la prima pietra del percorso normativo di armonizzazione statistica. Infatti, l'istituzione del SEC 95 ha inteso definire uno schema contabile nazionale comune, alimentato da ogni amministrazione pubblica, in grado di consentire comparazioni contabili trasversali tra i diversi stati europei membri e, in prospettiva, andando a sostituire il codice SIOPE che ancora oggi alimenta per l'Italia questo particolare sistema informativo.

Il percorso normativo di matrice nazionale e carattere informativo-gestionale, invece, trova una prima tappa nel d.lgs. n. 170/2006, denominato "Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131"; tale norma ha inquadrato l'ambito di applicazione

dell'armonizzazione e ha operato una verifica, preliminare e non vincolante, dei principi già esistenti nelle normative contabili relative a regioni ed enti locali: come dichiarato all'art. 1, il focus è costituito dalla "omogeneità dei bilanci e dei sistemi di rilevazione contabile delle regioni e degli enti locali, rispetto al bilancio dello Stato e le conseguenziali procedure di consolidamento dei conti pubblici anche ai fini di garanzia degli equilibri di finanza pubblica e del rispetto del patto di stabilità e crescita".

Il percorso normativo di matrice nazionale e carattere informativo-gestionale prende un nuovo e più deciso slancio con la legge n. 42/2009, contenente la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione". Tale norma ha definito i principi contabili alla base dell'armonizzazione regionale e locale allo scopo di favorire la redazione di bilanci regionali e locali secondo criteri predefiniti e orizzontalmente uniformi, oltre che verticalmente coerenti con quelli statali.

Il percorso normativo di matrice nazionale e carattere informativo-gestionale prosegue con la legge n. 196/2009, denominata "Legge di contabilità e finanza pubblica", con cui sono state poste le basi per la definizione, tramite successiva legislazione delegata, di comuni schemi di riclassificazione e consolidamento dei bilanci, di termini temporali per la presentazione e approvazione dei bilanci in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, e di regole contabili per uniformare i comportamenti contabili.

Al riguardo, la Ragioneria Generale dello Stato individua due diverse direzioni d'azione: un decentramento di funzioni politiche e amministrative verso la periferia e un primo coordinamento di alcune fondamentali funzioni statali centrali verso l'Unione Europea.

Ne consegue che il percorso normativo di matrice nazionale e carattere informativo-gestionale viene scisso in un doppio binario attuativo:

- A. binario attuativo centrale nella legge n. 196/2009 è contenuta la delega al governo per l'adozione di successivi decreti legislativi attuativi dell'armonizzazione contabile delle altre pubbliche amministrazioni, con l'esclusione di regioni ed enti locali;
- B. binario attuativo territoriale nella legge n. 42/2009 è contenuta la delega al governo per l'adozione di successivi decreti legislativi attuativi dell'armonizzazione contabile delle regioni e degli enti locali.

Il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", definisce la cornice e i principi fondanti dell'armonizzazione contabile demandando la definizione dei dettagli applicativi ai decreti attuativi. Il d.lgs. n. 118 è finalizzato a favorire la produzione di informazioni contabili armonizzate per consolidare i conti delle aa.pp., sia orizzontalmente tra loro e al loro interno, sia verticalmente tra loro e verso lo Stato e con l'Unione Europea di ognuna delle amministrazioni territoriali.

5. Le spese pubbliche: classificazione e focus sulle spese intermedie.

5.1. La classificazione delle spese pubbliche.

Dopo aver argomentato la necessità di un sistema di regole contabili uniforme per poter meglio informare il governo nazionale affinché possano essere assunte decisioni sempre più consapevoli, prima di dare rilevanza alla dinamica della spesa pubblica, di seguito si descrive la classificazione della spesa pubblica; essa è classificata in base:

