

razione delle finalità politiche che possono essere perseguite con l'impiego della spesa pubblica: con questa attività si viene difatti ad incidere notevolmente sull'indirizzo e sulla vita dello Stato.

Oggi si pensa in molti ambienti che le spese pubbliche devono assumere un volume sempre più alto. Questo per perseguire diverse finalità: più scuole, ospedali migliori, servizi pubblici più efficienti. Ma questo si può ottenere, è facile capirlo, solo con un impegno sempre maggiore di ricchezza. E' solo seguendo la via di maggiori spese pubbliche, sostengono molti, che si potrà dare una impostazione moderna al nostro Stato, agendo intensamente nel campo delle infrastrutture, dando servizi migliori, per una politica via via più rispondente ai bisogni dei cittadini.

Vi è poi chi chiede un aumento della spesa pubblica per interventi economico-produttivi atti a sviluppare ed a rendere più competitiva la nostra economia nazionale (ad esempio nel settore agricolo e nel Sud).

Anche nel settore sociale si invoca l'aumento delle spese pubbliche per il concorso dello Stato a pensioni delle assicurazioni sociali e per altre forme di aiuto, che comportano una redistribuzione della ricchezza tra i cittadini.

Ma spesso, mentre non possono sussistere dubbi circa le scelte da perseguire nel campo della politica della spesa, ove questa potesse essere condotta in modo efficiente, sorgono grosse perplessità sull'opportunità di dilatazione della pubblica spesa, a causa delle inefficienze amministrative che la accompagnano. Basta uno sguardo alla gestione della spesa pubblica in Italia per renderci conto che qui ci troviamo di fronte ad un grosso limite della funzione della spesa pubblica.

Non solo la gestione delle spese pubbliche in Italia non appare oggi condotta in modo soddisfacente, ma anzi si prospetta il dubbio che la macchina della amministrazione si stia lentamente muovendo verso una sempre più accentuata

situazione di deterioramento delle sue strutture, proprio mentre i compiti di spesa si accrescono.

Una buona amministrazione é un fattore di capitale importanza nella vita di un paese, anzi ne costituisce una condizione essenziale sul piano politico-civile.

Questo rilievo assume i caratteri di una particolare gravità poiché un buon livello civile e morale della amministrazione pubblica é il presupposto perché tutte le attività di una nazione possano prosperare. Basta a questo proposito ricordare che i periodi di grande civiltà corrispondono sempre ad epoche di amministrazione solida ed efficiente e che la decadenza degli stati si accompagna nella storia al decadere del costume amministrativo ed allo sgretolarsi dell'efficienza dell'apparato pubblico.

3.

Abbiamo detto che il livello della nostra amministrazione non si può definire soddisfacente. Quali le cause di questa situazione?

Innanzitutto una ragione di carattere storico. L'Italia fu per molti secoli un paese oppresso in cui l'amministrazione o era scadente o si identificava con lo straniero, ed operava perciò in un'atmosfera di diffidenza e di potenziale ribellione, o in cui i due fattori negativi si combinavano.

Subito dopo la costituzione del nostro Stato, si tentò di formare una nuova civiltà nell'amministrazione della cosa pubblica, per reagire allo stato di decadimento o di odiosità in cui era venuta a trovarsi, nella gran parte del paese, detta amministrazione degli stati preunitari che, sotto questo aspetto, non si potevano certo definire molto evoluti e civili.

Ma questo tentativo, nel complesso, fallì, anche perché fu perseguito da una classe, quella della destra storica ita-

liana, animata di intenzioni spesso ottime, ma intrisa di paternalismo e permeata di principi utopistici. Si può anzi dire che al movimento iniziale di evoluzione ne fece seguito uno di involuzione col succedere alla Destra storica degli esponenti della Sinistra, più duttili e, nello stesso tempo, più spregiudicati fino ad un livello clientelare, ed amanti della politica del caso per caso, sino ad agire senza programmi precisi. L'involuzione amministrativa subì un apparente arresto nel periodo giolittiano: l'ordine esteriore di questo periodo nascondeva però una sostanziale correttezza di vedute, una incapacità di modernizzazione e di visuali ardimentose e non paternalistiche, che fu premessa dallo sgretolamento successivo. L'involuzione, invero, assunse i caratteri di erosione nel periodo tra le due guerre mondiali, per la tendenza attuata sistematicamente dai governi dittatoriali di quel tempo di sostituire alla legge, la "prassi" amministrativa. Il governo, dato il suo carattere totalitario, trovava infatti un limite nella legge costituzione; non avendo però tanta forza morale o tanto coraggio da abolire "ex funditu" la legge, adottò il metodo di raggirare la legge stessa e di accumulare una selva di leggi nuove accanto alle vecchie.

Si consolidò così una pericolosa mentalità di inosservanza e di aggiramento sistematico delle leggi (sempre farragginose) da parte della burocrazia.

4.

L'evoluzione in senso positivo della nostra amministrazione non dovrebbe più trovare un ostacolo ora che il regime politico è mutato in fattori politico-istituzionali. Eppure, come abbiamo detto, tale evoluzione non si sta ancora verificando e almeno, se per un verso si fanno passi avanti, per un altro si fanno passi indietro. Anche se non c'è più quella contrapposizione tra legge e prassi dovuta a ragioni politiche, un altro tipo di contrapposizione si è venuto a

determinare, dovuto a ragioni, per così dire, tecniche. Ad un attento esame, le leggi che governano il corso della nostra amministrazione si rivelano inadatte ad una società evoluta e ad un sistema economico altamente dinamico. La tecnologia moderna ha introdotto tecniche nuove nelle attività burocratiche, ma la nostra amministrazione pubblica non ne fa uso o ne fa scarso e faticoso uso, servendosi di mezzi e regole introdotte in un periodo in cui dette tecniche non erano conosciute. In queste condizioni diviene difficile, anche per i funzionari migliori, pensare alla bontà della legge, difficile credere alla legge, quando ci si accorge che essa è ormai superata. Non è più questione di contrasto tra ideologia politica e legge, ma mancanza di fiducia nell'ordinamento amministrativo ed inattualità dello stesso.

A questo motivo di carattere storico, un altro se ne ricollega. Data questa situazione della pubblica amministrazione, e date le basse retribuzioni, i giovani spesso non trovano allettante scegliere come loro attività il campo dell'amministrazione pubblica.

Sempre maggiori sono le occasioni di impiego alternativo presso imprese private e pubbliche, modernamente organizzate ed in grado di offrire migliori compensi.

Così in un settore tanto importante della nostra vita nazionale viene a mancare quell'innesto di forze nuove e vitali che potrebbe determinare le basi per un deciso miglioramento, attuato per una riforma permanente dall'interno, dal desiderio e dalle energie dei nuovi elementi.

Quel processo di modernizzazione, che per spinta dei giovani elementi dotati di idee nuove hanno subito i quadri dirigenti delle grandi e medie imprese italiane, l'amministrazione statale tarda a subirlo. Esso sembra possibile solo per un'iniziativa dall'esterno, che cozza contro la burocrazia medesima o comunque non trova, tra le forze di essa, un appoggio abbastanza ampio e stimolatore.



In conclusione, l'incombere di pesi sempre più grandi sull'amministrazione pubblica che causano un appesantimento sempre maggiore, una affannosità di questo settore, ha convinto ormai i più della opportunità di attuare radicali riforme: ma il cammino di queste non è facile perché esse debbono procedere dall'esterno, urtando contro la resistenza della prassi amministrativa.

5.

Prima di addentrarci nello studio della teoria delle spese pubbliche, è interessante notare un grandissimo cambiamento determinatosi progressivamente nell'economia teorica di fronte ai temi della spesa pubblica.

Questo cambiamento ha toccato, in primo luogo, gli studi di economia finanziaria.

È indicativo a questo proposito considerare l'evoluzione compiutasi nel pensiero del Griziotti, che è una delle figure maggiori della scienza delle finanze di questo secolo (e che fu il più notevole antagonista di Luigi Einaudi nel campo degli indirizzi metodologici e di politica tributaria).

Il Griziotti, in un saggio metodologico pubblicato sul giornale degli economisti nel 1912, negava che fosse possibile svolgere con rigore scientifico uno studio delle spese pubbliche che avesse capacità di fornire spiegazioni per i problemi concreti e sosteneva che la "scienza delle finanze", come "scienza pura", doveva limitarsi allo studio dei criteri di copertura delle pubbliche spese, vale a dire alla teoria dei sistemi di ripartizione delle entrate, assunta come un dato l'entità della spesa pubblica da coprire.

Il vero problema della scienza delle finanze sempre più apparve ai cultori di questa come costituito non dallo stu

dio delle spese, o dalle spese assieme alle entrate, ma piuttosto da quello delle entrate.

Tale concezione era influenzata dalla polemica nei confronti dell'approccio utilitarista alla teoria delle scelte collettive, e subiva nello stesso tema l'influenza dell'Utilitarismo, nel dare per scontata la tesi che la teoria dei "bisogni" dell'individuo non può che essere una teoria con base prevalentemente psicologica. Ognuno ha i bisogni che ha, dicevano gli utilitaristi; e questo è il punto di partenza del ragionamento economico. Lo Stato ha i bisogni che ha e poiché esso è una entità politica a sé stante, la teoria soggettiva dei bisogni degli individui non giova a dare una teoria delle scelte dello Stato, sostenevano Griziotti ed altri, con varietà di indirizzi.

La spesa pubblica non pareva dunque suscettibile di teoria economica.

Se si tiene presente tutto questo e se si aggiunge che la macroeconomia era in crisi, si può facilmente comprendere perché l'attenzione, nella teoria finanziaria nel periodo dal 1900 sino al 1930, fosse rivolta a studiare specialmente il problema delle entrate e non quello della spesa. Non si negava l'importanza delle spese, ma esse apparivano materia di indagine storica, politica, sociologica, giuridica, non economica.

Solo lo studio degli effetti delle entrate necessarie per coprire le spese appariva suscettibile di studio microeconomico e perciò di successiva generalizzazione e di eventuali conclusioni sui principi teorici di ripartizione.

Questo trend scientifico corrispondeva in parte notevole a quello politico.

I fautori di riforme non pensavano di modificare le strutture dello Stato liberale tanto con la modificazione del-

la politica della spesa pubblica, quanto con interventi mediante imprese pubbliche, imposte ed altre azioni che parevano in grado di intaccare e trasformare le strutture sociali. Diritto di sciopero, municipalizzazione e nazionalizzazione dei servizi pubblici, metodo di tassazione progressiva erano i grandi strumenti sostenuti dalle Sinistre.

Non si insisteva sul tema delle spese pubbliche come riforma di struttura, o, perlomeno, si pensava forse che la riforma per mezzo delle spese, sarebbe venuta successivamente, quasi automaticamente. Lo stesso movimento per le assicurazioni sociali non si sviluppò nell'ambito di una dottrina delle spese pubbliche, ma di una dottrina di nuovi interventi di forme di gestione e di impresa collettiva, nella vita economica.

6.

Oggi le posizioni sono radicalmente mutate sia negli interessi dei teorici e sia sulla scena politica.

La spesa pubblica dal tempo di Keynes e di Beveridge, è in primissima linea nelle economie occidentali. In questi ultimi anni si fa sempre più strada nei paesi a struttura capitalistica più avanzati dell'Occidente la tesi che le riforme sociali ed una politica progressiva non si fanno tanto modificando la regolamentazione delle entrate, dando maggior risalto, ad esempio alla tassazione progressiva, quanto ampliando il volume delle spese pubbliche. Significativa è oggi la posizione di uno dei maggiori studiosi americani di politica economica e sociale, il Galbraith: egli sostiene, per gli Stati Uniti, che devono essere aumentate le imposte indirette (poiché le dirette hanno già raggiunto colà altissimi livelli) al fine di espandere generosamente le spese pubbliche. Dalla tesi della modificazione delle strutture per mezzo della tassazione, si è passati dunque alla tesi che le strutture si possono mutare anche

e specialmente attraverso la modificazione del volume e delle finalità della spesa pubblica.

La rivoluzione "Keynesiana" nel pensiero economico, manifestatasi dopo il 1930 sotto l'impulso delle sconcertanti esperienze del periodo della grande depressione, portò in primo piano la spesa pubblica come strumento fondamentale per il pieno impiego. Il grandioso programma di sicurezza sociale di W. Beveridge, che fu lanciato poco dopo in Inghilterra, destinato ad accompagnare ogni cittadino "dalla culla alla bara", diede alle spese pubbliche per fini sociali (questo programma non é su base "assicurativa" specifica, ma sulla base di un sistema generale di spesa pubblica) una nuova importanza ed un nuovo profondo significato.

Le esigenze di sviluppo economico delle aree sottosviluppate e di stimolo generale alla crescita industriale del paese diedero in Italia, da questo dopoguerra in poi, nuove visioni sui compiti della spesa pubblica: i programmi di infrastrutture e di aiuti all'industria meridionale, attuati con la Cassa del Mezzogiorno, i programmi massicci di spese per investimenti dello Stato in vari settori (da quello dell'edilizia, a quello della riforma fondiaria, a quello del risanamento e del potenziamento delle imprese statali del gruppo IRI a quelli per le autostrade sino ai piani pluriennali per la scuola, per l'agricoltura, per le ferrovie, per la sanità) hanno concentrato un interesse crescente sulla spesa pubblica nelle sue varie funzioni per l'incremento produttivo, la riduzione di squilibri spaziali, settoriali e sociali e una miglior politica nella composizione qualitativa dei consumi.

L'attuale fase di programmazione economica punta molto sulla spesa pubblica. Ma già lo "schema di sviluppo dell'occupazione e del reddito" presentato dal Vanoni nel 1954 (il c.d. "piano Vanoni") poneva la manovra delle spese pubbliche per investimenti in posizione di primissima importanza nella "politica di piano".

7.

Sotto il profilo dottrinale, in Italia, é significativa la revisione di posizione di uno studioso della finanza pubblica come B. Griziotti che, come si é visto, cinquant'anni fa riteneva la pubblica spesa estranea alla teoria finanziaria.

Il Griziotti scelse difatti per la sua lezione di commiato dall'insegnamento, tenuta all'Università di Pavia nel 1953 (e pubblicata nello stesso anno nella Rivista di Diritto finanziario e scienza delle finanze), il tema delle "spese pubbliche nella scienza delle finanze". In questo saggio, Griziotti ricordava la sua opinione negativa sulla inclusione delle pubbliche spese nella teoria delle finanze, espressa nella monografia del 1912 sopra citata, rilevando: "A questa opinione fui portato dall'insegnamento noto del De Viti de Marco di evitare nella ricerca scientifica ogni carattere di arte procettistica, che sembrava di riconoscere nei trattati di scienza delle finanze di quel tempo, allorché si discuteva del "carattere delle pubbliche spese" o della "opportunità" dello sviluppo delle singole categorie di spese".

E soggiungeva che questo indirizzo, adesso, nel 1953 non gli pareva più soddisfacente: "Allora si riteneva piuttosto che la finanza dovesse essere neutrale come risultante della filosofia politica del secolo XIX, per cui si riteneva che la finanza pubblica non dovesse modificare le condizioni della produzione, del consumo e della distribuzione della ricchezza".

"Ma la redistribuzione della ricchezza diventa poi sempre più accentuata se mediante le spese pubbliche lo Stato cerca con la ricchezza dei più ricchi di soddisfare i bisogni delle classi più povere, sia provvedendo maggiormente al mantenimento e al sostegno dei vecchi, dei poveri, e degli ammalati, sia provvedendo ai bisogni di perfezionamento del lato qualitativo e quantitativo, economico e sociale,

con l'istruzione superiore, l'assistenza e le pensioni per la vecchiaia e per gli inabili al lavoro, nella misura ed estensione ritenute fondamentali secondo la coscienza sociale e la civiltà. Quindi la politica finanziaria non può non essere considerata sia dal lato delle entrate sia dal lato delle spese. "

"La politica sociale si è sviluppata specialmente in America, dove, per la grande ricchezza che possiede quel continente, ha permesso di poter provvedere più largamente ai cosiddetti bisogni sociali (per es. automobili e macchine per televisioni diffuse fra le classi meno abbienti) anche in vista di una maggiore massa di consumo, che è l'elemento fondamentale per incrementare la stessa produzione. "

"Negli Stati Uniti, partendo dalla crisi intorno al 1930, col programma di Roosevelt, detto del "New Deal", cioè del "nuovo compito" dello Stato, si è cercato di promuovere la pubblica prosperità anche provvedendo ad allargare il consumo delle ricchezze prodotte con il concorso dello Stato, che viene incontro alle classi bisognose e nello stesso tempo provvede all'espansione della produzione della stessa economia nazionale, la quale in questo modo venne tratta dalla depressione e dalla crisi e rimessa nella spirale della produzione della prosperità. Di questa politica, che in America, per impulso di Roosevelt, ebbe grande sviluppo, si ebbe come anticipazione e anche come riflesso, nelle opere di scienza delle finanze, un ampio studio nei trattati e nelle monografie con la considerazione della spesa oltre che dell'entrata".

"Anche nella letteratura inglese, nei trattati di finanza, si viene a dare un più ampio posto alle considerazioni della spesa come mezzo per il trasferimento della ricchezza".

"Tutto questo ha determinato lo sviluppo successivo della letteratura di ogni paese, secondo tale indirizzo di

indagini sulle spese oltre che sulle entrate, salvo l'ancoraggio di alcuni pochi scrittori, anche Italiani, che ritengono di limitare gli studi finanziari agli effetti delle sole entrate nelle ipotesi dell'imposta-grandine".

"Pertanto mi associo completamente all'opinione ormai generalmente condivisa che la scienza delle finanze debba comprendere lo studio delle spese pubbliche accanto a quello delle entrate, pur conservando la primitiva idea che in questa disciplina la ricerca e la considerazione della spesa pubblica devono essere conservate nei limiti entro i quali la conoscenza e l'esame della pubblica spesa può interessare lo studio finanziario delle pubbliche entrate e la conoscenza degli effetti complessivi delle spese e delle entrate".

Va notato che Griziotti, pur dando ampio ruolo alla spesa pubblica, nella teoria finanziaria riteneva ancora, nella "lezione del 1953", che essa non potesse fornire oggetto di studio a sé stante, per lo studioso di scienza delle finanze.

Ma questa sua tesi va interpretata nel quadro della sua concezione generale che separa la scienza delle finanze, come teoria generale, dall'economia politica e dalla politica economica e finanziaria.

Egli invero aggiungeva che grande importanza ha lo studio delle spese pubbliche, oltreché nella scienza delle finanze, anche nella economia politica, nella politica economica e finanziaria e nella scienza dell'amministrazione.

"L'economia politica vede nella spesa pubblica un oggetto di studio come fenomeno che attiene al consumo, alla distribuzione e alla produzione della ricchezza e ai fenomeni della congiuntura economica... Pertanto anche la politica economica e finanziaria considera, entro la possibilità dei singoli paesi rispetto alle loro condizioni, la spesa pubblica come strumento equilibratore dei fenomeni fisiologici e patologici della struttura economica, secondo gli interessanti studi del Keynes e dell'Hansen

e di tutta la scuola che ha preceduto e seguito le teorie citate".

"La scienza dell'amministrazione finora si é limitata alla considerazione morfologica delle spese pubbliche e si é inaridita nelle sue ricerche, mentre con approfonditi esami delle spese pubbliche potrebbe completare sotto diversi aspetti lo studio del diritto amministrativo ... Come la scienza delle finanze si é arricchita di ricerche economiche politiche e sociali e dello studio degli effetti, delle condizioni e dei sistemi delle pubbliche entrate, la scienza dell'amministrazione avrebbe potuto approfondire lo studio dell'ordinamento della pubblica amministrazione e delle pubbliche spese per ricercare dell'una e delle altre il migliore ordinamento, i maggiori effetti e la più elevata redditività sociale, col minimo costo per i contribuenti. Nello stesso tempo avrebbe potuto scientificamente esaminare le promesse, gli scopi e le funzioni del diritto amministrativo".

8.

Chi dunque, come noi, ritiene che non vi sia vera separazione concettuale tra politica economica e finanziaria e scienza dell'amministrazione, fra teoria e politica economica e scienza delle finanze, tutte essendo parti, dotate di diverso grado di astrazione, della scienza economica (suddivise per ragioni di comodo e di carattere didattico), non può non interpretare le enunciazioni del Griziotti come un invito allo studio sistematico dei problemi economici della spesa pubblica.

Oggi la problematica della spesa pubblica ha almeno un posto altrettanto importante che la problematica della tassazione e poiché a lungo la spesa fu oggetto di limitata o parziale considerazione, sia nella teoria e sia nelle politiche economiche, conviene affrontarne i temi con particolare cura, per riportarla nella luce che merita.



fatto pressochè inevitabile. Ciò che occorre è inserire in questo mercato strumenti di controllo pubblico che tengano conto della nuova realtà. Tale problematica nuova è descritta molto bene nell'articolo citato della rivista "The Reporter" (1).

---

(1) "L'amministrazione pubblica, "gonfiata" dalla rivoluzione tecnologica, dalle esigenze della difesa e dalla complessità degli scambi conseguenti all'industrializzazione su scala mondiale, si trova sempre più direttamente impegnata in ogni fase dell'economia. Datori di lavoro e lavoratori vanno concentrando il loro potere in enormi organizzazioni, di dimensioni nazionali che hanno il governo come principale cliente dei loro servizi. Questi mutamenti hanno scosso profondamente la dottrina per cui "il potere contrapposto" degli imprenditori e dei lavoratori sarebbe sufficiente a contenere la funzione del Governo nel nostro sistema economico. Altrettanto scossa è la fiducia che decine di migliaia di decisioni prese in ambito privato, tenendo principalmente conto dell'interesse delle singole imprese o del singolo sindacato, si sommino automaticamente nel "summum bonum" della nostra società industriale.

Il governo interviene sempre più in una serie di operazioni che eravamo abituati a considerare cosa nostra; e non solo con funzione di regolatore, elemosiniere, o ammortizzatore dell'economia, ma come imprenditore, finanziatore, acquirente. L'acquisto di beni e servizi a livello federale, statale, locale, raggiunge il volume annuo di 116 miliardi, ovvero più di un quinto del nostro reddito nazionale lordo. Davanti a questo fenomeno, i conservatori si preoccupano del "socialismo strisciante". Eppure per alcuni aspetti il capitalismo americano sembrerebbe più fiorente che mai. Circa 17 milioni di privati cittadini sono azionisti di società private ed il New York Stock Exchange vanta un nuovo record del capitalismo. Consideriamo ad esempio quanto sta accadendo in America

nei rapporti tra società private impegnate in programmi aerospaziali ed il governo.

Il settore aereospaziale presenta caratteristiche del tutto particolari. Data la vitale importanza per il Governo che i servizi affidati a queste grandi imprese siano svolti nel modo più celere e migliore possibile e senza sperpero nei costi, e data la difficoltà di valutare la "bontà" ed il "valore" del prodotto col metro del mercato (solo pochi governi acquistano satelliti artificiali e missili spaziali, in tutto il mondo e non si rivolgono generalmente agli stessi fornitori!) si viene a determinare un nuovo tipo di rapporto tra le parti.

Il cliente, in questo caso lo Stato, svolge continua opera di controllo sull'efficienza della produzione che sarebbe impensabile negli altri tipi di rapporto privato.

Per renderci conto di questo basterà pensare quanto assurda sarebbe la pretesa di una persona che voglia acquistare un abito confezionato in serie, di sindacare sul risparmio e sul buon impiego della stoffa da parte della fabbrica.

Nel caso dei messi per i voli spaziali, il prodotto che lo Stato compesa è unico, il suo pregio di mercato incommensurabile, (quale è l'equo prezzo di mercato di un prodotto, il cui unico domandante è lo Stato americano?).

Il "mercato" per definizione, qui manca, la concorrenza inconcepibile. L'appalto tradizionale, anacronistico.

---

popolare ... Nelle sue manifestazioni più avanzate questa economia non sarà nè tutta pubblica, nè tutta privata, ma una forma mista. Ed è già chiaro che questa nuova complessità richiede nuovi modi di elaborazione delle decisioni economiche".

Per trovare una soluzione idonea a questo nuovo tipo di rapporti, è stato individuato, da tempo ormai, un nuovo criterio per la determinazione del prezzo d'acquisto sborsato dal Governo, che viene denominato "Cost plus".

Invece di un prezzo a forfait, comprensivo sia dei costi che l'industria ha dovuto sostenere, sia del margine del l'utile, determinato in una pubblica gara, viene corrisposta all'industria l'intero ammontare dei costi di produzione, più un margine di utile.

La convenienza di adottare questo metodo, nel caso in questione, risulta cosa facile a capire, se si pensa che nel campo missilistico interessa al Governo di più spendere meno e collezionare una serie di insuccessi.

Nella gara spaziale, si determina il fatto che le spese per raggiungere i progressi, aumentano sempre di più, rendendosi necessarie modifiche con apparati sempre più nuovi e funzionali. Così per prevenire il pericolo che l'industria, a cui è stato affidato il compito di costruire un determinato tipo di missili, non faccia quelle innovazioni che sono necessarie per la buona riuscita del progetto, perchè si verrebbe ad eccedere la spesa preventivata, si è stabilito di fatturare tutto il costo sostenuto e di concedere poi un margine di remunerazione.

In altri casi, la convenienza del metodo del "Cost plus" è forse meno evidente, ed un liberista convinto riterrebbe che la gara tradizionale col prezzo competitivo sia ancora lo strumento alla lunga migliore. Ma il governo e le grandi compagnie preferiscono ormai, su larga scala, il "Cost plus", che dà più tranquillità a tutti. Non per favoritismo, ma per comodità, la concorrenza è stata messa da parte. Col "Cost plus" possiamo assistere al verificarsi di alcuni fenomeni molto simili a fenomeni propri dell'economia collettivista.

Innanzitutto si verificano stretti rapporti tra i rappresentanti del governo e dell'industria. Gli ispettori contabili del governo difatti si prendono cura che tutto sia eseguito dal privato con la massima attenzione, dato che con il nuovo metodo per la determinazione dei prezzi, è tutto interesse del governo che nulla delle costosissime attrezzature "vada rotto" o sperperato, perchè è il governo che deve pagarlo.

Scrivendo "The Reporter": "Funzionari governativi stabiliscono il tipo, la quantità e la priorità della produzione, scelgono gli appaltatori, e subappaltatori e influenzano tutto il processo, dallo schema iniziale al varo definitivo".

Una cosa molto simile avviene in Russia, nei rapporti tra aziende che lavorano per il piano economico e sorveglianti.

In secondo luogo, ed anche qui il fenomeno è molto simile a quello che accade nell'economia collettivista, possiamo assistere alla discussione sul "margine di utile". Da una parte l'industria privata sostiene che un maggior margine di utile sarebbe un maggior incentivo per la riuscita del progetto, dall'altra si sostiene invece l'argomento del patriottismo, con tentativo di risparmiare sugli "incentivi".

L'abilità dei direttori di queste grandi industrie sta molto spesso nel far vedere che si riesce a compiere il compito richiesto, ma che si riuscirebbe molto meglio se il governo fosse più generoso e, inoltre, proprio come avviene spesso nell'economia sovietica, nell'evitare di adottare subito troppi sistemi che permettano di risparmiare sui costi: gli ispettori del governo quando fanno le loro ispezioni, potrebbero così suggerire facilmente qualche accorgimento per fare economia, acquisendo la sensazione che, col pretendere queste "economie", essi esigono dall'impresa proprio il massimo che essa possa fare.

3.

Ed infine si presenta l'aspetto sindacale.

I rilievi del "Reporter" al riguardo, sono molto interessanti: "I sindacati, dal canto loro, sono aumentati in potenza e ricchezza in misura tale che molti vorrebbero che fossero soggetti e limitazioni antimonopolitiche, a nalogamente a quanto avviene per le imprese monopolitiche. Eppure fra le file dei sindacalisti molti sono convinti che l'automazione e la diminuita simpatia del pubblico per gli strumenti di azione sindacale abbiano indebolito il potere contrattuale dei sindacati proprio in molti settori in cui si dice spesso che siano più potenti. . . . . I due principali sindacati nel settore delle costruzioni missilistiche aeree e spaziali (la United Auto Workers e la International Association of Machinists) hanno potere d'avanzo per costringere il settore a chiudere i battenti. Il guaio è che non posso farlo senza pregiudicare la sicurezza nazionale ed alienarsi in tal modo la simpatia del pubblico in un momento di crisi mondiale permanente.

Questo è il settore in cui la linea divisoria fra impresa pubblica e privata è consuda al massimo.

La società per le costruzioni aerospaziali sono così vicine alla dipendenza totale dagli ordinativi del governo che i sindacati chiamano il settore tutto un'impresa governativa amministrata a beneficio del profitto privato. Quando i costi della mano d'opera superano gli incrementi della produttività, il governo federale è il cliente che ne paga le spese maggiori. Quando i conflitti sindacali interrompono la produzione, sono gli ordinativi governativi che subiscono i ritardi. Dato che tutte queste considerazioni limitano la proclamazione dello sciopero nel settore, i sindacati non fanno mistero della convinzione che il governo dovrebbe assumere una funzione molto più decisa nel processo contrattuale".

Possiamo difatti capire come lo Stato sia molto interessato ai problemi del contenimento dei salari del personale, ed un poco meno vi siano interessati i capi della impresa. A questa, anzi, può fare addirittura comodo un aumento dei salari, in quanto il suo utile viene calcolato come percentuale sull'intero costo, e nel costo sono compresi anche i salari dei dipendenti.

Dall'altra parte, la serie di situazioni connesse allo impiegato pubblico del prodotto, mette i sindacati nella impossibilità di esplicare liberamente la loro azione nelle forme tradizionali. Tutta la materia è nella sfera del pubblico interesse.

4. Infine, e più in generale, abbiamo il fenomeno della "promozione" degli acquisti, esercitata sullo Stato dalle grandi imprese interessate alle forniture pubbliche, "propozione" svolta mediante campagne pubblicitarie, agenti dimostrazioni pratiche, sollecitazioni dell'opinione pubblica a favore di certe spese pubbliche e così via, con tutte le tecniche oggi proprie della grande industria per lo sviluppo delle vendite.

Esse tentano di influenzare a loro favore l'attività del governo nel settore degli acquisti, allo stesso momo come tentano di influenzare il consumatore privato.

Un caso di fenomeni, è quello della meccanizzazione e della elettronicazione dei servizi tributari.

I ministeri delle finanze di tutto il mondo oggi stanno studiando l'opportunità di abolire, per mezzo dell'elettronificazione dell'intero servizio tributario, tutta una serie di lungaggini e di imprecisioni.

Le maggiori industrie elettroniche mondiali sono impegnate nel tentativo di farsi un nuovo grosso cliente per Stato (e cioè il governo dello Stato) mediante la "promotion", cioè cercando di convincere, usando la tecca

nica della persuasione e delle relazioni pubbliche, della utilità dell'elettronificazione per il fisco, e delle superiorità delle loro forniture.

L'interessante è notare che le industrie elettroniche in questa opera di promotion, volta a convincere i governi dei diversi paesi a meccanizzare determinati servizi, come quelli fiscali, con la logica della loro condotta aziendale, rivolta ad ottenere sempre maggiori utili o ad accrescere le vendite (o entrambi), determinano scelte dei governi che, spontaneamente potrebbero giacere ancora per molto tempo allo stadio dei progetti, data la loro impopolarità in parecchi ambienti (la meccanizzazione completa dei servizi scheda tutti i contribuenti, penendoli nell'impossibilità di evadere).

Ma i risultati sono già più grandi di quelli che le aziende che fanno la "promotion" o i singoli dipartimenti pubblici la subiscono, possano in un primo momento ritenere.

Per renderci conto di questa affermazione, basterà pensare che il governo americano può raggiungere con la elettrificazione totale del servizio fiscale, prevista per il 1970, un mezzo di estrema efficacia per procedere alla pianificazione della vita americana in tutti i suoi aspetti.

Qualora lo volesse, esso allora avrebbe i mezzi tecnici per una pianificazione di intensità fino a qualche anno fa impensabile.

Dunque, anche per le scelte relative alle spese pubbliche, il "consumatore" è influenzato fortemente dal produttore e poichè queste scelte coinvolgono aspetti delicatissimi della vita collettiva, il produttore viene ad influenzare la vita collettiva nei suoi aspetti più vitali.

Nè egli spesso agendo, in base alle sue considerazioni

immediate di utili e ricavi, sembra rendersi conto delle vaste ripercussioni generali delle sue azioni.

La tesi di Galbraith che la spesa pubblica è in ribasso rispetto alla privata perchè questa è esaltata dalla pubblicità e quella no, oggi sembra, in fatto, un po' semplicistica.

Là dove la produzione si concentra e quindi la "promotion" può assumere aspetti massicci e diventare redditizia, anche la spesa pubblica viene stimolata: perchè non bisogna dimenticare che gran parte della spesa pubblica gratuita, nelle nostre economie, è svolta con prodotti ed attrezzature che lo Stato compera da privati sul mercato, finanziandosi con le imposte o col debito pubblico, per mettere poi gratuitamente a disposizione dei cittadini.

Poichè il "prezzo" o meglio l'onere per la spesa qui non lo paga che fa la scelta direttamente ma il contribuente, la promotion dei venditori può anche avere probabilità di successo maggiori.



## C A P I T O L O   P R I M O

SPESE EFFETTIVE, SPESE PER MOVIMENTO DI CAPITALI  
E PARTITE DI GIRO; SPESE ORDINARIE E STRAORDINARIE;  
SPESE OBBLIGATORIE E FACOLTATIVE, FISSE E VARIABILI

SEZIONE PRIMA: Spese effettive, spese per movimento di capitali e partite di giro.

1. Dopo la prima parte di carattere generale, passiamo ora a studiare le diverse classificazioni che vengono prospettate nel campo della spesa pubblica.

Una delle distinzioni in questa materia che si incontra con maggior frequenza nelle analisi quantitative relative ai bilanci degli enti pubblici italiani, è quella che classifica le spese pubbliche in spese effettive, spese per movimento di capitali e partite di giro.

Il grande uso di questa distinzione trova la sua ragione d'essere nel fatto che le leggi italiane sulla contabilità dello stato la accolgono, sia nelle finanze statali e sia, soprattutto, in quella degli enti locali.

Difatti all'art. 128 del regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello stato si può leggere: "(Le entrate) e le spese del bilancio sono classificate in due titoli, secondo che siano ordinarie o straordinarie. Sono inoltre distinte nelle seguenti quattro categorie:

- a) entrate e spese effettive
- b) entrate e spese per costruzione di strade ferrate (1)

---

(1) L'art. 1 del R. decreto legge 10 maggio 1925 n. 596 ha soppresso la categoria delle entrate e delle spese per la costruzione delle strade ferrate, includendola in quella delle entrate e spese effettive.

- c) entrate e spese per movimento di capitali
- d) entrate e spese per partite di giro (2)

All'art. 129 viene data una definizione delle spese effettive: "Nella categoria prima del bilancio, riguardando le entrate e le spese effettive, si inscrivono le entrate e le spese che importano rispettivamente aumento o diminuzione nella sostanza patrimoniale".

Così all'art. 131 sono definite le spese per movimento di capitali: "nella categoria terza del bilancio, riguardante le entrate e le spese per movimento di capitali, si inscrivono gli importi delle operazioni che concernono trasformazione della sostanza patrimoniale, come vendita di beni fruttiferi, affrancazione di canoni attivi o passivi, estinzione o creazione di crediti o di debiti, investimenti di capitali in acquisti o costruzione di immobili che procurino una rendita all'erario".

Ed infine all'art. 132 viene data la definizione delle partite di giro: "nella categoria quarta del bilancio, riguardante le partite di giro, sono iscritte le entrate e le spese che nel bilancio hanno effetto puramente figurativo, essendone lo stato ad un tempo debitore e creditore". Come risulta dalla nota n. 2 la categoria delle entrate e delle spese per partite del giro è stata abolita dalla legge sulla contabilità dello stato.

Per quanto riguarda gli enti locali, la definizione delle spese per movimento di capitali viene data dall'art. 188 comma 9° del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale: "Il movimento di capitali comprende le operazioni che concernono trasformazioni della

- (2) Anche le entrate e le spese per partite di giro sono scomparse dal bilancio dopo l'esercizio 1926-27 ed assorbite nella prima categoria perchè ridottesi a poche partite (v. nota preliminare al bilancio di previsione dell'esercizio 1927-28)

sostanza patrimoniale passiva come reinvestimento di capitale in acquisto o costruzione di immobili capaci di dare una rendita, affrancazione ai canoni passivi, estinzione di debiti". (3)

Le spese effettive sono definite nello stesso articolo al comma 2° "Le spese effettive rappresentano vere spese ed importano diminuzione della sostanza patrimoniale". (4)

Il regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale infine, si limita a definire le partite di giro come spese puramente figurative; si presume quindi che per questa nozione, il legislatore di questa legge si sia inteso riferire alla definizione data dal citato art. 132 del regolamento sulla contabilità dello stato.

2. Si ha spesa per movimento di capitali dunque, in contrapposto alla spesa effettive, quando la spesa consiste in una trasformazione della sostanza patrimoniale, che ne mantiene intatta la redditività.

Assieme alla spesa in denaro propriamente detta in questo caso, si ha un acquisto di beni, che determina la possibilità di redditi futuri, redditi in senso stretto, in quanto suscettibili di essere contabilizzati in un bilancio, avendo una qualche espressione monetaria, ad esempio campi e case da dare in affitto.

---

(3) Le entrate per movimento di capitali vengono definite in questo modo all'art. 187 4° comma dello stesso regolamento: "Il movimento di capitali comprende le operazioni che concernono trasformazioni della sostanza patrimoniale attiva come vendita di beni fruttiferi, affrancazione di canoni attivi, creazione di debiti".

(4) Nell'articolo 187 al comma 2° sono definite le entrate effettive: "Le entrate effettive rappresentano vere entrate ed impartono aumento della sostanza patrimoniale.

Si ha invece una spesa effettiva quando alla spesa in denaro (che di per sè stessa è una diminuzione delle sostanze patrimoniali suscettibili di dare frutto), non è collegato l'acquisto di beni produttivi di frutti. Si può trattare di spese "a fondo perduto" o di spese che portano all'acquisto o alla costruzione di beni, i quali però non danno dei frutti in moneta o monetizzabili: ad esempio la costruzione di strade che vengono devolute all'uso pubblico gratuito o l'acquisto di impianti meccanografici, che verranno impiegati per il disbrigo di servizi burocratici e non già per essere dati in affitto a privati.

Qual'è la ragione dell'uso di questa terminologia? La distinzione tra spese effettive e spese per movimento di capitali viene operata, come, si nota, non in base ad un criterio che abbia riguardo alla natura patrimoniale dell'oggetto della spesa, ma al suo effetto finanziario, strettamente inteso: la spesa viene definita per movimento di capitali perchè con essa non si determina una riduzione nella solvibilità dell'ente, in quanto, se comporta l'esborso di denaro, comporta nello stesso tempo un acquisto di beni che renderanno, in futuro, somme di denaro equivalenti.

Nella contabilità si registrerà non solo l'uscita della somma di denaro, ma anche l'ingresso dell'altro bene, fra quelli fonte di entrata.

La ragione di questa distinzione è dunque nel tenere separate le spese che lasciano immutata la forza finanziaria dell'ente pubblico da quelle che la riducono. All'inizio della costruzione del nuovo stato unitario italiano, nel secolo scorso, il problema della solvibilità delle finanze dello stato e degli enti locali era particolarmente grave. Ci si preoccupò così di tutelare con rigorose regole la finanza statale, locale, scindendo quelle spese che, indipendentemente dal vantaggio che danno alla collettività e dal contributo che forniscono al capitale nazionale, rappresen-

tano una riduzione nei mezzi finanziari, da quelle che non lo rappresentano.

Oggi il quadro è notevolmente diverso e molti studiosi ritengono perciò che sarebbe meglio badare ad altri criteri, come la distinzione fra spese che hanno per oggetto l'acquisizione di capitali, siano essi fruttiferi o meno, in senso monetario, e altre spese che costituiscono una vera erogazione.

Ma vi è anche chi, pure riconoscendo queste nuove esigenze, ritiene che quella tradizionale, che ha enucleato fra le spese per capitali, quelle fruttifere, denominandole per "movimento" di capitale, vada conservata.

Ovviamente, sul piano della riforma delle leggi che regolano il modo di redigere i bilanci, la discussione su questo punto ha profili ben diversi, sul piano delle classificazioni di contabilità nazionale utili per fini conoscitivi e sul piano delle disposizioni relative ai mezzi di copertura delle varie specie di spese.

3. Sotto il profilo della legislazione riguardante i criteri per la redazione dei pubblici bilanci, si può dire che, da sola, la distinzione fra spese effettive e per movimento di capitali può essere insufficiente per consentire l'apprezzamento del significato del disavanzo; meglio può essere enucleare ulteriormente una classe di certe spese di investimento, che forniscono sicuramente un apporto proficuo al capitale collettivo, nel quadro di quelle che sono le visuali prevalenti nell'epoca considerata: del resto questa era, in buona sostanza, la soluzione accolta nei bilanci italiani di una volta ove, accanto alle spese effettive, si poneva non solo la classe delle spese per movimento di capitali, ma anche quella degli investimenti in costruzione di ferrovie, per la quale non si potevano sperare frutti monetari sicuri, come se si fosse trattato di comperare case da dare in affitto, ma era lecito sperare, attraverso l'incremento

così apportato al capitale collettivo produttivo, un aumento della capacità dell'economia nazionale di produrre reddito. Sotto il profilo delle norme sulla raccolta delle fonti di entrata, la distinzione fra le spese effettive e quelle "per movimento di capitali" - soprattutto per le finanze locali - appare senz'altro opportuna: le seconde normalmente possono essere finanziate con prestiti sul mercato creditizio, senza creare problemi fiscali particolari, perchè gli interessi del prestito potranno essere coperti dal frutto dei beni capitali comperati; non così le spese effettive, siano esse a fondo perduto o per capitali utili alla collettività ma non forieri di entrate patrimoniali per lo stato. Ciò naturalmente significa che il tema del debito pubblico si pone diversamente nei due casi e non che per le spese effettive si debba negare necessariamente il ricorso al debito pubblico.

Infine, sotto il profilo conoscitivo, in sede di analisi statistiche, non vi è dubbio che la distinzione in questione sia utile: i fenomeni che essa separa, come si è visto, sollevano una serie di questioni di politica legislativa ed amministrativa nel campo della politica economica. Per renderci conto di tale utilità facciamo un esempio tratto dall'economia privata. Esso deve essere preso con le dovute cautele data la diversità tra soggetto pubblico e privato, ma può essere efficace perchè ci aiuta a comprendere meglio i problemi dell'economia pubblica con riferimento a qualcosa di cui ciascuno di noi ha più diretta esperienza.

La spesa di dieci milioni sostenuta da una famiglia media per l'acquisto di un appartamento, è profondamente diversa da quella che si avrebbe per comperare un'automobile ed una pelliccia. Nel secondo caso, la spesa sostenuta da questa famiglia media viene a rivestire i caratteri di una vera e propria spesa; l'acquisto dell'automobile e della pelliccia, arrecheranno sì un'utilità, ma la soddisfazione che

si prova nel possedere queste cose, non può essere quantificata.

Nel caso dell'acquisto dell'appartamento invece, detto acquisto non viene più ad essere considerato come un impegno gravoso, ma solo come un impegno di capitali. Non si pensa cioè che il fatto di avere un appartamento, ma non più i dieci milioni, costituisca un peggioramento della situazione finanziaria. Si pensa, è vero, che anche qui vi sia un mutamento del patrimonio, ma detto mutamento è di carattere qualitativo e non quantitativo. Il mutamento è qualitativo poiché l'operazione consiste nella trasformazione del patrimonio; difatti ad un bene ne viene sostituito un altro fruttante interessi, giudicato equivalente dal mercato.

Continuiamo con l'esemplificazione dell'economia privata.

Vi sono dei casi in cui il definire una spesa come effettiva o come per movimento di capitali, diventa un problema estremamente difficile. Se la famiglia media di cui parlavamo prima compera un alloggio, ma lo compera per abitarci, e non per affittarlo, tale spesa dovrà essere definita per movimento di capitali o effettiva?

Entrambe le soluzioni sono sostenibili, anzi si potrebbe sostenere anche una soluzione di compromesso per cui si dovrebbe avere una terza categoria, posta a metà tra le spese effettive e le spese per movimento di capitali: quella delle spese per beni che non daranno un frutto monetario ma ridurranno certamente la necessità di esborsi per altre spese, in quanto forniscono gratis dei beni o servizi che, altrimenti, il soggetto dovrebbe pagare: non una entrata, ma una mancata spesa, quindi.

Anche nel campo delle spese pubbliche data l'esigenza, di questa categoria intermedia, non è sempre facile sostenere con sicurezza se alcune spese sono spese effettive

o per movimento di capitali.

Se un municipio acquista un edificio destinandolo a propria sede, la spesa sostenuta, deve essere definita effettiva o per movimento di capitali? Certo si potrebbe sostenere la prima soluzione affermando che la spesa per la costruzione dell'edificio in questione potrebbe essere equiparata a quella sostenuta dal comune per la costruzione di una strada, in adempimento di un servizio. La spesa potrebbe dunque essere definita come spesa effettiva, con l'argomento che serve a espletare pubblici servizi e non a dare dei frutti patrimoniali.

D'altro lato occorre notare che se il comune ha dovuto sostenere una spesa per la costruzione di un edificio per la sua sede, spesso, a causa di ciò non dovrà più sostenere le spese per l'affitto dei locali all'uso necessari. Ecco dunque che alla spesa per la costruzione, si contrappone un guadagno monetario indiretto, pari alla spesa risparmiata. E sotto questo profilo la spesa potrebbe essere definita per movimento di capitali.

La nostra legislazione sulle finanze statali e locali risolve parecchi di questi casi, con varietà di criteri, per altri tace. (1)

E' importante notare che le spese per estinguere debiti gravati da interessi sono denominate "per movimento di capitali".

1. Ma ci sono dei casi in cui il problema si presenta ancora più difficile e scottante a causa della difficoltà di appurare che cosa si deve intendere per "frutto" monetario. L'acquisto di aree edificabili da parte dell'ente pubblico è una spesa effettiva o per movimento di capitali? Secondo la impostazione tradizionale che viene data al problema nella nostra prassi amministrativa, la spesa per l'acquisto di aree da parte dell'ente pubblico, è una spesa effettiva, poichè l'area sinchè non è fabbricata non dà reddito. Altri più realisticamente sostiene che questa è una spesa per movimento di capitali poichè, verificandosi - come



normalmente - l'aumento del valore dei terreni fabbricabili, è possibile venderne una parte, rimanendo pur sempre titolari di un valore patrimoniale pari alla somma spesa per l'acquisto di detti terreni. In altri termini qui il "reddito" è dato dall'incremento di valore che i terreni hanno.

5. La distinzione fra le spese effettive e per movimento di capitali, nel nostro ordinamento della contabilità pubblica, ha conseguenze notevoli.

Se una spesa è per movimento di capitale, l'ente pubblico la potrà fare senza presentare un disavanzo nel bilancio "effettivo". Difatti, è pur vero che deve essere registrato l'onere di queste spese: però detto onere è posto al di fuori delle spese effettive. Se invece la spesa è effettiva, detta spesa contribuirà all'eventuale disavanzo "effettivo" del bilancio perchè sarà registrata nelle spese di parte effettiva, a fronte delle quali stanno le entrate "effettivamente" ottenute nell'esercizio in corso: tributi, introiti patrimoniali, donativi - le entrate cioè che importano aumento nella sostanza patrimoniale.

L'acquisto di case d'affitto e d'altri beni che danno un frutto, invece, come si diceva, si segna nel bilancio fra le spese per movimento di capitali.

E per converse, le entrate per l'accensione di debito pubblico sono poste fra le "entrate per movimento di capitali".

Vi è chi osserva che, in questa impostazione contabile, si finiscono a porre come "entrate" i debiti e come spese, viceversa, le estinzioni di debiti e gli acquisti di beni: il che appare paradossale. Si può controbattere che, in fondo, tutta la impostazione contabile della "partita doppia" è apparentemente paradossale mentre i tecnici sanno bene che ha le sue buone ragioni. A queste

si può rispondere ancora, che per il bilancio dello stato o dell'ente locale, che deve essere letto e dibattuto dai politici e dal largo pubblico, bisognerebbe fare in modo di evitare le raffinatezze che si prestano a fraintendimenti da parte di non specialisti.

Dato ciò, in pratica, nell'attività dello stato, è molto più difficile spendere quando una spesa è effettiva che quando la spesa è per movimento di capitali.

Ancor più lo è per le attività degli enti locali.

Difatti la legislazione sulla finanza locale, mentre pone un limite alle spese effettive di modo che non sia possibile per l'ente comunale e provinciale indebitarsi più che per una certa percentuale delle sue entrate effettive, non pone alcun limite di tal genere nei confronti delle spese per movimento di capitali locali. La legge vuole cioè evitare che il Comune o la Provincia ~~venga~~ trovarsi in una situazione troppo gravosa, dalla quale sarebbe troppo difficile risollevarsi senza un aiuto straordinario dallo stato o senza sacrificare le spese d'istituto: così vengono poste barriere all'indebitamento per le spese effettive e non nei riguardi delle spese per movimento di capitali, perchè, come abbiamo visto, con queste secondo si danno nuove fonti future di entrata o si estinguono oneri in corso, alleggerendo il bilancio.

Conseguenza di questa stessa preoccupazione è la disposizione che vieta che gli enti locali facciano delle spese effettive - al di fuori di quelle "obbligatorie" - quando il bilancio non sia in pareggio, a meno che non intervengano autorizzazioni dell'autorità "tutoria" statale.

Dopo avere definito la natura delle spese effettive e per movimento di capitali, prendiamo in considerazione le partite di giro.

Abbiamo visto che caratteristica delle spese effettive e delle spese per movimento di capitali è quella di dar luogo ad una erogazione che potrà essere senza lucro, se le spese sono effettive, o dare luogo alla acquisizione di beni fruttiferi, se le spese sono per movimento di capitali. Non si verifica mai, sia nell'uno come nell'altro caso, che si determini un rientro nel patrimonio della amministrazione di un introito uguale a quello speso.

E' quest'ultimo proprio il caso delle partite di giro in cui si ha in entrata, una partita identica per natura a quella che si ha in uscita. Un esempio ci aiuterà a capire meglio questo concetto. Se un comune deve pagare ai suoi dipendenti delle somme dovute non dal comune stesso, ma dallo stato, e se per qualche ragione deve anticipare la somma, ecco che dovrà prima sopportare una spesa; quando però lo Stato rimborserà al comune la somma spesa, registrerà anche un'entrata. Con questa operazione al patrimonio del Comune nulla si aggiunge o si toglie: solo si è avuta una modificazione della contabilità dovuta ad un movimento, temporaneo, di somme. Possiamo dunque affermare che nel caso delle partite di giro non si ha una spesa vera e propria e neppure - perciò - una modificazione patrimoniale, ma solo una modificazione di certe posizioni contabili, che segnala l'accadimento di un evento puramente formale o di brevissima durata, che lascia le cose esattamente nella situazione precedente.

La contabilità non può non registrare questo evento, anche se esso - in definitiva - nulla toglie e aggiunge, nelle finanze dell'ente considerato.

Riassumendo, possiamo dire che sia nelle spese effettive, che nelle spese per movimenti di capitali, che

nelle partite di giro si determina una modificazione.

Per le spese effettive e per movimento di capitali questa modificazione è di natura sostanziale rispettivamente qualificativa e qualitativa (dove il mutamento qualitativo comporta una variazione della redditività moneraria); per le partite di giro, la modificazione è quasi solamente di natura contabile, e alla fine, non incide sulla sostanza delle cose. Però anche per le partite di giro si possono dare casi fra loro molto diversi, sino ad arrivare ad ipotesi che è difficile distinguere dai movimenti di capitali o dalle spese effettive: si pensi alle spese che le province attualmente sostengono, per conto dello stato, per la "caccia", nella assunzione, giuridicamente giustificata, che lo stato, prima o poi rimborserà ad esse dette somme che, oggi, esse anticipano solo per ragioni eccezionali, in attesa di una sistemazione legislativa dell'intera materia; queste somme, dato che devono rientrare, sono segnate nelle partite di giro. Ma intanto gravano sui bilanci provinciali correnti, alla stessa stregua di spese come quelle per le nuove strade: anche queste dopotutto, servono per l'attività economica locale, un giorno o l'altro daranno luogo ad un "rientro" sotto forma di maggiori tributi, come allo sviluppo dell'economia locale. Ma queste, poichè tale rientro dipende dal succedersi dei fatti economici e non da precisi vincoli giuridici, sono annoverate fra le "spese effettive".

La presenza di grosse partite di giro, globalmente indicate, può rappresentare un notevole intralcio, per chi si proponga di interpretare un bilancio, poichè possono gonfiarlo artificialmente e confonderlo. Mentre la considerazione delle spese effettive e delle spese per movimento di capitali può essere molto utile, poichè dà una idea dello sforzo complessivo sostenuto dall'ente pubblico, nel perseguimento dei suoi fini, in campi omogenei, la considerazione complessiva delle spese effettive, di quelle per movimento di capitali e delle partite di giro è praticamente

priva di significato: l'unione alle spese di cui abbiamo parlato sopra alle partite di giro, che come abbiamo visto, consistono prevalentemente in una pura azione di riaggiustamento contabile, fa perdere di vista quelli che sono i veri volumi di attività di spesa della pubblica amministrazione considerata.

Le partite di giro poi, possono costituire un mezzo del quale ci si serve per nascondere l'ammontare delle spese effettive di un certo esercizio, addossandole ad altri precedenti o successivi.

E' opportuno dunque che, nei bilanci, la classificazione delle partite di giro assuma un carattere analitico e restrittivo, con l'indicazione delle varie voci tipiche di partite di giro e l'eliminazione di quelle superflue e il passaggio di quelle improprie ai movimenti di capitali o alle spese effettive.

#### SEZIONE SECONDA: Spese ordinarie - Spese straordinarie

Passiamo ora a considerare un'altra distinzione in tema di spesa pubblica molto diffusa tra gli studiosi della scienza delle finanze e dell'economia pubblica e privata e soprattutto in periodi di emergenza: la distinzione delle spese pubbliche in ordinarie e straordinarie. E' una distinzione che ricorre, spesso, anche nelle esperienze individuali.

Vi sono nella vita di un uomo o di un ente (pubblico o privato) delle esigenze che si presentano come ricorrenti; altre che possono essere soddisfatte saltuariamente. Di fronte a questa bipartizione di esigenze, si suggerisce anche una bipartizione nei mezzi per far fronte a tali esigenze, così da sopperire alle spese ricorrenti con entrate ricorrenti, alle spese straordinarie con entrate straordinarie.

A questo proposito si può leggere nel regolamento per la esecuzione della legge comunale e provinciale "sono spese ordinarie quelle originate da cause permanenti o dipendenti dal normale andamento dell'amministrazione. Le altre sono straordinarie.

Tutto questo è - a prima vista - abbastanza facile da capire, anche se può nascondere delle considerevoli ambiguità. E' naturale che, di regola, alle spese ricorrenti - nell'economia privata e pubblica - si debba far fronte in prevalenza con entrate ricorrenti.

Sarebbe quanto mai poco sensato per una persona provvedere alle spese per acquistare il cibo con debiti, perchè prima o dopo sarà talmente indebitata da non trovare più credito, sì da raggiungere il risultato di non poter più mangiare. Si impone quindi certamente una particolare prudenza da parte di una persona nel ricercare le fonti di finanziamento per sostenere le spese usuali, ricorrenti. Queste spese usuali, proprio per il loro carattere di ricorrenza, si verificano immancabilmente. E' naturale dunque che si cerchi di coprirle, di norma, con quelle entrate che presentano il medesimo carattere di ricorrenza; solo in questo modo l'individuo potrà essere sicuro di poter sopperire sempre a queste spese, senza trovarsi ad un certo punto in imbarazzo.

Questo a prima vista non vale per le spese straordinarie, proprio per il loro carattere di straordinarietà. Ma bisogna intendersi sul significato di "straordinarietà". Tale concetto è ambiguo. E' possibile attribuire alla parola "straordinario" un duplice significato; essa può voler dire un evento che non capita di sovente, ma solo di tanto in tanto, anche se ricorrente. La spesa per acquistare un soprabito o un'automobile può darci un'idea di questo primo significato. Fra queste spese e quelle quotidiane vi è solo una modesta differenza: coprirle sistematicamente con debiti, dato che esse "ricorrono". Significa, prima o poi

trovarsi nella impossibilità di pagarle ancora.

Ma evento "straordinario" può anche significare un'altra cosa, e cioè un fatto che è fuori dell'ordinario, nel senso che è imprevedibile e quindi, in questo senso, eccezionale (anche il cambio di automobile è eccezionale, ma non è imprevedibile per una famiglia media del giorno di oggi, nei paesi con un certo reddito per abitante da "a proposito - bilanci futuri" (1).

Le retribuzione dovuta al medico per le cure di una frattura alla gamba causata da una caduta dalle scale, ci può dare l'idea di questo secondo tipo di spese straordinarie.

---

(1) Di queste spese si può leggere nella legge sulla contabilità dello stato all'art. 42: "Per provvedere ad eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio che non riguardano le spese di cui ai precedenti articoli 40 e 41" (fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e somme occorrenti per restituire tributi indebitamente percetti) "è iscritto nello stato di previsione della spesa dal ministero del tesoro un "Fondo di riserva per le spese impreviste".

Ed all'art. 136 del regolamento sulla contabilità dello stato si dà una più precisa definizione di questo tipo di spese: "Le prelevazioni dal fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'art. 42 della legge, possono essere disposte esclusivamente per provvedere a spese per le quali concorrano le seguenti condizioni:

- a) che non potevano prevedersi in alcun modo e in modo adeguato all'atto della presentazione o della discussione dei bilanci
- b) che abbiano carattere di assoluta necessità e non possano prorogarsi senza detrimento del pubblico servizio
- c) che non impegnino con un principio di spesa continuativa i bilanci futuri.

➤ Abbiamo detto prima che sono diverse le fonti con cui il soggetto sopperisce più razionalmente sistematicamente alle spese ordinarie ed a certe spese straordinarie: nel caso di spese straordinarie non ricorrenti il soggetto non dovrà più preoccuparsi di sopperire con la ricorrenza delle entrate alla ricorrenza delle spese. Potrà adottare misure speciali, *una tantum*. Ma anche per le spese straordinarie non prevedibili, vi è differenza rispetto a quelle ordinarie. Il soggetto potrà anche ricorrere all'indebitamento "temporaneo" per queste spese, per evitare di farle gravare tutte sul periodo in cui esse si verificano.

Così, ad esempio, per l'automobile potrà indebitarsi, pagando a rate: cioè estinguendo il debito *a mano a mano*

Però sarà saggia cosa che egli finisca di estinguere il debito, cioè termini di pagare le rate (ossia, in altre parole, esaurisca il "piano di indebitamento") prima che la necessità di cambiare automobile si manifesti.

Egli non si preoccupa se per far fronte alla spesa dovrà ricorrere all'indebitamento od ai mezzi speciali. Deve però preoccuparsi per l'avvenire, stabilendo dei piani, in cui inserire la spesa non ricorrente in modo da non esorbitare dalle proprie possibilità. Se pure la spesa per acquistare un soprabito non è ricorrente, l'esigenza di avere un soprabito nuovo si presenterà prima o dopo, quando il vecchio soprabito sarà consumato. Il soggetto previdente quindi, anche se lo copra a rate, deve stabilire dei piani e porre in essi la spesa periodica per l'ammortamento, in guisa tale che il debito contratto per acquistare il soprabito sia estinto quando si presenterà l'esigenza di avere un soprabito nuovo. *Mutatis mutandis* problemi analoghi si presentano per l'operatore pubblico. Per le spese straordinarie non prevedibili



- come si diceva - la condotta razionale è diversa: per queste spese non è solo impossibile determinare quando si verificheranno, ma anche se si verificheranno, e quindi è impossibile collocarle in un piano d'ammortamento specifico di una certa durata ed entità, appunto perchè non si sa se si verificheranno ancora e quando.

Passiamo ancora una volta dall'economia privata a quella pubblica e tiriamo le file di tutto il discorso che abbiamo fatto man mano. Potremo avere, innanzitutto le spese ordinarie, come quelle che l'ente pubblico deve sostenere per la retribuzione degli impiegati. Il soggetto pubblico, non diversamente dal privato, dovrà tenere presente il carattere usuale della spesa, e - salvo casi particolari - se è razionale dovrà sopporre ad esse con entrate usuali, che gli affluiscono di continuo. Abbiamo poi anche le spese pubbliche straordinarie di tipo non ricorrente, come quelle per la manutenzione straordinaria delle strade. Qui non si dovrà necessariamente pretendere di addossare tutta la spesa alle entrate comunali della gestione in cui essa si effettua. Ma sarebbe sciocco fronteggiarlo con misure che si reggono sull'ipotesi che non ci saranno più altre spese straordinarie del genere: poichè il soggetto pubblico razionale, sa che questo non è vero.

Queste spese, l'operatore pubblico, potrà annoverarle fra quelle di capitale, che danno una utilità (collettiva) prolungata nel tempo: man mano che questa utilità fluisce, potrà raccogliere i proventi per estinguerne il debito e gli interessi su di esso.

Passiamo infine a considerare le spese straordinarie non prevedibili degli enti pubblici. Il quadro che abbiamo sopra per esse presentato con riferimento ai privati, era volutamente semplificato. In effetti anche all'interno di queste, spese - tanto per i privati come per l'operatore pubblico - deve essere operata una b partizione, tra a)

spese e prevedibili sottoposte alla legge del "rischio" e b) spese non prevedibili sottoposte alla legge della "incertezza".

Il "rischio" è in un certo senso prevedibile: esso invero, riguarda la possibilità di verificarsi di alcuni fatti, che può essere misurata matematicamente mediante il calcolo delle probabilità. Gli assicuratori sono abituati a "calcolare" il rischio. Così, se non è prevedibile il momento della morte di una persona, è pur sempre prevedibile, statisticamente il fatto che, in una certa popolazione, ogni giorno una certa frazione di persone dovrà morire. Se, allora, la persona singola dovrà cautelarsi a far sì che le spese per i funerali non gravino sui familiari e che possano essere sicuri economicamente essi anche dopo la sua morte, potrà fare una assicurazione. La compagnia d'assicurazione stabilisce il costo di ciò, trasformando una situazione imprevedibile per una persona in situazione prevedibile per la collettività.

Questo tipo di spesa è previsto dall'art. 141 del regolamento sulla contabilità dello stato in cui si può leggere "in ciascuno degli stati di previsione della spesa, è compreso fra le spese ordinarie, un capitolo dalla denominazione "spese casuali". Tale capitolo è esclusivamente destinato alle spese di natura affatto accidentale, che non possono nemmeno per analogia essere comprese negli altri capitoli e per le quali non sia ritenuta opportuna la istituzione di capitoli speciali".

La situazione riportata innanzi non è possibile, per definizione, quando noi ci troviamo di fronte ad una situazione non di "rischio" ma di "incertezza". Si usa il termine "incertezza" quando il verificarsi o meno di un evento, non è più determinabile stasticamente e quindi non si può neppure avere una misura una previsione valida per una grande massa di casi. Un assicuratore non potrà più in questo caso valutare il costo dall'alla

se non a proprio rischio e pericolo. Così un assicuratore non potrà assicurare i governi contro l'eventualità di una guerra: queste non sono prevedibili, sia perchè non esistono migliaia di governi ma solo pochi e sia perchè le guerre, spessissimo quando scoppiano, si propagano, oramai a tutti i paesi o quasi, travolgendo le leggi del "caso" e sia, infine, perchè non vi è un modo di questi eventi che permetta di calcolarne la "probabilità" matematica sulla base della passata esperienza. Inducendo la distinzione fra "rischio" e "incertezza" anche nel campo delle spese pubbliche, possiamo operare la bipartizione delle spese fuori dell'ordinario, non prevedibili, in spese "soggette alle legge del rischio" e spese "sottoposte alla legge dell'incertezza". A ben considerare le cose si può affermare che solo le spese fuori dell'ordinario sottoposte alla legge dell'incertezza possono definirsi come spese straordinarie imprevedibili in senso stretto. Le spese fuori dell'ordinario sottoposte alla legge del rischio possono essere definite come prevedibili nel senso che, anche se non si conosce la specifica entità, natura e data degli eventi che le determinano, si può però valutare con buona approssimazione l'onere, usuale o saltuario, che, globalmente prese esse determinano.

Dunque, globalmente, queste spese, per un operatore razionale, sarà possibile prevederle e porle in un programma con un piano di copertura permanente, basato o su finanziamenti correnti o su finanziamenti non ricorron-  
ti e, eventualmente su piani d'ammortamento.

Questo non è possibile per le spese fuori dell'ordinario sottoposte alla legge dell'incertezza; l'onere per queste spese, per definizione, non è programmabile. Solo a questo tipo di spese si addice perfettamente il concetto di straordinarietà. Per fronteggiare queste spese.

sarà necessario adottare un particolare tipo di strategia che varierà secondo la natura e le preferenze dell'operatore pubblico.

Alcuni trascureranno il pensiero del verificarsi di queste spese; altri ripromettendosi di ricorrere, eventualmente a "estremi rimedi" invece accantoneranno fondi a tutela del verificarsi delle incertezze, sebbene nello stanziare questi fondi non potranno mai sapere se sono adeguati o insufficienti o eccessivi.

E' necessario poi notare come la bipartizione in tema di spese straordinarie non ricorrenti in "rischio" e "incerto" non si presenti in concreto così netto come potrebbe sembrare in teoria. Le spese per alluvioni o terremoti, ad esempio, devono essere classificate come spese straordinarie sottoposte alla legge del rischio o dell'incertezza?

E' un fatto che, in Italia, spesso questi eventi si verificano. Sarebbe quindi saggio, sotto questo profilo, tenere conto dell'eventualità del loro riprodursi.

D'altra parte è anche ragionevole osservare che questi fenomeni ogni volta presentano caratteri del tutto particolari. Non è dato di sapere quando si verificheranno ed in quale entità si verificheranno. Se l'ente pubblico volesse essere così previdente da tenerne conto, in quale entità dovrà essere fatto l'accantonamento? Da un lato si può temere che l'entità dell'accantonamento sia insufficiente; dall'altro si può temere conto del fatto che esso possa risultare eccessivo e rimanere per lungo tempo inutilizzato.

Si può concludere affermando che di fronte a tali problemi l'Ente pubblico dovrà agire con certi caratteri di "imprenditorialità", basandosi su una particolare strategia ed un particolare intuito, che nessun manuale e nessuna legislazione potrà insegnarli. (2)

LEZIONE TERZ - Spese obbligatorie - Spese facoltative - Spese fisse - Spese variabile.

1. Passiamo alla duplice distinzione delle spese pubbliche in "obbligatorie" e "facoltative" e "fisse" (o "rigide") e "variabili". Queste distinzioni ricorrono spesso negli ordinamenti finanziari e nelle classificazioni per fini conoscitivi, specialmente in rapporto al problema della rigidità del bilancio. La distinzione fra spese obbligatorie e facoltative ha un particolare interesse nelle finanze locali; ha però anche una sua ragione d'essere (anche se con caratteristiche un po' diverse come vedremo) con riferimento alle spese dello Stato.

Fermiamo per ora - innanzitutto - la nostra attenzione sulla distinzione tra spese pubbliche facoltative ed obbligatorie sostenute dagli enti locali.

La legislazione sulla finanza locale italiana, nel disciplinare la spesa pubblica, usa un duplice criterio: a) indicare con grande minuzia la lista delle spese che l'ente pubblico "deve obbligatoriamente fare, b) lasciare una grande genericità ed una ampia zona di discrezione per tutte le altre spese che l'ente locale "può" fare, col solo requisito che rivestano caratteristiche di pubblico interesse".

Così gli art. 91 e 144 del T.U. del 1934 relativo alla "legge comunale e provinciale" fissano un lungo elenco

(2) In tutta questa analisi, per semplificare le cose, si è volutamente trascurato il fatto, di importanza grandissima, che la spesa pubblica, la tassazione e il debito pubblico, attraverso le loro conseguenze sul volume della domanda globale di consumi e di investimenti e sui rapporti fra questa e il volume dei risparmi, esplicano effetti considerevolissimi sull'occupazione, l'inflazione, le fluttuazioni congiunturali e la crescita regolare dell'economia a livelli di pieno impiego.

Sono temi che verranno diffusamente trattati nella seconda parte.

di spese che l'ente locale deve fare, divise in 9 categorie: oneri patrimoniali, spese generali, polizia locale, sanità ed igiene, sicurezza pubblica e giustizia, opere pubbliche, educazione nazionale, assistenza e beneficenza, culto, agricoltura.

Gli art. 92 e 145 dello stesso testo unico contemplano la figura delle spese facoltative rispettivamente comunali e provinciali che vengono definite in questo modo:

"Le spese non contemplate negli articoli precedenti (91 e 144) sono facoltative".

In prima approssimazione, si può dire che l'imposizione di un obbligo di spesa ha come conseguenza l'irrigidimento della politica dell'ente, poichè l'ente, in relazione all'obbligo di spesa impostogli dalla norma, dovrà per forza svolgere certe attività e, data la limitatezza dei mezzi, rinunciare a certe altre.

Ma occorre notare, in una considerazione più analitica, che vi è differenza a seconda che esista a carico dell'ente pubblico l'obbligo di fare una certa spesa, oppure che esista l'obbligo, quando si fa una spesa, di farla in un determinato modo oppure - infine - che esistano sia l'obbligo di compiere certe spese e sia di espletarle con certe modalità.

E' facile capire questo, con un esempio. La legge provinciale pone a carico del comune le spese per "la nettezza delle vie e delle piazze pubbliche e sgombro delle nevi" (art. 91-C 3) e le spese per "la sistemazione e la manutenzione delle strade e piazze pubbliche, dei giardini e delle ville e passeggiate pubbliche; contributi nelle spese di manutenzione e sistemazione delle strade vicinali soggette al pubblico transito" (art. 91-E 1); è chiaro che in questi casi sussiste a carico dell'ente pubblico un obbligo di fare certe spese.

Ma tale obbligo opera in senso lato, perchè se è vero che

esso sussiste, sicchè l'ente locale non può riuscire di espletare queste incombenze e lo stato non interviene a sostituirlo nel loro svolgimento, è anche vero che l'attuazione pratica di questo obbligo può essere compiuta in modi molto diversi: data la genericità delle disposizioni che abbiamo visto, a seconda della disponibilità dei fondi e delle sue scelte, il singolo comune potrà spendere per questa attività cifre molto differenti e potrà prestare servizi di livello molto diseguali, giungendo, per certi settori e in certe ipotesi, Se esso non sgombra le nevi nella maggior parte delle strade, chi potrà affermare che esso trasgredisce al compito di pulitura delle strade dalla neve, dal momento che nessuna disposizione stabilisce in che modo, con quale intensità, tempestività ed estensione tale servizio vada compiuto?

Quale è il concetto di "strada pulita" o di "manutenzione" in assenza di specifiche indicazioni tecniche di ciò?

Se invece la spesa pubblica obbligatoria va fatta secondo certe modalità prefissate, l'obbligo agisce in un sensò molto più stretto ed effettivo: così, nel caso delle scuole, il comune deve adottare certi standards minimi, nella disponibilità di aule per classi, nel numero di alunni per classe e così via: anche qui ci saranno situazioni diverse, comuni che lasciano a desiderare, nell'attuazione del servizio ed altri che lo esplicano meglio. Ma il margine di arbitrio è più limitato, l'obbligo più vincolante.

Si possono poi avere casi in cui l'obbligo non lascia alcun margine d'arbitrio, perchè la spesa che l'ente locale deve sopportare consiste nella contribuzione parziale o totale al costo di attività che compie lo stato o un altro ente locale (come ad esempio la provincia, per certi servizi di igiene e profilassi al cui onere i comuni debbono concorrere).

Qui la spesa "obbligatoria", è completamente "rigida", ma lo è nel senso che l'ente che la sopporta non può variarla; non nel senso che essa sia di entità costante.

2. Passiamo ora dalla finanza degli enti locali a quella dello Stato. Come abbiamo detto prima, la distinzione tra spese obbligatorie e spese facoltative ha una ragione d'essere specialmente per gli enti locali, ma rileva anche su scala di governo centrale, se pure con modalità e caratteristiche diverse.

Cerchiamo di chiarire meglio questa affermazione.

Il governo centrale, nell'adempire alle spese obbligatorie, non si trova nelle stesse condizioni dell'ente locale. La differenza tra gli obblighi dei due enti consiste nel fatto che per l'ente locale, l'obbligo di compiere una spesa proviene dall'esterno, e cioè da norme e direttive stabilite da un ente superiore. La situazione per il governo centrale si presenta molto diversa, poichè il vincolo a compiere le spese obbligatorie gli viene dall'interno e non dall'esterno, da sue leggi e disposizioni amministrative. Se pure è vero che un ordine emanato dall'interno è pur sempre vincolante, e quindi sotto un certo profilo governo centrale ed enti locali possono apparire sullo stesso piano, la situazione in realtà è molto diversa, perchè un ordine che viene dall'interno può essere modificato più facilmente.

In un certo senso formale si potrebbe dire che tutte le spese del governo centrale sono obbligatorie, quando si intenda per obbligatoria la spesa imposta o disposta specificamente dalla legge, in quanto - a differenza che per l'ente locale - tutte le spese dello stato, nell'ordinamento italiano debbono essere approvate con legge di bilancio (1).

(1) La legge di bilancio, secondo l'opinione più autorevole dei giuristi è tale solo in senso "formale" e non una legge nel senso sostanziale. La legge di bilancio è



E' anche chiaro che, dato che nello stato di diritto, la pubblica amministrazione agisce in base alla legge, tutte le spese statali, sono sotto questo profilo, in ultima analisi "obbligatorie", se al concetto di spesa obbligatoria si vuole dare una latitudine tale da includervi tutte le spese, che, in ultima analisi riposano, sulla legge. Però in questo senso ampio il concetto di spesa "obbligatoria" si snatura, poichè anche tutte le spese facoltative degli enti locali, in ultima analisi riposano su una legge e cioè sulla Legge Comunale e provinciale la quale, all'art. 312 prescrive che le "spese facoltative dei Comuni e delle Province devono avere per oggetto servizi ed uffici di utilità pubblica, entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa".

E' più corretto intendere come obbligatorie, fra le spese che riposano su una legge, quelle sole che non sono puramente autorizzate, ma addirittura "disposte" da una legge e che quindi l'ente pubblico ha un impegno, un obbligo di fare. Tuttavia, ancora una volta, bisogna osservare che tale definizione finisce ad un tempo a peccare per eccesso e per difetto.

Tutte le spese dello Stato, una volta approvate il bilancio sono "obbligatorie" nel senso che lo stato si è impegnato a farle, sia pure secondo i casi con una certa discrezionalità, più o meno ampia, circa il loro ammontare. E d'altra parte, se questa definizione mira a individuare un vincolo giuridico che obbliga ad effettuare

infatti quella con cui il Parlamento approva annualmente il bilancio dello stato: questa legge dà alla pubblica amministrazione la autorizzazione a fare certe spese, ma queste debbono essere già ordinate o consentite dalle leggi vigenti (cfr. ad es. Zanobini "Corso di diritto amministrativo", vol. IV, Milano, Giuffrè, 1955, p. nn. 2-43 e spec. note (12) e (13) a pag. 442. E' un'opinione che, tutto sommato, appare poco fondata, in fatto, poichè,

la spesa, essa pecca per difetto perchè anche l'approvazione del bilancio del comune o della provincia impegna l'amministrazione a fare le spese che in tale bilancio sono state stabilite: e ciò sebbene il bilancio comunale e provinciale non sia approvato con una legge in senso formale, ma con un provvedimento amministrativo. La definizione che l'art. 188 4° comma del Regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale dà delle spese obbligatorie dell'ente locale: "sono spese obbligatorie quelle poste a carico dei Comuni e delle Provincie dalle leggi", non può dunque essere estesa all'individuare, fruttuosamente, una classe di spese "obbligatorie" dello stato omogenea a quella delle spese "obbligatorie" dell'ente locale.

Questo punto di vista giuridico - formale - non è sufficiente per individuare una categoria di spese obbligatorie e cioè che lo stato "deve" fare. Occorre qualcosa di più. Fermo restando che ogni spesa dello stato si posa sulla legge di bilancio e su una legge sostanziale che impone o consente quella spesa, denomineremo come "obbligatorie" quelle spese che "sono poste a carico dello stato" da una legge sostanziale (2), ossia quelle spese che lo stato è "obbligato" e non meramente "autorizzato" a fare dalle leggi sostanziali.

3. Dobbiamo anche qui notare, come per gli enti locali, che, a seconda se le modalità della spesa sono o meno prefissate dalla legge, l'obbligatorietà sarà più o meno

l'autorizzazione che col bilancio la Pubblica Amministrazione ottiene a spendere, in realtà una serie di possibilità o di doveri di spese che le leggi vigenti pongono in modo assai vago, assumono un contenuto in cui la previsione delle singole leggi li poneva, per acquistare un obiettivo, o una dimensione quantitativa e temporale e modalità specifiche. Ma non è nostro compito discutere

ampia. Viene utile in proposito la distinzione fra spese "fisse" e spese variabili. Di questa seconda dà una buona nozione l'art. 188, 6° comma del Regolamento di esecuzione della Legge Comunale e Provinciale che le denomina anche "spese a calcolo" e le definisce in contrapposto alle spese "fisse": "sono spese a calcolo, quelle di carattere variabile, relative a servizi per i quali siano stanziati in bilancio appositi fondi, di cui l'impiego effettivo non può prevedersi in via approssimativa".

La nozione che la stessa legge dà delle spese fisse è molto meno perspicua: "sono spese fisse quelle derivanti da leggi organiche o da impegni permanenti e che hanno scadenza determinata" art. 188, 5° co. (3).

L'idea è in sostanza che le spese fisse sono quelle che "irrigidiscono" il bilancio, ripresentandosi con una certa permanenza, da un esercizio all'altro, a scadenza note e con ammontare di facile previsione. E' una nozione che possiamo prendere per buona, anche nell'analisi economica (che pure è svincolata dalle nozioni del diritto positivo), avvertendo però che, nel profilo economico, si possono intendere più restrittivamente come fisse o rigide, delle spese che solo in parte rientrano fra quelle di cui alla precedente definizione di spese "fisse": cioè quelle che bisogna sostenere, indipendentemente dal volume di attività svolta, in misura sempre eguale (semi-fisse saranno, allora, quelle spese che variano solo a larghi intervalli, cam-

l'autorevole dottrina giuridica di cui sopra.

Qui ci basta prendere atto che, comunemente, si distingue fra le "vere" leggi che contengono norme e la legge di bilancio che sarebbe un mera legge "formale", avente in realtà contenuto non normativo ma amministrativo.

- (2) Si ricordi che - come spiegato a nota (1) la legge di bilancio non è secondo la dottrina corrente, una legge "sostanziale", ma meramente "formale".

biando il volume di attività svolta).

I cultori di economia delle aziende conoscono molto bene questa definizione di spese "fisse" e "semi-fisse": sono ad esempio che, per vendere giornali, una edicola (cioè una azienda di distribuzione di questo prodotto) ha bisogno di almeno un giornalio, e che il fabbisogno di personale è lo stesso sia per un volume di vendita di 100 copie al giorno come di 200, 300 o 1.000 copie. La spesa per la "composizione" a stampa di un libro è fissa, perchè è sempre eguale, sia che questa composizione serva poi per riprodurre ("tirare") mille copie come due mila o dieci mila copie. E via dicendo.

4. Particolare rilievo assumono nell'ambito delle spese fisse, nel primo e nel secondo senso, le spese dello stato e degli enti locali per il personale.

Ci occuperemo più innanzi sotto altri profili di questa categoria importantissima di spese. Ci basterà per ora fare alcune considerazioni.

Le spese per il personale dell'amministrazione pubblica costituiscono una delle voci più importanti nella spesa nazionale. Esse assumono una caratteristica del tutto particolare nell'ambito della pubblica amministrazione italiana, poichè i contratti che comportano l'assunzione del fattore lavoro presso lo stato e gli enti locali sono stipulati per un periodo piuttosto lungo, superiore

- (3) La stessa definizione di spese "fisse" si trova nell'art. 129 secondo comma del regolamento sulla contabilità dello stato, da cui, quella del regolamento comunale e provinciale, verosimilmente è desunta.

Entrambi i regolamenti stabiliscono che nel bilancio di previsione (rispettivamente dello stato e degli enti locali) "le spese fisse devono essere sempre tenute distinte dalle variabili" venendo iscritte in "capitali" diversi (per lo stato) e in "categorie" diverse (per i comuni e le provincie).

all'esercizio finanziario, in genere con stabilità del posto sino alla età di pensione, salvo le dimissioni volontarie con diritto a pensione, anche in caso di questo, dopo un certo numero di anni.

Le carriere e mansioni di vari dipendenti pubblici poi sono separate piuttosto lentamente. Così la riduzione nel volume di attività di un certo settore pubblico spesso non permette di ridurre, se non dopo vari anni (per effetto di mancate nuove assunzioni che colmino i vuoti che man mano si formano), la riduzione di spese per il personale (in altri Paesi non è così: i contratti per il personale dello stato o dell'ente locale possono essere a più breve termine.)

Le spese per il personale sono "prefissate" ossia suscettibili di facile determinazione in sede di bilancio di previsione, perchè le retribuzioni sono stabilite in base alle leggi dello Stato o degli enti locali relative alle tabelle degli stipendi e delle carriere.

Per conseguenza l'aumento o la diminuzione di dette retribuzioni può aversi solo attraverso una modificazione delle norme relative: ciò che avviene solo molto lentamente e per ampi gruppi di dipendenti.

E' da notare che in concreto la variazione delle retribuzioni statali nel complesso si verifica in un solo senso, e cioè verso l'alto. Lo stesso vale per quelle complessive dei singoli enti locali.

Così queste spese - posto il numero dei dipendenti e la loro qualità, ossia posti gli "organici" - sono rigide verso il basso, verso la diminuzione, ma non verso l'altro. In primo luogo, dato l'ampliamento continuo delle attività statali e locali (anche perchè aumentano reddito e popolazione) appare poco realistico supporre sensibili riduzioni negli organici. In secondo luogo sarebbe antigiu-

ridico fare delle norme che modificano in peggio le retribuzioni o le carriere del personale già negli organici, perchè queste verrebbero ad incidere su posizioni giuridiche già acquisite. Dall'altro lato, del resto, oggi sarebbe irrealistico pensare ad una compressione delle retribuzioni o delle carriere, sia perchè i dipendenti della pubblica amministrazione hanno stipendi in genere inferiori a quelli degli addetti all'industria privata, sia perchè le organizzazioni sindacali dei pubblici dipendenti sono abbastanza forti e cercano di tenere dietro allo slittamento del potere di acquisto della moneta e dell'aumento del reddito nazionale. E' dunque legittimo concludere che le spese per il personale dello stato e degli enti locali presentano generalmente un aspetto di rigidità, in una sola direzione, cioè verso il basso.

Quanto sia importante questo elemento di rigidità è facile capirlo quanto si pensi che le spese per il personale costituivano il 30% circa dell'intera spesa "effettiva" sostenuta dallo Stato nel 1951-52 e un terzo circa di tale spesa effettiva nel 1960-61. Si deve però notare che si tratta di una rigidità in termini monetari; quando la moneta si deprezza, per qualche anno la spesa pubblica per il personale in termini reali e in termini di rapporto con le entrate fiscali (che aumentano quasi tutte con l'aumentare dei prezzi) si riduce: salvo poi a "rivalutarsi" per effetto di agitazioni sindacali dei pubblici dipendenti, coronate da successo, le quali, generalmente finiscono col saltare fuori.

Infine va notato che i bilanci di certi operatori pubblici possono, a volte alleggerirsi di colpo di cospicue spese per il personale attraverso il passaggio di una certa categoria di spese alla competenza di altri operatori pubblici: così qualche anno fa le spese per gli insegnanti elementari, che prima erano a carico dei comuni, sono passate a carico dello stato. La creazione del-

le regioni potrebbe portare a carico di queste, certe spese per il personale (es. di certi servizi sanitari e di istruzione) dello stato alle regioni stesse.

5. Un altro caso tipico di spese rigide istituzionali, e costituito dalle spese per piani pluriennali.

Molto di discute su questa categoria di spese pubbliche, specie ora, che la "programmazione" ha assunto grande importanza. Il fatto di fare un piano a lungo termine contiene importanti elementi positivi, poichè permette di condurre una politica non occasionale, episodica, ma a lungo respiro, razionale, sistematica e perciò, spesso, più efficace. Così abbiamo avuto ed abbiamo vari piani di spesa pluriennale di vasto respiro: il piano delle scuole, il piano "verde" (per l'agricoltura), i piani di spesa per il Sud incentrati nella "Cassa per il Mezzogiorno", il piano per le autostrade, il piano per la Sardegna, il piano per la sistemazione dei corsi d'acqua.

La programmazione pluriennale ha i suoi pericoli, oltrechè i suoi lati positivi. Il fare una politica di programmazione ad ampio respiro, induce molto spesso a spendere di più, ad espandere notevolmente la spesa pubblica in certi settori. Ora anche se nell'anno in cui la spesa pluriennale è varata la maggioranza è d'accordo sulla opportunità di tali programmi, i giudizi possono mutare notevolmente col passare del tempo, quando incominciano a farsi sentire gli effetti della rigidità della spesa. Ci si può difatti accorgere che i calcoli in base ai quali sono state valutate le entrate per sostenere lo sforzo globale di spese, sono errati, che le previsioni fatte sull'andamento dell'economia sono errate, che i soldi stanziati per raggiungere gli obiettivi desiderati dal piano sono pochi o che il progetto era troppo grande e troppo ambizioso in relazione alle esigenze effettive. Inoltre, quando si diffondono i piani pluriennali di spe-

se per opere pubbliche, può divenire difficile trovare gli appaltatori per dette opere pubbliche, poiché questi sapendo che lo Stato deve spendere determinate somme in opere pubbliche attendono il momento più propizio, per poter conseguire il massimo utile. Si possono infine prospettare nuove esigenze, in fatto di obiettivi, con la conseguente necessità di riprogrammare, per essere coerenti ai nuovi fini dell'operatore pubblico.