- A. all'ente che le sostiene suddividendole in spese:
 1. *statali* se sostenute dallo Stato;
 2. *locali* se sostenute dagli enti pubblici territoriali;
- B. allo scopo che finanziano e, pertanto, possono essere spese:
 1. di *governo* se sostenute per far fronte ai compiti istituzionali di governo per il funzionamento degli apparati costituzionali. Questa spesa può essere ulteriormente scomposta in spese:
 - *per l'organizzazione politica dello Stato* se riguardanti il funzionamento degli organi costituzionali;
 - *per la sicurezza* se relative all'ordine pubblico interno;
 - *per lo sviluppo economico e sociale* se rivolte a sanità, istruzione, giustizia;
 - *di esercizio* se sostenute per il conseguimento delle entrate come la riscossione delle imposte, gli interessi passivi del debito pubblico;
- C. alla loro ripetibilità nel tempo che, pertanto, consente di suddividerle in spese:
 1. *ordinarie* se sono prevedibili e si ripetono in ogni esercizio finanziario; servono per coprire le spese della pubblica amministrazione;
 2. *straordinarie* se vengono sostenute in circostanze imprevedibili e comunque *una tantum*;
- D. alle norme giuridiche che le regolano e che le classificano come spese:
 1. *obbligatorie* se devono essere effettuate coattivamente dall'ente, in quanto sono costi dei servizi indispensabili; il loro importo è stabilito dalla legge;
 2. *facoltative* se si lascia al governo la facoltà di pagarle o meno e di stabilirne importo e limiti;
- E. infine, in rapporto alla loro destinazione economico-gestionale che le classifica in spese:
 1. *correnti*, che esauriscono i loro effetti in un esercizio finanziario e si dividono in:
 2. *di gestione*, attraverso cui si dà copertura alle spese della pubblica amministrazione e la produzione dei servizi pubblici;
 3. *di trasferimento*, aventi la funzione di trasferire ricchezza dai soggetti con maggior reddito a quelli meno abbienti (spese di assistenza, pensioni e disoccupazione), non costituiscono aumento di ricchezza;
 4. *in conto capitale*, con cui si individuano le spese di investimento per la costruzione di opere pubbliche e private. Queste spese, a loro volta, possono essere ulteriormente classificate in spese:
 - *amministrative* che riguardano le spese di amministrazione generale, spese di sicurezza e giustizia.
 - *produttive*, che riguardano la costruzione di infrastrutture come trasporti e viabilità.
 - *di redistribuzione*, rivolte all'accrescimento del reddito dei cittadini meno abbienti facendo diminuire quello dei cittadini più ricchi.

5.2. I consumi intermedi.

Scorrendo i dati ISTAT sul bilancio delle AAPP aggiornati al 3° trimestre 2016, il valore sempre più incidente sulla spesa pubblica italiana è quello relativo alle pensioni. Come già

anticipato, altra componente pesante nel paniere della spesa pubblica è quella per interessi per via del rialzo degli spread che in Italia sono stati determinati dalla crisi dei debiti sovrani a far data dal 2012, anche se le politiche della BCE relative al “*quantitative easing*” (QE) ne hanno ridotto (3° trimestre 2016) l’ammontare di ben 11 miliardi di euro rispetto al relativo periodo 2012. Nonostante ciò, l’andamento della spesa pubblica nazionale continua a determinare una bassa crescita strutturale del Paese (4 miliardi di euro per investimenti) in quanto, aumentando più che proporzionalmente nella sua componente corrente, neutralizza gli effetti positivi del minor costo del denaro aumentando di quasi il doppio (19 miliardi di euro) nello stesso periodo. L’incremento è da imputare all’andamento delle spese intermedie (2 miliardi di euro) ed alle prestazioni sociali (19 miliardi di euro), mentre si registra una diminuzione del costo del lavoro pubblico (3 miliardi di euro).