A tutto questo si deve aggiungere un particolare stato d'animo di colui che deve porre in pratica i programmi stabiliti da altri.

Si determina in certi casi una certa situazione di frustrazione da parte dell'uomo di governo che giunto al ministero, con idee nuove o diverse dal suo predecessore, deve limitare a realizzare quanto è stato deciso dal predecessore.

In questo quadro, assumono un aspetto di particolare importanza i mutamenti di indirizzo politico. Data la situazione politica del nostro paese, che non è riuscito sino ad ora a trovare un indirizzo politico costante e continuativo, è facile capire quali imbarazzi può suscitare la situazione che si verifica col succedersi ad un governo di un determinato indirizzo un altro di indirizzo molto diverso.

Se ad un governo favorevole ad una politica di intervento succede un altro contrario all'intervento, il secondo si troverà nella situazione di portare a termine una politica che è contraria ai suoi principi: così se un governo che è favorevole alla spesa è seguito da un altro che è contrario allo incremento della spesa pubblica, il secondo dovrà continuare nella politica di maggiore spesa.

Oppure, succedono un governo favorevole ad ampie spese pubbliche, ad un altro, che preferiva programmi più modesti - possono mutare i giudizi sulla efficacia e la



priorità di certi programmi impostati in precedenza.

Dato l'assetto politico del nostro paese, si può verificare spesso il fatto che un governo potrà fare valere le sue idee solo impostando un piano che molto difficilmente sarà realizzato da esso medesimo.

Da questo stato di cose deriva il fatto che i piani pluriennali non sempre possono esplicitare tutta la efficacia che in essi è insita perchè non sono eseguiti da colui che li ha ideati, ma da uomini che vi ripongono minore interesse.

Se il programma sarà eseguito da un governo diverso da quello che ha lanciato il merito del nuovo governo consisterà soltanto in una azione di mera esecuzione, poichè questo non ha fatto niente altro che eseguire un qualcosa che era stato impostato da altri. Se il governo invece non eseguirà questo piano che magari era troppo ambizioso, andrà soggetto alle critiche, anche da parte degli esponenti del vecchio governo caduto - che pure non sempre sarebbero stati capaci di attuarlo.

Ma se il piano è posto in pratica da chi lo ha ideato, allora ci si troverà di fronte al vaglio dei fatti, perchè sarà possibile constatare, guardando ai risultati, la capacità e la preveggenza di chi ha impostato il piano. Non che con questi accenni si voglia fare una critica di principio alla programmazione pluriennale della spesa. Solo si è voluto mettere in evidenza alcuni pericoli ai quali si va incontro facendo una politica di piani pluriennali in determinate condizioni politiche ed istituzionali. Quando abbiamo detto può servire per porre in evidenza alcune riforme ed alcune premesse, che paiono utili perchè la programmazione pluriennale della spesa abbia veramente efficacia.

Una importante riforma dovrebbe essere quella delle isti-

tuzioni, - pur rispettando la democrazia rappresentativa - rendesse più stabile la vita dei governi, mettendoli in grado di realizzare la politica che essi hanno imposto: negli USA ad ogni elezione politica generale si forma un governo che rimane al potere sino al termine della legislatura (questo è connesso, forse inscindibilmente, al sistema bipartitico).

Ma forse una simile riforma è al di fuori delle nostre possibilità giuridico-costituzionali, ed è più realistico limitarsi a puntare su scelte di formule politiche che in sé, a prescindere dalla possibilità di cambiamento offerto dalle norme giuridiche, risultano più stabili.

Un'altra riforma istituzionale utile ad evitare parecchi inconvenienti e assai meno difficile da attuare di quella di cui si è detto sopra, potrebbe consistere in una revisione del concetto e della funzione del bilancio. Data la situazione attuale, in cui vi sono grosse spese fisse per il personale e dato il sempre maggiore affermarsi della programmazione, il concetto di bilancio annuale si è venuto praticamente a svuotare; in genere ben poco da decidere resta ai compilatori del bilancio annuale, poiché è già stato quasi tutto deciso. Le spese di programmazione pluriennali e per il personale e le altre spese fisse sono state valutate, nella Relazione della Banca d'Italia per il 1960, all'80% della spesa statale effettiva del bilancio di previsione per il 1961-62, "seguendo un andamento costantemente crescente".

Meglio allora discutere il bilancio statale per un periodo pluriennale, ancorando cioè la durata del bilancio alla durata di un piano pluriennale dell'economia nazionale, in cui si inserisca organicamente la spesa pubblica discutendo poi il bilancio di cassa anno per anno le "note" di variazione" al bilancio pluriennale, in connessione a variazioni nel piano a scadenze opportunamente studiate. Questa riforma, forse potrebbe essere stessa

finire col favorire quella auspicata stabilità dei governi e delle linee di governo che per l'intera legislatura, nel nostro sistema pluripartitico sembra arduo (e non è forse opportuno) cercare di ottenere, direttamente, con norme costituzionali ad hoc.

6. E' opportuno a questo punto chiarire i mezzi e le differenze fra la nozione delle spese fisse derivanti da programmi pluriennali e le spese "straordinarie" di cui si è discusso in precedenza.

Fra la nozione delle spese fisse perchè previste da piani pluriennali e quella delle spese straordinarie che vengono ripartite su parecchi anni vi è questa differenza: innanzi tutto, le spese fisse dei piani pluriennali, possono anche proporsi di realizzare interventi che non riguardano fenomeni non ricorrenti, ma fenomeni normali, dell'attività pubblica e che - comunque - riguardano molto spesso fenomeni prevedibili e non già eventi per i quali vi è rischio o incertezza; mentre nel concetto di spesa "straordinaria" è insita l'idea di non ricorrenza e (o) di aleatorietà. Inoltre - e soprattutto - vi è un'altra differenza: che una parte solamente delle attività che comportano spese definibili come straordinarie nei sensi appena precisati, viene svolta con piani pluriennali.

Parecchie attività che dan vita a spese straordinarie vengono eseguite tutte nell'anno in cui si manifesta l'evento straordinario che le giustifica, e solo il loro finanziamento si ripartisce sugli anni successivi, mediante pagamenti differenti o debito pubblico.

Allora si ha - è vero - una spesa rigida ma non un piano pluriennale di interventi.

Certe spese straordinarie infine sono coperte tutte con entrate effettive dell'anno in cui si manifestano e - per-

ciò - non danno luogo a fenomeni di "rigidità".

Certi piani pluriennali di interventi poi servono proprio per eliminare, con una azione di fondo, la possibile causa di certe spese straordinarie: così il piano per la disciplina dei corsi d'acqua mira, fra l'altro, a togliere di mezzo il pericolo di grandi alluvioni che possono fare sorgere (come quelli della Calabria e del Polesine) grossi danni e per ciò la necessita di cospicue spese straordinarie.

7. Una terza classe di spese fisse, (nel primo e nel secondo dei due sensi sopra indicati) e costituita dagli interessi dai rimborsi dei debiti pubblici contratti nel passato.

Spesso il governo, per la costruzione di determinate opere pubbliche, o per certe spese straordinarie o per incapacità a pareggiare un bilancio anche contenuto nei termini di una gestione corrente minima (ciò accade di frequente ai governi locali dei comuni e delle provincie povere, soprattutto nel Mezzogiorno) deve fare ricorso ai mutui. Questi - con gli interessi e gli ammortamenti - spesso irrigidiscono i bilanci di una serie di esercizi futuri. Naturalmente, se non vagono accesi altri debiti, dopo un certo numero di anni l'onere in questione si estingue e la rigidità sparisce.

Ma poichè normalmente ogni anno si fanno nuovi muti rimpiazzando od accrescendo l'indebitamento complessivo (ciò che, quando il reddito nazionale aumenta, e perfettamente ragionevole - se le ragioni di spesa che inducono al mutuo lo sono) - si determina spesso nel bilancio dello stato e degli enti locali un flusso di spese fisse per interessi e ammortamenti di debito pubblico che si riproduce di anno in anno.

Le grandi svalutazioni monetarie del primo e del secondo dopoguerra, hanno però ridotto grandemente o annullato in termini reali l'importanza di questo onere rigido per ben due volte, sicchè in Italia oggi questa classe di spese fisse - per lo stato - non è preoccupante come un tempo. Lo è invece per quasi tutti i comuni e per molte provincie, dato che la sproporzione sistematica fra le loro fonti di entrate e le loro esigenze, anche minime, di spese, li ha indotti a espandere al massimo il loro debito pubblico.

8. Un'altra classe di spese fisse sono le "pensioni di guerra": queste però, se non si faranno più guerre sono destinate (a differenza, della maggior parte delle altre spese fisse) a diminuire negli anni sino ad annullarsi.

Vi sono poi le spese obbligatorie "fisse" degli enti locali di cui si disse sopra.

Fra le spese "rigide" rientrano anche altri obblighi per pagamenti di carattere sociale: le contribuzioni che lo stato si è impegnato a dare, a tempo indeterminato o in modo continuativo per lunghi periodi, per integrare i bilanci di certi istituti di assicurazione sociale; quelli che dà ad istituzione di bene ed assistenza varie ed ad istituti sanitari.

Queste spese sono "rigide" in modo abbastanza simile a quello in cui lo sono le spese contenute nei piani pluriennali. Vi è generalmente però una differenza, che le spese per i piani pluriennali impegnano lo stato a stanziare per certi scopi, ogni anno, una certa somma prefissata; non è detto però che quella somma sia effettivamente spesa nell'anno in questione, cosicchè non di rado si formano dei "residui", delle giacenze di denaro non ancora utilizzati, che sono a disposizione degli organi che debbono utilizzare gli stanziamenti stessi (le autorità preposte alla Cassa del Mezzogiorno o al Piano per la

Sardegna od al Piano Verde ecc.): non sempre i progetti sono pronti tempestivamente o si trovano le ditte che vogliano appaltare i lavori per cui la spesa serve o sono già eseguite quelle opere che costituiscono la premessa economico-tecnica per l'effettuazione delle iniziative in questione (se per es. le aule previste non sono ancora pronte, la spesa per il loro arredamento sarà almeno in parte, rinviata). Invece le erogazioni per sussidi e sovvenzioni, dipendenti da impegni predeterminati ed aventi carattere continuativo o durata indefinita, non incontrano - generalmente - questa difficoltà e non comportano questi sfasamenti: vi potranno essere ritardi di pagamenti dovuti a lungaggini burocratiche ma la natura dell'erogazione, che è un semplice "trasferimento" non richiede i tempi tecnici di una attività di esecuzione di opere e servizi pubblici. Queste spese in definitiva sono più rigide, nel profilo della distribuzione fra i vari esercizi, di gran parte di quelle contenute nei vari piani pluriennali di intervento che conosciamo attualmente.

Affini alle sovvenzioni sociali, nella natura della loro rigidità, sono i sussidi alla produzione e i rimborsi all'esportazione di date imposte, concessi a chi ne fa richiesta e, in base alle leggi esistenti, ne ha diritto.

Qui però vi è talora un certo margine di discrezionalità, che non rende così rigida la spesa: il rimborso o il sussidio vengono manovrati, sia pure entro certi limiti, rispetto ai soggetti, ai tempi ed alla entità.

Resta da indicare un ultimo gruppo importante di spese rigide, per le quali l'automatismo della spesa è completo e quindi la discrezionalità dell'operatore pubblico nulla, ma che, per entità, variano di anno in anno in modo anche molto considerevole, sicchè la previsione è

assai ardua.

Si tratta degli aggi di riscossione delle imposte che lo stato paga alle esattorie, in percentuale sul gettito che esse danno, e delle quote di varie imposte statali, come l'IGE, che lo stato assegna come contributo finanziario agli enti locali.

Qui il concetto di spesa "rigida" e di spesa "fissa" tendono a differenziarsi un pò. La spesa è rigida perchè rappresenta una certa quota costante di un certo fenomeno, l'introito fiscale, che, viceversa, in sè varia molto. In sè la spesa è variabile, perchè il fenomeno che la determina varia considerevolmente: ma è rigida perchè la sua entità dipende da un meccanismo prefissato (la regolamentazione degli aggi e le leggi sui contributi dello stato alla finanza locale) e, qualsiasi cosa l'operatore pubblico faccia, (nei limiti del giuridicamento annesso), il risultato non può essere da lui alterato. Naturalmente però lo stato può cambiare, per l'avvenire, le leggi modificando le quote di imposte che intende dare agli enti locali o abolendo gli aggi e procedendo alla riscossione diretta, così da variare le spese in questione: lo stesso non potrebbe ovviamente fare, per gli interessi sul debito pubblico che deve sostenere per mutui contratti nel passato.

Le specie di rigidità e fissità dunque sono fra loro molto diverse.

9. Concludendo possiamo osservare che più che la nozione di spese pubbliche obbligatorie per il bilancio statale, interessa all'economista quella di spese "fisse" o rigide. La rigidità, come abbiamo visto, deriva oggi essenzialmente da tre gruppi di fattori:
- a) spese per il personale
  - b) spese per programmi pluriennali
  - c) spese per il servizio del debito pubblico.

Fossiamo altresì aggiungere che data la grande importanza quantitativa di tali spese e, dato il vincolo che da esse consegue, la libertà ed il margine di scelta al governo statale nel bilancio annuale, vengono ad essere notevolmente limitate. Minori sono forse le limitazioni per il bilancio comunale o provinciale, nonostante la presenza in corso di ulteriori vincoli, comuni all'esistenza di spese obbligatorie le cui modalità sono vincolate da leggi dello stato, mancando qui sino ad ora la possibilità di programmi pluriennali di spese. Ma anche qui la rigidità è assai ampia da un anno all'altro, nel complesso.

Tutto ciò non deve allarmare: è un fenomeno naturale, non patologico, nell'economia di cui viviamo. Anche la spesa dei privati e consumatori e delle imprese tende sempre più a irrigidirsi, a istituzionalizzarsi, a venire variata solo mediante grandi decisioni prese una volta tanto, a cui segue una "routine" quotidiana che si svolge su basi predefinite.

L'essenziale è che, riconoscendo questa nuova realtà, vi si adegui la tecnica dei bilanci pubblici e la si inserisca in una programmazione globale pluriennale dell'operatore pubblico.



## CAPITOLO III

Spese di trasferimento e spese di trasformazione.

1. Questa è oggi forse la distinzione più importante che viene prospettata nel campo delle contabilità nazionali e della analisi economica degli effetti e della funzione della spesa pubblica.

Fermiamo per ora la nostra attenzione su questa bipartizione, sotto il profilo della contabilità del reddito nazionale: un tema che dovremo riprendere più avanti, nel capitolo conclusivo di questa parte. Questa distinzione, serve nella contabilità del reddito nazionale, per evitare che si facciano dei computi per eccesso quando si sommano il settore della spesa pubblica gratuita (cioè erogata senza il corrispettivo di un prezzo) ed il settore dell'economia di mercato.

Le spese di trasferimento consistono, tipicamente, in quelle somme di denaro, che, raccolte mediante le imposte o il debito pubblico su determinati soggetti, sono erogate come spesa pubblica gratuita a certi (altri) soggetti. Il caso tipico del "trasferimento" è quello di somme di denaro: ma sarebbero concepibili anche trasferimenti in natura, come gli espropri di terre dei latifondisti e il dono di queste ai braccianti.

Quello che è essenziale è che le spese di trasferimento non implicano, di per sè, una produzione di nuova ricchezza, non si accompagnano cioè direttamente, alla creazione di una utilità economica nuova: esse consistono, di per sè, solamente in un passaggio di potere di acquisto o di beni specificamente individuati, che ci sono già, da dati operatori altri operatori o

agli stessi, in circostanze diverse. (1)

Questo passaggio in quanto tale dunque, non significa che c'è stato un processo produttivo, ma solo che è in atto una redistribuzione dei risultati di autonomi processi produttivi, o di risorse naturali.

Ecco dunque perchè nella contabilità del reddito nazionale conviene tenere ben distinte le spese di trasferimento dalle altre spese pubbliche, per evitare artificiosi gonfiamenti e doppi calcoli del reddito prodotto. Esse sono ben diverse dalle "spese di trasformazione", cioè dalle spese pubbliche che consistono nella produzione di beni e servizi collettivi (cioè offerti gratuitamente, ossia al di fuori del mercato) mediante l'impegno di determinate risorse che, attraverso queste trasformazioni, che richiedono lavoro ed uso di capitali si distruggono o si trasformano o si modificano, dando luogo a maggior valore; o mediante pure lavoro o lavoro e servizi di capitale che, così si concretano in un valore economico.

A differenza delle spese di trasferimento, che - come già abbiamo detto, non implicano alcuna produzione di nuova ricchezza, ma consistono solo in un processo di redistribuzione relativo ai risultati di processi economici già avvenuti - le spese di trasformazione indicano invece che è in atto, o che si è concluso, o che si sta concludendo un processo produttivo pubblico, che si conclude cioè con una offerta collettiva gratuita, anziché un processo collettivo di mercato, che si conclude con la vendita sul mercato di beni o servizi.

---

(1) Conviene prendere buona nota delle espressioni "di per sé" o "in quanto tale" e "direttamente" con cui abbiamo qualificato il fatto del trasferimento: si vedrà fra poco che è una qualificazione assai importante.

Se noi sommassimo tutto il settore della spesa pubblica gratuita e tutto il prodotto della economia di mercato, non otterremmo un totale uguale al prodotto nazionale, otterremo un totale artificiosamente superiore, poichè conteremmo le spese pubbliche di trasferimento due volte: una come reddito prodotto dal settore privato ed una come spesa pubblica che consente a qualcuno di fruire di quel prodotto; oppure conteremmo come parte del prodotto nazionale delle risorse naturali o dei capitali prodotti nel passato, che mediante il "trasferimento" vanno ad arricchire certi soggetti, ritenuti meritevoli di ciò a spese di altri, ritenuti passibili di questa decurtazione.

Nel caso speciale dei trasferimenti in natura dall'estero, cioè delle spese pubbliche nazionali fatte con doni o in natura (i pacchi dono che vengono regalati al governo, per aiutare gli alluvionati, da istituzioni private e pubbliche e da cittadini stranieri) il computo delle spese di trasferimento accanto al prodotto dell'economia di mercato nazionale, non comporta gonfiamento artificioso del reddito, poichè vi sono beni addizionali che entrano nell'economia del paese in aggiunta a quelli da essa prodotti: ma comporta un gonfiamento se, anzichè il reddito nazionale si sta calcolando il prodotto nazionale.

Infine nel caso di spese pubbliche di trasferimento finanziate con apporti dall'estero di valuta, la somma di questi col prodotto nazionale determina artificiosi gonfiamenti, nel computo del reddito nazionale, se a questo totale si aggiunge ancora il saldo delle importazioni di merci e servizi dall'estero sulle esportazioni di merci e servizi all'estero.

E' un punto, quest'ultimo che potrà risultare meglio chiarito (come del resto tutto il tema di questo para-

grafo) quando affronteremo esplicitamente i problemi che sul calcolo del prodotto e del reddito nazionale e del ruolo che tali grandi aggregati che lo compongono hanno, i flussi di spese ed entrate pubbliche.

2. Dobbiamo però ora approfondire il problema e inserire la tematica delle spese di trasferimento e trasformazione della contabilità nazionale in quella, più vasta, della funzione economica e degli effetti della spesa pubblica. L'elemento caratteristico delle spese di trasferimento, come si è visto, consiste nel fatto che esse comportano una domanda di determinate risorse (fattori produttivi) da parte dell'operatore pubblico (o per suo conto) col risultato di produrre una nuova ricchezza consistente in beni o servizi pubblici gratuiti, cioè in "beni collettivi".

Le spese di trasformazione, appunto per l'elemento "trasformazione" che in esse è insito, sono spese che danno luogo ad una produzione e perciò a un nuovo valore economico. A questo punto, è importante osservare che può anche verificarsi l'ipotesi che il processo di trasformazione sia un processo abagliato, per cui, anziché una trasformazione in meglio, si determina una trasformazione in peggio o una perdita di valore economico, nel giudizio della collettività e di chi la rappresenta.

Questo può naturalmente capitare anche ai produttori privati che scelgano o combinino male i fattori produttivi, sbagliano i tempi della produzione o la scelta dei prodotti, e finiscano quindi coll'ottenere un prodotto che a giudizio del mercato, vale meno dei fattori impiegati per produrlo. Ma vi è una differenza importante: nell'un caso è il giudizio della collettività (o di chi la rappresenta) nell'altra è quello del mercato che stabilisce lo sbaglio. Ora solo questo secondo giudizio si esprime, nel nostro mondo in una valutazione

monetaria: il prezzo di mercato. Il primo è un giudizio che si esprime magari dettagliatamente ma non con una misura monetaria che misuri il valore per la collettività dei prodotti in questione.

Le spese di trasformazione, nella contabilità nazionale, nei casi in cui il processo produttivo è sbagliato, dunque - se si vuole ricorrere a un metro monetario capace di unificarle con il prodotto del settore privato - sfortunatamente non possono essere calcolate secondo il loro vero valore, e devono essere calcolate in base al valore di costo, cioè al valore che le risorse in esse impegnate hanno, sul mercato; per evitare duplicazioni, dal valore dei servizi di lavoro e dei servizi del capitale usato dallo stato, si detrarra il prezzo dei beni "trasformati" nella produzione dei "beni collettivi": in definitiva, per usare il metro monetario, l'apporto dei processi, di trasformazione pubblici viene misurato in base alla remunerazione pagata per fattori produttivi che attuano le trasformazioni stesse, cioè salari e stipendi ai pubblici funzionari più interessi sui beni capitali pubblici (I)

Queste remunerazioni dipendono normalmente dalle regole di mercato e da altre circostanze che fanno sì che ad un certo fattore produttivo (es. i militari) l'operatore pubblico dia un certo compenso piuttosto che uno più basso e più alto (i militari di leva vengono pagati in denaro e in natura a cifre bassissime e, per di più, erroneamente, spesso i pagamenti in natura sono detratti dalla stima del valore di questo fattore, quasi non

---

(I) - Questi, però, spesso sono anche essi beni a disposizione gratuita della collettività: es. strade, e quindi se ne annette il calcolo, nella stima del costo dei beni collettivi prodotti con essi, sebbene ciò non sia corretto nemmeno dal punto di vista sul metodo della valutazione "al costo".

fossero il compenso per servizi resi)

Molti di questi fattori produttivi sono a compenso prefissato (così la maggior parte degli stipendi ai funzionari pubblici) e obbediscono alle regole di mercato meno prontamente e meno fedelmente di altri compensi, che sono contrattati nel settore delle imprese. Riferendosi solo al "costo dei fattori" manca la possibilità di distinguere i casi in cui l'operatore "Pubblica amministrazione" ha svolto un processo di produzione indovinato (e quindi c'è un saldo attivo di ricchezze creato dall'operatore P.A.) e quelli in cui ha svolto un processo di produzione sbagliato (in cui cioè l'imprenditore ha comprato sul mercato i fattori di produzione ad un prezzo superiore a quello che vale il prodotto da lui compiuto) o addirittura per nulla desiderato (stipendi a funzionari che rubano e sbagliano anzichè lavorare con diligenza o distruttivo di ricchezza (spese per una guerra non voluta dalla collettività e disastrosa o per anni di prestigio che soddisfano solo alle ambizioni dei generali): col metodo "al costo dei fattori" le spese di trasformazione figurano tutte come incrementi, aggiunte al reddito nazionale, al pieno costo - buone o cattive che siano.

E' chiaro dunque che la valutazione del processo di produzione dei beni e servizi pubblici, ottenuti mediante le spese di trasformazione, dal punto di vista teorico della misura del benessere, è largamente imprecisa o, se si vuole, arbitraria: coi metodi correnti di contabilità nazionale si presume che con la trasformazione si raggiunga sempre un risultato utile; concretamente però, vi sono spesso molti dubbi in proposito che l'analisi della funzione e degli effetti economici delle varie spese di trasformazione, specificamente individuate, potrà aiutare a chiarire, partendo - beninteso - da certi giudizi di valore etico-politici (senza premesse di valore eti-

co-politiche non è mai possibile, ovviamente, stabilire se "l'operatore pubblico" ha una perdita o un guadagno dal punto di vista del benessere della collettività, poichè per sapere che cosa è il "benessere" collettivo, occorrono precisamente delle premesse di valore etico-politiche.

3. I rilievi che abbiamo or ora fatto si prestano ad altri sviluppi, che ci portano nel vivo di un altro aspetto della controposizione fra spese di trasformazione e di trasferimento.

Alla distinzione delle spese pubbliche in spese di trasformazione e spese di trasferimento, le une come spese produttive, le altre improduttive, nel senso che le prime riguardano la produzione di nuove ricchezze, le seconde una distribuzione di una ricchezza, che c'è già, alcuni economisti contrappongono un altro punto di vista: le spese di trasferimento non sono generalmente un peso per l'economia privata, perchè ciò che lo stato toglie con la mano sinistra, ridà con la destra; invece le spese di trasformazione, implicando un uso di risorse per beni pubblici gratuiti, sono generalmente un peso per l'economia privata, perchè sottraggono al suo consumo o al suo investimento delle risorse per portarle nel settore collettivo. Il Pigou, che ha elaborato finemente la nozione di "spese di trasferimento", inizialmente impressionato dalle spese di trasformazione di guerra scelse per le spese non di trasformazione la denominazione di "spese consuntive" per mettere in luce la considerazione di cui sopra. Per lui i trasferimenti vanno considerati con maggior indulgenza che le spese pubbliche d'altro genere.

Einaudi prima e Griziotti poi combattono questa impostazione. Vi sono spese di trasferimento che sono un onere per la collettività, spese di trasformazione che sono vantaggio netto o un onere, spese di trasferimento utili. Ad esempio le spese per certa burocrazia che non dà vantaggi ai cit-

tadini, ma addirittura dei fastidi, degli intralci (si può qui fare il caso vistoso della burocrazia di uno stato straniero che occupa il paese) sono certo un "onere" (si noti che si accetta la distinzione spese di trasformazione=produttive e spese di trasferimento =improduttive vista sopra e corrente nella contabilità nazionale, in questo caso si dovrebbe segnare questa spesa come "produttiva"). Ma la spesa dello stato che è fattore di "produzione" per l'economia privata, contribuisce ad accrescere capacità produttiva del settore privato: non è per esso un onere, anche se si considerano le imposte con cui viene generalmente pagato.

Ma lo stesso ragionamento, sostengono Einaudi e Griziotti, vale per le spese dette di trasferimento: alcune si risolvono nella riduzione delle capacità produttive di certe classi e nell'impigritimento di altre, riducendo la capacità produttiva e quindi il reddito nazionale; altre stimolano nuove produzioni o creano un clima coesione sociale e di ricambio sociale in cui emergono nuove energie produttive e quindi una economia più ricca.

In definitiva la distinzione fra spese di trasferimento e altre spese - concludono due economisti italiani - è infeconda e ingannevole. Dovremmo piuttosto distinguere le spese pubbliche in produttive o improduttive non solo badando al fatto se, con esse si impiegano o meno fattori della produzione, ma secondo che il denaro sia speso bene o male, con effetti utili o dannosi.

Questa polemica che il Griziotti e l'Einaudi conducono contro la distinzione delle spese pubbliche in spese di trasformazione e spese di trasferimento fatta da Pigou serve a porre in luce punti importanti ed a ridimensionare la portata di quella classificazione, ma riposa in parte su un equivoco terminologico.

La critica di Einaudi e Griziotti contiene un giusto



avvertimento a coloro che volessero sopravvalutare la distinzione fra trasferimenti e trasformazioni.

Dopo aver detto che le spese di trasferimento, di per sè prese, non aggiungono nuova ricchezza, e che le spese di trasformazione, in linea di principio riguardano l'impiego di fattori produttivi, e si prestano dunque a creare nuova ricchezza, dobbiamo sottolineare che vi sono parecchi casi in cui le spese di trasformazione, anzichè aggiungere nuova ricchezza, purtroppo non hanno alcun risultato utile, e addirittura hanno un risultato dannoso per il benessere e che vi sono altresì parecchi casi in cui le spese di trasferimento accrescono o diminuiscono la produzione nazionale: queste anzi, generalmente, non sono neutrali. Producono effetti positivi o negativi sull'economia (che del resto lo stesso Pigou per primo ha fìrmente analizzato).

In conclusione le spese improduttive, così come quelle produttive, possono essere sia nel campo dei trasferimenti come in quello delle trasformazioni.

Ma resta da dire che, quando si misura il reddito nazionale, nel prodotto del settore privato sono già compresi gli effetti benefici o dannosi delle varie spese pubbliche. Perciò resta sempre vero che le spese di trasferimento non aggiungono nulla al settore privato che esse già non contenga; mentre le spese di trasformazione, sinchè si accetta di valutarle "al costo" aggiungono sempre qualcosa.

4. I rilievi critici di Einaudi e Criziotti ci servono per chiarire ulteriormente la problematica economia delle spese di trasferimento. Il fatto che con esse non si raggiunge una produzione di nuova ricchezza ma piuttosto una distribuzione di una ricchezza che c'è già, non vuole dire affatto che queste spese non servono a niente.

Ammettiamo per un momento, che i trasferimenti non abbiano alcun effetto sul volume del reddito nazionale, non intacchino nè accrescano la capacità produttiva privata. Anche allora le spese di trasferimento possono essere molto utili o dannose.

Facciamo il caso dello Stato che tassa Tizio ricchissimo e con questi denari dà un sussidio a Caio che sta morendo di fame. Ammettiamo che la tassa su Tizio sia in natura e che egli sia un agricoltore, sicchè lo stato gli chiede la cessione gratuita di latte.

Evidentemente nel reddito nazionale non si può mettere due volte il latte che è stato preso a Tizio e dato a Caio. Lo si metterà una volta sola poichè è unica la risorsa economica, componente del prodotto nazionale, cioè il latte che passa da Tizio a Caio.

Questo trasferimento pubblico ha però avuto un utilissimo effetto, consistente nel salvare una vita umana. Quindi se dal punto di vista della contabilità del prodotto questo trasferimento non significa che c'è un solo litro di latte in più nella collettività che in assenza di esso, da punto di vista economico, dobbiamo dire che il benessere economico della collettività è grandemente aumentato poichè per effetto di questa redistribuzione di un prodotto, ossia di un reddito che c'era già, questo reddito è stato tolto da una persona che ne aveva scarso bisogno ed è stato dato a chi ne aveva un grandissimo bisogno.

Un conto è produrre reddito nazionale un conto è distribuirlo. Sarebbe un errore affermare che solo la produzione del reddito nazionale è importante, e che sola funzione dello Stato è quella di contribuire alla formazione di un reddito nazionale più alto possibile. Anche la distribuzione del reddito nazionale è una cosa estremamente importante. E' sarebbe quindi parimenti un errore, par-

tendo dai giudizi di valore comunemente accettati, affermare che lo Stato "deve" estraniarsi da questa distribuzione. Viceversa, nella realtà politica attuale, uno dei compiti più significativi per lo stato, come espressione della solidarietà tra tutti i cittadini, è quello di provvedere ad una redistribuzione o ad un miglioramento della distribuzione del reddito nazionale rispetto a quella che risulterebbe senza la sua moderatrice. Anche chi non condivide i giudizi di valore che stanno alla base di queste redistribuzioni deve convenire che, in linea di fatto, esse sono fra i compiti maggiori che le volontà politiche dominanti assegnano oggi allo Stato.

E' quindi abbastanza evidente che se anche lo Stato non aggiunge nulla al reddito nazionale con le spese di trasferimento e magari con esse provoca qualche effetto dannoso sulla capacità produttiva privata, queste spese non possono essere considerate come uno spreco in ogni caso, o come disutili. Dovranno essere invece considerate come utili se dal punto di vista della loro funzione di miglioramento dai giudizi di valore che si intendono accettare - danno un apporto al miglioramento del benessere.

Non è però tanto facile stabilire l'esistenza e l'entità di tale apporto.

Se invero si parte dal concetto che i fini dello Stato nel campo del massimo benessere sono di due ordini - aumento della produzione e miglioramento della distribuzione - non chiameremo senz'altro utili le spese di trasformazione che collaborano all'aumento della produzione, non utili quelle che non aggiungono nulla alla produzione, disutili quelle che la riducono; nè senz'altro utili quelle spese di trasferimento che collaborano al miglioramento della distribuzione; non utili quelle che non migliorano la distribuzione, disutili quelle che la peg-

giorano; ma dovranno affermare che sono senz'altro utili:

- a) le spese di trasferimento che accrescono la produzione senza peggiorare la distribuzione;
- b) le spese di trasferimento che migliorano la distribuzione senza ridurre la produzione;
- c) le spese di trasferimento che accrescono produzione e migliorano la distribuzione;
- d) le spese di trasferimento che migliorano la distribuzione e riducono la produzione ma, col primo effetto, accrescono il benessere di più di quel che non lo riducono col secondo
- e) le spese di trasferimento che accrescono la produzione e peggiorino la distribuzione ma col primo effetto accrescono il benessere di più che con il secondo (a volte semplicemente perchè provoca miglioramento di produzione o consente in seguito, una compensazione mediante maggior reddito di coloro che in un primo tempo erano stati danneggiati dalla redistribuzione operata col trasferimento). Sono dannosi cinque casi di spese di trasferimento che si ottengono rovesciando i cinque indicati sopra; inutile le spese di trasferimento che hanno un effetto positivo (negativo) sulla produzione che compensa quelle negative (positivo) nella distribuzione. E' facile immaginare esempi di ciascuna di queste dodici possibilità. Ed è facile intendere che poichè in concreto, di fronte a ogni specifico trasferimento, si potranno avere giudizi divergenti, tendenti a portarlo in una o nell'altra delle numerose caselle che si son viste - il dibattito sui trasferimenti è, normalmente molto complesso.

Per concludere dobbiamo dire che l'utilità di una spesa non si misura solo in termini di produzione, ma in misura di fini pubblici e come abbiamo già visto, tra i fini pub-

blici accanto alla produzione c'è anche la redistribuzione. Ma di questo ci occuperemo più profondamente al paragrafo 6.

5. Ci preme ora esaminare di più da vicino gli effetti che le spese di trasferimento possono avere sulla produzione. La spesa di trasferimento, agisce sulla produzione in due modi: per quei suoi effetti che possiamo chiamare di incentivo o disincentivo, e per la quantità di mezzi che dà, ossia per quegli effetti che possiamo chiamare di reddito. Una spesa di trasferimento può aiutare determinati soggetti che si trovano in situazioni difficili a iniziare o espandere la produzione, a produrre meglio o migliorare le proprie attività economiche dando loro i mezzi per farlo; ed insieme però stimolare quei soggetti o ad agire più attivamente, più efficacemente accrescendo gli incentivi a ciò rispetto alla situazione in assenza di sussidio.

Facciamo un esempio: i sussidi che, nel nostro paese si erogano molto spesso a favore delle imprese delle aree sottosviluppate. Questi dal punto di vista della contabilità nazionale, sono senz'altro dei trasferimenti, perchè sono somme che rappresentano il controvalore complessivo del reddito nazionale che da certi soggetti, mediante le imposte, è prelevato ed erogato con sussidi ad altri soggetti. Ora se il sussidio è dato a certe imprese che desiderano fare nuovi investimenti, in relazione all'attuazione di questo desiderio, il sussidio potrà esplicare un duplice effetto positivo:

- a) un effetto di incentivo: l'investimento sarà ora più conveniente di prima, perchè accanto al guadagno di mercato dell'investimento, c'è anche il lucro che si può fare con il sussidio; quindi l'operatore vede l'investimento più profittevole e quindi è portato maggiormente a fare un nuovo investimento.

b) un effetto di reddito: il sussidio dà all'operatore dei mezzi economici e quindi cioè incrementa i mezzi dell'impresa che si accinge a fare degli investimenti; e detto incremento mette l'impresa in grado di ottenere, ad esempio, credito dalle banche, di iniziare la sua produzione, insomma di dar vita a nuovi processi di investimento, perchè in genere il denaro segue chi ha già denaro e non viceversa (è molto difficile chiedere credito quando non si ha denaro, mentre è molto facile chiederlo quando se ne ha già parecchio).

Però generalmente, per finanziare questi prestiti si prelevano imposte: ciò può causare disincentivi e riduzioni nei redditi, e quindi nelle capacità di sviluppo dei settori e dei soggetti colpiti. E' all'effetto complessivo nelle due sequenze del "trasferimento" - l'imposta e la spesa - che bisogna badare per determinare se l'incentivo accresce la produzione, attraverso la duplice possibile azione sopra esposta e cioè meditante l'incentivo ad investire, a produrre, a lavorare, a migliorare le imprese e mediante accresciuta forza economica che aumenta la possibilità di richiedere sul mercato mezzi per fare investimenti (1). In ogni caso, generalmente, il trasferimento muta la composizione del prodotto nazionale: i contribuenti infatti probabilmente riducono consumi e impieghi del denaro diversi dai nuovi consumi e impieghi del denaro che fanno coloro che ricevono la spesa pubblica.

Ecco dunque dimostrato che questa spesa, che noi dal punto di vista della contabilità dello Stato dobbiamo chiamare di "trasferimento" quasi una pura redistribuzione soggettiva, in realtà è una spesa che può interferire ampiamente nella produzione cambiandone la composizione e il

---

(1) La spesa può essere finanziata dal presente, con debito pubblico o espansione monetaria senza inflazione, anzichè con imposta: una anche allora, spesso, ciò comporta imposte differite al futuro (per gli interessi e l'eventuale rimborso del settore pubblico).

volume.

Se noi dobbiamo fare un'altra classificazione delle spese pubbliche, non in relazione ai loro connotati strutturali, ma in relazione alla loro funzione, ai loro effetti, dovremmo dire che parecchie spese, che strutturalmente sono trasferimenti, vanno classificate tra le spese per gli interventi economico-produttivi - assieme a parecchie opere che strutturalmente, sono trasformazioni; altri trasferimenti andranno classificate tra le spese per fini sociali assieme a certe spese che, strutturalmente e, sono di trasformazione, e così via.

La classificazione "funzionale" permette di appressare meglio la "efficienza" della spesa: se il mio fine è produttivo" bisognerà verificare innanzi tutto se esse riesce veramente a raggiungere le desiderate (o proclamate finalità di incremento della produzione nazionale; se il suo fine è "sociale", bisognerà controllare se essa accresce realmente il grado di "socialità" del sistema, oppure se comporta il sacrificio di altri fini sociali, che appaiono, in un esame complessivo prioritario, o se, infine per lo stesso fine sociale a cui la si proclama preordinata essa non sia controoperante. E via dicendo. Se fermarsi al solo requisito strutturale - "trasferimento", trasformazione" - non basta: sebbene, in sede di contabilità del prodotto nazionale questo requisito sia assai importante; e sebbene esso sia utile altresì in sede di valutazione di politico economica, quando dalle rilevate inefficienze di un dato provvedimento di spesa si voglia risalire ai rimedi ed ai ritocchi atti a compiere una politica di spese più efficiente. Infine, dalla indicazione del volume delle spese aventi certe caratteristiche strutturali, e insieme, certe finalità, si può pervenire a un giudizio sulla adeguatezza delle scelte adottate, sotto il profilo delle varie proprietà etico-politiche: le due notazione, quella dello scopo, della funzione e quella della struttura, possono essere utilmente combinate insieme, per ottenere elementi

di analisi più completi e più significativi.

6. I rilievi che abbiamo fatto ci aiutano a fare un ulteriore passo in avanti nel chiarimento della problematica relativa alle spese di trasferimento. Quando Pigou incominciò ad usare il termine spese di trasferimento - come si accennò - lo fece in un contesto in cui questa affermazione sembrava giustificare l'espansione delle spese pubbliche, dimostrando che una parte cospicua delle spese pubbliche non ha una struttura che comporta uso di risorse nei processi produttivi pubblici, ma semplicemente dei trasferimenti, si dava per implicita la dimostrazione che il gonfiamento delle spese pubbliche non comporta un prelievo di risorse dal settore della produzione privata per raggiungere uno sviluppo del settore della produzione pubblica, ma semplicemente una redistribuzione. Prima facie, si tendeva a dire: non c'è un onere sul complesso della collettività, perchè Tizio e Caio, hanno un peso, ma Sempronio Mevio ed Ennio hanno un guadagno e quindi nel complesso l'onere degli uni si cancella col beneficio degli altri.

Come nel reddito nazionale, dal punto di vista contabile, noi dobbiamo stare attenti all'errore dei doppi computi così, per quanto riguarda i "sacrifici", dobbiamo stare attenti al doppio computo, e dire che se Tizio, Caio Sempronio hanno un onere per le spese di trasferimento, ci sono delle altre persone che proprio per la spesa di trasferimento raggiungono un pari guadagno. L'opposto è per la spesa che riguarda l'impiego di beni e servizi, per produzioni pubbliche, nella misura in cui questi beni e servizi siano impiegati per la gonfiatura di una produzione pubblica che la collettività valuta di meno dei beni privati. Se cioè si producono più cannoni e meno burro, si può dire che nella collettività si determina un sacrificio. Ma se si danno più pensioni ai veterani, si diceva, sempre in questa sfera di ragionamenti che si svilupparono dopo



l'altra guerra, non c'è un onere perchè non c'è una maggiore produzione di cannoni rispetto alla produzione di burro; vorrà dire che i veterani avranno due fette di pane imburato e i contribuenti che sono stati tassati per dare questi sussidi ai veterani una fetta sola. Ma nel complesso nella collettività non si produce meno burro di prima.

Dopo quello che abbiamo detto, dovrebbe essere chiaro che questo non è corretto.

Ma è bene insistere su questo punto, poichè l'errore che esso comporta, manifesta una tenace persistenza.

Tipico al riguardo, è il caso degli interessi sul debito pubblico. Autorevoli economisti hanno sostenuto (e sostengono tuttora) che gli interessi sul debito pubblico non sono un onere per le generazioni esistenti negli anni in cui essi sono pagati, perchè sono un "trasferimento": cioè sono delle somme di denaro che vanno a determinati cittadini, e che sono prelevate con delle imposte su altri cittadini. Essi quindi -si dice- consistono in un puro passaggio di reddito dalla mano destra alla mano sinistra, dal contribuente, al risparmiatore titolare di interesse sul debito.

Ma dalla constatazione di questa caratteristica strutturale di "trasferimento" al dedurre che il debito pubblico non è un onere per la collettività nell'epoca in cui si pagano gli interessi sul debito pubblico, passa una grossa differenza: vi è l'intervallo che corre fra la verità e l'errore. A parte difatti le considerazioni riguardanti il motivo per cui il beneficiario di questi interessi li riceve (egli nel passato ha di fatto un risparmio che gli ha permesso di acquistare i titoli del debito pubblico, i cui interessi sono l'equivalente di mercato di quel risparmio) (1) e anche supponendo che

(1) Su questo punto ci soffermeremo fra poco.

colui che riceve gli interessi del debito pubblico vada considerato semplicemente dal punto di vista della posizione attuale, cioè di persona che incassando -nell'anno corrente- degli interessi, ha -un reddito presente- che è una fetta del reddito nazionale presente- bisogna però notare che la persona che subisce la pressione fiscale, può in conseguenza di ciò modificare la propria condotta, con un rilevante influsso sul volume del reddito nazionale corrente e che; mutatis mutandis, lo spesso può avvenire per chi fruisce di quegli interessi: si faccia il caso limite di un rilevatissimo debito pubblico nella collettività, tale -ad esempio- che metà del reddito nazionale debba andare in interessi sul debito pubblico. In questo caso ovviamente, la pressione fiscale sarebbe tremenda (bisognerebbe aggiungere a questo 50% almeno un altro 10-15% al minimo per il funzionamento delle altre spese pubbliche).

Molte persone -sotto questo peso fiscale- cesserebbero di lavorare e di produrre poichè non riuscirebbero a sopportare l'onere di questa tassazione. Ed altre persone, che incassano le cedole degli interessi del debito pubblico, rimarrebbero oziose, perchè già abbastanza ricche e perchè sarebbero comunque pesantemente tassate, se si mettessero a lavorare o a fare investimenti produttivi (1). E' evidente che ad un certo punto, il fatto del trasferimento, a causa degli effetti dannosi delle imposte sul sistema economico, provoca un onere che può essere estremamente considerevole. E' dunque un grave errore affermare che gli interessi sul debito pubblico consistano, solo perchè, nel momento in cui vengono pagati, in un imero passaggio di denaro da Tizio a Caio, abbiamo sul reddito nazionale un effetto nullo: possono avere, sulla produzione nazionale corrente un effetto negativo nel senso che le somme portate via

---

(1) Tralasciamo il discorso sui mutamenti di composizione del reddito nazionale.

a quelli che sono tassati, distruggono più ricchezze di quelle che reano le somme date in mano ai beneficiari degli interessi. Ci sono effetti importantissimi sulla domanda globale, che vanno considerati: può darsi che i soggetti tassati abbiano un'elevata propensione al consumo e che reagiscono all'imposta contraendo i consumi, mentre i beneficiari del trasferimento hanno una elevata propensione al risparmio e reagiscono al ricevimento degli interessi in questione, aumentando il risparmio; e che la riduzione della domanda globale che ciò comporta deprima il volume del reddito nazionale (1) naturalmente anche questa affermazione potrebbe essere rovesciata. Di può difatti dimostrare che in certe epoche ed in certi momenti, questo passaggio di denaro può avere un effetto positivo sul reddito nazionale. Può ben darsi, per riprendere l'esempio di prima, che le somme prelevate presso i contribuenti riducano prevalentemente i consumi di detti contribuenti e, trasferite a classi di risparmiatori, aumentino i risparmi, essendo somme che vanno a determinate persone che hanno una spiccata propensione al risparmio, e che in quella collettività, in quell'anno, sia cosa utile per l'incremento del reddito, favorire il risparmio e contrarre il consumo.

Non possiamo generalizzare, riguardo a questi effetti complessi. Possiamo solo dire, in generale, che il trasferimento degli "interessi" del debito pubblico, non è processo per cui si debba scrivere, zero per quanto riguarda gli effetti sulla produzione nazionale. Rimane però sempre vero che dal punto di vista della contabilità sul reddito nazionale dell'anno considerato ci sono ottime ragioni per scrivere zero; cioè non è contraddittorio.

Infatti anche se gli effetti sul volume del reddito nazionale e dei suoi grandi aggregati (domanda per consumi, investimenti, risparmio) del trasferimento in questione possono essere vastissimi - è tuttavia da tenere pre-

(1) Il ruolo della domanda globale nella determinazione del reddito nazionale sarà analizzato nella seconda o parte delle presenti lezioni.

sente che essi effetti si incorporano - appunto- nei grandi totali diversi da quello del puro trasferimento. Il contabile non può tenere conto di tali effetti una prima volta calcolando il prodotto o il reddito nazionale senza i trasferimenti ed una seconda aggiungendovi le conseguenze di questi, con un segno più (per tenere conto che essi sono un vantaggio) o meno per tenere conto che essi oneri. Il trasferimento per il contabile del reddito nazionale, si configura come una pura redistribuzione soggettiva del reddito, che si svolge entro un reddito dato: reddito che egli però, in quanto economista, sa essere di quella ampiezza, (e non di una maggiore o minore) proprio perchè il trasferimento ha agito in un certo modo (anzichè in uno più favorevole e in uno meno favorevole) sul volume del reddito. Il fatto del trasferimento influisce sulla grandezza della torta, ma per misurare questa, non si può contare due volte la fetta "trasferita", una prima presso chi la ha ricevuta quale compenso per il suo apporto alla produzione nazionale e la ha dovuta dare via, come imposta, e una seconda volta presso chi la ha ricevuta come interesse su un credito (1).

---

(1) Del resto, per le stesse spese di trasferimento, si deve dire qualcosa di analogo: il contabile computa prima il reddito dei contribuenti di tale spese, lordo di imposte, quale misura del loro apporto alla produzione nazionale; e poi ancora-questa volta legittimamente- l'ammontare delle spese di trasformazione pagate per l'uso di lavoro e capitale, quale misura del valore dei beni e servizi pubblici gratuiti, ma non fa alcuna correzione del totale del prodotto del settore di mercato, per tener conto del fatto che i servizi pubblici gratuiti lo hanno accresciuto o ridotto, rispetto a quello che vi sarebbe stato senza le imposte e le spese di trasformazione. Questi effetti sono già compresi nel prodotto del settore di mercato, misurato primo. Questo temi saranno ulteriormente chiariti, nell'ultimo capitolo.

C'è dunque - per terminare questo argomento - una profonda differenza tra la posizione nella contabilità della produzione data, delle due grandi classi di spese di trasferimento e di trasformazione - e nella posizione di queste due stesse classi nella determinazione dei loro effetti sul totale del prodotto dato. Ed è proprio questo l'equivoco metodologicamente in cui si può cadere, la polemica dell'Enaudi e del Griziotti, pericoloso nei riguardi della distinzione delle spese pubbliche in spese di trasformazione e spese di trasferimento. Questa non è affatto una distinzione irrilevante; sebbene non serva per tutti gli scopi.

Un conto è la struttura di queste spese, la quale dà luogo ad una diversa contabilità del reddito nazionale, ed un conto sono i loro effetti, i quali possono essere utili o dannosi o nulli sul reddito, che poi il contabile calcola.

7. Proseguiamo nella sottoclassificazione delle spese pubbliche di trasferimento e riprendiamo - nella loro distinzione funzionale - la classe dei "trasferimenti per fini sociali". Le spese di trasferimento nel complesso o quelle ufficialmente denominate come "sociali" sono spesso considerate, per il loro volume, come un indice del livello di socialità del sistema economico e di quello finanziario pubblico in particolare.

Muovendo dalla considerazione del volume complessivo o delle spese di trasferimento ( o di quelle dette "sociali") e dalla loro percentuale su totale spesa pubblica o sul reddito nazionale totale, si traggono a volte delle illusioni ingiustificate, sugli gli indirizzi sociali del sistema finanziario.

La funzione delle spese di trasferimento, non si può trarla, puramente dal ripo di redistribuzione che esse realizzino - a favore di cittadini più o meno abbienti, e tanto meno dalla pura constatazione della mancanza di uno scopo.

"produttivo nel trasferimento. Non è che tutti i trasferimenti che non hanno scopo produttivo, eo ipso espressione di un indirizzo "sociale" e - notoriamente di un indirizzo con cui lo stato muta la distribuzione del reddito rispetto a quella che il mercato opererebbe da solo. Tutta una catena di sottili distinzioni va chiarita per evitare questi equivoci.

Partendo dalla premessa che le spese di trasferimento sono spese redistributrici, perchè sono spese che, come dice lo stesso termine "trasferimento", determinano un passaggio di denaro da un soggetto ad un altro soggetto, vi è chi è indotto a giungere alla illazione che queste redistribuzioni, se son fatte con giudizio, (se cioè sono frutto delle scelte di un buon governo) migliorano la composizione del reddito nazionale.

A volte il lettore delle statistiche delle spese di trasferimento va più a fondo e isola quelle spese di trasferimento che "redistribuiscono" il reddito nazionale nel senso specifico di aumentare la quota dei cittadini con più basso reddito e di diminuire (mediante le imposte che le finanziano) la quota dei cittadini con più alto reddito, desumendone che, pertanto, lo stato fa quella che si denomina, con una etichetta corrente, una "politica sociale" della spesa pubblica. Vogliano ora dimostrare, viceversa, tali proposizioni;) anche se le spese pubbliche di trasferimento ubbidiscono a scopi sociali, può darsi benissimo che queste spese di trasferimento non realizzino in realtà una redistribuzione di reddito "dai ricchi ai poveri"; b) una parte cospicua delle spese di trasferimento non trasferisce redditi ai "poveri" prendendole ai ricchi; c) una "parte cospicua delle spese di trasferimento che possono fare passare denaro dai ricchi ai poveri" anche quando producono tale passaggio, comunque, non implicano una azione redistributtrice (sociale), da parte del governo.

Svolgeremo la dimostrazione analizzando le maggiori sottospecie di spese di trasferimento.

8. Abbiamo visto che una parte cospicua delle spese di trasferimento è generalmente costituita da interessi sul debito pubblico.

Per cominciare, bisogna distinguere la destinazione degli interessi del debito pubblico dell'impiego dei fondi che lo stato fa con in mutui in questione. A volte il provenire di questi mutui, lo stato potrà anche impiegarlo per fini sociali: ma allora è questa spesa e non quella per gli interessi sul debito, che ha caratteristiche di socialità (1).

Non è facile conoscere la redistribuzione degli interessi sul debito pubblico per classi di reddito, perchè i titoli del debito pubblico sono generalmente titoli al portatore, (ed in Italia lo sono tutti) e quindi non è noto chi ne possenga. Tuttavia a fuori, sembra difficile affermare che i titoli del debito pubblico appartengano, in volume assoluto, soprattutto ai bassi redditi anche se forse costituiscono una frazione maggiore nei risparmi dei piccoli redditi che di medi o grandi (che hanno altre forme di impiego: azioni, obbligazioni industriali).

---

(1) Il caso dell'impiego di debito pubblico per fini di redistribuzione sociale non sembra particolarmente significativo: il debito pubblico per sua natura non è, infatti, un mezzo di finanziamento che possa essere usato in modo sistematico, anno per anno. Quindi il ricorso al debito pubblico, quando è ricorso veramente massiccio, si fa per evenienze che si pensa che non si ripetano o che si concretano in investimenti che accrescono il capitale collettivo. Viceversa le esigenze di interventi con effetto di redistribuzione sociale, tendono a ripetersi, e per lo più, non comportano spese per investimenti durevoli, sicchè il loro finanziamento mediante il ricorso al debito pubblico, non è considerato, quasi mai, indicato ad esse. Una importante eccezione, sembra però quella delle spese per le attrezzature ospedaliere collettive: che possono senz'altro es-

E', da presumere difatti che la parte maggiore, o comunque una parte non secondaria, appartenga alle persone che effettuano la maggior quantità assoluta totale di risparmi: cioè i cittadini delle classi medie e alte di reddito. Prima facie, dunque, non sembra che gli interessi del debito possano realizzare una retribuzione del reddito dall'alto verso il basso, soprattutto in paesi in cui il sistema tributario è -come in Italia- assai scarsamente progressivo (se non regressivo).

Si può pensare - forse - che questi interessi realizzino una redistribuzione del reddito da regioni più ricche a regioni meno ricche ove spesso, tradizionalmente, si preferisce l'investimento in titoli del debito pubblico ad altre forme di investimento, e da classi sociali che assumono più facilmente il rischio a classi medie ed a tipi di componenti delle classi medie che assumono meno facilmente il rischio.

Vi sono, poi, probabilmente alcuni casi importanti di soggetti a basso reddito che dagli interessi del debito pubblico traggono una fonte primaria di sostentamento: gli indigenti, gli infermi e gli studenti poveri assistiti da istruzioni obbligate a investire parte della loro sostanza in cartelle del debito pubblico; i minori, gli orfani etc..

Ma anche se la gran parte dei titolari di interessi sul debito pubblico fossero persone con reddito basso, sarebbe un grosso errore affermare che attraverso questo trasferimento si fa una "redistribuzione" del reddito per fini sociali, una redistribuzione del reddito dai più ricchi ai meno ricchi. Se infatti è vero che gli interessi sere annoverate fra le spese sociali redistributrici e che naturalmente, consistono di beni capitali durevoli.



sul debito pubblico dal punto di vista della contabilità nazionale rappresentano, nell'anno in cui sono pagati, un trasferimento, non bisogna dimenticare che essi, dal punto di vista contrattuale, e cioè dal punto di vista del soggetto, che li dà e da quelle che li riceve, non rappresentano una acquisizione gratuita di reddito. Essi non sono un trasferimento "gratuito": sono un controvalore; un frutto di un impiego di capitali che il loro percettore ha fatto. Gli interessi sul debito pubblico sono l'espressione di un fenomeno che di larga massima, non modifica affatto la distribuzione del reddito che si tende a formare spontaneamente nel mercato, nel senso che i cittadini hanno volontariamente sottoscritto il debito pubblico e quindi ricevono degli interessi che sono pressapoco gli interessi di mercato sui capitali. Questi interessi essi li ricevono in relazione ad un risparmio che essi hanno fatto, non certo gratuitamente. Quindi non si può affermare che in questo caso l'attività finanziaria modifichi in qualche modo la distribuzione dei redditi e delle riserve che si è operata spontaneamente sul mercato nell'economia nazionale.

Il debito pubblico non può essere considerato come una redistribuzione nel senso di una modificazione nel reddito nazionale operata dall'intervento dello Stato come operatore coattivo, non contrattuale. In questo caso lo Stato non si presenta come un operatore finanziario coattivo, come un operatore che abbia una qualche particolare capacità di modifica della distribuzione del reddito; ma come un operatore di mercato. Il lato redistributivo naturalmente esiste, ed è quello delle imposte che servono per pagare il debito pubblico - in confronto con i servizi operati dallo Stato col preventivo del prestito. Questo è però un altro discorso.

Un conto è la somma di denaro che ricevono i risparmiatori per interessi sul debito pubblico da essi volonta-

riamente sottoscritto - somma che (come abbiamo visto) non rappresenta alcuna distribuzione extramercato nei redditi della collettività; consistendo semplicemente in un mercato e quindi in un modo per far funzionare il meccanismo ordinario del mercato - ed un altro conto sono le imposte che servono per finanziare il debito pubblico, imposte che possono essere le più diverse dal punto di vista distributivo: possono essere imposte sui poveri come imposte sui ricchi o imposte in parte sui poveri e in parte sui ricchi, e la spesa che si fa mediante prestito, la quale, a sua volta, può anche essa favorire di più i ricchi, i poveri, o sia agli uni come gli altri o, al limite nessuno (nel caso di una guerra presa).

Quindi badando al carico tributario, e alle spese del debito pubblico, si potrà benissimo discutere se essa abbia o meno una funzione redistributrice, ma non si potrà certo trarre illazione dall'esistenza di un ammontare attuale più e meno grande di interessi sul debito pubblico per affermare che lo Stato sta attuando, con questi pagamenti, un'azione redistributrice rispetto a ciò che, lasciato per conto suo, il mercato farebbe.

Concludendo, per la categoria di spese di trasferimento costituita dagli interessi sul debito pubblico, non si può affermare nè che esse siano indirizzate al perseguimento di fini sociali, nè tanto meno che il loro risultato sia un redistribuzione coativa operata dal governo (1)

---

(1) Una redistribuzione-invece vi sarebbe, quando la congiuntura e l'azione dello Stato mediante l'inflazione, portassero l'annullamento del valore effettivo degli interessi sul debito pubblico, come accadde in questo e nell'altro dopoguerra.

Tale redistribuzione, ovviamente, ben difficilmente potrebbe essere considerata come equa.

9. Vi è una seconda importante categoria di spese usualmente considerate di trasferimento, costituita dalle pensioni delle assicurazioni sociali, e dalle pensioni pagate dallo Stato. Queste spese vengono generalmente chiamate di trasferimento, partendo dal concetto che nel momento attuale in cui le pensioni sono pagate, non vi è l'impiego di alcun fattore produttivo in atto che ad esse si riferisce. Sotto un altro profilo, per altro, si potrebbe dire che le pensioni costituiscono un pagamento differito per un lavoro prestato nel passato, e che quindi le pensioni riguardano il pagamento per dei compensi relativi ad attività di lavoro. Nè sarebbe sufficiente contrabattere che, poichè, comunzue, al presente esse, (come gli interessi del debito pubblico, non corrispondono ad alcun pagamento a fattore lavoro che coopera alla produzione del reddito attuale, vanno escluse dal computo di questo. A tale rilievo si può sempre replicare che l'esatto valore "al costo" del lavoro prestato al presente è costituito non solo dai salari, ma anche dai diritti a pensione che maturano, in relazione a tali prestazioni lavorative, e che - normalmente - in una economia in espansione i diritti a pensioni future che maturano attualmente sono una somma superiore alle pensioni che il datore di lavoro o la assicurazione paga oggi ai pensionati che prestarono la loro opera nel passato, alle dipendenze del governo. Sicchè computando le spese per pensioni dei pubblici funzionari come elemento della retribuzione complessiva dei servizi prestati attualmente alla Pubblica Amministrazione, non solo non si fa un doppio computo, ma anzi si dà come stima predenziale, per difetto del valore "al costo" di tali servizi. Pressapoco lo stesso si potrebbe dire anche per le pensioni ai cittadini assistiti dalla previdenza sociale. Esse sono - è vero - la contropartita di servizi resi in quegli anni, e non attualmente, ma aggiungendo ai salari netti attuali le pensioni attuali della sicurezza sociale

normalmente, nel complesso di sottostima la remunerazione delle forze di lavoro attuali che è comprensiva di diritti globali adesso alle pensioni future. Tuttavia, in questo campo, il problema in pratica non si pone: infatti gli esperti di contabilità nazionale per valutare la retribuzione e quindi di valore "al costo" della forza lavoro occupate nelle imprese, aggiungono ai puri salari incassati dai lavoratori tutti i contributi obbligatori per le assicurazioni sociali, calcolando cioè la massa salariale "al lordo" nella entità che il datore di lavoro sborsa come "costo del personale" e non in quella netta che immediatamente, il lavoratore riceve.

La adozione di questa procedura esonera dal dovere computare le pensioni della sicurezza sociale attuali come parte del compenso complessivo per la forza lavoro occupata al presente nelle imprese, ai fini del calcolo del prodotto nazionale. (I)

(I) La procedura appena descritta è però discutibile quando le pensioni ai lavoratori non sono finanziate al 100% con contributi obbligatori della sicurezza sociale, ma intervengono sostanziali integrazioni pubbliche: il compenso complessivo (inclusi i diritti a pensione maturati oggi) per il lavoro prestato attualmente allora è superiore alla somma delle retribuzioni lorde ai contribuenti obbligatori alle assicurazioni sociali pagate attualmente, almeno di tutta la somma pari alla integrazione statale che, nel futuro, a tale riguardo, dovrà essere erogata. Ma l'inclusione di tale ulteriore somma, nel valore al costo dei servizi prestati dalla forza lavoro attuale solleva delicate questioni contabili, poichè il reddito imputato ai fattori può finire con l'eccedere il totale del prodotto nazionale attuale, visto come somma dei consumi e degli investimenti attuali. Questo aspetto della questione risulterà più chiaro dopo la lettura dell'ultimo capitolo di questa Parte I delle lezioni.

A fovare della tesi che le pensioni, non rappresentando il pagamento per alcun fattore produttivo che sia oggi impiegato dallo Stato, vanno escluse dal computo del valore attuale dei servizi della Pubblica Amministrazione, vi è però un argomento più sottile: quello che se lo Stato decide di aumentare le pensioni ciò non significa che stia aumentando il valore dei servizi resi al presente dalla sua Pubblica Amministrazione; semplicemente stanno aumentando i controvalori dei servizi resi nel passato, cioè si sta dando una maggior stima al valore del passato di quei servizi. Caso mai, dunque, quel reddito passato e non l'attuale andrebbe raggiunto o aumentato per tenere conto di ciò. Ed ancora, se lo Stato sta pagando al presente ai pensionati una somma più alta o più bassa in relazione alla variazione della loro mortalità, questo non vuol dire affatto che ci sia in atto una prestazione maggiore o minore di fattori produttivi. Quindi il riferimento alle pensioni per misurare il valore dei servizi attuali della pubblica Amministrazione presenta notevoli difetti. La tesi che sia corretto considerare le pensioni ai pubblici dipendenti come un puro trasferimento nel calcolo del reddito attuale, sebbene non un incontrovertibile - dunque - ha una certa qual plausibilità (basata sulla negazione di plausibilità maggiore all'opposto metodo). Ma anche presa per buona la tesi del trasferimento si deve comunque dire - come nel caso degli interessi - del reddito pubblico - che questa erogazione non è una redistribuzione sociale. Anche se è evidente che le pensioni ai pubblici dipendenti sono generalmente pagate a soggetti a reddito piuttosto modesto (i pensionati statali sono spesso soggetti a bassissimo reddito, nel senso che l'unico loro reddito è costituito proprio da queste pensioni che non di rado, poi, in Italia sono di entità piuttosto limitate) - non possiamo dire che questo è un intervento dello stato con funzione sociale, che migliora la di-

distribuzione rispetto a quella di mercato.

Certamente noi consideriamo come è distribuito il reddito dopo aver considerato il trasferimento in questione rispetto a come era distribuito prima di aver considerato il trasferimento, possiamo dire che ora la distribuzione del reddito è migliorata sotto il profilo sociale. Ma bisogna cadere nella trappola consistente nel supporre che questo intervento di spesa sia l'espressione di un fenomeno che, artificiosamente, modifica il meccanismo del mercato.

Le pensioni ci possono apparire una redistribuzione, solo se osserviamo il meccanismo di mercato a uno stadio incompleto quando esso non ha ancora tutti i suoi effetti di ripartizione.

E' come se noi volessimo osservare il valore aggiunto delle imprese col valore aggiunto prima della distribuzione dei salari e dopo. E' chiaro che prima di tale distribuzione sembra che la maggior parte del reddito dell'industria "appartenga" agli imprenditori, e cioè alle classi alte; fatto con il calcolo dei salari che si distribuiscono ai cittadini che lavorano come dipendenti nelle imprese, e generalmente appartengono alle classi a basso reddito, abbiamo un'idea di una migliore distribuzione del reddito nazionale. Però non chiamiamo "redistribuzione" e tanto meno redistribuzione sociale questo trasferimento della massa salariale dai datori di lavoro ai lavoratori. Abbiamo tuttavia ragione di denominare questo un "trasferimento": sia pure "contrattuale" e poichè non contiamo i salari e presso le imprese e presso gli operai, ma contiamo o presso gli uni o presso gli altri.

Questa operazione contabile ci fa dunque accertare come è distribuito il reddito, non ci fa certo accertare che il reddito nazionale per un intervento sociale, è distribuito meglio di come lo avrebbe distribuito il mercato.

Pagando le pensioni lo Stato non fa altro che operare secondo uno schema contrattuale di mercato: l'operatore Stato non fa niente di diverso da quanto avrebbe fatto un operatore privato. Chiunque dà il suo lavoro a certe condizioni contrattuali fa il calcolo sia dello stipendio come delle pensioni. E naturalmente le pensioni, costituendo il corrispettivo del lavoro reso nel passato, per colui che le riceve non sono una donazione o un sussidio ricevuto gratuitamente o per altrui benevolenza, sono semplicemente un salario differito e capitalizzato.

Quando lo Stato paga le pensioni si deve considerare che questo è il corrispettivo di un servizio reso. Questo servizio, poichè fu fornito qualche tempo, magari molto tempo prima - è vero - può essere caduto nell'oblio. Ma tale oblio, sul terreno dell'equità, non è giustificabile, se i pubblici dipendenti furono "fedeli servitori" dello stato che diedero un servizio pagato per il suo valore di mercato vero ( o come tante volte accade, di meno, nell'attuazione per la sicurezza dell'impiego statale): nè varrebbe argomento, sotto questo profilo sociale, che magari il servizio in questione non fu produttivo o fu dannoso alla società nazionale. Poichè questa è semmai una colpa delle scelte che lo stato fece, non di chi lavorò per esso, se lo fece con diligenza.

In due casi soli, le pensioni ai pubblici dipendenti possono pretendere un contenuto "sociale": quando la stessa assunzione dei pubblici dipendenti in questione fu fatta non perchè lo Stato ne avesse bisogno, ma per dare uno stipendiuccio a persone che, altrimenti, sarebbero rimaste disoccupate (un tempo per i diplomati e i laureati trovare un "posticcino" era spesso impresa ardua) o quando lo stato, adesso, aumenti le pensioni non per rivelutarle dal punto di vista monetario, ma per adeguarle, in termini reali, al maggior benessere e al maggiore tenore di vita di tutti.

Salvo per questi due casi non possiamo dire che se la voce di spese per pensioni ai pubblici dipendenti è grossa, ciò voglia dire un alto livello di Socialità questo sta solo ad indicare che lo Stato ha avuto bisogno nel passato di impiegare rilevanti quantità di servizi personali che possono essere stati utilizzati per servizi della più varia specie (civile e militare).

Convienne, a questo proposito osservare gli intrecci fra questa classe di "trasferimento" e la classificazione funzionale delle spese pubbliche. Può darsi, che infatti, che le pensioni in questione riguardino dei militari posti in congedo e quindi spese che, funzionalmente, appartengono al novero di quelle per la difesa, oppure riguardino degli insegnanti, e quindi spese per l'istruzione o infermieri e medici e quindi spese di sanità e igiene, o giudici e cancellieri e quindi spese per la giustizia, e così via.

Queste spese non indicano che lo Stato sta attualmente svolgendo quelle funzioni, in proporzioni all'ammontare presente di tali pensioni; indicano solo che lo stato sta rispettando i contratti con cui in passato si procurò i servizi personali per svolgere quelle funzioni. Se il totale globale delle pensioni può essere assunto come un indice per difetto delle spese complessive del personale o delle spese per il personale per grandissimi aggregati, altrettanto non si può dire quanto si considerino, con una classificazione molto analitica, le spese per il personale nelle varie funzioni: allora può darsi che le spese per pensioni eccedano i diritti alle pensioni maturate, al presente dal personale impiegato, in certe funzioni; mentre in certe altre accade l'opposto e anche per il complesso può portare a una sottovalutazione, le singole voci per singole funzioni analiticamente individuate possono portare a una sopravvalutazione: così ad esempio - per le pensioni ai militari - quando si sia in un periodo postbellico, in cui i quadri degli ufficiali di carriera



sono stati ridotti mediante uno "sfollamento" gli alti oneri per pensioni possono stare a significare proprio che la funzione in questione, al presente è ridotta e (o) che le spese per il personale in essa impiegato sono particolarmente basse.

10. Passiamo alle pensioni per la sicurezza sociale. Se lo Stato ha erogato alle assicurazioni sociali delle somme di denaro integrative dei fondi di pensione che queste assicurazioni riescono a formarsi semplicemente coi contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori, in questo caso - come si accennò - possiamo veramente dire che siamo in presenza di un trasferimento il cui risultato e la cui finalità sono socialmente qualificati, di una "redistribuzione per fini sociali". In questo caso possiamo quindi affermare che lo Stato è intervenuto come fattore politico a modificare la distribuzione del reddito che si sarebbe avuta sul mercato senza l'intervento dello Stato.

Questi sussidi integrativi per il fondo delle pensioni che lo Stato dà, sono delle somme che il mercato non avrebbe dato a titolo di pensioni.

Più difficile si presenta la questione se vogliamo considerare come facenti parte del sistema finanziario tutti i contributi obbligatori delle assicurazioni sociali e se vogliamo considerare le pensioni pagate dalle assicurazioni sociali come parte della spesa pubblica. La inclusione di questa operazione nella contabilità del settore della finanza pubblica appare corretta: questi contributi e queste pensioni nel caso delle assicurazioni sociali obbligatorie sono disposte per un intervento coattivo, dato che allora i contributi sono obbligatori. Quindi può anche pensarsi che il meccanismo di mercato senza questi interventi pubblici non avrebbe dato luogo a questi pagamenti: o non nella stessa misura. Ma è da distinguersi l'ipotesi in cui il meccanismo di mercato

non avrebbe dato luogo a questi pagamenti nè sotto forma di pensioni nè sotto forma di maggiori salari da quello in cui esso avrebbe dato luogo, in assenza di quelle assicurazioni obbligatorie, a maggiori salari. Se si fa questa distinzione, la tesi che le pensioni per le assicurazioni sociali, in quanto tali, cioè a parte il sussidio dello Stato, siano un trasferimento redistributivo, nel senso che modificano il meccanismo di mercato di distribuzione sul reddito fra le varie classi sociali riceve una forte scossa. Le assicurazioni sociali obbligatorie certamente modificano il meccanismo di mercato nel senso che inducono a pagare più pensioni di quanto presumibilmente si sarebbe erogato su basi contrattuali volontarie. Ma questo va a diminuzione dei salari presenti e ad aumento della previdenza sociale. Siamo di fronte a una spesa sociale; ma non a una sociale redistribuzione. Si tratta invece di retribuzione interna alla classe dei lavoratori che migliora dal punto di vista sociale, il modo in cui i redditi dei cittadini all'interno delle classi a basso reddito sono distribuiti, ma non modifica fra le persone e ne tempo; sostanzialmente la distribuzione tra i cittadini ad alto reddito ed a basso reddito. Questo naturalmente è un tipo di argomento che può pretendere di valere solo in grandissima approssimazione, perchè è ben difficile stabilire gli effetti di questi interventi sulla massa salariale, cioè la loro "incidenza" sui datori di lavoro e sui lavoratori. Bisogna arrampicarsi su una catena di se: se non ci fossero state le pensioni, etc. etc.

11. Occupiamoci ora della terza sottospecie delle spese di trasferimento, quella degli indennizzi per danni di guerra e delle pensioni di guerra: in pensioni alle vedove e agli orfani di guerra, pensioni per invalidità contratte per cause belliche e simili. Anche queste voci di spesa nei bilanci pubblici sono classificate come spese di trasferimento.

Questo, dal punto di vista della contabilità nazionale è ineccepibile: a queste spese non corrisponde l'impiego attuale di alcun fattore produttivo, Esse sono in effetti il risultato di una distruzione materiale e umane causate da un passato conflitto.

Ci si può domandare, semmai, se esse possono essere catalogate, come le pensioni, fra i compensi differiti per una funzione pubblica svolta in passato.

Certamente è arduo chiamare un conflitto una attività produttiva di "servizi pubblici" visto che si tratta di una attività di distruzione.

Queste spese, generalmente, non riguardano un incremento del reddito nazionale, passato (neanche, ormai, nel caso di guerre vinte) riflettono un danno sopportato nel passato, magari per evitare (nel caso di guerra difensiva) danni ancora maggiori (ma è possibile distinguere le guerre in "difensive" e di offesa?) Certo è però che tutte le spese per la difesa si trovano su questo stesso piano: tutte possono, al più, esprimere un "apporto" al reddito nazionale solo nel particolare senso del "difendere" redditi e patrimoni esistenti e la esistente struttura politico-sociale, da assalti esterni. In questo senso, però esse non differiscono molto, concettualmente, dai servizi dei medici o dalle risorse destinate al riscaldamento: se non vi fossero le malattie o il clima fosse migliore (e ci sono paesi con inverni meno inclementi di altri o con minori malattie di altri), queste spese non vi sarebbero. Servono per "conservare" il benessere, non per accrescerlo. Certa altre spese militari, come si accennava, non si possono però nemmeno giustificare così: servono, non al benessere economico oggettivamente inteso, ma fini extra economici che mal si presentano a essere qualificati come "benessere", anche extraeconomici: nel senso che soddisfano il desiderio di prestigio.

di potenza nazionale, di imperialismo. Si possono - in fondo - paragonare alle spese private per gli stupefacenti o per le corse automobilistiche: servono a certi desideri umani anche se danneggiano il benessere materiale. Chi vuole mantenersi il più rigoroso possibile e si astiene da giudizi di valore, di "merito", include tutto ciò nel reddito nazionale, poichè comporta uso di risorse economiche per i fini di qualcuno.

Precisato questo, bisogna ancora distinguere fra le spese per le pensioni di guerra, che in gran parte corrispondono a servizi resi da qualcuno (ma non tutte: quelle pagate alle famiglie di ostaggi uccisi o di cittadini perseguitati per le loro opinioni o la loro discendenza da generazioni presunte di "razza" diversa, sono indennizzi indipendenti da servizi resi) e i danni di guerra. Per le prime vi è, in senso lato, un contributo al reddito nazionale passato; per le seconde manca anche questo riferimento.

Esse sono manifestazione del fatto che lo Stato desidera indennizzare in varia misura coloro che hanno subito danni nel passato. Possiamo quindi dire di essere - pienamente - di fronte ad un trasferimento extraccontrattuale (1).

E' però discutibile che sia possibile qualificare questo trasferimento come un trasferimento "sociale", e soprattutto, come una "ridistribuzione" sociale. Se si tratta di sussidi o di pensioni ai veterani, alle vedove o agli orfani, l'effetto, generalmente, del trasferi-

(1) Varamente, anche i soldati chiamati obbligatoriamente alle armi non prestano un servizio contrattuale. Ma lo Stato paga le pensioni di guerra a loro e ai loro familiari, sulla base di "meriti" che essi hanno acquistate rendendogli un servizio: vi è dunque un elemento di corrispettivo, anche se non proprio contrattuale.

mento è a favore dei meno abbienti. Le persone che abbiamo sopra ricordato appartengono solitamente a masse di cittadini a basso reddito, anche per le circostanze di guerra che hanno inflitto a loro una impossibilità di lavoro o che hanno fatto morire coloro che lavoravano nella famiglia e quindi ne hanno gravemente intaccato il reddito.

L'azione riparatrice aiuta, in queste ipotesi, soggetti a basso reddito, e può essere, in tal senso, definita come "sociale".

Altre spese riguardano indennizzi per danni di guerra subiti da edifici od aziende e, perciò, in prima approssimazione, non è lecito considerarle spese a favore di soggetti a basso reddito. Supponiamo che si indennizzino impianti industriali che il nemico ha distrutto o confiscato. E' chiaro che in questo caso, spesso, gli indennizzi vanno a favore di soggetti con un certo reddito (azionisti, banche, finanzieri, etc.).

Naturalmente, può essere vero l'opposto. Ma anche per le pensioni di guerra può darsi che possa rovesciarsi, in singoli casi la presunzione, che si è sopra avanzata, che esse vadano a persone a basso reddito. Dopo tutto, nè le pensioni di guerra nè i risarcimenti di danni di guerra sono discriminati in relazione allo stato di bisogno economico di chi ne fa richiesta: ma solo a un danno, a un sacrificio umano o materiale sopportato nelle vicende belliche ed a cui lo Stato accetta di riparare (spesso neppure al 100%). E' da questo ultimo rilievo che bisogna prendere le mosse, per vagliare la natura "redistributrice" o "sociale" di questi trasferimenti.

Lo Stato, in questo caso, di certo, fa un intervento extramercato, nella sua qualità di operatore politico. Ovviamente non possiamo affermare che il mercato senza questa azione riparatrice dello Stato avrebbe riparato lui. E' chiaro che il mercato non indennizza spontanea-

mente i danni bellici nè paga spontaneamente le vedove, gli orfani o gli invalidi o i decorati della guerra. Quindi, per questi trasferimenti, non possiamo certo dire, a differenza che per le pensioni ai dipendenti pubblici o per gli interessi del debito pubblico, che qui lo stato non fa altro che obbedire alle regole spontanee di economia di mercato. Ma non possiamo definire questo come un intervento assolutamente estraneo alle regole di economia di mercato: il principio del risarcimento del danno, è comunemente accettato, nel diritto privato delle economie ove opera un mercato.

Ora non sembra dubbio che queste spese pubbliche non consistono in un pagamento fatto per titolo di liberalità, ma piuttosto, in un senso giuridico molto lato, a titolo di indennizzo. Sebbene lo stato non sia obbligato a risarcire questi danni sulla base del codice civile, poichè non ricorrono tutti gli estremi di un suo obbligo preciso in tale senso - tuttavia il "danno ingiusto" è il presupposto di questa spesa e lo scopo di "riparazione" è il movente di questi pagamenti: essi tendono ad apparire come il riconoscimento spontaneo da parte dello Stato di una obbligazione quasi naturale, che viene incontro ad una legittima aspettativa che i potenziali danneggiati solitamente nutrono, allo scoppiare della guerra.

Potremo allora definire queste spese come una redistribuzione con significato sociale solo se ammettiamo che si debba considerare come punto di partenza accettabile la situazione "dopo il danno" e non la situazione prima del danno: se cioè noi riteniamo che si debba considerare come uno stato naturale, giusto, la situazione che si verifica nella distribuzione dei mezzi economici della società al termine di una guerra (vinta o perduta che sia) prescindendo da tutte le azioni riparatrici che lo Stato possa fare a favore delle categorie che sono state in particolare colpite, è chiaro allora che tutti gli indennizzi, riparatori statali assumono un significato socialmente redistributivo.

Ma se noi riteniamo che la distribuzione rilevante non sia quella successiva alla guerra, ma quella antecedente per la valutazione della entità con cui lo Stato sviluppa la sua azione sociale redistributrice nell'ambito della attuale società allora l'azione riparatrice dello Stato non ha un significato di redistribuzione, ma un significato di restituzione, e cioè di riportare alla situazione naturale di mercato esistente prima del conflitto. In definitiva è il modo di considerare gli effetti del conflitto che ci può portare a giudicare il significato di questa spesa come più o meno sociale e più o meno redistributrice. Siamo dunque di fronte ad una azione politica extra-mercato dello Stato, ma detta azione politica si ricollega, essa stessa, ad un precedente evento politico, ed in un modo che risponde a principi comunemente accettati nella economia di mercato. A seconda di come noi giudichiamo i due eventi politici insieme, ossia la loro concatenazione, emerge il giudizio sul significato di questa spesa.

In concreto dire che in un certo paese vi è una redistribuzione a favore della povera gente, che caratterizza pro tanto, socialmente lo stato che la fa solo perchè quello Stato sta pagando alle vedove, agli orfani, agli invalidi, somme grosse, ma sempre inferiori a quelle perdute, è una cosa che per molti può avere addirittura un significato grottesco: se mai vi è una iniquità che consiste nel fatto che con la guerra larghe categorie di cittadini hanno avuto tanti danni, insufficientemente e tardivamente leniti, mentre altre categorie di cittadini sono riuscite ad approfittare della situazione economica determinata dagli eventi bellici, per arricchirsi.

In definitiva questa azione riparatrice dello Stato appare a molti - fra cui l'autore delle presenti lezioni - tiepida ad essere incluso - non come un miglioramento distributivo ma come un lenimento del peggioramento distributivo arrecato dalla guerra - il cui fondamento è ancora più forte, sul terreno morale, che il rispetto di una precisa

obbligazione da contratto. Sul terreno morale, risarcire questi danni è più tassativo che rispettare certi contratti (come quelli conclusi a volte, dallo stato, per forniture di guerra, senza guardare tanto per il sottile sulla qualità e sul prezzo).

Naturalmente, - lo ripetiamo - è una questione di punti di vista nel campo dei giudizi di valore etico-politico. E' comunque un punto molto importante, per poter dare un giusto apprezzamento del significato dei dati delle spese di trasferimento, soprattutto per anni intorno al 1950, per paesi come l'Italia, la Germania, la Francia, l'Inghilterra. L'ammontare delle spese di trasferimento, fu molto rilevante, in quegli anni, proprio per la presenza di questi risarcimenti. Si può dire che fosse un indice della "socialità" dello Stato? (1).

12. Un'altra importante categoria delle spese di trasferimento è costituita dagli assegni familiari delle assicurazioni sociali obbligatorie: sempre che naturalmente si vogliono conglobare le assicurazioni sociali obbligatorie nell'insieme della finanza pubblica.

Gli assegni in questione sono somme che vengono pagate agli operai e impiegati privati che hanno carichi di famiglia sulla base di contributi formalmente a carico dei datori lavoro e dei lavoratori che incidono sui salari di ciascun addetto, indipendentemente dai suoi carichi di famiglia. Gli assegni familiari sono dunque certamente espressione di una redistribuzione: e precisamente, dalle famiglie meno numerose (e dai celibi) alle più numerose.

---

(1) Era piuttosto - pensiamo - un indice della dis-socialità di tutto quello che accade prima, in Europa, dal 1939 al 1945.



Bisogna fare però attenzione: sarebbe erroneo credere di potere dedurre automaticamente da ciò che si tratta di una redistribuzione da "ricchi" a "non ricchi". Essa è prima facie una redistribuzione interna del monte salari. Si può assumere che essa faccia sì che il salario, anziché sia dato nel modo in cui il mercato tenderebbe a darlo, in relazione alla forza di lavoro occupata, venga dato in modo diverso, tenendo conto dei carichi di famiglia degli addetti - ma non accresca il monte globale dei salari. Se questo è vero si dovrà concludere che questa è sì una redistribuzione rispetto a quella che il mercato farebbe, è un modo per migliorare socialmente la distribuzione del reddito ma non è vero che questo sia un modo per redistribuire il reddito fra classi di alti e medi redditi da un lato e classi dei bassi redditi dall'altro lato. Anche fra i meno abbienti, naturalmente, vi sono quelli che stanno meglio (perché hanno più risorse a parità di bisogni familiari o meno bisogni a parità di risorse) e quelli che stanno peggio (perché si trovano nella condizione inversa). Ma il termine redistribuzione sociale, applicato a questa fattispecie, non ha il senso che gli si dà comunemente, che è di cambiare i rapporti di reddito fra grandi classi di redditi e non entro la grande classe di coloro che hanno un modesto reddito.

Spesso del resto, vale la pena di sottolinearlo, non è una redistribuzione da persone con più reddito a persone con meno reddito, ma fra persone che pur avendo meno reddito si suppone abbiano minori bisogni (operai giovani, non ancora qualificati) a persone che pur avendo più reddito (operai maturi e qualificati) si suppone abbiano più bisogni.

Occorre poi aggiungere che la redistribuzione operata dagli assegni familiari è forse più importante come fenomeno di compensazione - assicurazione valida nel tempo, che come fenomeno di pura redistribuzione fra soggetti

in un momento dato. Un operaio giovane, celibe, non percepisce assegni familiari, ma sopporta l'onere dei contributi; quando si forma una famiglia e mano mano che questa si accresce, percepisce assegni familiari via via più considerevoli; ma quando alcuni componenti della sua famiglia lavorano e non sono a suo carico, cessa il suo diritto agli assegni familiari; nei periodi - però - in cui qualcuno è disoccupato, nella famiglia, ecco che il conto degli assegni familiari, per lui, ridiventa attivo; e così via.

In conclusione, per questa voce delle spese di trasferimento possiamo dire dunque cose molto simili a quelle che si è detto per la voce "pensioni" delle assicurazioni sociali nella misura in cui si tratta di erogazione finanziata con contributi a carico degli assistiti.

Analogamente per i sussidi ai disoccupati, finanziati con le assicurazioni obbligatorie sociali.