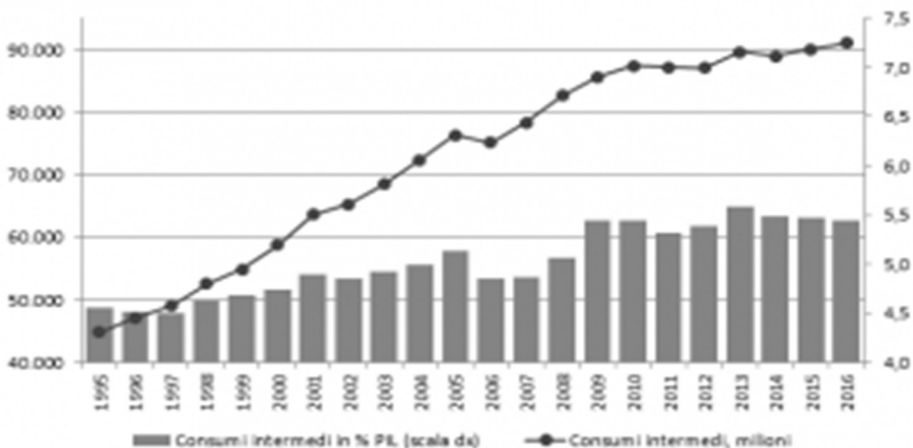
In particolare, richiamando la relazione del 20.03.2017 dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio, negli ultimi anni è stata registrata una differente dinamica della spesa. Inoltre, quest’ultima presenta anche una differente combinazione che riguarda in particolare i consumi intermedi. Questi, individuano le spese sostenute dalla PA per l’acquisto di beni e servizi necessari all’assolvimento delle proprie funzioni. Il termine “consumi intermedi” è tipico della contabilità dello Stato e non della PA locale, se non per vie indirette. Infatti, soprattutto nel passato in occasione di tagli lineari, il legislatore nazionale parlava di consumi intermedi riferendosi anche alla PA locale.

Nell’arco del periodo 1995-2015 la spesa per consumi intermedi è aumentata di 38 miliardi di euro per arrivare nel 2016 ad attestarsi sulla cifra record di 91 miliardi di euro, pari al 5,4% del PIL e all’11,9% della spesa al netto degli interessi. Il trend nel periodo 1995-2008 ha segnato una crescita media di 4,8 punti percentuali, il periodo successivo “solo” di 1,2 punti percentuali (v. Figura 9.1).

Figura 9.1

Spesa per consumi intermedi delle Amministrazioni pubbliche - anni 1995-2016

(valori in milioni di euro e in percentuale del PIL)

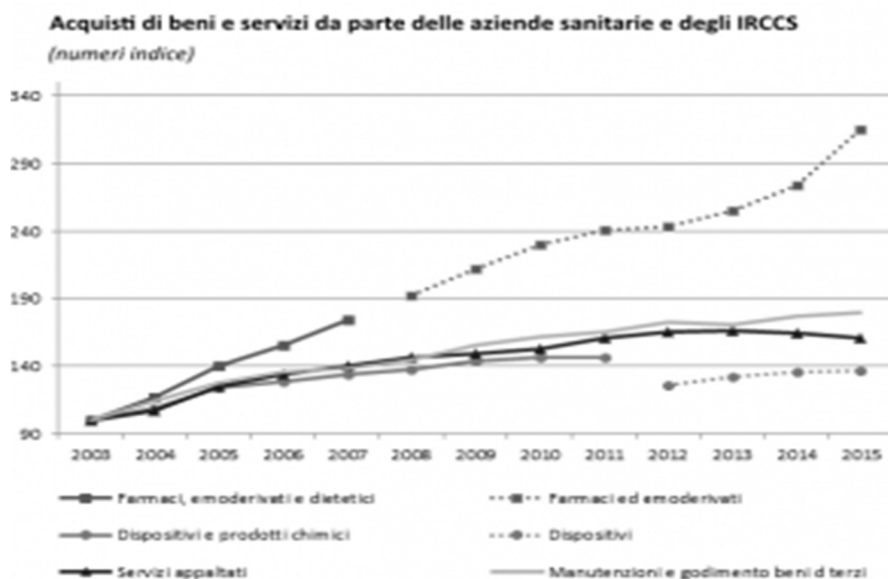


Volendole riclassificare in funzione della PA che le ha sostenute, la quota maggiore di consumi intermedi è stata impiegata dalla PA locale che è riferibile oltre che a Regioni ed enti locali in particolare modo al Sistema Sanitario regionale che nel periodo considerato