13. Abbiamo quindi visto come una parte delle spese comunemente definite di trasferimento sono classificabili correttamente con tale denominazione, solo adottando certe ipotesi; e che, comunque, questa e una grande parte delle altre spese denominate di "trasferimento", non sociali possono essere qualificate come interventi per l'aumento del livello della "socialità" o come espressione di una redistribuzione extra-mercato, se possono pretendere l'attributo di "sociali", non possono però aspirare a quello di "redistribuzione sociale".
- gli interessi del debito pubblico possono avere una efficacia redistributrice (fra regioni ricche e povere, soprattutto), ma non sono espressione di una azione redistributrice extracontrattuale. Le pensioni ai pubblici dipendenti, quando - come spesso - nel calcolo degli stipendi dei pubblici funzionari si tralasciano i loro diritti a pensioni future, non possono essere considerate come un trasferimento. E comunque, anche quando lo sono, generalmente

non realizzano una redistribuzione extracontrattuale.

Le pensioni di guerra e i risarcimenti per danni bellici, possono avere (ma non sempre hanno) effetti di redistribuzione dai "ricchi ai poveri": ma queste redistribuzioni, ancorchè extracontrattuali, non hanno come fondamento un incremento nella socialità, ma un danno ingiusto, a cui la società è moralmente tenuta (- e generalmente ci si aspetta che lo faccia-) a riparare infine le pensioni delle assicurazioni sociali, gli assegni familiari e i sussidi di disoccupazione, pagati con contributi delle assicurazioni sociali obbligatorie, sono sì interventi sociali ed esercitano sì una redistribuzione extracontrattuale ma è piuttosto dubbio che queste erogazioni possano essere qualificate in blocco come redistribuzioni sociali, quando a questa espressione si intenda attribuire il senso di passaggio di risorse dalle classi degli alti redditi alle classi dei redditi modesti.

Rimangono alla fine poche categorie di spese di trasferimento che sono spese redistributive sociali, cioè trasferimenti dagli abbienti ai meno abbienti.

Dalla categoria delle spese redistributrici sociali fanno parte le somme destinate all'assistenza sanitaria delle persone indigenti a favore dell'infanzia abbandonata, ai vecchi, ai poveri che non riescono a trovare i mezzi per sopravvivere, agli insani di mente e così via, nonché gran parte delle integrazioni che lo Stato dà a diverse forme di assicurazioni sociali di varie categorie. È noto che le assicurazioni sociali si stanno estendendo. Fra le ultime categorie che hanno ottenuto l'assicurazione, con il concorso dello stato, vanno menzionati gli artigiani, i coltivatori diretti e le domestiche. Anche le madri di famiglia potranno godere delle assicurazioni pagando una modesta somma che viene integrata con sussidi dallo Stato. Infine vi è da menzionare il "presalario" per gli studenti universitari meritevoli e bisognosi e un certo

numero di "borse" di studio concesse, con la spesa pubblica, sulla base degli stessi requisiti.

Queste spese di trasferimento realizzano veramente un intervento di carattere sociale ed un intervento redistributivo a favore di cittadini non abbienti (e nello stesso tempo, alcune di esse perseguono anche specifiche funzioni diverse da quelle di mera redistribuzione sociale o di "socialità" in senso stretto: istruzione e ricerca scientifica, sostegno della domanda globale in periodi e zone di depressione economica (1) etc.)

Occorre però aggiungere che i trasferimenti di questo tipo, in sostanza, anche se vastissimi, lasciano pur sempre con un modesto reddito persone a basso reddito: quindi se sono finanziati con imposte che gravano in misura cospicua sulle masse e sui redditi modesti (come molte imposte indirette e molte imposte reali, in Italia) l'azione di redistribuzione "fra classi di reddito è presumibilmente limitata. La curva della distribuzione dei redditi non muta molto (anche se può migliorare sensibilmente la ripartizione dei redditi fra i vari usi e fra i vari soggetti). Diverso è il caso quando queste spese sono accompagnate da una tassazione fortemente progressiva.

L'analisi delle varie categorie di spese di trasferimento oggi più comuni, mostra che dall'azione redistributrice sociale attraverso la spesa pubblica - ed indipendentemente dalla progressività delle imposte - non ci si possono attendere effetti giganteschi.

---

(1) Per esempio i sussidi per la disoccupazione hanno questa funzione.

TABELLA N. 1 - TRASFERIMENTI EFFETTUATI DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (in miliardi di lire)(1)

| TRASFERIMENTI     | STATO   | REGIONI | PROVINCIE | COMUNI | ENTI DI PREVIDEN. | UNIVERSITA' | TOTALE  |
|-------------------|---------|---------|-----------|--------|-------------------|-------------|---------|
| Correnti          | 1.326,4 | 47,2    | 67,7      | 148,5  | 1.639,6           | 5,9         | 2.845,8 |
| In conto capitale | 607,9   | 4,5     | 2,7       | 2,7    | ---               | --          | 540,8   |
| TOTALE            | 1.934,3 | 51,7    | 70,4      | 151,2  | 1.639,6           | 5,9         | 3.386,6 |
| Correnti          | 1.757,5 | 50,7    | 80,2      | 157,2  | 1.962,4           | 6,3         | 3.343,6 |
| In conto capitale | 647,8   | 5,6     | 3,4       | 3,2    | ---               | --          | 557,8   |
| TOTALE            | 2.405,3 | 56,3    | 83,6      | 160,4  | 1.962,4           | 6,3         | 3.901,4 |

Ecco in dettaglio i trasferimenti correnti effettuati dallo Stato.

TABELLA N. 2 - IMPEGNI DI SPESA PER TRASFERIMENTI CORRENTI (in milioni di lire) (2)

|                                                                                                   | 1960-61          | 1961-62          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| <u>TRASFERIMENTI ALL'INTERNO</u>                                                                  |                  |                  |
| Alle famiglie ed agli Enti assimilabili alle istituzioni sociali non aventi fine di lucro di cui: | 381.900          | 418.347          |
| Pensioni di guerra                                                                                | 207.000          | 233.549          |
| Risarcimenti per danni di guerra                                                                  | 26.933           | 24.826           |
| Sussidi al personale                                                                              | 15.008           | 17.836           |
| Contributi ad istituzioni private non aventi fini di lucro                                        | 1.329            | 1.166            |
| Contributi ad Enti assimilabili ad istituzioni sociali non aventi fini di lucro                   | 103.444          | 110.306          |
| Erogazioni dirette dallo Stato per assistenza gratuita alle aziende di produzione di cui:         | 28.186           | 30.662           |
| Alle imprese                                                                                      | 221.610          | 332.443          |
| Alle aziende autonome dello Stato a ciclo produttivo                                              | 85.648           | 169.397          |
| Agli Enti pubblici di cui:                                                                        | 135.962          | 163.046          |
| Agli Enti territoriali                                                                            | 547.932          | 630.308          |
| Agli organismi previdenziali                                                                      | 338.285          | 411.277          |
| Ad altri Enti                                                                                     | 169.401          | 188.187          |
| TRASFERIMENTI ALL'ESTERO                                                                          | 40.246           | 30.844           |
|                                                                                                   | 16.223           | 32.727           |
| <b>TOTALE</b>                                                                                     | <b>1.167.665</b> | <b>1.413.825</b> |

TABELLA N. 3  
 TRASFERIMENTI DI REDDITO A FINI SOCIALI (in miliardi di lire) (3)

|                                                               | Trasferimenti con<br>presi nella valuta<br>zione dei redditi<br>da lavoro dipenden<br>te |         | Trasferimenti<br>aggiuntivi |         | TOTALE  |         |
|---------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------------------------|---------|---------|---------|
|                                                               | 1961                                                                                     | 1962    | 1961                        | 1962    | 1961    | 1962    |
| Erogazione titolo gratuito<br>dello Stato e degli enti locali | --                                                                                       | --      | 252,9                       | 260,4   | 252,9   | 260,4   |
| Erogazione degli enti di assi-<br>stenza locali e nazionali   | --                                                                                       | --      | 498,8                       | 543,4   | 498,8   | 543,4   |
| Altre erogazioni                                              | 55,0                                                                                     | 60,0    | 25,0                        | 27,5    | 80,0    | 87,5    |
| Assegni familiari                                             | 490,2                                                                                    | 584,0   |                             |         |         |         |
| Servizi in contropartita di<br>trattenute per oneri sociali   | 632,7                                                                                    | 679,9   | 180,4                       | 204,8   | 1.303,3 | 1.468,7 |
| Quote di carovita                                             | 126,0                                                                                    | 145,0   | --                          | --      | 126,0   | 145,0   |
| Pensioni di guerra                                            | --                                                                                       | --      | 211,7                       | 219,1   | 211,7   | 219,1   |
| Edilizia popolare                                             | 67,2                                                                                     | 80,2    | 73,4                        | 110,8   | 140,6   | 191,0   |
| TOTALE                                                        | 1.371,1                                                                                  | 1.549,1 | 1.242,2                     | 1.336,0 | 2.613,3 | 2.915,1 |

N.B. - Si noti che questa tabella desunta dalle Statistiche ufficiali include fra i "trasferimenti" anche i servizi in contropartita a trattenute per oneri sociali, i quali non sono affatto trasferimenti secondo la metodologia da noi accolta, ma "trasferimenti". Le altre voci sono generalmente "trasferimenti" ma si ricordino le nostre riserve sul significato "sociale" di alcune di queste voci.

## CAPITOLO III

Spese di investimento o di capitale e le spese di esercizio.

1. Occorre innanzitutto precisare che il concetto di spese di investimento o di capitale, differisce da quello di spese per movimento di capitali di cui noi abbiamo già parlato ampiamente nella sezione .....

A questo proposito converrà per chiarezza richiamare la nozione spese per movimento di capitali, per confrontarla con quella delle spese di investimento o di capitali che dobbiamo ora svolgere. Si intendono per spese per movimento di capitali quelle spese di capitale le quali non determinano a carico della Pubblica Amministrazione un consumo netto di risorse monetarie, in quanto, in contropartita alle spese per capitali che si fa, si acquista una possibilità di introito, più o meno differito, in denaro o traducibile in denaro equivalente. La spesa per movimento di capitale è -in ultima analisi- spesso (1) una sottospecie delle spese di capitale, che ha la caratteristica di riguardare capitali fruttiferi nel senso immediato e diretto, in cui questo termine viene usato nell'economia privata: terreni, titoli azionari, titoli del debito pubblico, case d'affitto e simili cespiti fruttiferi.

Un edificio scolastico, è sì una spesa di capitali quando lo Stato ne intraprende la costruzione, ma non è una spesa per movimento di capitali, perchè generalmente gli edifici scolastici non danno un frutto.

---

(1) Spesso, ma non sempre: si ricordi che oggi fra le spese e le entrate per movimento di capitale si includono anche tutte le partite di giro che non sono spese che si concentrano in capitali fruttiferi.



Viceversa una casa che lo Stato acquisti per adibirla ad usi di abitazione o ad usi commerciali, è un capitale che costituisce anche una spesa per movimento di capitali, se viene destinata ad essere affittata e quindi a dare un frutto.

Anche le entrate per movimento di capitali, spesso sono una sottospecie delle spese per capitali.

La vendita da parte dello stato di titoli obbligazionari per procurarsi delle case oppure la cessione di un immobile per prendere in cambio un altro immobile fruttifero, costituiscono esempi di entrate per movimento di capitali.

In conclusione le spese di capitale vanno distinte dalle spese (e entrate) per movimento di capitali; però non tanto perchè le due classi di fenomeni siano del tutto differenti, ma perchè le spese (e le entrate) per movimento di capitali sono, spesso, una sottospecie particolare delle spese di capitale.

Le une dunque costituiscono un genus, le altre -spesso- una species di detto genus.

2. Abbiamo già visto, quando ci siamo occupati della distinzione delle spese pubbliche in spese per movimento di capitali e spese effettive, che il complesso di norme sulla contabilità dello Stato e sulle gestioni comunali e provinciali danno la definizione delle spese per movimento di capitale, in contrapposto alle effettive, e per le finanze dello Stato e per le finanze locali.

Manca invece nella legislazione sulla contabilità dello Stato Italiano e sulla contabilità degli enti locali una classificazione della classe generale delle spese di capitali come almeno date classi di spese di capitali diverse da quella delle spese per movimento di capitali (1).

(1) Non era così quando nei bilanci statali era prescritto fosse indicata, un modo e sè stante la voce delle spese per la costruzione di ferrovie.

Non esiste neppure -in tema di contabilità giuridica della nostra spesa pubblica- una distinzione delle spese "effettive" di esercizio dalle altre: distinzione che, per esclusione, permetterebbe di enucleare le spese di capitale effettive (infatti togliendo dal totale delle spese quelle per movimento capitali e ulteriormente quelle di esercizio effettive, restano le spese di capitale diverse da quelle per movimento di capitale).

La ragione di questa situazione vede essere ricercata soprattutto in un grande motivo di carattere storico.

Quando il legislatore italiano ha impostato l'attuale struttura dei bilanci, si è preoccupato soprattutto che si potesse fare il calcolo del pareggio o dell'eventuale disavanzo. Erano quelli i tempi successivi alla unificazione del nostro Stato, tempi difficili per la nostra finanza, minacciata dal pericolo incombente di un crollo della fiducia nella solvibilità dello stato.

Questo si finanziava largamente con debito pubblico collocato in Francia, Belgio etc. Spesso considerevolmente sotto alla pari; vendendo cioè per 80 o magari 70 un buono del debito statale italiano del valore di 100 a causa della limitata e mutevole fiducia dei finanziari internazionali nel giovane stato unitario italiano.

Il legislatore italiano si preoccupò dunque innanzitutto di consentire -agli italiani e soprattutto agli stranieri- una lettura chiara, nel bilancio dello Stato, del disavanzo o del significato del pareggio. In vista di questa preoccupazione, il tema dominante che lo guidava nelle classificazioni di bilancio, era quello di separare le spese che veramente diminuiscono la solvibilità, la capacità economica, nel senso in cui si applica nella economia privata, dalle altre spese, da quelle cioè che non costituiscono una riduzione nella solvibilità, da una riduzione della capacità economica.

E' evidente dunque perchè il legislatore si preoccupava di isolare la classe delle spese per movimento di capitali dalle altre spese.

Il legislatore sapeva bene che le spese per movimento di capitale non diminuiscono la solvibilità del soggetto, poichè -come abbiamo visto- consistono in un mutamento di indole qualitativa nella composizione patrimoniale mentre la diminuiscono le spese effettive.

Le spese effettive, anche quando sono spese per capitale, in quanto riguardano capitali, diminuiscono la solvibilità del soggetto, perchè si tratta di capitali non fruttiferi, destinati ad uso pubblico.

E' evidente che se lo Stato spende delle ingenti cifre per fare parchi pubblici, scuole e ospedali accresce il benessere collettivo, ma non aumenta di una lira, nel senso dell'economia privata, la sua capacità patrimoniale; e coloro che hanno le cartelle del debito pubblico si preoccupano (soprattutto se stranieri) di incassare gli interessi, non dell'eventuale beneficio collettivo delle opere costruite col denaro di quel debito, dallo Stato.

Quelle centinaia di miliardi che lo Stato deve spendere per le opere pubbliche di interesse collettivo, e che sono devolute ad uso pubblico, al di fuori del meccanismo del mercato, non si possono quasi mai considerare come dei movimenti di capitali, cioè come impiego di una somma per una destinazione fruttifera: fanno eccezione le autostrade e i ponti a pedaggio, musei a pagamento e simili (ma anche questi introiti -spesso- coprono solo una parte del loro costo di capitale e d'esercizio, proprio in vista della funzione pubblica di quelle opere) .

Un investimento pubblico gratuito, sotto il profilo della solvibilità immediata, è un atto di consumo

nel senso che la somma che è spesa in questo modo è - in prima istanza - a fondo perduto, in quanto non ha una contropartita diretta di fruttuosità, e diminuisce direttamente la capacità del soggetto di pagare. Ciò sebbene esso, con l'accrescere le infrastrutture possa, soprattutto dopo qualche tempo, promuovere una economia più ricca che, a parità di aliquote, fornisce maggiori gettiti fiscali, e che consente anche più facilmente maggiorazioni della pressione fiscale. In uno Stato ancora povero di infrastrutture e pieno di bisogni, la politica di opere pubbliche, generalmente tarda a dare frutti, in termini di maggior reddito nazionale. Bisogna farne molte, prima che il sistema sia efficiente.

Così i nostri bilanci tradizionali, preoccupati per questi aspetti finanziari di solvibilità hanno impostato la classificazione delle spese pubbliche statali e locali nel modo che sopra abbiamo visto; però una cospicua eccezione delle spese per la costruzione di ferrovie: la più grande infrastruttura dell'epoca. Era tutto sommato - una soluzione saggia. Rispetto ad allora, abbiamo fatto negli ultimi decenni dei passi indietro anzichè avanti.

3. L'affermare che non esiste nella contabilità statale una categoria esplicita di spese pubbliche di capitale, diversa da quella di spese per movimento di capitali, è invero esatto per oggi, non per la prima metà della vita nazionale. Allora vi era la tripartizione tra spese effettive, spese per costruzioni di ferrovie (binari, opere di strade ferrate, ponti ferroviari etc. e spese per movimento di capitali.

I fondatori della organizzazione contabile statale, avevano una viva sensibilità per il problema delle spese di capitale infrastrutturali e non si ferocevano alle ristrettezze vedute finanziarie compendiate nella dicoto fra spese effet-

tive e di movimento di capitali. Costruirono la terza e la intermedia classe delle spese per investimenti pubblici ferroviari e la isolarono nel bilancio. Ad essere precisi, a ciò giunsero, presumibilmente, per due motivi: uno connesso ancora al punto di vista finanziario della solvibilità del tipo di quello appena visto; queste spese sono infatti con un piede nel campo delle spese per movimento di capitali, con l'altro piede in quelle delle spese di capitale gratuite e cioè senza remunerazione diretta. Le spese per la costruzione delle strade ferrate - che erano ingentissime nell'epoca dei primi decenni dell'Unità, quando in Italia la rete ferroviaria era ancora quasi tutta da fare, sono spese che danno e non danno un frutto.

Possono dare un frutto perchè le aziende ferroviarie pubblico o concessionarie del servizio pubblico, si fanno pagare mediante il biglietto per il servizio reso ai viaggiatori.

Ma possono non dare un frutto, se si tende ad escludere il costo della strada ferrata dal calcolo degli oneri che bisogna pareggiare con gli incassi, nei bilanci delle aziende ferroviarie. Da molti non si pensava nel secolo scorso, come si pensa ora, che lo Stato debba portare le tariffe per questo servizio fino al punto di coprire coi ricavi tutto quello che lo Stato spende, e sia per l'esercizio in conto capitale. Ed oggi, in effetti, l'azienda autonoma delle ferrovie dello stato, che gestisce le parte di gran lunga preponderante della rete ferroviaria nazionale, calcola il saldo (che è generalmente negativo) del suo bilancio, escludendo dalle poste passive gli oneri per il lascito di strade ferrate ricevute nel passato e poste a carico del bilancio statale.

Per usare una analogia molti reputano come regola corretta per la contabilità delle ferrovie, quello che lo stato potrebbe seguire se si trovasse a gestire delle aziende

pubbliche di trasporto su strada.

Anche in questo caso cercherebbe presumibilmente un equilibrio bilancio fra i carichi e di costi, riguardanti il materiale rotabile il combustibile, il restante capitale circolante il personale di questa azienda di trasporto, ma lascerebbe fuori dai costi il "capitale fisso" della strada che esso considererebbe pubblica e quindi offerta gratuitamente.

Si poteva, dunque, pensare che l'esercizio ferroviario sarebbe stato condotto con criteri di servizio pubblico tali da escludere dalla copertura con le tariffe in tutto o in parte questi costi di impianto e quindi si poteva considerarli pressapoco come "a fondo perduto". Questo non era però sicuro ed autentico e quindi poteva apparire saggio porre in una classe speciale questa voce di spesa pubblica, la quale poteva pur sempre presentare una qualche possibilità di redditività.

Ma il secondo motivo per distinguere le spese ferroviarie dalle altre spese, consisteva - come si è detto - in una ragione di politica economica più vasta .

Nella coscienza degli amministratori pubblici, c'era chiara la distinzione tra questo tipo di spesa di investimento e le spese effettive che non hanno solitamente uno scopo economico-produttivo così accentuato.

La spesa per l'attrezzatura ferroviaria era una spesa tipicamente di investimento nell'industrializzazione e nello sviluppo economico; la principale voce di investimento pubblico nello sviluppo dell'economia nazionale.

Era dunque , questa, una spesa di carattere produttivo , che sebbene sotto il profilo della solvibilità creasse tutti quei problemi che le spese classificabili senza discussione fra il movimento dei capitali non creavano,

andava però vista diversamente dalle altre voci di spesa pubblica.

Oggi le ferrovie sebbene siano sempre un servizio pubblico di primaria importanza non interessano più come una volta, per lo sviluppo economico.

Gli investimenti nel settore dell'elettricità, oggi forse sono quelli che per importanza nel campo delle infrastrutture, hanno preso il posto delle costruzioni ferroviarie.

Ma per l'elettricità fino ad ora hanno provveduto per lo più imprese private o imprese miste, rette da criteri di profitto; d'ora in poi si provvederà mediante una impresa pubblica, interamente autonoma dallo Stato, sul piano giuridico contabile - l'ENEL - che si pensa potrà pagare sia i costi di esercizio come quelli di impianto e dare anche un utile, devoluto a ulteriori investimenti sul settore elettrico.

Dunque oggi il bilancio dello Stato Italiano non presenta voci paragonabili in qualche modo stretto a quella ferroviaria dei bilanci della prima metà della vita dello stato unitario.

Numerose e svariate sono bensì le voci investimento e così il problema si è fatto complesso ed eterogeneo.

Emerge sempre più l'esigenza di enucleare una voce complessiva di spese di investimento (di capitale) al di là e al di fuori della voce delle spese per movimento di capitali.

4. Le spese effettive di investimento hanno oggi grande importanza. Ne hanno, soprattutto, in termini assoluti, senza dubbio, molta più che una volta. Certi cultori economia e di scienze delle finanze, come Giambattista Say, illustre liberista vissuto un secolo e mezzo fa, affermavano che l'attività di spesa dello Stato può essere classificata nel settore delle spese di consumo.

Già nel secolo scorso questa tesi era da alcuni vivamente combattuta, poichè era evidente ai più avveduti il ruolo dello stato come "fattore di produzione"-ruolo attuato mediante le spese di capitale per le infrastrutture e con altre spese. Ma, le idee, si sa, stentano spesso a farsi strada e si fan precedere dai fatti.

Oggi, ormai, tesi come quella di Say sono chiaramente infondate.

E' ormai evidente che lo Stato -da cento anni in quasi è assunto funzioni rilevanti nel campo dell'accumulazione di capitali attuando investimenti che penetrano direttamente e ampiamente nel tessuto della struttura economica e che la moderna società industriale, senza tutti quegli investimenti pubblici, sarebbe impensabile. Anche le persone più restie ad apprezzare il ruolo dello stato dunque, sia pure ammettono che esso va annoverato nel campo degli investimenti oltrechè in quello dei consumi.

Se si esaminano le voci degli investimenti complessivi di un paese, si vede che gli investimenti per usi "gratuiti" dello Stato, cioè quelli fatti senza sperare di ricavarne direttamente un utile, sono una delle parti più cospicue, a volte quella preponderante, degli interi investimenti. E se si considerano gli investimenti che, nell'economia di mercato vengono fatti, per produrre beni utili a tali investimenti: (acciaio, cemento etc.) ci si rende conto come la massa degli investimenti azionata dalla azione dello Stato nella accumulazione di capitali sia veramente ingentissima.

Gli investimenti nella rete stradale di grande comunicazione costituiscono un ammontare enorme, e così gli investimenti che gli enti locali fanno per le cosiddette infrastrutture urbanizzative primarie, che sono indispensabili per gli insediamenti abitativi e produttivi: fognature, acquedotti per acqua potabile, vie urbane,



marciapiedi, illuminazione pubblica; altrettanto grandi le spese per le attrezzature collettive, senza le quali non si può svolgere una vita civile della comunità: scuole, ospedali, trasporti urbani e così via. L'elenco potrebbe continuare a lungo.

5. Ci preme piuttosto analizzare una serie di problemi concettuali, riguardanti le nozioni di "investimenti pubblici" e "spese pubbliche di capitale" per usi collettivi. Cominciamo con le spese per l'istruzione.

Si fa sempre più strada la convinzione che le spese per l'istruzione non sono spese di "consumo", ma riteniamo nella categoria delle spese di capitale. In che senso ciò è fondato? Anche nel passato lo Stato sosteneva delle spese per l'istruzione pubblica: però in misura molto minore perchè l'istruzione -un tempo- era un servizio di fatto non assicurato a tutti i cittadini; e, per l'istruzione media e superiore, fornito a un numero limitato di persone, e -soprattutto- offerto spesso a prezzi molto alti. Il numero di analfabeti in Italia, sino a poco tempo fa era -specie nel Sud- assai notevole; e non bisogna andare molto indietro nel tempo per trovare nelle zone montane e rurali anche del settentrione, intere popolazioni analfabete.

Di più il fatto che il figlio di una famiglia non abbiente potesse fare gli studi superiori costituiva,

un fatto quasi eroico ottenuto con sforzi finanziari e di risparmio durissimi, un fatto di cui si è alimentata molta letteratura del romanticismo e del verismo. Non di rado si ricorreva all'espedito di mandare i giovani nei seminari, per consentire loro di fare le scuole medie e questo non perchè le scuole medie dello Stato non dessero un insegnamento, ma perchè le difficoltà di comunicazione con i pochi centri ove vi erano queste scuole e le tasse, comportavano condizioni tali da rendere molto scomodo o addirittura proibitivo, il servizio per parecchie famiglie umili.

E' chiaro che se esistono scuole solo in certi centri, le persone non abitanti degli altri centri, in una società che non abbia mezzi di trasporto a buon mercato sviluppatissimi sono esclusi dal servizio.

Oggi l'orizzonte tende a presentarsi sempre più diverso, non solo perchè il servizio tende ad essere sempre più capillare e, sino agli ultimi gradini, sempre più gratuita (almeno per i meritevoli), ma anche perchè si sviluppano le borse di studio, cioè i mezzi che servono a sostenere le altre spese (libri, sostentamento fuori casa dello studente etc.). Tutto questo naturalmente comporta urgenti e crescenti spese pubbliche. Tali spese hanno, innanzi tutto un fondamento in ragioni di sviluppo sociale e culturale: appare conforme alle esigenze di un paese civile che la gente abbia la possibilità di godere del "diritto all'istruzione", e che le scienze, la cultura e le arti si sviluppino sempre più. Ma, a parte questa esigenza di carattere "extraeconomico"-per usare il termine economico nel senso più restrittivo e tradizionale.-Vi è anche l'ulteriore esigenza di fornire alle giovani leve una istruzione sempre maggiore, perchè esse possano essere sempre più efficienti nelle varie attività economiche. Le spese per l'istruzione pubblica accrescono il "capitale personale" e, per questa via giovano alla produzione e alla produttività come (e a volte più) che le spese per il capitale materiale.

Oggi -a differenza di un secolo fa- le attività economiche richiedono generalmente, e, salvo eccezioni rarissime, una certa istruzione, anche negli addetti con compiti meno specialistici. Così tante più istruzione vi è, tanto più possibile è lo sviluppo della produttività in tutti i campi.

Oggi -per di più- si è ormai avvalorato il canone che quello che interessa ai fini dello sviluppo industriale

-nel campo delle spese pubbliche per l'istruzione- non è solo e tanto un addestramento specifico per saper fare certe operazioni. Le fabbriche o gli uffici possono fornire abbastanza rapidamente un certo tirocinio e i loro istruttori, quelle certe conoscenze specialistiche che, nelle varie specifiche mansioni, occorrono. Quello che soprattutto conta è che la gente abbia una preparazione generale di base: ciò serve non solo per i lavori di carattere generico, ma anche per quanto riguarda le attività di carattere specialistico, sia nel campo del lavoro "in tuta", sia nel campo del lavoro in "colletto bianco". Specialisti si diventa in modo relativamente rapido -per i fini della produzione moderna, basata su una accentuata suddivisione dei compiti e su un elevato automatismo di operazioni- purchè si abbia una certa preparazione di base.

L'industria moderna e l'organizzazione economica moderna, si basano sempre più su una specializzazione talmente frazionata e specializzata, da ridurre l'individuo che deve fare quelle operazioni ad un individuo che non può essere a priori uno specializzato. Non si può più pensare nelle condizioni di specializzazioni di oggi, che la scuola fornisca una specializzazione che arrivi fino a questo punto: con questo metodo, si dovrebbero impartire nozioni talmente specifiche e minute da essere sottoposte a un invecchiamento continuo da mettere ciascuna persona in grado di trovare limitatissime occasioni di lavoro e ciascuna impresa nella condizione di cercare le "persone adatte" come si cercano aghi in un pagliaio.

Sembra un paradosso, ma nell'economia attuale si è ormai arrivati a un grado di specializzazione così sviluppato che ciò ha diminuito l'utilità di una preparazione specifica ed ha rafforzato quella di una preparazione generica: cioè della capacità di adattarsi, di specializzarsi di volta in volta in ciò che è necessario. Que-

sto vale anche nel campo dei quadri superiori: direttori del personale, esperti di pubblicità, di pubbliche relazioni, dirigenti delle vendite, organizzatori, amministratori, pubblicitari, esperti di spettacoli televisivi e così via, non sono persone a cui richieda tanto di avere studiato, di appositi corsi come fare quelle certe specifiche cose, di cui li si incarica, quando persone che, nei loro studi hanno acquistato una vasta conoscenza generale, e la capacità di occuparsi di materie nuove o in modo nuovo, non da dilettanti ma da "specialisti", cioè con quel rigore, quella precisa tecnica, insomma quel "metodo" che è spesso il frutto più importante di una buona carriera scolastica.

Sotto certi profili, questi aspetti della moderna società industriale e dei consumi vengono giudicati in senso molto critico e si lamenta la perdita di qualifica soprattutto per l'operaio; si sostiene che in questo modo l'uomo culturalmente viene stritolato dalla società industriale in quanto la sua preparazione diventa sempre più "strumentale" e la sua specializzazione sempre più imposta dall'esterno, pur in questa apparenza di un ambito maggiore di scelta.

Queste polemiche sono importantissime, anche per il tema della spesa pubblica per l'istruzione, come fra poco diremo. Ma adesso ci preme prendere atto di queste due circostanze tra loro connesse:

- 1) lo sviluppo dell'industrializzazione richiede sempre maggior istruzione,
- 2) l'industrializzazione e la civiltà richiede nei consumi sempre di più una istruzione di carattere generale di base "formativa".

Ciò significa che la richiesta di istruzione si pone sempre più come richiesta di un servizio generale pub-

blico, cioè di un servizio di carattere complessivo che riguarda la formazione culturale dei cittadini.

L'istruzione generale, ivi compresa quella cosiddetta "umanistica" o "letteraria" -dunque- è importantissima, per esplicite esigenze di carattere economico. Nei limiti in cui ciò è vero, si può dire che la spesa per l'istruzione è sempre di più una spesa di investimento, cioè una spesa nella formazione di un "capitale umano". Come c'è un capitale di macchine, un capitale di edifici, di terreno pronto per essere coltivato, così c'è un capitale consistente nella capacità umana di valorizzare le risorse naturali e il capitale materiale. Gli investimenti in capitale umano presentano oggi in molti paesi dei costi tremendi.

Alle esigenze nel campo generale dell'istruzione a cui abbiamo fatto finora riferimento, dobbiamo aggiungere le esigenze nel campo del progresso, della ricerca scientifica, che rappresentano, spesso la molla del progresso economico.

Le spese per la ricerca tecnico-scientifica sono anche esse spese per investimenti: investimenti nello sviluppo del patrimonio di conoscenza umana.

Esse consistano a volte in spese di investimento nel senso più specifico, poichè richiedono una enorme quantità di investimenti in beni capitali, in attrezzature: basti pensare alle installazioni richieste per le ricerche nel campo nucleare e per gli studi di missilistica ed elettronica, ma anche solo per dotare di mezzi adeguati un qualsiasi laboratorio universitario di fisica, che voglia essere livellò dei tempi (ed è questo il motivo per cui certi paesi reputati ricchi di "cervelli", ma scarsi di mezzi non possono permetterselo). Le spese per l'istruzione -anche esse- oltrechè aspirare alla qualifica di spese di investimento, perchè arricchiscono un patri-

monio immateriale, quello del "capitale umano", sono in parte spese di investimento, di capitale, nel senso più ristretto che esse devono essere compiute mediante investimenti in beni durevoli, cioè edifici scolastici, attrezzature sia pure elementari come le lavagne, i banchi, gli apparati di illuminazione e riscaldamento delle scuole, gli scaffali delle biblioteche e così via.

TABELLA N. 4

SPESE PER LA PUBBLICA ISTRUZIONE (in miliardi di lire (1))

| ANNI    | STATO                                  | REGIONI | PROVINCIE | COMUNI | TOTALE  |
|---------|----------------------------------------|---------|-----------|--------|---------|
| 1958-59 | 475,2                                  | 5,0     | 12,2      | 105,0  | 597,7   |
| 1959-60 | 530,8                                  | 6,5     | 14,6      | 142,4  | 694,3   |
| 1960-61 | 627,0                                  | 7,4     | 28,9      | 188,9  | 852,2   |
| 1961-62 | 729,7                                  | 9,7     | 46,8      | 234,4  | 1.020,6 |
|         | Su 100 del totale                      |         |           |        |         |
| 1958-59 | 79,5                                   | 0,9     | 2,0       | 17,6   | 100,0   |
| 1959-60 | 76,5                                   | 0,9     | 2,1       | 20,5   | 100,0   |
| 1960-61 | 73,6                                   | 0,9     | 3,4       | 22,1   | 100,0   |
| 1961-62 | 71,5                                   | 0,9     | 4,6       | 23,0   | 100,0   |
|         | numeri indici (posto = 100 il 1957-58) |         |           |        |         |
| 1958-59 | 100,0                                  | 100,0   | 100,0     | 100,0  | 100,0   |
| 1959-60 | 111,7                                  | 122,6   | 119,7     | 135,6  | 116,2   |
| 1960-61 | 131,9                                  | 139,6   | 236,9     | 179,9  | 142,6   |
| 1961-62 | 153,6                                  | 183,0   | 383,6     | 232,2  | 170,8   |

## TABELLA N. 5

## SPESA MEDIA PER ALUNNO IN BASE AL BILANCIO DEL MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE

| VOCI DI SPESA                          | SPESA EFFETTIVE (in milioni di lire) |                  | numero alunni della scuola statale (in migliaia) |              | Spesa media per alunno (in lire) |                |                |             | % di incremento |
|----------------------------------------|--------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------|--------------|----------------------------------|----------------|----------------|-------------|-----------------|
|                                        | 1960-61                              | 1961-62          | 1960-61                                          | 1961-62      | 1960-61                          | 1960-61        | 1961-62        | 1961-62     |                 |
| Spese generali, indivisibili e diverse | 75.639,8                             | 98.025,4         | ---                                              | ---          | ---                              | ---            | ---            | ---         |                 |
| Istruzione elementare                  | 235.548,3                            | 266.200,6        | 4.105                                            | 4.003        | 57.830                           | 66.500         | 66.500         | 15,9        |                 |
| Istruzione secondaria inferiore        | 109.288,6                            | 135.289,5        | 1.257                                            | 1.391        | 86.940                           | 97.260         | 97.260         | 11,9        |                 |
| Istruzione secondaria superiore        | 83.841,2                             | 106.489,9        | 614                                              | 682          | 136.530                          | 156.140        | 156.140        | 14,4        |                 |
| Istruzione artistica                   | 5.823,1                              | 8.097,8          | 26                                               | 29           | 223.960                          | 279.230        | 279.230        | 24,7        |                 |
| Istruzione superiore                   | 71.370,9                             | 60.285,4         | 192                                              | 206          | 371.720                          | 292.650        | 292.650        | - 21,3      |                 |
| Altre spese                            | 22.465,8                             | 19.695,2         | ---                                              | ---          | ---                              | ---            | ---            | ---         |                 |
| <b>TOTALE</b>                          | <b>603.977,7</b>                     | <b>694.083,8</b> | <b>6.194</b>                                     | <b>6.311</b> | <b>97.510</b>                    | <b>109.980</b> | <b>109.980</b> | <b>12,8</b> |                 |

1) 2) i dati delle tabelle N. 4 e 5 sono desunti dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese - 1962".

6. Ci conviene ora fissare alcune idee prima di procedere oltre.

Abbiamo difatti notato che nel secolo scorso il concetto che, una parte delle spese effettive fosse spesa di investimento stentava a farsi strada salvo che per le ferrovie e poche altre "opere pubbliche" date le diverse condizioni economiche del tempo. Oggi al contrario sappiamo tutti che le spese di investimento sono dalle funzioni fondamentali dello Stato, anche al di fuori di aziende come le ferrovie e le sedi postali. Inappropriata e anacronistica sarebbe la definizione della attività dello Stato come merci di attività di consumo.

Abbiamo poi aggiunto che oggi certe spese che una volta venivano definite di consumo sempre più appaiono come spese di investimento per i loro effetti benefici sulla dotazione di mezzi per la futura produzione. Abbiamo visto che questo si può dire in primissima linea per le spese per l'istruzione e per quella categoria di spese assai vicine a quelle di istruzione, costituita dalle spese per la ricerca scientifica.

Abbiamo poi visto che alcune parti di questi due tipi di spese (istruzione e ricerca) si possono definire di investimento anche per una ulteriore loro caratteristica: indipendentemente dai loro effetti sul capitale personale e sul patrimonio di conoscenza che sono effetti di "accumulazione" sia pure non materiale, esse hanno, in parte, natura di capitale richiedendo l'impiego di certi beni naturali che durano nel tempo e che noi possiamo catalogare come dei beni di investimento.

Detto questo, si può notare come l'importantissimo concetto di "spese di investimento" si presenta sommanente ambiguo: esso può significare cose diverse a seconda che si consideri il risultato utile dalla spesa,



quello che noi possiamo definire, impiegando una parola inglese, "l'output", il prodotto, o a seconda che noi consideriamo le caratteristiche, dei mezzi che servono per ottenere questo risultato, ciò che sempre con un termine inglese possiamo definire "l'input" - i fattori immessi nel processo produttivo. Facciamo un esempio: le spese per le ricerche archeologiche e le spese per l'istruzione religiosa, difficilmente si possono definire di "investimento" sotto il profilo dell'output, se si tratta di una istruzione religiosa piuttosto specializzata, o si tratta di scavi archeologici che riguardano lo sviluppo delle belle arti, al di fuori del lucro per il turismo, poichè esse giovano all'elevamento umano, ma non possono essere ricondotte al novero di quelle spese per il capitale umano e il patrimonio di conoscenza che servono alla produzione. Esse concernano il benessere extraeconomico.

Possiamo però denominare queste attività come spese di investimento, dal punto di vista dell'input, nella misura in cui esse richiedono l'acquisizione di attrezzature e immobili (macchine per eseguire gli scavi locali per l'insegnamento e la preghiera etc.)

Tutti i beni durevoli, strumentali possono essere, oggettivamente definiti come beni di investimento: in quanto "fattori produttivi" che hanno la caratteristica di dare più servizi nel tempo e che quindi si possono catalogare, in questo profilo, tra i beni che sono "tecnicamente" beni capitali.

Si tratta di beni che forniscono ripetutamente "servizi" che, attraverso un processo di trasformazione, danno luogo a un certo prodotto. Il fatto poi che -nella specie- i prodotti che questi servizi permettono di raggiungere, non siano beni commerciali, ma soddisfazioni extraeconomiche è un altro conto.

Il concetto di spesa di capitale presenta ancora un'altra serie di aspetti, di combinazioni e -quindi- di ambiguità. E' una delle nozioni più sfaccettate che si conosca.

In certi casi il bene da servizi ripetuti, ma questi sono fino a se stessi, non servono ad una trasformazione, a un processo produttivo.

Per capire ciò, facciamo una analogia con l'economia privata.

Supponiamo che una persona compri un frigorifero. Questa spesa si può chiamare spesa di investimento perchè riguarda un bene durevole, cioè un bene che dà servizi all'economia domestica ripetutamente: l'utilità del pane, la si acquisisce distruggendolo, cioè mangiandolo; quella del frigorifero, invece godendolo, cioè "usandolo" *salve rerum substantia*".

Questo vale considerando questa spesa dal punto di vista del fattore impiegato. Ma la spesa in questione sotto un altro profilo, può essere classificato anche come una spesa di consumo guardando il rapporto fra servizi del fattore e risultato utile; infatti il risultato utile in questo caso non è un servizio "per produrre poi qualcosa altro": è una soddisfazione finale. Il bene non dà "servizi strumentali" cioè produttivi "ma finali" cioè di consumo. Nel settore delle spese pubbliche, *mutatis mutandis*, possiamo applicare quel che si è detto per i frigoriferi ai carri-armati ed ai cannoni: questi beni danno servizi ripetuti; sono -tecnicamente beni durevoli. Ma essi danno servizi "finali" e non "strumentali" (1):

(1) Molti troveranno un po' curiosa la parola "servizi" applicata ai "risultati utili" dei cannoni che, se adoperati, servono quando lavorano bene, a distruggere ed ad uccidere. Ma i cannoni danno servizi anche non sparando, con la semplice minaccia (difensiva ed offensiva) che la loro presenza costituisce. -E -comunque- l'economista

il loro scopo è la minaccia di distruzione o la distruzione che si ottiene impegnandoli. Sotto questo profilo essi possono essere denominati come "beni di consumo durevoli" alla stessa stregua dei frigoriferi domestici.

Nella Catena infinita "produzione - consumo" abbiamo parecchi anelli che sono su una faccia di investimento e sull'altra di consumo.

Abbiamo dei beni che sono di investimento nel senso più pieno, degli inputs e degli outputs. Altri beni che sono di consumo nel senso più pieno, sia per la loro natura (cioè sotto il profilo dello "input") e sia per la loro destinazione, il loro risultato (il profilo dello "output").

Facciamo ancora degli esempi. Gli autocarri che vengono usati nel settore dell'industria, delle costruzioni non solo sono dei beni d'investimento come fattori -in quanto appartengono ai beni durevoli- ma sono anche beni di investimento dal punto di vista del rapporto fra servizio reso e il risultato utile, che è strumentale; serve a qualcos'altro, ad esempio il trasporto delle mattonelle, che verranno poi installate nelle nostre case e fabbriche (2). D'altra parte possiamo immaginarci delle spese di investimento che non consistono di imputo beni durevoli. E' questo il caso delle paghe a coloro che fanno i lavori di costruzione e installazione degli impianti

applica le nozioni della analisi economica, anche a quei fenomeni che, personalmente, forse vorrebbe vedere mutare o sparire; la "difesa" -piaccia o non piaccia e prescindendo dalle cause e dai significati- è fra le voci di funzioni per cui si stanziavano oggi, nel mondo, (se non in Italia) le spese pubbliche più urgenti.