ha registrato una crescita sistematica (Figura 9.2). Oltre agli Enti sanitari, il conferimento di specifiche funzioni in materia ambientale a Enti locali e Regioni ha fatto sì che lievitasse anche la spesa per la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Dal 1995 al 2015 la spesa per acquisto di beni e servizi è cresciuta del 137,5% nelle Amministrazioni Locali, del 34,3% nelle Amministrazioni Centrali e del 18,4% negli Enti Previdenziali evidenziando quanto abbiano inciso le spese per sanità e ambiente sui consumi intermedi delle Regioni e degli Enti Locali italiani. Questa circostanza ha fatto crescere il peso relativo della spesa locale rispetto a quella sostenuta dagli altri due comparti al 74,7% della spesa complessiva registrata a fine 2015. Nel 1995 il peso relativo della spesa locale era del 62,3% del totale.

Nell'analizzare la spesa intermedia nell'ambito delle funzioni svolte dalla PA, il peso relativo della spesa sanitaria nel 2015 è pari al 35,8% del totale contro il 22,3% della spesa sostenuta nel 1995. L'incidenza dei servizi generali è diminuita di 11,8 punti percentuali passando dal 28% del 1995 al 16,2% del 2015. La protezione dell'ambiente, su cui incide la gestione dei rifiuti sopra richiamati, nel periodo considerato registra un incremento aumentando dal 7,6% al 12,8%. Dato significativo è invece la riduzione della spesa per l'istruzione di ben 2,2 punti percentuali tra il 1995 (10,1%) e il 2015 (7,9%) che se pesato rispetto al valore della spesa per l'istruzione del 2015 denuncia una contrazione delle risorse destinate all'istruzione di quasi 22 punti percentuali.

Figura 9.2



Quanto scritto, denuncia anche l'inefficacia dei sistemi di controllo sulla spesa su cui, ad avviso di chi scrive, occorre dare nuovo vigore. Al riguardo, come già anticipato nel paragrafo 2.2, al fine di meglio razionalizzare la spesa del comparto centrale della PA, superando la logica della spesa storica a favore di quella rivolta alla programmazione, la RGS ha dato avvio nel 2014 alla sperimentazione di un "bilancio a base zero" previsto dal comma 1 dell'art. 21 della legge n. 243/2012. Condotta da un gruppo di lavoro interministeriale tra MEF e Ministero degli affari esteri, la sperimentazione non aderisce rigorosamente all'approccio dello ZBB avendo preso a riferimento il modello della

“giustificazione al primo euro” previsto dalla legge organica delle finanze pubbliche (LOLF) francese: “*justification au premier euro*”. Pertanto, pur riprendendo gli elementi essenziali della riconsiderazione negoziata degli stanziamenti dei programmi, è flessibile alle esigenze e vincoli complessivi di bilancio.

La caratteristica principale dello ZBB sta nel ricostruire la programmazione del bilancio ripartendo sempre da “zero”. Questa peculiarità è inoltre coerente rispetto al programma di *spending review* avviato in tutto il comparto pubblico. Infatti, il porre al centro della negoziazione tra richiedente e finanziatore il contenuto dei prodotti e dei servizi rispetto alla sostenibilità dei programmi deliberati, dovrebbe spingere verso la loro oculata realizzazione. In più, oltre a meglio razionalizzare la spesa nei suoi contenuti operativi, essendo richiesto di stabilire anche le priorità dei singoli programmi, i soggetti decisori non potranno più operare senza tenerne conto rispetto ai vincoli di bilancio. Questo approccio, almeno nei suoi principi fondanti, rimette in discussione il complesso della spesa piuttosto che gli aggiustamenti al margine superando il criterio della spesa storica.