(2) A loro volta gli edifici possono essere beni durevoli finali (es. abitazioni o caserme) o strumentali (fabbriche e scuole), cioè produttivi.

industriali. Questo è una spesa di investimento in quanto dà luogo ad una accumulazione capitalistica: ma il fattore impiegato è il fattore lavoro, che non è un bene durevole ma un servizio corrente, che si trasforma in un risultato utile che a sua volta è un bene durevole produttivo. Può darsi poi che il lavoro sia usato per fabbricare caserme: che sono beni durevoli, ma non beni durevoli produttivi. Nella classificazione del bilancio dunque, per quanto riguarda le spese di investimento, si può andare incontro a delle ambiguità a seconda che dal punto di vista da cui ci si mette: è il risultato che conta o il fattore impiegato? ed ancora, è una lista obbiettiva dei beni di investimento e di prodotti durevoli o è una lista per così dire "funzionale" di risultati utili che bisogna tenere presente? In più ci sono altre difficoltà classificatorie che riguardano la complessità di certi fenomeni che legano fra loro beni o attività e certi altri con rapporti di input-output. Riprendiamo il discorso fatto relativamente all'istruzione. Sotto un certo profilo è giusto dire che l'istruzione anche di base, è una spesa di investimento perchè riguarda l'aumento di capitale umano.

Non c'è dubbio però che un altro profilo, usare il concetto di spesa di investimento per l'istruzione richiede una notevole cautela. Difatti, mentre quando noi costruiamo un edificio industriale siamo sicuri che una volta costruito questo è veramente un oggetto che serve per la produzione di beni economici, nell'istruzione il nesso causale con la produzione non è altrettanto evidente e certo, nè qualificabile. Ma possiamo infatti sapere quanto può rendere un certo edificio in termine di produzione: che cosa si può fare, ad esempio, con un nuovo impianto siderurgico, in termini di produzione di tonnellate di acciaio. Ma è veramente difficile misurare in termini di aumento del prodotto nazionale che cosa si può ottenere accrescendo ad esempio il numero dei professori ogni cento alunni o i corsi di insegnamento o le

borse di studio o il numero di persone dotate di istruzione generica e anche di istruzione più specifica. Il fatto di addestrare in un certo anno 50 mila elettricisti in più sarà certamente utile per il capitale umano impiegato nell'industrie elettriche ed elettroniche. Rimane però sempre difficile stabilire il risultato: anche se, in certo senso -analitico- è del tutto legittimo dire che questo costituisce una spesa di investimento, in un altro senso -operativo- lo è meno in quanto contabilmente non si riesce a fare l'analisi, in termini monetari, dei risultati economici di questa spesa: e ciò crea notevoli problemi dal punto di vista dell'interpretazione del significato di certi totali. Ci resta infine da menzionare un'ultima, grave classe di ambiguità: vi sono attività che, congiuntamente, servono a scopo di investimento e di consumo e beni durevoli che, contemporaneamente o alternativamente, si prestano a usi produttivi o di consumo. L'istruzione anche umanistica serve certo a formare il capitale umano utile alla produzione. Ma proprio in una società industriale e di consumo come la nostra che "strumentalizza" tutto l'istruzione lo ricerca, lo sviluppo delle arti e della cultura -acquista con una urgenza e un valore ancora più grande, come fine a sé stessi".

Quanto più le specializzazioni sono imposte dalle mutevoli esigenze della produzione e assumono il ruolo di tecniche, contingenti e limitate -tanto più si sente il bisogno di un ambiente di civiltà, di vasta cultura, di elevazione artistica e spirituale che dia agli uomini e alla società la giusta dimensione umana. Proprio mentre sempre più si classificano le spese per l'istruzione come spese "di investimento produttivo" per il "capitale umano" ed un numero sempre più vasto di laureati in filosofia dirige servizi di pubblicità e di relazioni umane delle imprese.

Appare maggiormente significativo la classificazione e la funzione delle spese per l'istruzione come spese extra produttive come spese di benessere extra-economico.

Questo sul piano dell'ambivalenza delle funzioni e degli "outputs". Ma vi è anche la polivalenza dei fattori -come si diceva- che turba il quadro. Un esempio caratteristico è dato dalle spese per le automobili, tanto nell'economia privata come nel settore pubblico; un altro dalle spese per le sedi degli uffici. La strumentalizzazione alla produzione di tanta parte della nostra società ha trasferito molte soddisfazioni di consumo alla fase della produzione in quanto tale; e l'ufficio lussuoso "serve" forse per produrre meglio, ma è anche un modo per "consumare" in una società che ha trasferito dalla casa al luogo di produzione molta delle soddisfazioni, tradizionalmente extra produttive.

La distinzione fra l'automobile come "strumento di lavoro" -come la definiscono le riviste dell'A.C.I.- per far capire che si tratta di una "necessità" o come "mezzo di svago" come altre sono trattate nella polemica di Galbraith-, per far capire che si tratta spesso di "superfluità" acquista contorni sempre più sfumati. E la classificazione degli investimenti, anche nel settore delle spese pubbliche di cui era sempre più ardua e scivolosa.

7. Abbiamo visto -comunque- che il concetto di spese correnti e di investimento può essere individuato da almeno un punto di vista e cioè badando al fatto che la spesa dà un output che si esaurisce in una volta sola oppure dà una sequenza di outputs (di beni o servizi) che vanno avanti, nel tempo. A tutta prima, anzi, potrebbe sembrare, per i bilanci pubblici, che quello che interessa sia solo, questo tipo di concetto -pur nelle sue molteplici versioni. Infatti si potrebbe argomentare che la ragione base per fare una distinzione delle spese pubbliche tra spese di investimento e spese correnti, è che le spese di investimento recano vantaggio ai cittadini che vivranno nel paese nel futuro (cioè in tutti gli anni da

da quello che verrà, in poi); ora gli investimenti intesi come attività con vantaggio durevole rappresentano appunto un mezzo per raggiungere un reddito continuativo e perciò futuro. Le spese "correnti" viceversa arrecano un immediato vantaggio e quindi giovano nell'anno in corso.

Può apparire dunque corretto operare la distinzione tra spese di investimento e spese correnti proprio su questa base: a seconda cioè che queste diano un incremento d'utilità che si esaurisce al presente o dilazionato nel tempo - per separare, nel bilancio corrente, le spese che interessano esso soltanto da quelle che, invece, pur fatte in esso, interessano la contabilità dei vantaggi futuri, la valutazione dell'utilità dell'attività attuale dello Stato nei periodi a venire.

Si potrebbe ancora dire che una distinzione così fatta tra spese di investimento e spese correnti, aiuta a interpretare meglio il significato di un disavanzo del bilancio e da stabilire le regole circa il disavanzo stesso: si può sostenere infatti, che quando le spese sono di investimento nel senso appena precisato, non vi è bisogno che esse siano coperte da entrate tributarie o da entrate patrimoniali dell'esercizio corrente, ma possono anche essere coperte facendo ricorso ad un debito che sarà saldato con entrate tributarie e patrimoniali negli esercizi futuri, in cui si avranno gli effetti utili dell'investimento stesso. E' il principio: *cuius commoda eius incommoda*, dell'equità classica ed è il principio a cui si informano gli imprenditori privati che si indebitano acquistando attrezzature allo scopo di produrre di più.

Simile debito è giustificato - dal punto di vista dell'economia della singola impresa - dal fatto che facendo un debito gli investimenti produttivi di ricavi futuri, si acquisiscono anche i mezzi per pagare gli interessi sul debito.

La distinzione tra spese di investimento e spese correnti

serve dunque, da questo punto di vista, per aiutare a formulare meglio i critici per il disavanzo del bilancio. Occorre però notare i limiti di questa distinzione: essa trascura degli aspetti fondamentali, per i quali la spesa pubblica ha grande significato nell'economia contemporanea. La spesa pubblica infatti non deve essere solo vista alla luce dei suoi "prodotti", ma anche negli effetti complessivi che essa esercita sul sistema economico, attraverso la sollecitazione della "domanda globale".

Dal tempo di Keynes in poi, noi sappiamo molto bene che lo state spendendo, non solo può realizzare certe finalità specifiche che sono quelle connesse alle funzioni vere e proprie delle varie spese (istruzione, difesa, giustizia, sanità e via dicendo) ma può anche determinare nel sistema economico dei nuovi impulsi connessi alla "domanda": con la spesa lo State esercita una domanda di risorse esistenti nella collettività e, pagando in relazione a tale sua domanda stimola la produzione di nuove risorse.

Vi è dunque una ragione per distinguere le spese pubbliche di investimento dalle altre, sulla base non già del fatto che il prodotto si esaurisca oggi o si ripeta nel tempo ma dal fatto che i mezzi che lo stato impiega e perciò domanda, hanno caratteristiche tecnologiche, merceologiche: a seconda cioè che si tratti di beni che tecnicamente sono "capitali" o di beni di consumo rapido, noi abbiamo un modo per individuare i diversi effetti della spesa pubblica sulla domanda globale. Nell'un caso, lo stato "domanda" beni capitali e nell'altro beni correnti.

Quando lo Stato per effettuare spese pubbliche acquista beni che sono oggettivamente di investimento cioè beni durevoli, esercita un impulso sul settore che è propriamente quello di produzione dei beni durevoli (in primo luogo sul settore dell'industria pesante e su quella delle costruzioni).



Quando lo Stato compie una spesa pubblica in beni non durevoli cioè in beni materiali a consumo rapido (materie prime, fonti di energia, indumenti, derrate, alimenti etc.) o addirittura in servizi a carattere personale, lo Stato non amplia la domanda globale nel settore dei beni durevoli, ma nel settore dei beni di consumo o in quello delle materie prime e delle derrate.

Non possiamo entrare nella analisi dettagliata di questi fenomeni, perchè questo ci porterebbe -ora- troppo lontano. Ci basterà dire che quando c'è il primo tipo di spesa di investimento l'impulso sulla domanda globale si amplifica in un "meccanismo dell'acceleratore" che di solito (sebbene non sempre) molto più rilevante che nell'altro caso. I beni durevoli -infatti- di solito (sebbene non sempre) hanno una composizione organica tale per cui contengono più capitale (cioè lavoro, risorse naturali o altro capitale accumulato) che non le materie prime, derrate varie, i servizi (prevalentemente) personali. Gli effetti della spesa pubblica sul sistema economico, così, sono molto diversi a seconda della natura dei beni considerati.

Dunque anche sotto il profilo della natura intrinseca dell'input, la distinzione delle spese di investimento e non di investimento è una distinzione molto importante.

Queste duplicità di classificazioni entrambi importanti, (le distinzioni cioè delle spese di investimento dalle spese correnti sia dal punto di vista della durata dell'output, sia da quello dell'input), riflette le dualità dei profili in cui la spesa pubblica è importante: che sono sia gli effetti relativi alla funzione specifica della spesa e sia gli effetti della spesa

pubblica sul sistema economico dipendenti dal fatto che essa esercita un impulso sulla domanda globale.

8. Ci conviene ora vedere la possibilità di combinare i vari profili in una distinzione sola, operando una sintesi fra le diverse esigenze.

Come si ricorderà, si è detto che sotto il profilo dei risultati utili, e cioè della funzione della spesa, possiamo definire di investimento tutte le spese che danno vantaggio non solo nel presente ma anche nel futuro; mentre possiamo definire correnti le spese che esauriscono la loro utilità nel presente. Possiamo però elaborare ulteriormente questa distinzione.

Un processo di investimento noi lo possiamo distinguere da un processo di consumo appunto per la caratteristica del primo di dare un vantaggio futuro, in cambio (e verso la rinuncia) a consumi presenti di certe risorse.

Noi possiamo specificare ulteriormente il concetto di investimento nel senso di intendere per investimenti non tanto e non solo quelle attività che danno unicamente un qualche vantaggio futuro, quanto quelle attività che danno una serie ripetuta di vantaggi. Come si vede, il concetto di investimento come "consumo differito" si presenta in un modo un poco più complesso che come lo abbiamo visto prima. L'investimento come consumo differito, si può definire intanto, utilizzando la nozione classica del risparmio che consiste in un "non consumare oggi per poter consumare domani" (se metto da parte del vino in cantina in un certo senso faccio un investimento, perchè rinuncio a berlo oggi per poterlo bere domani quando sarà più buono o mi sarà più utile). Questo concetto di investimento è un po' diverso da quello che invece si identifica con quello di bene durevole, ossia di bene che dà una serie ripetuta di vantaggi.

Il concetto del capitale, che risale al diritto romano,

e che nasce da una osservazione sulla economia agricola (e che include sia i beni capitali prodotti dall'uomo come le riserve naturali perchè durevoli) è quello di un bene la cui utilità non si ha consumando, e quindi distruggendo fisicamente quel bene, ma usandolo. Il bene durevole è suscettibile di dare utilità successive. Il capitale, in questo senso, è dunque quel bene il cui uso non consiste in un servizio solo, ma in una molteplicità di servizi. Il pane non è un bene capitale, poichè il suo uso consiste nel consumarlo. Il vestito è un bene capitale poichè il suo uso non lo si fa distruggendolo, ma ritraendone dei servizi ripetuti.

Naturalmente il ripetersi di questi servizi, il passare del tempo in cui essi son fatti, generalmente porta all'invecchiamento e all'estinzione della sua fecondità fisica, logora il capitale.

C'è comunque, qui, il concetto di riproduzione e di frutto e, correlativamente, il concetto di una matrice da cui si distacca, in modo materiale, sotto forma di servizio fisicamente separato, un "frutto".

Il concetto di investimento, dal punto di vista dei risultati, si presenta dunque come ambiguo, perchè da un lato tende ad identificarsi col concetto tradizionale del risparmio, dall'altro con quello tradizionale del capitale, come cespiti che dà un frutto, come matrice.

Quando usiamo la nozione di investimento come assimilata al concetto di "capitale," possiamo definire investimenti non quelle attività che differiscono al futuro un consumo attuale, ma piuttosto quelle che rendono possibili una serie di consumi, quelle attività cioè che si svolgono attraverso processi capitalistici. Naturalmente, anche quando si definiscono gli investimenti come assimilati al concetto di risparmio, cioè di differimento al futuro di consumi oggi possibili, spesso entriamo nel vivo di fenomeni capitalistici dal momento che una gran parte di questi

differimenti non sono puri "trasferimenti" o trasformazioni che cambiano le qualità del bene, ma non la sua caratteristica di risorse il cui uso consiste in un solo atto di "consumo" (es. il vino invecchiato),

sono "trasformazioni" effettuate nel tempo, che portano ad accumulare risorse attuali come "matrice" di frutti futuri ripetuti.

Viste le cose sotto il punto di vista della durata ripetuta del prodotto, il concetto di investimento tende abbastanza bene ad avvicinarsi a quello che si ottiene con una classificazione dal punto di vista dei fattori, considerando la natura oggettiva dei beni destinati ai vari scopi. I due profili però non coincidono necessariamente. Infatti noi potremmo benissimo immaginarci che ci sia una certa attività la quale ci dà una serie ripetuta di vantaggi futuri anche se non è una attività assistita da beni capitali in senso stretto, e cioè anche se non è una attività che sul lato dei fattori si possa definire capitalistica, essendo attuata mediante beni materiali durevoli. Si possono fare degli esempi molto interessanti, come quello del compositore di musica il quale trae dalla sua composizione una serie di diritti derivati dal fatto che egli ha creato quella musica. Si possono fare -per lo Stato- esempi altrettanto significativi. Quando fa le spese per l'istruzione, lo Stato svolge delle attività che non sono sempre e necessariamente richiedono fattori e capitali; anzi molto spesso queste sono spese correnti, dal punto di vista dei fattori: come le spese per gli insegnanti.

Ma i risultati utili -ancora che i fattori non siano "capitali" in senso tecnico- non si può dire che consistano in un differimento al futuro di un consumo (come quando si mettono via le munizioni per conservare in caso di guerra). Questi risultati utili consistono in una serie

di vantaggi futuri che sono diverse dall'effetto del semplice differimento di un solo atto di consumo: tutti i vantaggi che gli uomini istruiti potranno dare a sè stessi e alla società, col loro lavoro e con la cultura nella base di quella istruzione. Qui non siamo di fronte ad un processo di investimento attuato mediante beni capitali "mediante struttura oggettivamente capitalistica": l'attività di istruzione viene impartita agli uomini da uomini, è un contratto fra persone: è diversa dai servizi si una fusa o di un tornio che impartisce alla materia forme e requisiti, con un contratto fra due materie. La distinzione dei beni di investimento sotto il profilo dei loro prodotti, in beni di investimento che danno una utilità sola (nozione, questa, che tende ad identificarsi con la nozione classica di risparmio come consumo differito) e beni di investimento che danno un frutto ripetuto (nozione, quest'altra che tende ad identificarsi con il concetto classico di "produzione capitalistica") non necessariamente coincide con la distinzione degli investimenti sotto il profilo dei fattori: in investimenti attuali mediante beni correnti e in investimenti mediante beni durevoli.

9. Abbiamo visto che i risultati utili degli investimenti pubblici si possono classificare a seconda della loro durata nel tempo: o un risultato che si esaurisce in una sola volta (lo scoppio delle bombe) o un risultato che si ripeta nel tempo (i benefici dell'istruzione). La distinzione tra beni che danno luogo ad un solo atto di godimento e beni che danno luogo ad atti di godimento ripetuti può essere messa in relazione con il semplice differimento dell'uso e la trasformazione e produzione: cioè ancora, fra "trasferimenti" (nel tempo) e "trasformazioni", (nel tempo). Ma vogliamo sottolineare che i due ordini di risultati -unico atto di godimento- atto di godimento ripetuto, non corrispondono unicamente ai fenomeni, rispettivamente, del puro e semplice differimento di uso (trasferimento nel tempo) identico a quelle che si poteva

fare in un tempo iniziale e del processo di produzione, di trasformazione. Per la categoria di beni per cui il risultato utile si esaurisce in un solo atto di consumo, ci può essere o l'un caso o l'altro caso: ci può essere il caso in cui questo atto di consumo è materialmente identico a quello che si sarebbe potuto fare nel momento iniziale in cui ci si astenne dal consumo oppure è un atto diverso. Invece nel caso di investimenti che danno una utilità ripetuta non si potrà mai dire che questi investimenti consistano in un puro trasferimento: essi non daranno mai una utilità che è la stessa di quella che si sarebbe potuta trarre nell'anno iniziale "consumando" quel bene. Proprio nella definizione di "investimenti capitalistici" cioè in beni materiali che danno una utilità ripetuta nel tempo, è insita l'idea di una trasformazione di risorse di "lavoro, terra, capitale" ad una attività di consumo immediata che dipende da una accumulazione capitalistica, da un processo di trasformazione.

Ma per capire bene questo punto conviene riportarci ad un esempio concreto. Facciamo il caso del vino. Quando dico che posso tralasciare di consumare oggi il vino per consumarlo domani, devo tenere presente che presumibilmente tra dieci anni il vino ha caratteri un po' diversi, dipendenti dal suo grado di invecchiamento che gli conferisce un pregio particolare, posto che esso sia messo via con cura. Non si deve quindi dire che il vino che mi astengo dal consumare oggi è lo stesso vino che consumerò tra dieci anni. Anche tra dieci anni l'uso del vino non potrà essere che l'uso di berlo. Non è cioè come nel caso di un lavoro "immagazzinato" nella costruzione di una macchina che consente poi di trarre da questa macchina servizi ripetuti che sono di natura assai diversa dal lavoro che si sacrificò per ottenerla. Il vino lo si utilizza in quanto lo si consuma, e quindi è bene corrente. Però anche per il vino, nell'esempio fatto, si ha un processo di investimento nel senso di modificarne

i caratteri col lasciarlo da parte. L'invecchiamento trasforma il vino: c'è un processo di trasformazione tecnologica che pur non determinandosi per mezzo di lavoro umano, avviene però, nel tempo, attraverso una serie di fattori che l'uomo pone sotto il suo controllo. In questa attività economica c'è dunque un processo di produzione, nel tempo, anche se unico sarà l'atto di godimento dato dal bene: poichè è una trasformazione "nel tempo", possiamo, in senso lato, dire che è una trasformazione capitalistica".

Se questo discorso, invece che per il vino lo facciamo per le scatole di carne, potremo ancora dire che le scatole di carne messe in disparte sono un "investimento" nel senso che si traslascia di consumarle adesso per poterle consumare tra qualche anno; è evidente che in questo caso si determina un puro differimento di consumo, perchè il lasciare lì le scatole di carne non comporta modifiche dei loro caratteri che causano un aumento del loro valore, anzi caso mai una perdita. In questo caso non si ha un processo di produzione, di trasformazione nel tempo; il processo è capitalistico in senso ancora più lato perchè vi è la dimensione temporale, ma nessuna produzione fra l'atto del mettere via e quello dell'uso.

Nel concetto di investimento ci sono dunque delle notevoli differenze anche nel semplice caso di un "differimento" di consumo, poichè questo può racchiudere o meno un processo di trasformazione.

Le differenze poi aumentano se noi confrontiamo il caso del semplice differimento del consumo con quello di trasformazione che dà vita alla produzione di una serie di utilità ripetute nel tempo. In questo caso noi non ci troviamo di fronte ad un semplice immagazzinare ma ad un processo organizzato di attività economiche attuate cambiando vari fattori produttivi. Gli investimenti pub-

blici nelle strade -ad esempio- sono un investimento che non consiste nel mettere via, come quando i contadini mettono vino in cantina o gli stati mettono da parte scatole di carne e munizioni. Qui l'investimento consiste nel procurarsi dei lavori da parte di ditte le quali costruiscono il bene "strade" che prima non c'era ed il quale poi si presume che durerà nel tempo. I risultati di questo bene non coincidono nella loro natura, con i fattori che sono stati impiegati: prima avevamo della calce, delle gru, del lavoro di operai e geometri, e poi abbiamo una strada che è in funzione.

Anche sotto il profilo dei processi di trasformazione -è quindi delle attività di spese nel campo degli investimenti dello stato; c'è una notevole differenza.

10. A questo punto possiamo introdurre l'ultima distinzione che ci interessa in questo tema, quella che muove non già dalla lunghezza nel tempo dei risultati utili degli investimenti, cioè dalla constatazione che certi tipi di investimenti, capitalistici per eccellenza, sono quelli che danno un flusso ripetuto di vantaggi nel tempo, ed altri meno capitalistici, danno un solo risultato utile differito.

Ma dalla considerazione della dimensione tempo degli atti che bisogna fare, cioè dal punto di vista del perdurare della immissione dei fattori e non già dalla emissione dei risultati utili. Ci sono delle attività economiche di investimento che si realizzano con atti che si esauriscono in un tratto solo o in più atti, racchiusi nella durata di un anno solo, ci sono viceversa delle attività economiche di investimento che per essere attuate, richiedono attività che durano più di un anno.

Già quello che abbiamo detto prima sulla differenza esistente tra il semplice mettere via ed il mettere via con un vero processo attivo di produzione, di trasformazione



di certe cose e servizi in cose nuove fa intuire che vi sono dei casi in cui l'attività di investimento consiste in una sola immissione, e dei casi in cui consiste in una immissione continuata, che supera addirittura l'esercizio annuale. I casi del mettere via "istantaneo", senza processo attivo di trasformazione, sono i classici casi dell'investimento fatto con una sola immissione, ed una sola emissione: io metto da parte la bottiglia di vino e la bevo in futuro; metto in magazzino le munizioni e le estrarrò in caso di bisogno. Un solo atto di investimento dal punto di vista dei fattori, - l'immagazzinamento - un solo atto di utilizzo dell'investimento dal punto di vista dei risultati - lo sparare, il bere.

Possiamo però dire che questo caso si presenta come piuttosto raro per lo Stato; esso riguarda generalmente l'accumulazione di scorte che si presenta oggi come un fatto di interesse abbastanza limitato. Una serie di attività di investimento in utilità future, eseguite dallo Stato non assumono queste caratteristiche, di immissione istantanea dai fattori.

Torniamo ancora al caso dell'istruzione; è abbastanza evidente che per dare l'istruzione generale a una persona non si impiega di solito un solo anno, ma parecchi. Quindi per raggiungere questi risultati utili di investimento, bisogna immaginarsi una spesa che, anche nei riguardi dei soggetti appartenenti ad una stessa classe di età, è continuativa nel tempo. Questa è spesa che, per gli stessi oggetti, addirittura possiamo definire ricorrente, siccome questo tipo d'investimento è tale che per conseguire il suo risultato bisogna continuare a ripeterlo di anno in anno, ad un certo punto si perde quel carattere di lavoro in blocco che può avere l'investimento quando nell'essenza consiste in un atto solo, o in una serie di atti temporalmente circoscritti di immissione di fattori produttivi. Questa è una situazione particolarmente evidente. Fenomeni dello

stesso genere si hanno con la costruzione di certe opere pubbliche, ad es. quando si costruisce una autostrada in un grande o in luoghi impervi, ove occorrono molti trafori e ponti. Anche in questo caso non è possibile esaurire in un anno, o in un periodo brevissimo di tempo l'opera. Bisogna quindi ripartire l'immissione di fattori di produzione in un certo numero di anni. Altre opere sono molto meno lunghe: certe strade possono essere fatte in un anno solo.

Le scuole possono essere costruite in certo numero di mesi, spesso inferiore all'anno. Altre hanno lunghezze intermedie: come le costruzioni di ospedali o di acquedotti.

11. Questa distinzione è molto importante dal punto di vista della contabilità pubblica; siccome solitamente i conti nazionali e quelli statali sono su base annua, quando ci sono delle attività di investimento le quali si svolgono con una immissione continua di fattori che dura più di un anno, ci si trova di fronte ad un problema di contabilizzazione dell'investimento stesso, consistente nel sapere a quali anni di attività imputarlo. E' questa una di quelle situazioni in cui il bilancio statale annuale è scarsamente utile ai fini di una analisi del significato del disavanzo: basta spostare l'impegno per una frazione dell'opera pluriennale da un esercizio all'altro, per variare il volume delle spese e dell'eventuale disavanzo "di competenza" del singolo esercizio.

E' facile capire che, sotto questo profilo, compilare dei bilanci pluriennali è ben più interessante. E d'altra parte, lo stesso discorso vale in sede di scelte: una programmazione pluriennale è pressochè indispensabile, per impostare e realizzare efficientemente le opere pluriennali.

Per certe opere la cui esecuzione si prolunga negli anni, però si potrebbe sostenere che esse, a ben guardare si suddividono in tanti tratti, ciascuno dotato di una sua economia e di un suo significato. Si potrebbe ad esempio fare il ca-

so di una lunga autostrada come quella "del Sole" che unisce il Nord e il Sud, e dire: nell'anno uno viene costruito in primo tratto, quello che va da Milano a Piacenza; questo costituisce un primo intervento. Il tratto da Piacenza a Bologna - che viene messo a carico dell'anno due - costituisce il secondo investimento e così via.

Questo modo di procedere però non è esatto. Noi possiamo anche immaginare, in un quadro semplificato, che il tratto Milano-Piacenza sia un investimento completo con un suo risultato e che il tratto Piacenza-Bologna sia un altro investimento completo, da che dà un altro risultato.

Dobbiamo però tenere presente che il tratto Piacenza-Bologna e quello Milano-Piacenza considerati da soli hanno una convenienza economica, e quindi danno un risultato nel campo degli investimenti, che è assolutamente diverso da quello che i due tratti acquistano quando sono considerati unitamente. Non è perciò esatto dire che il risultato dell'investimento del primo anno è il primo tratto ed il risultato dell'investimento del secondo anno è il secondo tratto soltanto. In realtà c'è un processo di investimento congiunto il quale consiste nel fatto che si costruisce non solo una parte, ma una intera via di comunicazione.

Quale parte del risultato complessivo (che deriva dal fatto che la via di comunicazione è utile perchè unisce Milano a Napoli e non solo Milano e Piacenza, Piacenza e Bologna, Bologna e Firenze e Firenze e Roma e Roma e Napoli) nel complesso sia da imputare all'uno o all'altro anno non lo si può dedurre dunque dal fatto che in un anno si è costruito il primo pezzo e nell'altro il secondo pezzo, magari più costoso perchè fatto con una serie di costosi trafori e di ponti.

C'è un risultato utile complessivo che tende a presentarsi alla fine quando si tirano le somme di tutto, quando cioè l'automobilista è in grado di partire dal primo casello e

di arrivare all'ultimo o di entrare da uno qualsiasi di quelli intermedi il fare percorsi nei due sensi.

L'ultima spesa da un frutto che dipende in parte da spese che sono state compiute negli anni precedenti.

Per passare ancora una volta all'esempio delle spese scolastiche, è noto a tutti che l'istruzione di un ragazzo è svolta in una serie di anni scolastici: nel primo anno gli si insegna qualche rudimentale esercizio per potere scrivere, nel secondo anno gli si insegna qualche cosa di più e così via fino a quando egli finisce le scuole medie o addirittura pubblica un elaborato della tesi presentata alla laurea. E' evidente che negli anni in cui lo studente frequenta l'università o nella specializzazione post-laurea, si traggono i frutti più cospicui: la spesa di "investimento" in capitale personale che si fa per istruire questa persona, portandola dalle conoscenze che aveva quando frequentava le scuole medie e quelle che ha quando frequenta l'ultimo anno di università, o fa il primo anno di specializzazione post-laurea o segna, un particolare progresso, che può dare particolari vantaggi.

Non bisogna però dimenticare che questi vantaggi si inseriscono su una precedente lunga spesa di "investimento" in capitale personale, consistente nel fatto che nei primi anni gli si è insegnato a leggere e scrivere le parole e i numeri ed a fare le quattro operazioni, e che poi la sua conoscenza è stata gradualmente aumentata. Se non gli si fosse insegnato a leggere ed a scrivere, parole e numeri, neppure all'università gli si sarebbero potute insegnare tutte le altre cose. Non sarebbe quindi esatto contare come utilità degli anni di scuola elementare solo i vantaggi che si conseguono con la licenza elementare. Ci sono in realtà anche i vantaggi che si possono conseguire per il fatto che una persona che ha la licenza elementare, può essere in grado di apprendere altre cose - frequentando scuole successive - e così via a catena

fino alle specializzazioni più alte. Ci sono cioè delle utilità congiunte che i vari investimenti danno e che non si possono individuare con riferimento ad una sola di queste attività. Per questo la programmazione pluriennale degli investimenti, anche quando le diverse opere o le varie attività annuali si possono in un certo senso fisicamente ed economicamente scindere, ha un significato fondamentale, permettendo di vedere molti fenomeni nel loro valore complessivo: c'è una organicità, una logica interna di molti investimenti che non si può capire considerando ogni anno in cui essi si svolgono e che - comunque - non sarebbe giusto imputare separatamente a ciascun anno, perchè nell'ultimo anno ci si avvale di una serie di attività di fondazione che si sono fatte prima per trarre un frutto finale che dipende da tutti i precedenti investimenti. Insomma, è come se si facesse una casa. Se nell'ultimo mese si pone il tetto, questo non vuol dire che la casa è stata fatta in quel mese; anche nei mesi in cui si lavorava nel sottosuolo alle fondazioni, si faceva un lavoro utile ed anzi indispensabile, solo che il frutto lo si è conseguito in ultimo.

12. Tutti questi ragionamenti, sono molto importanti ai fini dello studio della spesa pubblica di investimento perchè pongono alcuni difficili e discussi problemi di classificazione di queste spese e pongono in crisi la regola dei bilanci annui.

Oggi si sostiene, da molti studiosi, in molti paesi che si dovrebbero fare dei bilanci complessivi di investimento autonomi, pluriennali, accanto ai bilanci annuali di esercizio. Nel bilancio degli investimenti si dovrebbero includere separatamente dalle altre spese dello stato, le sole spese di investimento, fondamentalmente, sulla base di considerazioni come tutte quelle or ora svolte, sia sul prolungamento delle spese nel tempo sia sul distribuirsi nel tempo dei suoi effetti utili.

Naturalmente questa diversa classificazione si ricomette sia

temi della politica del bilancio (disavanzo, debito pubblico ecc.) sia a temi della politica di programmazione (piani pluriennali etc.)

Quando si fanno queste spese di investimento che richiedono una serie di attività che si collegano tra di loro nel tempo, o che danno effetti utili nel tempo - si dice non ha senso fare il calcolo del disavanzo o del pareggio del bilancio anno per anno, proprio perchè questo processo riguarda una serie di anni, sia dal punto di vista di fare materialmente questa attività, e sia dal punto di vista dei risultati. Il dire che la responsabilità finanziaria nel primo anno ammonta ad una certa cifra e quella degli anni successivi ad un'altra cifra, è piuttosto arbitrario, perchè è difficile dividerla in pratica. Si possono fare molte distinzioni a seconda dei punti di vista. Lo stesso nella programmazione; si debba, ad esempio, costituire una autostrada che complessivamente verrà fatta - ad esempio - in 5 anni. Non è detto che ogni lotto tratto in ciascun anno debba essere pagato a carico delle entrate effettive di quell'anno, e non è vero che esso riguardi quell'anno e basta.

Vi potranno essere degli anticipi di pagamenti all'inizio. Vi potranno essere poi dei pagamenti differiti. Se l'autostrada costa cento miliardi, comunque, non è detto affatto che lo Stato deve pagare venti miliardi all'anno, anche se esso, ogni anno, fa una parte del lavoro altrettanto impegnativo che in tutti gli altri: ossia se non perde tempo nè prima nè poi. In realtà nel primo anno potrebbe succedere che non si riesca, ad esempio, a finire il primo tratto, poichè si dovevano discutere accuratamente progetti, mentre nel secondo anno magari poi si riesca a fare qualcosa di più del previsto, per cui può convenire non solo di prendere i primi venti miliardi del primo anno e i venti miliardi del secondo, ma anche aggiungere dieci miliardi di competenza

del terzo anno, poichè la costruzione può essere, in quel momento, accelerata.

In sostanza -si conclude- tanto vale, se il lavoro richiede cinque anni di esecuzione, progettarlo e finanziarlo come blocco.

Per questi motivi molto più utile sarebbe compilare i bilanci di investimento pluriennali, separati da quelli annuali di esercizio anche per la ragione tecnica di evitare che alla Camera dei deputati o al Senato ogni anno ci si debba riunire per discutere ogni volta un programma che in realtà è quinquennale. Molto più ragionevole -si dice- è discuterlo all'inizio del quinquennio e poi discuterlo non in sede di preventivo, perchè ormai è quello che è, ma discuterlo annualmente in sede di consuntivo parziale e di controllo dello stato di avanzamento dell'esecuzione del programma. D'altronde poichè gli investimenti hanno una utilità prolungata e differita -si dice- l'isolarli dal resto delle spese pubbliche è cosa saggia.

Non tutti però sono concordi sull'opportunità del bilancio di investimento. Alcuni negano l'utilità di questo tipo di bilancio poichè dicono che in questo modo si dilata maliziosamente (o quanto meno artificiosamente) e la spesa pubblica e il debito pubblico.

Poichè oggi non si riesce più a pareggiare il bilancio -argomentano questi critici- allora si inventa il bilancio di investimento: si mettono così in disparte gli investimenti dicendo che queste "non sono spese che riguardano l'esercizio in corso; il futuro poi provvederà.

Il bilancio degli investimenti sarà poi pareggiato più facilmente col ricorso al debito pubblico (cioè al disavanzo di parte effettiva) dal momento che gli esercizi in cui gli impegni di spese presi nel passato vengono a scadenza non sono responsabili di tali spese.

E' vero che vi è chi controbatte che il bilancio degli

investimenti consente di raggiungere il pareggio entro periodi più lunghi dell'anno, accantonando avanzi, rimborsando debiti negli anni di alta congiuntura intaccando le riserve e accendendo debiti in quelli di bassa congiuntura.

Si osserva però che se in un anno determinato si può fare un disavanzo confidando nei possibili avanzi di qualcuno di quelli seguenti, in modo da pervenire al pareggio, in realtà ci si mette "su una china pericolosa" poiché il governo in carica nei primi anni incomincia a fare il disavanzo, mentre quelli degli anni successivi troveranno che non si può fare un avanzo sufficiente. I critici del concetto del bilancio degli investimenti non pareggio pluriennale sostengono in definitiva che questa è una via più o meno laboriosa per arrivare a una politica complessiva di disavanzo, giungendo nella migliore delle ipotesi, ai disavanzi negli anni cattivi per non fare poi gli avanzi negli anni buoni.

Probabilmente in questo vi è molto di vero, nel senso che chi è contrario a una politica di debito pubblico per gli investimenti, può avere fondate ragioni per temere i bilanci di un investimento. Chi però ritiene che almeno per una parte delle spese di investimento, sia opportuno fare ampio ricorso al debito pubblico, non ha ragione di avanzare le stesse riserve per un bilancio autonomo degli investimenti, limitato almeno a queste voci. L'obiezione per le persone che muovono da questa posizione - caso mai è che è meglio individuare singoli problemi di fondo e provvedervi con piani pluriennali di spese pubbliche e di interventi pubblici di vario genere (piano verde, piano per l'edilizia popolare, piano sanitario etc.) che fare una unica voce pluriennale di spese di investimento fra loro eterogenee o legate ad esigenze temporali diverse.

Il concetto del bilancio di un investimento globale urta



contro la difficoltà di dare una soddisfacente nozione di investimento. Anche dai fautori più convinti del bilancio di investimento, la categoria delle spese da mettere in questo bilancio, non viene concepita come la categoria di tutto ciò che potenzialmente può dare una utilità nel futuro, perchè essi capiscono bene che accogliendo questo punto di vista presterebbero agli avversari un fianco facilissimo per la critica: è evidente che, a questo punto, si potrebbe fare qualsiasi cosa nei bilanci pubblici. Tanto varrebbe allora dire: non preoccupiamoci del pareggio annuo e non facciamo del pareggio un mito e facciamo una politica di spese pubbliche globalmente pluriennale. E' ovvio invero che se uno studioso, analizzando con distacco le cose, può dire che una determinata spesa di istruzione è classificabile tra le spese di investimento in quanto foriera di "notevole" utilità futura mentre non lo è un'altra spesa, ad es. per la difesa, un uomo politico o un avvocato con un poco di capacità dialettica può dimostrare che qualsiasi voce "a buon diritto" è spesa di investimento, perchè dà dei vantaggi "notevoli" per il futuro.

Nell'economia privata il problema di tale dimostrazione perde molto del suo peso poichè ognuno fa da sè i suoi conti; e non può che ingannare sè stesso oppure il pubblico dei proprii azionisti, che -se ne è in grado- si accorgerà prima o poi delle scelte dell'impresa, dai suoi risultati. L'impresa d'altronde è soggetta a bancarotta se sbaglia, ed i suoi creditori, avvalendosi delle norme del codice civile sulla valutazione di valori di bilancio, tengono conto dei pericoli di "annacquamento" del capitale: questo deve essere "fruttifero" in moneta. Il problema, è diverso per lo Stato, ove il frutto dei capitali di calcola in termini di utilità collettiva (salvo, appunto, per le spese di "movimento" di capitale.)

Si sa che sarebbe scorretto considerare al 100% le spese per l'istruzione come un investimento, poichè l'istruzione non sempre dà un incremento al reddito nazionale futuro; se lo dà, acresce certe possibilità di consumo, ma non sempre la capacità produttiva.

Non sarebbe dunque corretto contabilizzare interamente nel bilancio dello stato le spese di istruzione come spese di investimento: ma allora quante includerle in tale classe? Manca un metro obiettivo. Per aggirare l'ostacolo, di solito, i fautori del bilancio di investimento sostengono che conviene comprendere nelle "spese di investimento" dell'apposito bilancio solo quelle spese che si fanno con beni i quali hanno natura merceologica di beni di investimento. In questi casi -si dice- c'è una realtà materiale che conferma che ci saranno dei vantaggi nel futuro. E' vero che nel futuro questi vantaggi potranno essere produttivi oppure non esserlo, nel senso che potranno essere vantaggi per il consumo. Ma è pur sempre vero che si può toccare con mano che vi è un cespite capace di utilità futura e di questa si potrà avere una certa nozione quantitativa, almeno in termini fisici, se non monetari, considerando i requisiti fisici di quei cespiti: ad esempio aule scolastiche della capacità di quaranta alunni, attrezzate per scuole elementari, capaci di durare con una normale manutenzione- quaranta anni, con revisioni speciali decennali. Ma poi anche questo punto di vista appare un po' troppo ampio, se adottato con rigore. Si escludano così dagli investimenti certe spese per beni durevoli, che potranno dare utilità nel futuro, le cui utilità si considerano estranee alle attività "economiche" normali.

Si è disposti a mettere nel bilancio di investimento le scuole perchè danno un risultato "economico" futuro ma non le spese per le corazzate perchè se è vero che una corazzata serve oltre che oggi anche nel futuro, però è

anche vero che quando servirà nel futuro non darà un incremento della massa dei consumi e degli investimenti, ma servirà per salvaguardarla, per difenderla. Perciò la categoria degli investimenti si cerca di costituirli con molti granelli di sale, con una serie di compromessi, cercando di individuare nel modo maggiore possibile, attraverso vari elementi nei beni prescelti, caratteristiche di investimento che siano veramente tali. Ma giunti a questo punto, perchè non saltare il fosso e fare delle classi "omogenee" di spesa che, per una ragione o per l'altra, si vogliono separare da quelle correnti, definendole per il loro specifico contenuto - es. piano della scuola? Quando si ragiona di bilanci di investimento e di spese di investimento, - invero - si dicono un mucchio di cose diverse. Si può parlare di investimento sotto una quantità enorme di profili; bisogna quindi procedere con molta cautela, badando più al contenuto che a certe etichette generali, a tutta prima affascinante.

3. Se dobbiamo esprimere un giudizio complessivo sul concetto di "bilancio di investimento", vorremmo dire che il bilancio di investimento non rappresenta una grande soluzione, perchè - in definitiva - si fonda su una serie di equivoci riguardo alla ragione per fare dei bilanci pluriennali - intesi in qualcuno dei molteplici sensi -. E' vero che nel bilancio annuale si possono separare gli investimenti dalle altre voci. Ma il fare un bilancio degli investimenti a base pluriennale, anzichè annuale come categoria a sè stante, include il problema vero, il quale consiste nel fare delle programmazioni pluriennali per le spese che appropriamente sembra meglio programmare in un numero lungo di anni. Se la ragione del bilancio degli investimenti è di introdurre un orizzonte pluriennale, ci sembra utile introdurre in concetto della programmazione pluriennale dell'uscita di servizio. Tanto varrà dire: a noi sembra che sia utile programmare su un piano pluriennale spese in certi settori di intervento o per

certi problemi, sia che queste siano di investimento, sia che non lo siano. Per il finanziamento dei piani si faranno poi tutte le discussioni sul debito in confronto all'imposta che si possono fare considerando il contenuto del piano, i suoi probabili effetti, il quadro generale dell'economia in cui esso è inserito e - all'occorrenza - le vicende congiunturali, a cui lo si potrà adattare, con ritocchi ad hoc.

Si possono avere programmi pluriennali per la difesa o per le spese scolastiche, indipendentemente che siano o meno di investimento, ma in relazione al fatto che conviene fare un programma pluriennale. Vogliamo insistere su questo punto che a molti studiosi sembra così poco ovvio. Eppure i cittadini privati fanno programmi pluriennali molto di più per spese di consumo che per quelle di investimento. C'è gente che fa programmi pluriennali per la propria occupazione, per il vitto, per le vacanze estive, mentre per fare acquisti di certi beni di investimento sceglie senza fare programmi, in base a decisioni prese guardando, ad esempio, le vetrine dei negozi. Ciò che la gente, per certe spese correnti, pone sulla base della breve scadenza è - caso mai - il problema di "cassa": per assicurare una solvibilità.