Lo ZBB, teorizzato da Pyhrr (Pyhrr, 1970) e già applicato dallo stesso negli anni precedenti presso la Texas Instruments, trova la sua prima applicazione nel comparto pubblico nel dipartimento dell'Agricoltura degli USA nel 1962 (Wildavsky, Hammond, 1965-66) per poi diffondersi in altri paesi a diversi livelli di governo dopo che il Governatore del Texas, Jimmy Carter, l'adottò nel 1973 come modello di riferimento del proprio stato (Gieler et al., 2013).

La recente crisi finanziaria mondiale ha generalmente rinnovato l'interesse per questo metodo ma la sua attuazione richiede qualità professionali (intangibles) che sono sicuramente presenti nei comparti della PA centrale e regionale ma che difficilmente sono rinvenibili in tutte le PPAA locali. La carenza delle condizioni abilitanti richiamate compromette non solo l'adozione dello ZBB ma anche di altri modelli gestionali più evoluti relegando il comparto locale ad operare prevalentemente nell'ottica di spesa storica culturalmente più accessibile.

5.3. Espansione tendenziale delle spese pubbliche; la produttività della spesa pubblica e il limite delle spese pubbliche.

Gli effetti economici della spesa pubblica producono una serie di conseguenze macroeconomiche:

- sulla *domanda globale* l'incremento della spesa pubblica determina una espansione della domanda globale; in modo diretto quando si tratta di spese di produzione (aumentano infatti i consumi e gli investimenti da parte del settore pubblico), in modo indiretto quando si tratta di spese di trasferimento (poiché aumentano gli investimenti privati);
- sullo *sviluppo economico* nel medio lungo periodo si possono attuare politiche di sviluppo effettuando spese in conto capitale (ad esempio nella creazione di infrastrutture, nel potenziamento delle strutture pubbliche, incrementando la ricerca scientifica, ecc.) oppure limitando le spese correnti (ad esempio espandendo i consumi e frenando il risparmio).

Al fine di offrire una prima chiusura del ragionamento fin qui svolto, occorre tenere presente che in Italia il peso del debito pubblico è sempre stato elevato nonostante nel 1980 il rapporto debito pubblico/PIL fosse solo al 54%. Sono stati sufficienti gli anni successivi per portarlo nel 1994 ad una punta del 117,2% e da allora non è più diminuito a

percentuali virtuose, divenendo la “zavorra” allo sviluppo del paese sia per la mole degli interessi da pagare, sia per l'immagine internazionale dell'Italia. A fine 2015 il rapporto si è attestato al 132,7%.

Attraverso una politica fiscale rigorosa il debito pubblico italiano in rapporto al PIL è andato migliorando fino a scendere al 99,8% nel 2007 e, nonostante ciò, l'Italia continuava ad essere, così come lo è anche ai giorni nostri, considerata un'icona mondiale del debito pubblico, insieme a Grecia e Giappone.

Se si pensa che il debito/PIL statunitense a fine 2015 è arrivato al 105,9% e che gli Usa continuano a conservare un *rating* con tripla A, è evidente come il fattore reputazionale dell'economia di uno Stato sia un valore fondamentale, insostituibile, alla pari della stabilità dei governi in carica. Nonostante nel 2015 il debito francese sia salito al 95,8% e quello spagnolo al 99,2%, insieme alla Grecia, l'Italia rimane il paese meno performante rispetto a questo dato.

Nonostante la lunga crisi fosse già cominciata nella seconda metà del 2008, nel 2011 l'Italia venne investita da una crisi di credibilità politica determinandone il più lungo periodo di difficoltà finanziaria della sua storia moderna.

La necessità di diminuire il debito e i relativi oneri finanziari determina effetti diversi sulla quantità e qualità della spesa pubblica in funzione del ritmo con cui deve diminuire. Diversamente dagli USA e dal Giappone che possono fare affidamento su una propria moneta, l'appartenenza dell'Italia all'UE comporta l'osservanza di regole condivise tra più Paesi, tra cui proprio quelle sul debito. La loro presenza, unitamente alle difficoltà finanziarie e politiche di cui in questa fase storica risente la governance europea, fanno sì che non ci siano indirizzi sul controllo dell'attività della AAPP ma si faccia leva quasi esclusivamente sul rigore fiscale. In assenza di un'adeguata crescita economica, però, la leva fiscale non è sufficiente (*Relevant Factors Influencing Debt Developments In Italy*” presentato dal ministro Pier Carlo Padoa-Schioppa alla Commissione Europea (maggio 2016)).

Nonostante la fama sopra richiamata, l'Italia non può essere considerata un'economia di sprechi in quanto la spesa pubblica nazionale al netto degli interessi, in termini reali è rimasta quasi invariata tra il 2005 e il 2015 (una delle migliori performance tra i Paesi avanzati). Per di più, l'Italia è uno dei Paesi europei più rispettosi delle regole europee di finanza pubblica, su tutti il rispetto del patto di stabilità, dato dal 3% del rapporto deficit/PIL, ben prima di altri Paesi. Nel lungo periodo, poi, sin dal 1992 l'Italia è sempre stata in avanzo statale primario con la sola eccezione del 2009: un record assoluto a livello mondiale. E, come sottolinea il documento sopra richiamato, nel periodo 2009-2015 l'avanzo statale primario dell'Italia è stato mediamente il più alto nella UE.

Occorre inoltre considerare che in valore assoluto il debito italiano è quello cresciuto percentualmente di meno nell'Ue tra il 2008 e il 2015, assieme al debito tedesco e olandese. Tuttavia, il debito/PIL italiano è aumentato di più in proporzione per effetto della forte caduta del PIL stesso, vanificando in parte gli sforzi fatti dal Paese.

In prospettiva, riporta il documento sopra citato, la stessa Commissione ritiene che il debito pubblico italiano sia il più sostenibile dell'UE nel lungo periodo per l'effetto combinato delle importanti riforme pensionistiche avviate e della curva di invecchiamento della popolazione italiana.

Ne consegue che, nonostante tutti gli sforzi ad oggi effettuati dal nostro Paese, se le regole affidate alla “*Golden rule*” comprimono gli spazi di crescita dell'economia nazionale probabilmente vanno ricercati nuovi modi per perseguire lo sviluppo.

6. Conclusioni.

Ad oggi, le politiche di *spending review* adottate dall'Italia, in attesa che la sperimentazione della "giustificazione al primo euro" sortisca i suoi effetti, in taluni casi hanno operato solamente dei tagli lineari e in quelli in cui era richiesto un intervento strutturale sulle politiche di spesa pubblica volto a creare VP, rispetto alle premesse ed ai fini dichiarati, le norme finali sono state fortemente depotenziate durante il percorso legislativo (su tutte si vedano la riforma delle società a partecipazione pubblica e la mai attuata abrogazione delle province).

Dunque, ad avviso di chi scrive, lo sviluppo di un territorio non potrà che transitare attraverso la qualità della politica locale stante le oggettive difficoltà del governo centrale di portare a termine le proprie riforme. Conseguentemente, definire obiettivi di VP ed avere la capacità di dare loro attuazione, in prospettiva diverrà un fattore critico di successo di una comunità. Infatti, sebbene le immissioni di liquidità sul territorio possono produrre effetti immediati sul PIL e sul rapporto con il debito pubblico (il riferimento è al QE e ai fondi di solidarietà e coesione (FSC)), se non correttamente impiegati nel medio-lungo termine si dimostreranno solo degli sprechi, facendo sì che tutti gli sforzi fatti si dimostreranno inutili. Inoltre, considerando che l'attuazione delle politiche transita attraverso la qualità dell'organizzazione della PA (intangibles), occorre progettare un'organizzazione (condizioni abilitanti) coerente con le finalità politiche prefissate altrimenti, anche laddove fossero correttamente destinate dalla politica, le risorse sarebbero distrutte dalla tecnostuttura. Pertanto, considerando la facilità con cui oggi giorno i capitali si spostano da un mercato all'altro nella continua ricerca di rendimenti maggiori a minore rischio, occorrerà sempre più poter disporre di amministratori e forza lavoro qualificata per i tempi che sono e che saranno, affinché si riescano a dare quelle risposte in termini di VP sopra descritti.