La stessa cosa può accadere - in una condotta nazionale - per l'operatore pubblico. Le ragioni per fare un programma pluriennale possono anche essere diverse e più ampie e di altro ordine di quelle che derivano dal fatto che gli investimenti possono collegarsi sul numero ripetuto di esercizi, o nel loro farsi e nei loro effetti.

Accanto al bilancio pluriennale di competenza, costituito di tanti "piani" per vari scopi - si dovrà poi porre, come il privato fa, un bilancio annuale "di cassa": anche esso pianificato, nei limiti del possibile e pur con la flessibilità necessaria per fare fronte alle congiunture.

re, in modo da realizzare ogni anno, in previsione, un certo "saldo" fra entrate e spese e una certa composizione delle une e delle altre (Nella parte seconda di queste lezioni, si avrà modo di vedere, ampiamente, che il semplice "saldo" del bilancio, come dato totale di avanzo, disavanzo e pareggio dice spesso assai meno che la considerazione dei grandi aggregati che compongono la spesa complessiva e -rispettivamente- l'entrata complessiva).

Fare il "bilancio di investimento" appartiene all'epoca in cui la "politica del bilancio" era il filone centrale dell'investimento pubblico nell'economia; mentre il bilancio pluriennale, composto di vari piani pluriennali, oltrechè delle spese generali e delle riserve strategiche, appartiene all'epoca, che si va adesso dischiudendo, in cui il filone centrale dell'intervento pubblico nell'economia è la programmazione economica. Ma è ancora troppo presto per pronunziare un tale giudizio in modo perentorio

#### TABELLA N. 6

Ecco un quadro delle spese per investimenti riportato dalla "Nota introduttiva al bilancio di previsione-esercizio finanziario 1961-62"

Dalla classificazione economica delle spese dello Stato risulta che su una spesa complessiva di milioni 4.850.162,2 prevista per l'esercizio 1961-62, milioni 891.806,6 concernono oneri per investimenti, a formare i quali concorrono i seguenti aggregati: Milioni di

|                                                                                        |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| - opere a carico dello Stato . . . . .                                                 | 136.390.- |
| - mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico dello Stato . . . . . | 34.763.3  |
| - trasferimenti in conto capitale . . . . .                                            | 630.572.8 |
| - partecipazioni azionarie e conferimenti . . . . .                                    | 66.500.-  |
| - concessione di crediti ed anticipazioni per finalità produttive . . . . .            | 23.574.5  |

---

891.800.6

Nel prospetto che segue gli investimenti di che trattasi sono esposti, in raffronto ai corrispondenti dati del precedente esercizio 1960-61, con riferimento ai settori di intervento cui essi si applicano.

| OPERE PUBBLICHE                                                                                 | 1961             | 1962              | Differenze        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------|-------------------|
|                                                                                                 |                  | (milioni di lire) |                   |
| Stradali . . . . .                                                                              | 75.706.2         | 97.085.-          | + 21.378.8        |
| Igieniche, sanitarie e urbanistiche . . . . .                                                   | 23.508.8         | 26.743.1          | + 3.234.3         |
| Idrauliche e impianti elettrici . . . . .                                                       | 19.512.1         | 37.224.1          | + 17.712.-        |
| Marittime e portuali . . . . .                                                                  | 3.460.4          | 3.683.3           | + 222.9           |
| Edilizie . . . . .                                                                              | 112.406.6        | 107.073.7         | - 5.332.9         |
| in dipendenza di danni bellici                                                                  |                  |                   |                   |
| pubbliche calamità . . . . .                                                                    | 39.562.3         | 36.221.-          | - 3.341.3         |
| Altre opere diverse . . . . .                                                                   | 37.041.6         | 33.663.7          | - 3.377.9         |
|                                                                                                 | <u>311.198 -</u> | <u>341.693.9</u>  | <u>+ 30.495.9</u> |
| <br>AGRICOLTURA E BONIFICA                                                                      |                  |                   |                   |
| Bonifiche, trasformazioni e miglioramenti fondiari, sistemazione di territori montani . . . . . | 71.237.2         | 73.901.1          | + 2.663.9         |
| Interventi a favore della produzione agricola, della zootecnica e della pesca . . . . .         | 10.785.-         | 11.099.1          | + 314.1           |
| Credito agrario e piccola proprietà contadina . . . . .                                         | 4.682.-          | 5.975.-           | + 1.112.7         |
| Fondo di rotazione per gli impianti e acquisto di attrezzature agricole . . . . .               | 10.000.-         | 10.000.-          | -----             |
| Altri interventi diversi . . . . .                                                              | 500.2            | 10.-              | - 490.2           |
|                                                                                                 | <u>97.384.7</u>  | <u>100.985.2</u>  | <u>+ 3.600.5</u>  |

## TRASPORTI E COMUNICAZIONI

|                                                                                                                                    |                     |                      |                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Costruzione impianti e lavori ferroviari . . . . .                                                                                 | 8.861.2             | 12.053.4             | + 3.192.2           |
| Trasporti in concessione . . . . .                                                                                                 | 5.406.7             | 4.762.6              | - 644.1             |
| Marina mercantile . . . . .                                                                                                        | 13.200.-            | 15.045.-             | + 1.845.-           |
| Aviazione civile . . . . .                                                                                                         | 5.325.5             | 8.085.5              | + 2.760.-           |
|                                                                                                                                    | <u>32.793.4</u>     | <u>39.946.5</u>      | <u>7.153.1</u>      |
| <br>Industria                                                                                                                      | <br><u>87.480.6</u> | <br><u>107.832.8</u> | <br><u>20.352.2</u> |
| <br>Interventi nel campo delle opere pubbliche e nei settori economici da attuarsi a cura della Cassa per il Mezzogiorno . . . . . | <br>200.000.-       | <br>216.500.-        | <br>+ 16.500.-      |
| Fondo addestramento professionale lavoratori . . . . .                                                                             | 8.000.-             | 8.000.-              | -----               |
| <br>Partecipazione ad enti ed organismi internazionali a carattere economico . . . . .                                             | <br>6.652.-         | <br>9.402.-          | <br>+ 2.750.-       |
| <br>Spettacolo, radiotelediffusione e turismo . . . . .                                                                            | <br>20.073.8        | <br>24.308.3         | <br>+ 4.234.5       |
| <br>Mobili, macchine, attrezzature tecno-scientifiche acquisto e ricollocamento in sito di opere d'arte                            | <br>37.058.3        | <br>38.070.-         | <br>+ 1.011.7       |
| <br>Altri interventi diversi . . . . .                                                                                             | <br>4.231.8         | <br>5.061.9          | <br>+ 830.1         |
|                                                                                                                                    | <u>804.872.6</u>    | <u>891.800.6</u>     | <u>+ 86.928.-</u>   |

## C A P I T O L O   I V

### Il punto di vista degli input e quello degli output, nella classificazione delle spese pubbliche

I. Ci siamo dapprima occupati delle distinzioni tra le spese pubbliche, individuate originariamente e alla luce di considerazioni giuridiche e della legge sulla contabilità dello Stato, hanno assunto importanza anche nell'analisi economica della contabilità nazionale, sia in relazione ai problemi a cui quelle regolarmente si ricorrevano e sia in relazione ad altri problemi. Quelle distribuzioni sono anche quelle più frequenti nei trattati tradizionali riguardanti le spese pubbliche poichè lo studio giuridico della spesa pubblica è il più antico fra gli approcci scientifici ai problemi di questi fenomeni.

Mano a mano poi ci siamo andati avvicinando ad altri tipi di classificazioni che si riscontrano più nelle indagini autonome sulla spesa pubblica riguardanti la contabilità nazionale, che negli studi economici che cercano di considerare e di interpretare le regolamentazioni giuridico-contabili. Le esigenze economico-statistiche riguardanti la rilevazione della spesa nel quadro del reddito nazionale. Oggi, spesso, vanno, infatti, ben più in là di quel che le regolamentazioni contabili suggeriscano: ed esse stesse, anzi, suggeriscono non di rado, nuove regolamentazioni atte a porre in evidenza questi punti di vista nuovi. Ciò è, tipicamente, nel campo della politica negli investimenti: gli studi economici ed econometrici di contabilità nazionale nel quadro della teoria o del reddito nazionale sono molti o più recenti di quelli di contabilità dello Stato nel quadro della teoria della finanza dello stato; e per conseguenza queste classificazioni di cui ci siamo da ultimo occupati hanno un sapore più moderno. Sarebbe però un errore controporre meccanicamente il "vecchio" della contabilità dello stato tradizionale e il "nuovo"



della contabilità nazionale proprio della moderna teoria del reddito. È un grossolano errore invero, pensare che le classificazioni giuridiche non rilevino ai fini della contabilità nazionale.

Nella contabilità nazionale, gli aggregati statistici, vengono individuati di frequente proprio in base alle classificazioni ufficiali giuridiche che presentano certe disaggregazioni dei dati. D'altra parte queste classificazioni giuridiche, sovente, sono espressione dell'assetto giuridico-istituzionale esistente, il quale, a sua volta, esplica una vasta influenza sulla politica economica. Se, per esempio nelle regolamentazioni esistenti certe spese pubbliche sono definite come fisse o rigide, per tenere conto del fatto che esse non sono facilmente modificabili a causa di vincoli giuridici, è evidente che siamo di fronte ad un aggregato che non si presta a manovre di politica economica allo stesso modo di altri eventuali aggregati di spesa pubblica, soggetti a vincolismo giuridico meno stretto.

In più vi è da dire l'organizzazione giuridica ha una grande importanza per gli effetti statistici, nel senso che spesso determina l'omogeneità o meno di certi fenomeni indagati. Quando ad es., dal punto di vista dell'ordinamento giuridico, certe spese sono compiute da un organo speciale con una sua propria gestione, esse vengono automaticamente a distinguersi da altre spese, proprio per la specialità della gestione. Questo fa sì che - statisticamente - si possa facilmente individuare quell'aggregato di spese come un tutto unitario, separandolo da altre,

Se ad esempio vogliamo fare una indagine di contabilità nazionale sulla ripartizione territoriale della spesa pubblica, è chiaro che sarà molto comodo iniziare con il fare riferimento a quella ripartizione che è dettata dall'ordinamento pubblico, ossia la suddivisione per comu-

ni e quello per provincie.

Se desiderassimo distinguere le spese pubbliche dal punto di vista spaziale, con delle delimitazioni differenti, più grandi o più piccole della provincia, (o del comune) in base a criteri che possono sembrare a noi più adatti, la cosa si presenterebbe come molto più difficile sia perchè si andrebbe incontro a grosse -e spesso proibitive- spese di rilevazione e sia perchè non di rado ci si troverebbe di fronte a notevoli incertezze nella raccolta ed interpretazione dei dati. Se ad es. volessimo unificare in un tutto unico le spese pubbliche dell'area metropolitana di Torino, definita con criteri economico-urbanistici, e non con criteri amministrativi, ci troveremmo in gravi difficoltà, perchè è chiaro che le spese di un comune sono origine disaggregate da quelle effettuate da un altro, mentre le spese su una parte del territorio comunale, le possiamo distinguere da quelle sulla restante parte solo ricorrendo a delle manipolazioni ed è con finzioni, che lasciano parecchi dubbi in sede di rilevazione.

Le distinzioni e le regolamentazioni giuridiche - in conclusione - sono sempre molto importanti nel campo della contabilità nazionale, anche quando essa procede con criteri propri molto distanti da quelli sanciti dalla legislazione sulla contabilità dello stato o degli enti locali.

Teniamolo presente nel passaggio graduale che noi stiamo compiendo dai tipi di distinzione delle spese pubbliche più tradizionali (che soprattutto si trovano nei trattati giuridici) ad altre classificazioni più moderne (che si trovano soprattutto nei trattati economici riguardanti la contabilità nazionale) -

12. A questo punto è utile un breve specchietto degli operatori rilevanti nella contabilità del reddito nazionale

- I Italia
- a) Operatori pubblici  
 (che ciò erogano spese pubbliche  
 al di fuori del meccanismo del  
 mercato)
- Stato  
 Comuni  
 Provincie  
 Regioni  
 Enti delle assicurazioni  
 sociali  
 Università
- b) Aziende } Private  
 } Autonome Statali (con bilancio allegato a quello dello  
 } Stato)  
 } Imprese o partecipazione statale (con bilancio  
 } a sè stante da  
 } quello statale)  
 } e altre imprese pubbliche
- c) Famiglie  
 Il Resto del Mondo
- d) Operatori pubblici stranieri
- e) Aziende estere
- f) Famiglie estere

Questo specchio elementare permette intanto di chiarire molte delle nozioni già esposte e di quelle che si esporranno in questo capitolo. I flussi economici tra questi vari operatori verranno però compiutamente analizzati solo più avanti a partire dal capitolo sulle interdipendenze strutturali e terminando in quello finale sul panorama degli operatori pubblici nel quadro del reddito nazionale.

3. Procedendo per questa via occupiamoci ora di un tipo di duplice classificazione che è molto caro agli studiosi

di contabilità nazionale, poichè si ricollega a un metodo caratteristico di considerare la interrelazione tra i vari aggregati economici di una certa regione o nazione, quello delle matrici di "input-output": la duplice classificazione in parola è quella delle spese pubbliche dal punto di vista dei fattori (inputs) e dal punto di vista dei prodotti (outputs).

A questo duplice profilo abbiamo già accennato, quando ci siamo occupati della distinzione tra le spese di investimento o di capitale e le spese di esercizio. Abbiamo allora avuto modo di vedere se questa classificazione poteva essere fatta badando o alla natura "capitalistica" dei fattori o alla natura "capitalistica" del risultato utile, definita in vari modi.

Adesso ci interessa investire ex professo il tema dei vari tipi di "inputs" che entrano nella spesa pubblica globale; e poi quello dei vari tipi di "outputs" di cui essa consta.

Badiamo, dunque, alle varie specie di immissione nel processo economico costituito dalla spesa pubblica, di quelle entità che noi possiamo chiamare con un termine italiano "fattori", o, con un termine inglese molto familiare agli economisti (e molto espressivo) "inputs". Il termine inglese "inputs" è più espressivo di quello "fattore" perchè "input" vuol dire solo "ciò che si mette dentro" mentre "fattore" richiama, spesso la idea di fattore "produttivo" e può quindi indurre a supporre che si voglia fare conto, fra le entità di ciò che si mette dentro, solo di fattori strumentali e non anche di prodotti finiti: il che non è. Tutto "quello che si mette dentro", ci interessa ora classificarlo, nei vari gruppi caratteristici di cui si può comporre. Sotto il profilo degli inputs, noi possiamo cominciare a classificare le spese pubbliche in spese per il personale e cioè per l'input di lavoro e spese per altri fattori. Questa distinzione trova, innanzitutto, il suo fondamento nel fatto che mentre le spese per il personale fanno parte del valore

FRANCESCO FORTE

Appunti  
di economia finanziaria:  
la spesa pubblica

Vol. I

La spesa pubblica nel reddito nazionale

COOPERATIVA LIBRARIA UNIVERSITARIA TORINESE - EDITRICE

aggiunto del settore pubblico considerato, le spese per la remunerazione di altri "inputs", non fan parte del valore aggiunto in questione. Questo risulterà evidente quando si terrà presente che le spese diverse da quelle per il fattore personale riguardano quasi tutte beni che vengono acquistati già finiti da altri settori economici, (e quindi riguardano un elemento che trova nella attività di spesa pubblica una collocazione solo indiretta). Le spese per il personale riguardano invece l'acquisizione di un fattore che non è stato ancora trasformato, consistente nella forza-lavoro degli impiegati pubblici, e quindi di un processo di utilizzo originario di un fattore produttivo, che costituisce la parte centrale del valore aggiunto dell'operatore "pubblica amministrazione". Oltre all'elemento diversificatore del valore aggiunto, un altro molto importante ne possiamo individuare, a favore della distinzione tra spese per personale e spese per altri fattori, consistente nel fatto che le spese per personale determinano in genere, una serie di rapporti giuridici permanenti, mentre le spese per le altre voci determinano rapporti contrattuali che hanno in genere una durata assai più breve.

Le spese per personale nella pubblica amministrazione almeno in Italia - come si è accennato - si svolgono sulla base di contratti che comportano l'impiego di questa forza di lavoro per un periodo di tempo piuttosto ampio, di solito superiore a quello dell'esercizio finanziario. A loro volta le assunzioni sono fatte in obbedienza a disposizioni sugli "organici" del personale delle varie branche

E' questa, dunque, una serie di congegni che, una volta strutturali con una certa ampiezza e certe caratteristiche, esplicano le loro conseguenze nel futuro, in modo abbastanza rigido. Le spese per personale - e qui richiamiamo una nozione che abbiamo già esposto precedentemente - appartengono tipicamente alla classe delle spese fisse, cioè di quelle spese ricorrenti, che si devono sostenere comunque, e che sono prefissate. Ciò non vuol dire che si

tratti di spese prive di una dinamica: la burocrazia pubblica viene retribuita in base alle tabelle degli stipendi ed in base ai criteri fissati per le carriere dalle leggi dello stato o degli enti locali, a cui questi dipendenti appartengono, ed in base a quei diritti che via via questi dipendenti maturano nel corso della loro carriera; nel compiere il carico di queste spese, dunque, tenderà di anno in anno a diversificarsi, in base al fatto che un certo numero di persone comprese nell'organico ha maturato certi diritti ad avanzamento di grado e quindi a miglioramento di stipendio e così via.

Anche questo tipo di spesa ha, insomma, una sua dinamica. Ma si tratta di una dinamica particolare che prende le mosse da fattori peculiari, non molto legati alle contingenze del singolo esercizio. Non che questa dinamica sia, essa stessa, immutabile. E' evidente - e la storia del passato recente ce lo insegna - che si possano, in diverse circostanze, variare anche profondamente le leggi relative al trattamento del personale dello Stato o degli enti locali, aumentando ad es. gli stipendi o dando la possibilità di fare carriere più rapide.

La situazione si presenta peculiare anche dal punto di vista "reale", in contrapposto a quello monetario. Sotto quel profilo, cioè in termini di potere di acquisto costante, è evidente che queste spese sono tra le più variabili proprio perchè sono spese "fisse". Essendo queste spese la cui entità dipende da una situazione prefissata e predeterminata di lungo periodo, la variazione del valore della moneta non ne tocca, nel breve andare, l'ammontare nominale. Gli stipendi pubblici non variano automaticamente quando sale l'indice dei prezzi, poichè finora - almeno in Italia - non c'è che una piccolissima scala mobile per i dipendenti pubblici. Queste spese dunque, nel breve andare, tendono a svalutarsi collo svalutarsi della moneta. L'ascesa dei prezzi ne riduce l'onere per lo Stato: ma per un tempo non indefinito, perchè prima

o poi gli stipendi pubblici vanno rivalutati.

4. Le spese per materiali ed impianti seguono una dinamica del tutto differente dal punto di vista di reazione al fenomeno monetario.

Queste spese generalmente vengono fatte con acquisti che non si svolgono, salvo particolari casi, con prezzi prefissati da lungo tempo, ma volta per volta, rinnovando volta per volta le condizioni. Naturalmente questo non vuol dire che queste siano tutte spese "non fisse"; bisogna difatti distinguere l'impegno di spesa del pubblico bilancio e l'acquisto specifico a certe condizioni, da un certo fornitore. Ci possono essere condizioni obbiettive o disposizioni legislative che fanno sì che lo Stato o l'ente locale sia obbligato ad effettuare ogni anno certe spese per materiali, attrezzature o risorse energetiche che senza le quali l'Ente pubblico non può adempiere alle sue funzioni irrecusabili.

Ad esempio possiamo fare il caso della spesa che lo Stato e gli enti locali devono sostenere per il riscaldamento delle aule scolastiche.

Naturalmente, se la legge o i regolamenti impongono che le aule scolastiche devono essere riscaldate, l'operatore pubblico non si può sottrarre a questa spesa, pena la infrazione alle leggi: almeno in un certo ammontare minimo, si può dire quindi che questa spesa è una spesa "fissa". Discutendo del bilancio e dell'operatore in questione, non si può discutere sulla spesa per il riscaldamento delle aule scolastiche che sono già in funzione se non per qualche variazione, consentita dallo standard di riscaldamento prescritto dalla legge.

Questa spesa dunque è in un certo ambito fissa, nel senso che lo stato o l'Ente locale è obbligato a farla, non lo è senza dubbio sotto il profilo contrattuale dallo specifico acquisto da un certo fornitore a certe



condizioni. Lo Stato o l'Ente locale cioè, di anno in anno, o di mese in mese, si approvvigiona della nafta o del carbone che gli servono per riscaldare le aule. Questo di solito viene fatto a mezzo di contratti le cui condizioni possono essere di continuo rinnovate. Quando ciò è vero, ne viene la importante conseguenza che questa spesa tende a seguire da vicino le vicende del potere di acquisto della moneta: se i prezzi dei combustibili salgono perchè tutti i prezzi stanno salendo, anche questa spesa dello Stato salirà in relazione a quegli specifici prezzi perchè i contratti di acquisto ne dovranno tenere conto. Qui però dobbiamo notare una ulteriore importante differenza rispetto a quello che abbiamo notato per le spese per il personale. L'ammontare di queste ultime - qualora lo si voglia mantenere costante in termini reali - nel caso di variazione del metro monetario, dovrebbe variare in termini nominali in proporzione inversa al potere di acquisto della moneta, cioè nella stessa proporzione in cui muta il livello generale dei prezzi, (cioè se il livello generale dei prezzi sale 10%, noi dobbiamo far salire anche i salari ai pubblici dipendenti del 10% per mantenerne invariato potere di acquisto). Il "costo della vita" che interessa per la riduzione di potere di acquisto costante del fattore lavoro dipende dal livello generale dei prezzi. Dunque, il livello generale dei prezzi è chiamato direttamente in causa. Viceversa per lo acquisto di altri tipi di fattori non si può fare questo discorso, in questo caso il livello generale dei prezzi non gioca direttamente ma solo attraverso il movimento dei singoli prezzi.

Il prezzo di un bene può anche non modificarsi allo stesso modo in cui si stanno modificando i prezzi della massa degli altri beni. L'esempio che abbiamo fatto per i combustibili serve egregiamente per illustrare questa situazione. Noi sappiamo che se in questi ultimi anni in Italia il costo della vita è parecchio aumen-

tato - (secondo le rilevazioni ufficiali ad es., il costo della vita nel 1962 è aumentata più del 5%) - pur tuttavia il prezzo della nafta non è affatto aumentato. Anzi abbiamo assistito - da qualche anno - ad una diminuzione del prezzo di questo fattore, diminuzione che dipende dalle particolari condizioni del mercato petrolifero mondiale, dovute alla scoperta in questi ultimi anni di nuovi giacimenti petroliferi, al formarsi di una competizione sui mercati petroliferi occidentali per l'entrata in campo di nuove compagnie, all'ingresso, sul mercato, dell'Unione Sovietica. L'offerta di questo bene è dunque molto aumentata, e questo ha fatto scendere il prezzo.

Così è ben possibile che il prezzo dell'olio combustibile rimanga costante o addirittura diminuisca, mentre il costo della vita sale sensibilmente.

Se noi quindi ragioniamo di questo tipo di spesa, non potremo certo dire che la svalutazione della moneta, cioè il rincaro generale del livello dei prezzi, ne determina un automatico adeguamento. In linea di fatto se l'operatore pubblico vuole comprare nafta per il riscaldamento nelle aule, la compra badando al costo della nafta e non al costo della vita - il quale è determinato dai prezzi medi di una quantità di beni, come gli ortofrutticoli o l'affitto delle case, gli elettrodomestici e così via. L'elemento monetario - per le spese per materiali - dunque non gioca attraverso il livello generale dei prezzi, ma attraverso prezzi singoli, a differenza che per le spese per il personale, dove gioca attraverso il livello generale dei prezzi che determina il costo della vita, il quale determina il potere di acquisto dei salari che, a sua volta, determina le esigenze di variazioni di salari nominali per adeguarli alle mutate condizioni di acquisto di ogni lira di retribuzione.

Nel caso specifico della nafta, il riferimento a singoli prezzi anziché al livello generale dei prezzi, fa sì che si abbia un mancato aumento della spesa pubblica di

fronte ad uno slittamento generale dei prezzi e che quindi il bilancio dello Stato rimanga alleggerito. Lo Stato in termini nominali spende come prima: siccome però la moneta si è un poco svalutata, vi sono imposte che aumentano automaticamente di gettito (quelle che come l'I.G.E. o il Registro sono commisurate ai prezzi dei beni e, come la ricchezza mobile e la complementare, sono commisurate ai redditi espressi in moneta); così, in definitiva, il bilancio statale si alleggerisce, poichè la spesa "per la nafta", ~~assun-~~ ~~to~~ ~~spese~~ di meno, ceteris paribus.

Bisogna però notare che giungiamo a questo risultato, perchè abbiamo considerato un caso singolo in cui la spesa per materiali non segue la dinamica ascensionale del livello generale dei prezzi. Ma come ci sono delle ipotesi in cui il prezzo specifico del bene considerato sale di meno del livello generale dei prezzi, così si possono presentare delle ipotesi altrettanto verosimili di prezzi singoli, interessanti per le forniture dall'operatore pubblico, che salgono di più del livello generale dei prezzi. Il livello generale dei prezzi - per definizione - riguarda il comportamento medio di tutti i prezzi, e quindi sia di quelli che salgono meno della media e sia di quelli che salgono di più; e la media risulterà proprio da questi elementi contrastanti.

Facciamo dunque qualche esempio di prezzi per fattori che crescono di più del livello generale dei prezzi. Il caso più macroscopico è oggi quello dell'acquisto, da parte della pubblica amministrazione, di quei particolari tipi di fattori costituiti dalle aree edificabili destinate dalla pubblica amministrazione alla costruzione di opere pubbliche come scuole, ospedali ed altri servizi. I prezzi delle aree edificabili sono aumentati in questi ultimi anni e stanno aumentando specialmente nei grandi centri a ritmi molto elevati che di solito sono molto più alti del livello generale dell'andamento dei prezzi. Si calcola che dal 1951 al 1963 il prezzo medio delle aree sia salito del 700

per cento; e si tratta di una stima prudenziale. In certi casi molto ampi negli ultimi dieci anni soli, si è avuto un aumento di sette-otto volte (e cioè del 700-800 per cento). Il costo della vita è salito, del 50% dall'indice ufficiale nel 1952, e l'indice del livello generale dei prezzi al minuto di circa la metà. Si noti la discordanza fra questi due ultimi indici, la quale mostra che il concetto stesso di "medio" a cui si riferiscono gli indici "generali" dei prezzi o del costo della vita è ambiguo e dà luogo a risultati sensibilmente diversi, secondo che nello medio vi sia più posto o un certo fattore che e in certo altro.

La spesa che l'ente pubblico fa per procacciarsi le aree per costruire ad esempio delle scuole, è una spesa che in termini monetari tende ad aumentare di più di quello che si stia svalutando la moneta: potremmo anzi citare delle situazioni che in cui mentre il livello generale dei prezzi è stabile, il prezzo delle aree aumenta.

Non c'è motivo invero, di ritenere che l'aumento del prezzo delle aree sia da porsi in relazione univoca e stretta con l'aumento generale dei prezzi, poichè le aree consistendo in terreno non fabbricato non sono un "prodotto". Non sono quindi condizionate da un costo di produzione influenzabile dal fatto che i salari siano aumentati perchè è aumentato il livello generale dei prezzi o che le materie prime e i semi lavorati sono rincarati perchè è aumentato il livello generale dei prezzi. Le aree sotto un certo senso sono una materia prima e sotto questo profilo sono molto simili a quel petrolio greggio di cui abbiamo riferimento nell'esempio prima. Di solito le aree aumentano non in seguito all'aumento del livello generale dei prezzi ma per un gioco di mercato per una scarsità reale o apparente (politiche di monopolio e oligopolio conclusivo) rispetto alla loro disponibilità. Ed allora, poichè questa scarsità non è collegata alla dinamica dei costi di produzione ma a quella della domanda, la quale dipende

da molti fattori, non c'è motivo per ritenere che vi sia un legame tra il livello generale dei prezzi e quello delle aree dello stesso genere di quello che vi è fra livello generale dei prezzi e prezzo dei singoli prodotti. In certe particolari situazioni - le aree possono diventare un bene rifugio, un bene che la gente compera per difendersi dalla svalutazione monetaria e che quindi aumentano il valore ancor più e prima che i prezzi generali salgono sensibilmente.

Per concludere questo argomento, possiamo notare come nell'ambito delle spese per fattori la distinzione fra spese per il personale e le spese per altri fattori trovi ~~il suo fondamento~~ <sup>il suo fondamento</sup> nel fatto che questo secondo tipo di spese rispetto al problema della dinamica monetaria si comportano in un modo loro particolare, tendendo, ~~la~~ differenza di quelle per il personale, a rinnovarsi volta per volta.

Questo perchè, essendo forze per singoli fattori e non per forza lavoro, come sono invece per definizione le spese per il personale, sono legate alla dinamica monetaria in modo differente, anzi si potrebbe dire che a volte ne sono addirittura slegate.

Sarebbe però un errore supporre che le spese diverse da quelle per il personale siano tutte quante rinnovate di volta in volta. E' vero che il tipico contratto pluriennale fatto dalla pubblica amministrazione è quello per il personale; per questo contratto come abbiamo visto si ha un automatismo di variazioni di spesa dipendente da certi fenomeni di modificazione dei rapporti tra le due parti che si identificano nel termine "carriera" " nel termine "organico". Aspetti identici non si trovano al di fuori del campo del personale. Possiamo però trovare dei fenomeni analoghi nei contratti a lungo termine di "fornitura", cioè di prestazione continuativa di

beni o servizi (qui l'espressione contratti a lungo-termini di fornitura viene usata nella sua accezione comune e non in quella giuridica, perchè se alcuni di questi contratti giuridicamente sono di "fornitura", per altri questo attributo è dubbio). Abbiamo delle situazioni in cui la pubblica amministrazione si serve per gli acquisti non già di un meccanismo di acquisto volta per volta, ma di un accordo permanente nel quale la controparte (privato) fa una fornitura che avviene in base ad un contratto a lungo termine. Un esempio ci può essere offerto dal caso dell'illuminazione pubblica o della nettezza urbana. In questo caso, spesso, la pubblica amministrazione, locale o nazionale, ricorre a contratti di fornitura ad un prezzo predeterminato che non vengono rinnovati anno per anno, ma che sono a lungo termine.

Così per la riscossione delle imposte per la quale in Italia si ricorre al sistema dell'appalto (il servizio viene cioè svolto dai privati per conto dell'operatore pubblico) ci sono dei contratti a lungo termine e cioè contratti pluriennali. Così anche per determinati tipi di spese dei fattori diversi del fattore "lavoro", spesso si ha un automatismo nella variazione della spesa, nel senso che la spesa unitaria è prefissata oppure è predeterminata sulla base di certi parametri la cui variazione determina in modo automatico il mutare della spesa senza che si possa contestarlo.

Se lo Stato, nel caso di esazione delle imposte stabilisce dei contratti a lungo termine, in base ai quali dà una certa percentuale (il 3% ad es.) per la riscossione delle imposte nella provincia di Torino, è chiaro che il 3% delle imposte nel 1961 vorrà dire per lo Stato una certa spesa; e che se nel 1962 il gettito delle imposte è aumentato ad es. del 10%, questo significa che lo Stato dovrà sopportare una spesa del 10% superiore a quella sostenuta nell'anno prima. Cosp, se in un certo anno il gettito delle imposte non aumentasse ma si riducesse, (cosa che può capitare specialmen-

te nelle provincie agricole o in quelle meridionali; quando si fanno sgravi fiscali per le regioni povere,) ecco che col flettersi del gettito delle imposte, lo Stato viene a spendere di meno per questo servizio, perchè l'entità della spesa non era stata prefissa in volume, ma in percentuale di un qualche cosa che è soggetto a variazioni. Quindi una percentuale uniforme di questo valore ignoto che tende a modificarsi nel tempo, significa un variare della spesa. Quello che ci preme notare è che tale variazione è in questi casi automatica. Come nel caso della spesa per il personale lo Stato deve stabilire nel suo bilancio a quanto ammonterà la spesa per il personale, facendo un calcolo sulla base degli obblighi che maturano in virtù delle leggi vigenti, così per il servizio di esazione delle imposte, facendo il calcolo del gettito fiscale e calcolando la sua percentuale, saprà quanto deve dare alle esattorie per queste spese. Non prende, in questo caso, alcuna decisione autonoma; non può dare di più o di meno al suo personale od alle esattorie, ma deve solo accertare le condizioni di fatto per stabilire a quanto ammonta l'onere "fisso" di spesa per l'una e l'altra voce che grava sul bilancio di quell'anno. E' una somma che non può manovrare. Non sempre però per i contratti di fornitura il variare della spesa unitaria è così fisso come nei casi sopra enunciati. Molte volte viene determinato un prezzo di partenza e, con una serie di clausole, è consentito di modificare detto prezzo. Può darsi che nel contratto ci sia una clausola secondo cui è possibile per mutuo consenso delle parti addivenire ad una variazione del prezzo qualora si verifichi determinate condizioni, variazione la cui entità non viene stabilito a priori.

In certi casi viene prefissato il prezzo unitario, ma è acquisto globale, lasciando-come nel caso dell'energia elettrica- inidentificata la qualità della fornitura e quindi lasciando in definitiva la spesa come libera nelle mani dell'acquirente. Certe spese per l'energia elettrica, anche se il prezzo è fisso, possono essere manovrabili dall'en-

te acquirente perchè ne può comprare tanta o poca sostituendo, in certi casi, nafta o carbone all'elettricità. Non certo una spesa fissa nel senso in cui la spesa per l'esattoria o la spesa per il personale di cui si è detto prima, anche se apparentemente è più fissa perchè il prezzo è prefissato. L'elemento di variabilità, per le spese per le forniture, può essere introdotto in molti modi. Per comprendere meglio questo punto facciamo un altro esempio. Una ditta si impegna a svolgere un servizio, ad esempio lo sgombero dei rifiuti, per un certo numero di anni ad un certo prezzo complessivo forfetario annuale: lo Stato o l'Ente locale sopporta questa spesa senza discutere, perchè via via, sul lavoro che in effetti c'è da fare e sulla tariffa unitaria il compenso è già stato stabilito a forfait.

Se la previsione delle tonnellate di rifiuti da sgombrare si dimostra sbagliata per eccesso o per difetto questo nei riguardi del contratto in questione, non rileva.

Al rifacimento del contratto, però tutti questi accadimenti potranno influire -naturalmente- sulle condizioni stabilite per il nuovo periodo di forniture. Ma può darsi che, anche nel contratto originario, sia stata messa una clausola per cui variando certe circostanze, si dovrebbe variare il prezzo per tonnellata e ricalcolare tutto, anche le presumibili tonnellate su cui si basa il forfait.

In certi casi infine, il prezzo -per acquirenti pubblici o privati- è fissato di imperio dalle autorità: come ad esempio il prezzo massimo dell'olio combustibile o le tariffe telefoniche, o il prezzo del cemento. Naturalmente il Comitato centrale dei prezzi (il C.I.P.) rivede questi prezzi periodicamente, per tenere conto delle mutate condizioni di costo; e d'altra parte -di solito- si tratta di prezzi massimi, e cioè di prezzi che nelle contrattazioni non possono essere superati, non di prezzi minimi e massimi e cioè di prezzi al di sotto dei quali non è lecito scendere, è al di sotto dei quali è proibito salire. Così anche a prescindere dalle revisioni attuate dal C.I.P. il prezzo può fluttuare.



In un caso del genere, la spesa che era in origine particolarmente fissa diventa variabile.

Possiamo concludere osservando che in linea generale le spese per inputs diversi da quelli di personale hanno una dinamica maggiore per due ragioni:

- a) i contratti che esse riguardano sono contratti più facilmente soggetti a variazioni che non -almeno nei nostri ordinamenti- i rapporti relativi al personale i quali vengono definiti con una particolare situazione di stabilità.
- b) mentre le spese per il personale, per quanto riguarda il potere di acquisto, sono legate al livello generale dei prezzi, le spese per i singoli fattori diversi da quello "personale" sono legate alla dinamica dei singoli prezzi ed è ovvio che la dinamica dei singoli prezzi è molto maggiore di quella del livello di tutti i prezzi perchè il livello generale dei prezzi singoli in cui varie tendenze opposte spesso si compensano.

5. Da quanto si è detto risulta facile capire come sia molto significativa la distinzione degli inputs in questi due gruppi: spese per il personale e altre spese.  
Oggi in Stati come quello Italiano le spese per il personale sono una classe estremamente importante dal punto di vista qualitativo, costituendo circa il 30% del bilancio dello Stato. Le spese per il personale dello Stato costituiscono dunque un elemento di enorme rigidità, in termini monetari, mentre non lo sono, nel breve andare in termini reali. Queste spese sono l'apporto "diretto" del lavoro nel campo dei servizi pubblici gratuiti. Ma questo non è tutto il lavoro congelato nella spesa pubblica; c'è una enorme quantità ulteriore che deriva dalla prestazione di servizi di terzi che non figura come spesa per il personale nel bilancio della spesa pubblica, ma come spesa per l'acquisto di servizi. Se si aggiungesse alle spese per il personale, la spesa per l'acquisto dei servizi in cui il fattore lavoro rientra in modo preponderante ed immediato, la percentuale di inputs di lavoro della spesa pubblica crescerebbe ancora.

6. Possiamo ora mettere in risalto il contributo più caratteristico e nello stesso tempo più distinto rispetto al settore dell'economia privata che la Pubblica Amministrazione dà al reddito nazionale. L'acquisto di beni e di servizi da parte della pubblica amministrazione costituisce un modo con la cui pubblica amministrazione entra direttamente nell'economia privata perchè questi acquisti di beni e servizi comportano l'ottenimento di prodotti che sono realizzati nella sfera dell'economia di mercato. Gli acquisti di fattori rappresentati dalle spese per il personale non comportano un collegamento di questo genere: essi difatti incidono immediatamente sul mercato complessivo solo nei limiti in cui il fattore lavoro è un fattore scarso, ed in cui l'acquisizione da parte della pubblica amministrazione di adetti per questo servizio provoca una diminuzione delle possibilità di occupazione per gli altri settori. A parte questo collegamento immediato, naturalmente, vi è sempre quello derivante dal fatto che il pagamento a questi fattori, come il pagamento a qualsiasi altro fattore, immette nella disponibilità di privare cittadini -(i pubblici funzionari nel caso di spese per il personale, gli imprenditori che offrono beni e servizi vari nel caso di acquisto di fattori diversi) + reddito del quale essi possono disporre. Questo pagamento avrà quindi una serie di conseguenze successive sul sistema economico. Ma rimane fermo il fatto fondamentale che prima abbiamo enunciato, e cioè che la spesa dello stato per il fattore lavoro, è una spesa che non pone l'attività della pubblica amministrazione in connessione immediata con quella del settore di mercato.

Questo punto che ha rilevanti implicazioni dal punto di vista degli effetti economici della spesa pubblica, è molto importante anche dal punto di vista che principalmente ci interessa qui e cioè dal punto di vista della contabilità nazionale. Sotto questo profilo noi possiamo osservare questa differenza fondamentale tra la valutazione dei beni e servizi che la amministrazione acquista dal settore privato ed il fattore lavoro che essa direttamente si procura.

Nel caso di fattore lavoro l'unico modo per fare la valutazione è dato da quello che la pubblica amministrazione per esso paga, consistente nella retribuzione ai pubblici dipendenti e nelle frange a ciò connesse.

Questo si può ritenere che sia il lavoro del fattore

lavoro impiegato direttamente dal governo. Naturalmente questo modo di agire può lasciare molto insoddisfatti, perchè si può arrivare al paradosso che aumenta il valore dei servizi della pubblica amministrazione - e per conseguenza aumenta il reddito nazionale - quando aumentano gli stipendi dei pubblici funzionari. L'aumento reale degli stipendi ai funzionari, quando sia misurato in moneta omogenea, avente lo stesso potere di acquisto, cioè con un sistema che tiene conto del diverso valore nominale della moneta, significa che il fattore lavoro è valutato di più. Questo comporta che la loro prestazione nel reddito nazionale ha maggior valore, quando si fanno le valutazioni dal punto di vista dei criteri di "costo". L'aumento delle retribuzioni muovendo da questo punto di vista del "costo" comporta un aumento del reddito nazionale. Come si diceva ciò può apparire abbastanza paradossale perchè è ovvio che se lo stesso servizio pubblico di prima è reso dalle stesse persone - (ad esempio lo stesso numero di guardie municipali che regolano allo stesso modo il traffico) - i cittadini non godono di maggior benessere solo perchè le guardie municipali sono pagate di più. Però anche se questo rilievo è fondato nella sostanza, resta il fatto che, se si vuole adottare un sistema che permetta di sommare gli apporti di questi settori di attività pubblica col reddito del settore di mercato, è cioè un sistema che consenta di inserire questi servizi del reddito nazionale totale, non vi è, praticamente, altra soluzione.

Qualsiasi diversa valutazione sarebbe arbitraria, non resta che ricorrere a questa, che è - per lo meno - oggettiva, indipendente cioè dall'arbitrio del rilevatore. Il caso è un po' diverso per gli altri tipi di inputs e cioè per quelli di prodotti acquistati dal settore privato. Anche qui è sempre vero che la valutazione "costo" della attività che lo Stato svolge è ancora

una valutazione che non bada al rendimento della spesa pubblica: questo in termini di valori monetari - come abbiamo visto - non si può misurare, poichè il settore si conclude con erogazioni gratuite. Non si può così dire quanto il cittadino consumatore dei servizi pubblici gratuiti sarebbe disposto a pagare per quel servizio in effetti, mancando per definizione una domanda specifica privata. L'unico riferimento monetario, dunque, anche qui è il costo che lo Stato sostiene. La stima "al costo" è una strada obbligata, se si vuole una somma del reddito nazionale totale in cui entri anche questa parte della attività dello stato e se in conseguenza si vuole una misura monetaria in questa attività. C'è però qui una notevole differenza rispetto alla situazione che riguarda l'input di lavoro. Qui il "costo" non è più il costo delle retribuzioni, è il costo di acquisto di "prodotti" dal settore privato. Questo, che per lo stato si configura come "costo di acquisto" di prodotti, è in realtà il prezzo ossia il valore di mercato di quei prodotti. Si tratta di beni o servizi che vengono venduti sul mercato dal settore privato, e l'acquirente è la pubblica amministrazione. La valutazione al "costo di acquisto" sostenuto dalla pubblica amministrazione, equivale a valutare questa parte dei suoi inputs ai "prezzi di mercato", e cioè alla valutazione che per tutto il resto del reddito nazionale si dà, normalmente, quando esso è espresso come la somma dei consumi e degli investimenti ai loro prezzi di mercato.

Anche in questo caso un aumento di prezzi di alcuni prodotti comporta - immediatamente - un aumento della loro valutazione nel reddito nazionale: quindi un aumento del reddito nazionale misurato in termini monetari. Ma questi aumenti di prezzo si ripercuotono spesso sull'indice ufficiale del livello generale dei prezzi, e perciò questo risulta maggiore. Così il maggior reddito nazionale monetario, viene per essere comparabile con quello di altri anni deflazionato con un

indice dei prezzi più alto.