Bibliografia

- ALVINO F., *Il sistema contabile delle pubbliche amministrazioni: l'esperienza francese*, in FARNETI G., POZZOLI S., *Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia*, Milano, 2005
- ANSELMINI L., *Percorsi aziendali per le pubbliche amministrazioni*, Torino, 2014
- BJÖRK P.G., JOHANSSON H.S.H., *Multi-level governance for improved public services in Sweden: The actor-dimension of co-ordination*, Paper presented at the conference "Multi-Level Governance: An Interdisciplinary Perspective", University of Sheffield, UK, 28-3 June, 1999
- BOUCKAERT et al, *Public management reform. A comparative analysis new public management, governance, and the neo-weberian state*, Oxford University Press, 1989
- BORGONOV E. (a cura di) (), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Ariccia, 1984
- BORGONOV E., MUSSARI R., *Pubblico e privato: armonizzare gli opposti*, Azienda Pubblica, (2), Rimini, 2011
- BORGONOV E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 1996
- CANALETTI F., MORGESE W., "Nuove strutture contabili e controllo di gestione: i bilanci nazionali e territoriali", in Bianchi M. (a cura di), *La Pubblica Amministrazione di fronte all'Europa. Tre culture dello Stato a confronto*, Cosenza, 1998
- CAPERCHIONE E., STECCOLINI I., *L'impatto dell'introduzione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali della Francia e del Belgio*, Milano, 2000

- CEPIKU D. (), *Governance: riferimento concettuale o ambiguità terminologica nei processi di innovazione della P.A?*, Azienda Pubblica, Saggi, Rimini, 2005, 85-110.
- DEIDDA GAGLIARDO E., *La creazione del valore nell'ente locale. Il nuovo modello di governo economico*, Milano, 2002
- DEIDDA GAGLIARDO E. (), *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Roma, 2015
- DEL bene L. (), *Sistemi informative per il management pubblico. La contabilità analitica e gli indicatori*, in ANSELMI L., DONATO F., GIOVANNELLI L., PAVAN A., ZUCCARDI MERLI M., *Il declino del Sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni. Dal federalismo ai costi standard*, Milano, 2009
- DEL VECCHIO M., *Dirigere e governare le amministrazioni pubbliche: economicità, controllo e valutazione dei risultati*, Torino, 2001
- FARNETI G., POZZOLI S., *Bilancio sociale di mandato*, Milano, 2005
- FLAMHOLTZ E.G., *Il controllo manageriale. Teoria e pratica*, Edizione italiana a cura di Spano A., Milano, 2002
- GIANNINI M. S., *Diritto amministrativo*, Milano, 1970-1986
- GIELER, R., LIN C.F., VALLEJO, V. E YOUNG, J., *The Northwest Florida Water Management District's (NFWFMD) use of zero based budgeting (ZBB)*, 2013
- GUTHRIE, J et al, "Performance information and programme evaluation in the Australian public sector", *International Journal of Public Sector Management*, 1996
- HATRY H.P., FISK D., *Improving productivity and productivity measurement in local government*, The Urban Institute, Washington D.C., 1971
- HOOD C., *Public management for all seasons?* in *Public Administration Review*, 69 (1), 1991, 3-19.
- HOOD C., "The new Public Management in the 1980s: variations on a theme", *Accounting Organizations and Society*, 20, 2/3, 1995, 97
- KICKERT W., *Autopoiesis and the science of (public) administration: Essence, sense and nonsense*, Organization, Sage publications Editor, 1993
- KOOIMAN J., VAN VLIET, *Modern Governance New Government-Society Interactions*, Sweden: Engelska, 1993
- MARCON G., *Bilancio programmazione e razionalità delle decisioni pubbliche*, Milano, 1986
- MARCON G., *L'evoluzione delle teorie sui processi decisionali delle amministrazioni pubbliche, premessa per l'interpretazione della riforma della contabilità*, Azienda Pubblica (3) Rimini, 2011
- MARCON G. (), *Public value theory in the context of public sector modernization*, *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Yorkshire, Emerald Group Publishing, vol. 3, 2014, 323-350.
- MARCHI L., FARNETI L., MATAACENA A., *Il controllo di gestione nelle aziende pubbliche: situazioni e prospettive*, Santarcangelo di Romagna, 1990
- MOORE M.H., *Creating public value*, President and Fellows of Harvard College, 1995.
- NISIO A., DE CAROLIS R., LOSURDO S., *Use of performance information in Italian municipalities: some empirical evidences*, *Revista Administrative si Management Public*, Faculty of Administration and Public Management, Academy of Economic Studies, Romania: Bucharest, vol. 2014(22), 6-25, June.
- NOVICK P., *Marginality and innovation*, University of Wisconsin, Madison, 1966
- POISTER T.H., STREIB G., "Performance measurement in municipal government: assessing the state of practice", in *Public Administration Review*, 1999, 326.
- PYHRR P. A., *Zero-base budgetin*, in *Harvard Business Review*, november/December, 1970.
- REBORA G., *Un decennio di riforme. Nuovi modelli organizzativi e processi di cambiamento delle amministrazioni pubbliche (1990-99)*, Milano, 1999, 47.

- RHODES R. *Personal financial planning manual 1992-93*, Lexis Nexis editor, 1992.
- RIDLEY C.E., SIMON H.A., *Measuring municipal activities: a survey of suggested criteria for appraising administration*, Chicago, 1943.
- ROMOLINI A., *Il controllo strategico nelle amministrazioni pubbliche*, Milano, 2009
- SIMON H.A., IJIRI, Y., *Skew Distributions and the Sizes of Business Firms*, 1977
- TANAKA H., "Paradoxes and prospects of public value", *Public Money & Mangement*, 31(1), January, 2011.
- VALOTTI G., *L'internazionalizzazione di regioni ed enti locali. Contenuti, esperienze e prospettive*, Milano, 2000, 50-51.
- WHILSDASKY A., HAMMOND A., *Comprehensive versus incremental budgeting in departement of agriculture*, *Administrative Science Quaterly*, 1965/1966, vol. 16.
- WHOLEY J.S., *Evaluation and effective public management*, Little-Brown, Boston, 1983.
- ZIRUOLO A., *Il supporto informativo contabile nel processo di programmazione e controllo degli enti locali*, Torino, 2000
- ZIRUOLO A., *Il controllo delle leve di creazione del valore aziendale*, Torino, 2005
- ZIRUOLO A., "La multidimensionalità delle variabili da monitorare nella creazione di valore pubblico", in Gruppo di Studio e Attenzione AIDEA, *Innovazione e accountability nella Pubblica Amministrazione. I drivers del cambiamento*, Roma, 2008
- ZIRUOLO A., *Valore pubblico e società partecipate. Tendenze evolutive della performance*, Milano, 2016

Il volume offre un'analisi ampia e rigorosa della finanza pubblica, considerata luogo di indagine di saperi disciplinari che troppo spesso comunicano poco tra loro (economia pubblica, scienza delle finanze, diritto finanziario e tributario, ragioneria e contabilità pubblica).

Curatori e Autori hanno inteso orientare la propria indagine sul complesso degli atti economici e giuridici che lo Stato e gli altri enti territoriali politici pongono in essere in ordine all'acquisizione, all'amministrazione ed all'erogazione di mezzi finanziari ai fini del perseguimento dei loro fini ed obiettivi (sia sul versante dell'entrata che della spesa).

L'opera, per le riflessioni scientifiche contenute, appare particolarmente preziosa per studenti e studiosi, per l'esperienza professionale dei decisori politici e degli amministratori pubblici e per i dirigenti e funzionari di uffici finanziari, oltre che per coloro i quali si avvicinano alle diverse discipline coinvolte, in vista di prove concorsuali (magistratura contabile, amministrazioni finanziarie, enti locali).

€ 48,00

NEL DIRITTO
EDITORE