Naturalmente non sempre la variazione di un singolo prezzo, con una stessa percentuale si riflette nel l' indice del livello generale dei prezzi: cambiamento sempre, una serie di elementi che possono insieme indurre a considerare la situazione con maggior fiducia.

Innanzitutto per una grande parte di questi inputs il prezzo è determinato non dallo Stato soltanto ma dal complesso di acquirenti, fra i quali lo Stato rientra; quindi l'aumento di valutazione proviene da parte del mercato nel suo complesso e non da parte dell'operatore pubblica amministrazione singolarmente preso. Per es. tutti i materiali che lo Stato si procura per arredare le scuole sono materiali che normalmente fanno parte di un settore di industria - quello dell'arredamento - nel quale anche se non proprio per prodotti esattamente identici, vi è tuttavia un ampio mercato per una massa di prodotti abbastanza simili: le sedie, i tavoli sono venduti un po' da tutti. Così il materiale di cancelleria delle pubbliche amministrazioni è un materiale che, sul mercato, è comprato un po' da tutti. In altri casi non si danno evidentemente - queste condizioni: ci sono come abbiamo visto ampiamente nel capitolo introduttivo - degli oggetti che sono comprati unicamente dallo Stato, per i quali lo Stato è "colui che fa il prezzo". Ad es. quando lo Stato compera corazzate e missili è evidente che questo tipo di beni ha un solo acquirente o pochi acquirenti e cioè pochi stati. Per questi beni si può riprodurre qualcosa di simile a quel che si pone per il caso dei pubblici funzionari. Ma c'è ancora una differenza importante, consistente nel fatto che, per i pubblici funzionari, non esiste alcun criterio per commisurare la retribuzione ad un "costo di produzione" dei loro servizi: come per es. la fatica psichica di fare il lavoro e la "rinuncia ad altre soddisfazioni" che essa comporta. Viceversa per i prodotti che i privati forniscono allo stato si può adottare il criterio di commisurare il pagamento dallo Stato al costo di produzione. Con questo non si vuole affermare che non vi siano disonestà, differenza di va-

lutazione, sperperi da parte della pubblica amministrazione, ingiustizie, etc. nelle forniture di servizi fatti beni, si vuole solo affermare che, comunque, esiste una differenza di fondo molto considerevole tra il caso in cui lo Stato deve acquistare un oggetto per produrre il quale occorrono dei processi produttivi o deve semplicemente procurarsi dei servizi personali. In questo ultimo caso siamo di fronte ad una valutazione che è in larga misura soggettiva del costo del servizio, che dipende da quello che si vuole pagare la forza lavoro di quei soggetti. Nell'altro caso viceversa siamo di fronte ad una valutazione che si può fondare, come punto di partenza, sul costo di produzione. Non c'è dubbio che il costo di produzione di una corazzata è un qualche cosa che almeno in certi limiti si può misurare laddove il costo intrinseco dei servizi di un vigile urbano non si può misurare se non in unità di lavoro: ma quale retribuzione tocca "obbiettivamente" per tale la voce, in termini di costo? A questo naturalmente si potrebbe obiettare che il costo di produzione si risolve in definitiva a ben guardare in un costo per il fattore lavoro, perché coloro che fabbricano corazzate sono operai e gli impianti che si adoperano per costruire le varie parti della corazzata sono impianti che furono fabbricati da operai. Ben sappiamo che tutto quanto deriva in ultima analisi dal lavoro. Però il fatto fondamentale è che il lavoro rientra nella costruzione di una corazzata attraverso una serie di transazioni di mercato, a cui lo operatore pubblico (1) è estraneo: i torni, le gru che vengono usati per la costruzione della corazzata sono sì dei

(1) Con questo termine ci si riferisce qui all'operatore che fa "servizi pubblici" gratuiti e non anche alle "imprese pubbliche" le quali operano sul mercato.

coaguli di lavoro del passato perchè rappresentano uno sforzo lavorativo di coloro che hanno creato questi attrezzi, ma il loro valore dipende dalle transazioni di mercato che oggi determinano il mercato per questi beni. E così via per tutti i processi produttivi in questione. In definitiva nel caso dei materiali, lo Stato acquista qualcosa che viene apprezzato sul mercato e quindi che ha un suo valore di mercato, che ha un valore omogeneo col resto dei valori dell'economia di mercato. Viceversa nel caso dell'input di forze lavoro per servizi personali, lo Stato è un acquirente che compra una forza lavoro e quindi che non si connette direttamente al meccanismo di mercato. Sicchè la valutazione del "costo" di tale input non rientra in questo meccanismo.

Ciò dal punto di vista della contabilità nazionale è un fatto molto importante: sappiamo, così nei due casiquali significati dare alle cifre del costo.

Passiamo ora alla classificazione delle spese pubbliche secondo il tipo di "output" cioè secondo il tipo di prodotto, per passare poi alle classificazioni che tengono conto contemporaneamente del lato del prodotto e di quello dei fattori.

Sul lato dei prodotti una distinzione che viene subito in rilievo e che tende a combaciare con quella sul lato dei fattori, è quella tra beni e servizi, intendendosi per beni, la fornitura di opere o di altri oggetti che sono dotati di una entità materiale, e per servizi la fornitura di attività di carattere personale. Se vogliamo fare degli esempi, le spese per opere come quella per la costruzione delle strade sono spese per beni e le spese per la pulizia spese per servizi. Converrà subito notare che questa distinzione tra spese per beni e per servizi non è del tutto netta perchè ci sono certe spese nelle quali

è difficile separare il bene ed il servizio. Ad es. se supponiamo che il traffico sia regolato da un vigile con l'aiuto del semaforo, questa è una spesa per un servizio, che è quello di questo soggetto, che nello stesso tempo è affiancato dall'impiego di un bene. Evidentemente questa distinzione riguardante la natura delle prestazioni effettuate non è sempre in concreto possibile effettuarla completamente: vi sono parecchi casi misti, variamente intermedi fra le due ipotesi pure.

Nessun servizio oramai, oggi, viene svolto senza che vi sia un pure minimo ammontare di strumenti. E' d'altra parte tutte le offerte di beni comportano in qualche servizio personale, che coopera al processo stesso di offerta. (1)

Si deve poi aggiungere una ulteriore osservazione che è ben nota ai cultori della teoria del capitale e del reddito: qualsiasi bene può essere considerato sotto il profilo della sua qualità di bene, quando il suo uso consiste nella distruzione di una parte del bene stesso (come nel caso del bene "pane" il cui uso consiste nel mangiarlo) e sotto il profilo di fonte di servizi che esso rende, quando il bene in questione non viene utilizzato mediante la sua distruzione, ma mediante il suo uso, per ricavarne cioè dei servizi - *salva rerum substantia* - (così il bene automobile fornisce

(1) Bisogna però fare attenzione a non confondere il lavoro che è impiegato per offrire il bene e quello che è impiegato per produrlo. Solo nel primo caso si può dire che, "accanto" al bene, vi è la prestazione di cui servizio. Nel secondo si deve solo dire che "prima" della creazione del bene vi è stato un lavoro: ciò che è sempre vero, perchè tutto in ultima analisi deriva dal lavoro (sebbene per la produzione altamente automatica di certi beni, la erogazione "prestazione" di lavoro sia ridotta al minimo).



dei servizi di trasporto.) Dobbiamo quindi tenere ben presente che quando distinguiamo le due grandi classi di spese pubbliche dal punto di vista del prodotto, in beni ed in servizi, in realtà vogliamo distinguere i beni o servizi derivanti da beni dai puri servizi e cioè dai servizi di carattere personale dietro i quali non c'è alcun bene.

6. Fatta questa suddivisione generale, possiamo farne una quantità di altre, relative alla natura fisica, merceologica dei beni che sono forniti. Potremo così cominciare a fare la distinzione tra i beni di carattere immobiliare (case e terreni) e mobiliare; quella tra i beni durevoli di lunga durata e i beni a logorio più rapido (da un lato ponendo per esempio, ancora le case e dall'altro il vestiario). Queste distinzioni sono perfettamente possibili per la spesa pubblica così per gli impieghi privati di ricchezza.

All'interno delle classi di beni così individuate, potremo fare ulteriori classificazioni fondate sulle caratteristiche merceologiche; queste danno una certa indicazione, sia pure imprecisa del tipo di vantaggio che la spesa pubblica può fornire, ed altresì del tipo di effetto che la spesa pubblica può avere sulla domanda globale del sistema economico. Prendendo ad esempio la classe dei beni immobili, si può fare una lunga classificazione di spese pubbliche a secondo del tipo di prodotto ottenuto (ad es. lo Stato ha speso tanto in costruzione di strade, di scuole, di ospedali oppure in termini fisici, lo stato ha fatto tot km. di strade, tot aule e tot posti letto di ospedale. Ciò serve ad indicare, sia pure in prima approssimazione il vantaggio acquisito con quella spesa pubblica e le sue conseguenze precise sulla domanda globale.

Analizzando la classificazione merceologica dei beni prodotti si può anche cercare di dare certi giudizi di

produttività della spesa pubblica che naturalmente presuppongono a una serie di giudizi etico-politici di base, ma che - comunque - poste queste premesse, possono svolgersi abbastanza fruttuosamente. Ad es. chi leggesse nei bilanci uno stanziamento cospicuo per spese per certi beni che sembrano soddisfare a suo giudizio i bisogni meno urgenti o addirittura futili rispetto ad altri beni, può dare un giudizio negativo sull'impiego della spesa pubblica; chi vedesse che c'è una grande quantità di spese per palestre e stadi in confronto ad una quantità scarsa di spese per le scuole, potrebbe pronunziare un giudizio critico sulla qualificazione della spesa. Chi vedesse che il governo fa un enorme quantità di spese per carri armati e missili e che si occupa pochissimo del benessere della popolazione perchè fa poco in termini di ospedali, fognature, case popolari etc. può trarre da questo determinate illazioni. E via dicendo.

Sul problema del significato delle varie attività di spesa pubblica ritorneremo ancora dal punto di vista di distinzioni più raffinate: cioè di quelle che si fanno oggi, col sistema delle così dette classificazioni funzionali delle spese pubbliche. Una volta questo tipo di distinzione non c'era; il modo prevalente per giudicare il significato della spesa pubblica era quello della distinzione merceologica tra i prodotti e i fattori produttivi; quest'ultimo riferimento, naturalmente, come sintomo della natura dei prodotti. Fermiamoci ora su una di queste formulazioni.

Abbiamo detto prima che, spesso, nel bilancio della spesa pubblica di uno stato le spese per il personale superano il 30% della erogazione globale; questa è una cifra che certamente fa impressione. Ciò spesso sollecita un giudizio negativo sulla utilità della spesa pubblica, perchè si tende a presumere che la spesa per il personale corrisponda ad un tipo di prodotto (cioè

servizi di carattere personale non è così utile o addirittura è disutile in confronto ad altri tipi di prodotto, cioè beni materiali, perché si suppone che si tratti di "burocrazia". Quando si constata che c'è questa elevata immissione di fattori lavoro e cioè di spesa per il personale, si trae una impressione sulla qualità del prodotto, cioè sulla prevalenza sulla spesa pubblica come prodotto della voce servizi rispetto a quella beni, e si tende ad immaginare che la prevalenza della voce servizi implichi prevalenza delle spese burocratiche. Si pensa spesso infatti che le spese burocratiche non creano una qualche ricchezza, ma sono spese che al massimo servono per amministrare la ricchezza creata in altri settori del sistema economico, oppure addirittura per intralciarla. Ma è un giudizio piuttosto approssimativo: gli insegnanti, i medici e gli infermieri dipendenti dello Stato sono classificabili come burocrati? Comunque, in questo giudizio c'è una reminiscenza ideologica che si può collegare a concetti che erano molto sviluppati in una certa polemica dei fisiocrati, secondo la quale si tendeva a dichiarare come "in produttive" tutte le spese che avvenissero nel "circuito nazionale economico", e le quali non si riferissero direttamente ai prodotti del suolo o a loro trasformazioni. Questi economisti chiamavano classe sterile quella che oggi noi chiamiamo settore terziario, cioè il settore dei servizi di carattere personale (i più restrittivi annoveravano nella classe sterile anche i prodotti del settore "secondario" cioè delle industrie).

La posizione fisiocratica in questione a parte la complessità di interpretazione, racchiude delle esagerazioni e delle ingenuità, ma anche un nocciolo di senso comune. A un certo punto queste impostazioni polemiche si rilevano, -- comunque, fragili: è chiaro che i medici non possono essere posti

classe sterile, con lo stesso significato con cui lo possono essere, ad es., senza tema di offendere nessuno, gli avvocati che assistono i contadini che litigano per i confini dei propri fondi. Difatti i medici compiono un servizio rilevante dal punto di vista materiale. Ora i fisiocrati prendono come punto di partenza proprio il dato fisico, materiale.

Ma i medici, che come abbiamo detto, appartengono al settore terziario, danno un contributo alla ricchezza materiale: senza i medici ci sarebbero di contadini che muoiono, così come senza i veterinari ci sarebbe del bestiame che perisce.

Si può ammettere però che in servizi come quelli degli avvocati, non abbiamo lo stesso grado di produttività di altri servizi e questo, beninteso, non per una colpa soggettiva degli avvocati, ma per il fatto che se la gente non litigasse non vi sarebbe questo tipo di servizio, che non deriva da un bisogno oggettivo ma da una incapacità ad organizzare bene i rapporti sociali.

C'è dunque, si diceva, in questa polemica di sapore fisiocratico una esagerazione, e c'è anche un aspetto ideologico che può essere discutibile: quello di considerare i bisogni in modo materialistico anziché soggettivistico. Nella considerazione di tipo fisiocratico, vi è, in fondo, l'idea che l'economista sappia cosa la gente deve fare per il suo bene e che questo suo bene riguardi fatti materiali. Oggi spesso si preferisce affermare che gli economisti devono preoccuparsi di quello che la gente vuole, non solo di quello che alla gente oggettivamente "serve" o fa "bene".

Nell'impostazione soggettivistica - se la gente ad es. è litigiosa e decide che vuole litigare nei tribunali -

fa parte del reddito nazionale, anche la soddisfazione del bisogno della litigiosità, così come la soddisfazione del bisogno del senso di sicurezza che viene attuata mediante le forze di polizia. L'economista in questa impostazione si mantiene neutrale: registra bisogni e soddisfazioni e li misura: ma non li sottopone a un giudizio di merito per vedere se registrare o meno.

Naturalmente seguendo la impostazione "neutrale" al suo massimo limite ci si accorge che i fisiocrati avevano ragione in un qualche misura, anche se sarebbe difficile determinare in che cosa avessero ragione. Certo si è che affermare che il benessere è cresciuto perchè sono aumentate le liti in tribunale, dovute all'incremento dell'abitudine di non eseguire i contratti è una cosa che suona un po' ostica al senso comune, anche per chi accetta che, nel misurare il prodotto nazionale, assieme ai beni si mettono servizi, e assieme ai beni gratuiti del settore pubblico (es. strade) si mettono i servizi pubblici di carattere personale. Anche se - accogliendo il metodo neutrale - dobbiamo dire che ad un poliziotto in più corrisponde un servizio personale in più e che se prima costui era disoccupato o se non faceva ancora parte della forza di lavoro, c'è un aumento del reddito nazionale pari a questa nuova unità, finire il discorso qui, ci lascia un poco perplessi perchè sembra che queste spese non diano una "vera soddisfazione" come le altre. Il nostro "registrare" nella sua apparenza di neutralità, rischia di rivelarsi infido.

Qualcuno si cava dall'impaccio sostenendo che queste sono spese di carattere intermedio, cioè che non hanno un uso finale, ma strumentale e, poichè servono per la soddisfazione di tutti gli altri bisogni e ne argomenta che esse vanno perciò escluse dal reddito nazio-

nale, nel quale si devono calcolare solo i prodotti finiti o gli investimenti disponibili per creare negli anni venire nuovi prodotti finiti, ma non anche i beni intermedi che, nell'anno di cui si misura il reddito, concorsero a creare i beni finiti o gli investimenti.

Nel reddito nazionale dell'anno 1 si includeranno tutte le pezze di tessuto prodotte e vendute in quello anno; ma non anche i filati che entrano in tali pezzi di tessuto, perchè ciò comporterebbe di contare due volte la stessa cosa: il bene intermedio che è entrato nel tessuto è già compreso nel valore di questo, non si può calcolarlo ancora. Solo i filati che alla fine dell'anno, rimangono in maggioranza, possono essere inclusi nel prodotto nazionale dell'anno; nella voce investimento in capitale circolante. Naturalmente, l'anno dopo, dal lavoro dei tessuti fatti con quei filati andrà tolta una voce di "consumo di capitale circolante dei filati" per arrivare alla produzione di quel settore, nell'anno 2. (1).

È ovvio che, anzichè calcolare il valore dei beni finiti e trascurare quello dei beni intermedi, si può anche sommare il valore dei beni finiti depurato dai beni intermedi che li compongono e poi sommarvi quello dei beni intermedi; è quel che si fa col metodo del "valore aggiunto" di cui più avanti si dirà. L'essenziale è che i beni intermedi non vanno "contati due volte" ma una sola.

---

(1) Ovviamente se certi tessuti sono usati per fabbricare abiti che vengono venduti dalle imprese, non si potranno contare, nel prodotto, e gli abiti e i tessuti fatti: quello che si è detto sopra nel rapporto filati - tessuti può essere applicato anche alla relazione tessuti-abiti fatti; (come a ogni altra relazione fra beni intermedi e beni finali.)

Ma la tesi che le spese per la polizia, la difesa etc. siano beni intermedi poggia su basi assai superficiali in quanto essa si limita a partire dal rilievo, che questo tipo di spese permette la soddisfazione di altri bisogni. E' ovvio che sotto questo profilo, anche la spesa per mangiare è una spesa che rientra nei beni intermedi perchè permette la soddisfazione di altri bisogni, in quanto solo la gente che ha mangiato, può studiare o lavorare. Sotto questo profilo, anche la soddisfazione del bisogno mangiare è una soddisfazione che può essere definita strumentale e quindi essere classificata nella classe dei beni intermedi, così come l'ordine pubblico.

In definitiva, tranne certi tipi di bisogni i quali appartengono al novero delle spese scarsamente necessarie - ed anche per questi in modo assai discutibili si può dire che tutti gli altri si condizionano a vicenda. Così si può affermare che le spese per le vacanze sono utili perchè la gente si riposi e quindi possa lavorare meglio, soddisfacendo ai vari bisogni cui, con questo lavoro, attende. Il tentativo di affermare che le spese per la pubblica sicurezza non debbono entrare nel prodotto nazionale, non per la loro natura burocratica, ma perchè sono spese di carattere intermedio, fatto sulla base dell'argomento che esse servono a soddisfare altri bisogni, fallisce, perchè in verità tutta la realtà economica è un assieme di soddisfazioni di bisogni che si tengono l'una con l'altra.

La classe dei beni intermedi, in realtà, nel settore di mercato, viene individuata con altri criteri e con un diverso fondamento.

I filati entrano nel "valore" ossia nel costo di produzione e quindi nel prezzo di mercato dei tessuti. Quando si calcolano i valori dei tessuti, i filati sono già inclusi, perchè il loro prezzo è basato (con un margine

più o meno ampio) su un costo, di cui i tessuti sono una componente. Non si tratta solo di un generico legame di strumentalità fra bisogni, si tratta del legame specifico che si istituisce nel processo di produzione e si traduce in costi.

Se adottiamo questo concetto di considerare beni intermedi da escludere dal computo per evitare doppio calcolo - quelli che sono già inclusi nel "costo", allora è chiaro che non possiamo denominare beni intermedi nessuno dei servizi pubblici gratuiti, perchè questi non fanno parte del costo della produzione privata: per definizione ne sono esclusi, essendo gratuiti.

Le imposte, è vero, quando si incorporano nei costi di produzione, li rincarano e entrano nel valore dei prodotti: ma questo vuole solo dire che bisognerebbe escludere certe imposte dal valore del prodotto e non una classe di servizi pubblici gratuiti, che può essere finanziata con le imposte più svariate e che non corrisponde certo, unicamente, a un tipo di imposte piuttosto che un altro. Il vero motivo per cui ci ripugna il mettere assieme le spese per la pubblica sicurezza nel reddito nazionale con il resto del prodotto nazionale, consiste nel fatto che in realtà, abbiamo in noi stessi, un giudizio di merito di carattere storico etico-politico sul bisogno in questione, e non un giudizio economico sul tipo di attività che serve a soddisfarlo. In base a quel giudizio di merito etico-politico mentre siamo disposti a considerare come "naturali" certi bisogni che, per così dire, non dipendono da "cattiva volontà dell'uomo" (quello di sfamarsi, di ripararsi dal freddo,) ma piuttosto da circostanze oggettive, naturali, da leggi di natura che non si può fare a meno di soddisfare e nella soddisfazione raffinata delle quali, la natura umana si esercita "positivamente", questo stesso giudizio evidentemente non siamo disposti a darlo per altri bisogni poichè questi sono una



manifestazione di una insufficienza da parte dei soggetti nel vivere e nell'organizzarsi collettivamente. Così il bisogno di pubblica sicurezza per eccesso di delinquenza e il bisogno di difesa nei rapporti internazionali. E' chiaro che questo ultimo bisogno non ci sarebbe se la gente fosse in grado di fidarsi e di vivere in pace. Non è questo dunque, un bisogno che come gli altri possa essere considerato naturale. E' un bisogno che sembra derivare da un qualche "difetto": l'aumento di queste spese, è causato di solito da un peggioramento soggettivo negli animi o nelle volontà umane. Ecco allora che facendo il ragionamento di carattere storico-etico-politico, sembra difficile considerare la soddisfazione di questo tipo di bisogni come un aumento del reddito: in realtà si tende a considerare l'emergere di questo bisogno come una diminuzione del benessere, come un peggioramento rispetto alla situazione preesistente. Le spese per la difesa sotto questo punto di vista, non debbono quindi essere considerate come un aumento del reddito del paese, ma come una compensazione di quel peggioramento.

Per fare una analogia, consideriamo il caso preso dall'economia privata di un cittadino che riceve l'indennizzo da una assicurazione per uno scontro che ha avuto con la sua automobile. E' chiaro che costui quando riceve quella somma di denaro della assicurazione, ha un aumento di reddito; ma questo aumento è tale solo se noi consideriamo la sua situazione in confronto a quella che era un'ora prima che ricevesse il pagamento dell'indennizzo. Se noi però consideriamo la situazione quale era prima dell'infortunio, non si avrà un aumento di reddito perchè l'infortunio può avere determinato un danno. Il successivo aumento di reddito è quindi tale calcolo consueto del reddito nazionale le riparazioni per i danni alle cose, provocate dagli infortuni

automobilistici, sono inclusi nel reddito nazionale, se riguardano i mezzi di uso. Ne sono esclusi solo se riguardano veicoli adibiti a scopo produttivo; e i servizi medici che curano gli infortuni sono trattati nello stesso modo.

Ciò può essere molto discutibile, perchè non è che il benessere aumenti: quando i meccanici lavorano ad aggiustare carrozzerie di auto e chirurghi a sistemare arti messi fuori uso dagli scontri; questi ~~sono~~ riparazioni di danni. Ma poichè questi danni non li provocano i processi di produzione, le attività per ripararvi sono poste "consumi". Allo stesso modo si mettono nel reddito nazionale quelle somme che vengono spese dal governo per quei beni come quelli della difesa che riparano o prevengono un evento dannoso non causato (direttamente) dai processi di produzione. Se le riparazioni e le prevenzioni dei danni non appaiono come aggiunte al reddito dovrebbero essere escluse dal reddito nazionale le spese per la difesa, la giustizia, l'ordine pubblico, non già in base al fatto che siano spese di carattere intermedio o tantomeno in base al fatto che siano spese per il personale, ma in base al fatto che sono spese che servono a compensare o a prevenire una diminuzione nel benessere. Naturalmente questo dipende dalla convenzione che si adotta sul modo di definire il reddito nazionale. Tutto sommato, quel che soprattutto importa chiarire è che il reddito nazionale calcolato nell'uso comune non è sempre inivocabilmente un indicatore di benessere. Fermiamoci ancora sulla relazione fra reddito e benessere a cui sopra ci siamo avvicinati. E' evidente che tutti i bisogni determinano, in certo senso, una situazione penosa. Il bisogno del mangiare è preceduto dalla sensazione della fame, quello del bere dalla sete, quello del vestirsi dal freddo. Tutti i bisogni nascono da una situazione penosa. Adottando un punto di vista am-

pic di stato penoso, si potrebbe quindi affermare che nessun tipo di spesa può essere escluso dal reddito nazionale, neanche le spese per la difesa, in considerazione del fatto che esse servono per ovviare ad una diminuzione di benessere derivante da uno stato penoso che si era determinato, perchè se non ci fossero gli stimoli consistenti negli stati penosi allora non ci sarebbe nemmeno attività economica.

Questa obiezione ha certamente un peso. Ma ad essa si può ancora replicare che quando si diceva che si debbono escludere dal calcolo del reddito certe spese che servono non già ad incrementare il benessere, ma ad impedire delle diminuzioni derivanti da danni effettivi o temuti, non si voleva fare riferimento al fatto che la insicurezza nazionale, lo scontro di auto siano una situazione penosa come lo è la fame. Si voleva, con questa affermazione, sostenere che mentre la fame, le sete, sono dei desideri naturali, e comunque elementi che non dipendono da particolari circostanze dell'organizzazione sociale, e che, soddisfacendole, si realizza la natura umana - viceversa la sicurezza internazionale, il disordine interno sono elementi di carattere non naturale che tendono alla distruzione degli uomini e delle loro cose. Considerare la natura dell'uomo come "pacifica" e non "bellicosa" e la guerra come un "disturbo" e un buon pasto come un fatto positivo implica ovviamente certi giudizi storico-etico-politici. Ma non si tratta di discorsi privi di senso.

Anche in un apprezzamento prudente ci si può immaginare un certo minimum, di liti, scontri etc. derivanti dalla intensità della vita: ma al di sopra di quel minimum, non sembra onestamente possibile tralasciare un giudizio di imperfezione.

A quel punto, siamo di fronte a qualcosa che non segue

la natura umana, ma che indica una insufficienza della vita sociale: è come quando una macchina nuova continua ad avere guasti. E' ovvio che ci deve essere in essa qualche difetto di costruzione o di montaggio. Quale è il minimum normale? E' difficile dirlo. Ma di questo ordine di riflessioni non ci si può sbarazzare con l'argomento che tutti i bisogni derivano da una insoddisfazione o da una situazione penosa o da uno stato di disagio. Si può al massimo rispondere che non sembra praticamente possibile ed opportuno operare questa linea distintiva tra bisogni buoni o cattivi, cioè bisogni che si dovrebbero e potrebbero eliminare e bisogni che sembra normale soddisfare; o che si è d'accordo sui giudizi di valore. Allora si accetterà la valutazione "neutrale" del reddito nazionale, ma con la piena coscienza delle sue limitazioni quale metro di benessere e della necessità di sceverare le varie componenti per accompagnare il dato sintetico con osservazioni analitiche.

Non si può neppure negare che la gente comune e gli uomini politici che discutono i bilanci, o gli storici che fanno il confronto tra le spese pubbliche dei vari paesi per cercare di individuare il benessere, hanno in mente considerazioni come quella che noi abbiamo fatto, sopra: noi tutti siamo disposti a considerarle molto importanti pur nell'arbitrio delle loro basi. La contabilità nazionale è al servizio di questi dibattiti. Conviene aggiungere che per quanto opinabili siano questi ragionamenti, essi hanno erplomeno un frutto, per l'economista, di incoraggiando nell'analisi. Anche chi volesse affermare che tutte queste spese hanno pari titoli per entrare nel reddito nazionale, dovrebbe perlomeno preoccuparsi di distinguere l'una e l'altra spesa, poichè sebbene vi entrino allo stesso titolo, ciascuna ha un diverso significato. L'economista deve sapere sommare, ma deve sapere anche dividere, distinguere. Il discorso che ora abbiamo fatto era partito dalla natura dei prodotti o la natura dei servizi. Ma esso tende ad allargarsi ad un nuovo tipo di considerazioni, quello delle "funzioni" della spesa pubblica. Costituisce quindi una anticipazione rispetto al discorso sulla classificazione funzionale delle spese pubbliche, anche se lo si può fare badando agli aspetti "fisici" dei prodotti o dei fattori produttivi.

9. Possiamo ora considerare i conti in cui si combinano i fattori e i prodotti della spesa pubblica.

Possiamo fare dei conti delle spese dello Stato o degli Enti locali o dei conti consolidati dall'operatore pubblico facendo bilanci a doppia partita, così come fanno le aziende nella loro contabilità, segnando da un lato l'attivo e dall'altro il passivo.

Occupiamoci prima dei conti "elementari" vedremo poi i "consolidati". Per lo Stato possiamo presentare un conto a due partite: su un lato la partita di spese che lo Stato sostiene per procurarsi i fattori, sull'altro la partita degli "output" o dei risultati utili che lo Stato ottiene con quei fattori e che naturalmente bilancia dal punto di vista delle spese. Avremo una parte di "trasformazioni": cioè vere e proprie produzioni in cui i fattori sono diversi fisicamente dai prodotti (in questo consiste, in termini elementari il produrre: nel trasformare) e una parte di "trasferimenti" cioè più passaggi di risorse ove input e output sono eguali.

Possiamo ulteriormente distinguere un conto corrente ed un conto di capitale, distinguendo gli output che hanno un valore di capitale da quelli che hanno un valore di beni correnti, pur con tutte le avvertenze metodologiche che abbiamo fatto in precedenza (1). Cominciando dai fattori, ne possiamo presentare la classificazione o in base ad una nomenclatura puramente merceologica, cioè indicando l'assieme delle spese per fattori

---

(1) Si potrebbe anche tentare di presentare un quadro fattori - prodotti in cui la distinzione fra "conto di capitale" e "conto delle spese correnti" è fatta considerando non la natura capitalistica o meno del prodotto, ma quella dei fattori.

con voci come "personale, acquisto di beni" e così via; oppure con una nomenclatura che sostanzialmente indica le cose anche prendendole da un punto di vista diverso: non il nome del fattore, la classe a cui il fattore appartiene, ma, la denominazione del pagamento che al fattore si fa.

Un esempio ci aiuterà a chiarire questo. Noi possiamo dire "spese per personale" e "spese per salari e stipendi". E' chiaro che il dire "spese per salari o stipendi" vuol semplicemente significare "pagamenti che si fanno per il fattore lavoro. Così l'uso di capitale mobiliare noi possiamo indicarlo con "uso di capitale mobiliare", ma possiamo anche chiamarlo "interessi", perchè per tale capitale si pagano gli interessi.

Spesso si adotta una via mista, cioè alcune voci si chiamano col nome del fattore ed altre con quella del pagamento a seconda di quello che è maggiormente nell'uso. Così nella contabilità nazionale ufficiale italiana abbiamo una distinzione siffatta: a) salari, b) interessi, c) beni e servizi. E' chiaro che questa dal punto di vista della nomenclatura è una distinzione non perfettamente omogenea perchè la voce "salari" significa "compensi per il personale"; la voce "interessi", indica i compensi per il capitale mobiliare, mentre la voce "beni e servizi" non vuol dire più compensi, è il nome di un fattore. Quindi per dare una denominazione della specie dell'ultima si sarebbe dovuto scrivere "personale, capitale mobiliare, beni e servizi"; oppure per essere in linea con il profilo adottato per le prime due voci, si doveva scrivere "salari, interessi, esborsi per beni e servizi".

Viceversa si scrive salari, interessi, beni e servizi, sottintendono - per i beni e servizi - che qui siamo in presenza di un pagamento; sottintendendo per i salari, che sono i compensi per il personale, e per gli

interessi che sono i compensi per il capitale mobiliare. Questo per quanto riguarda la nomenclatura.

Alcune complicazioni di collocazione si presentano per gli interessi sul debito pubblico, nella individuazione del posto che a loro compete: se fra le "produzioni" o i "trasferimenti" E' un tema che già si trattò a suo tempo, ma che dobbiamo riprendere sotto lo specifico profilo dei conti a doppia partita - fattori - prodotti che adesso stiamo vedendo.

I pagamenti per interessi possono essere classificati come trasferimento - come sappiamo - perchè il pagamento per interessi non corrisponde immediatamente ad un prodotto, ma ad un debito che lo Stato sostiene oggi per un prodotto che può fornire in altri periodi. Non c'è vincolo di necessario legame tra il fatto che lo Stato in un certo anno paghi gli interessi per l'uso di capitale mobiliare e fornisca dei prodotti di uso di capitali reali. I prodotti che lo Stato fornisce in un certo anno, ad esempio come apporto agli investimenti, possono essere pagati con un capitale mobiliare i cui interessi ricadono su molti esercizi futuri. Questo apporto figura sul lato dei prodotti, ma non c'è un pagamento ai fattori equivalente in quell'anno, sul lato dei fattori, c'è soltanto un debito. E' nella serie di anni successivi che - in ipotesi - ci sono gli interessi ossia il pagamento per uso di fattori - anche se magari vi è assai minore prodotto. Oppure il debito è fatto ora e lo investimento è creato e dà servizi in futuro, mentre i pagamenti per interessi cominciano subito.

Quando noi consideriamo i bilanci annualmente, la voce "interessi sul debito pubblico" - già per questa ragione - non ci dà modo di individuare un prodotto anche se è -putacaso - una voce per compenso per un fattore.

Il capitale mobiliare può tradursi in capitale reale in tempi diversi, inoltre il frutto di questo non fluisce con scadenze legate allo interesse su quello. A diffe-

renza, quindi della voce "salari", che ci consente generalmente di sapere che c'è un prodotto nel quale i salari sono entrati, o la voce dei pagamenti per "servizi" che ci consente di capire che c'è un prodotto in cui i beni e servizi strumentali sono adoperati (es. impiego di locali per uffici) la voce interessi non si riferisce a questo prodotto. E' vero che anche il lavoro prestato oggi può recare servizi che avvantaggiano le future generazioni, più che le presenti; ma l'evento "servizio" si verifica oggi - e quindi rappresenta oggi pur sempre, un "investimento"; rientra dunque nel reddito nazionale come investimento, se non come "consumo". Invece se si fanno oggi degli investimenti in capitali reali, con debito pubblico accesso oggi, il "montante" di questi esprime oggi un apporto al reddito nazionale come "investimento", che è probabilmente ben superiore agli interessi dovuti annualmente sul capitale preso in prestito. D'altro lato, questo investimento può non rendere nulla per dieci anni ancora e quindi non dare alcun contributo di reddito dei dieci anni a venire, anche se probabilmente bisognerà pagare gli interessi sul debito pubblico fatto per finanziarlo, già in ogni anno di questo decennio. Vi è poi da aggiungere che spesso il debito pubblico non è fatto per spese di investimento, ma per altri scopi; ed allora gli interessi su di esso non esprimono l'uso di alcun capitale. Concludendo quindi la voce degli interessi del debito pubblico va posta nella voce dei trasferimenti - sebbene presenti problemi del tutto peculiari. Di questo si tiene conto nella nostra contabilità nazionale ufficiale, ma in un modo speciale: tutti gli altri trasferimenti sono raggruppati in due classi col nome trasferimenti "alle famiglie, alle imprese", invece i trasferimenti di interessi sono posti a parte, e non sono denominati "trasferimenti per interessi", ma più



semplicemente "interessi". E' chiaro dai metodi di calcolo da loro usati, che il termine "trasferimento" per questa voce, è ben presente agli autori della nostra contabilità nazionale. Ma essi hanno preferito indicare questa voce per quel che è "interessi", e basta, separandola dai trasferimenti consueti che hanno un diverso significato, cioè i trasferimenti alle famiglie ed alle imprese di altro genere. A questo punto bisogna fare una ulteriore considerazione: se gli interessi dipendono da un debito pubblico che è stato acceso per fare delle spese di capitale, cioè spese che si materializzano in beni capitali, noi possiamo a buon diritto dire che essi entrano nel reddito nazionale quali "investimenti" quando furono fatti e poi nell'epoca in cui essi fruttano, nella quella c'è nel prodotto nazionale un servizio gratuito fornito da quel capitale.

Come nel settore dell'economia, privata la costruzione delle case entra nel reddito nazionale sia quando le case sono state costruite sia ancora in ogni anno in cui le case sono usate, cioè si segna una voce per canoni di locazione, o uso delle case, o fitti presunti delle stesse (per l'ipotesi che il proprietario le abiti) - così seguendo la stessa metodologia, nella spesa pubblica, dovremmo considerare le strade due volte nell'anno in cui la strada è stata costruita e farla entrare nel prodotto nazionale di quell'anno e nell'anno in cui la strada viene utilizzata, facendola entrare nel prodotto nazionale per l'uso che in tale altro anno essa dà.

Nell'anno in cui è stata costruita, essa fa parte dei beni di investimento, mentre nell'anno in cui essa viene utilizzata, essa fa parte dei consumi cioè dei godimenti che si traggono da quell'investimento. Nè vale affermare che in questo modo si fa un doppio calcolo, perchè è facile rispondere che allora bisognerebbe escludere dal reddito nazionale tutte le spese per investimento; è chiaro che tutte le spese per investimen-

ti, danno luogo al doppio calcolo in quanto, come abbiamo detto, non consistono in un consumo presente ma futuro. Tutti gli investimenti si trovano dunque in queste condizioni, se accettiamo che il reddito sia eguale al consumo e quindi, o li includiamo tutti nel reddito nazionale nell'anno in cui furono fatti, pur considerando nel prodotto nazionale degli anni successivi i frutti di ciascun investimento, oppure li escludiamo tutti.

A rigore, dunque, come noi includiamo gli investimenti delle case negli anni in cui le case furono costruite e negli anni successivi includiamo nel reddito nazionale l'uso delle case, così dovremo segnare la spesa pubblica per la costruzione delle strade nell'anno in cui le strade furono fatte ed il vantaggio per l'uso delle strade, stesse negli anni in cui esse sono godute. Questo però non viene fatto nella contabilità nazionale per la maggior parte delle strade. Il perchè "pratico" di ciò è abbastanza evidente. Mentre per la costruzione delle strade si paga un prezzo, e quindi c'è un modo per valutarle, badando al costo dei fattori; per quanto riguarda l'uso delle strade—salvo a quelle a pedaggio, che sono una minoranza—non si paga un prezzo. Non esiste quindi un prezzo d'uso, non esiste perciò il modo per valutare monetariamente questo uso. E' come se tutte le case di abitazione fossero abitate dai proprietari e quindi non vi fosse la nozione di canone di locazione. Naturalmente quando solo una parte delle case è abitata dai proprietari ed il resto è dato in affitto, è facile convenire di includere nel reddito nazionale anche le case abitate dai proprietari, a canoni figurativi pari ai fitti correnti sul mercato. Ma se nessuna casa è affittata, il canone figurativo non c'è ed allora questo sistema di computo non lo si può utilizzare. Così per l'uso delle strade. Poichè le strade ordinarie non sono mai a pedaggio, e le autostrade hanno natura e costa così diversi dalle straordinarie da non prestarsi ad un paragone in termini di "prezzo corrente sul mercato", per l'uso delle strade non si dispone generalmente nemmeno un prezzo figura-

tivo.

Non è possibile includere nel reddito nazionale questo uso.

Al massimo, si possono porre nel reddito nazionale le spese di manutenzione, immaginandosi che queste spese facciano parte del prodotto nazionale dell'anno, esprimendo il consumo di risorse in quell'anno. Ma è chiaro che questo è un modo molto imperfetto di fare il calcolo anche nel caso delle strade in cui vi è un certo collegamento tra uso e logorio: ovviamente, l'uso delle strade eccede il consumo per le manutenzioni ordinarie, così come il reddito che si trae da una casa ne eccede le spese per il riscaldamento e la pulizia: il capitale casa (o strada) ha un costo su cui si deve calcolare il prezzo di uso che va aggiunto alle spese correnti (per manutenzioni ordinarie) per stabilire il valore del consumo corrente.

11.

Un'altra via - per calcolare l'uso dei beni pubblici gratuiti - può essere - come si è accennato - quella di considerare il pagamento di interessi del debito pubblico. Ma è, come si è visto, una soluzione che non soddisfa. Esse sarebbe accettabile solo se si potesse stabilire che tutti gli interessi del debito pubblico sono serviti per costruire beni durevoli pubblici forniti gratuitamente e che nessun bene pubblico durevole costruito nel passato è stato finanziato in modo diverso. Solo allora noi potremmo dire che gli interessi sul debito pubblico rappresentano il prezzo d'uso del godimento dei beni durevoli pubblici, ma solo in quel caso. Se noi abbiamo che il debito pubblico viene acceso per scopi diversi che per la costruzione di beni di questa specie (ad esempio come molti enti locali fanno per pagare il disavanzo delle partite correnti dei bilanci) è chiaro che in questo caso gli interessi non rappresentano ciò che abbiamo detto adesso.

D'altra parte spesso lo stato costruisce i suoi beni durevoli finanziandosi con le imposte; ed allora neanche

per questi beni si può dire che c'è un interesse sul debito pubblico che ne rappresenta un prezzo d'uso.

Quindi gli interessi sul debito pubblico sono un indicatore molto povero del prezzo d'uso dei capitali pubblici gratuiti. Per chiarire ulteriormente le cose, comunque, gioverà precisare che qualora si potessero plausibilmente individuare negli interessi sul debito pubblico i prezzi di uso per i beni durevoli pubblici gratuiti, ed ove si convenisse che è teoricamente corretto includere questi usi nel reddito nazionale così come vi si pongono gli usi delle case, unitamente al valore dei beni di investimento; qualora, dicevamo, ciò si potesse fare - nel lato dei pagamenti per gli inputs - non basterebbe segnare gli interessi sul debito pubblico, restando sempre fuori degli indicatori del valore degli inputs che compaiono come capitali, e cioè le spese per le costruzioni delle strade, e degli altri beni durevoli. Queste andrebbero segnate come "spese per acquisti di beni e servizi" e "spese per il personale" o costano di acquisti di opere finite (su appalto) o (e) di fattori vari con cui fare le opere.

Si è visto che cosa si può mettere nella colonna dei prodotti: o la lista delle grandi classi (e sottoclassi) di fattori produttivi (lavoro, beni mobiliari ed immobiliari, servizi etc.) o quella dei compensi a tali classi (e sottoclassi) di fattori (salari, spese per l'acquisto di beni immobili, spese per l'acquisto di beni mobili etc., pagamenti per servizi professionali artigianati imprenditoriali etc.). Che cosa si porrà nella colonna dei prodotti? Ovviamente, i beni ed i servizi ottenuti con tutti questi fattori, raccolti anche essi in grandi classi e sottoclassi che, nella nomenclatura, possono essere, in linea di principio, le stesse adottate per i fattori: edifici, servizi professionali, servizi burocratici etc. che, presumibilmente, in una maggior specificazione, vorranno porre in risalto

certe caratteristiche merceologiche particolarmente rilevanti per il settore dei prodotti dell'operatore pubblico: anzichè edifici, si potrà scrivere edifici scolastici, edifici sanitari etc. e poi ancora strade, etc. etc. Naturalmente, si potrà utilmente adottare anche, la classificazione per settori merceologici in uso nella contabilità dei settori economici di mercato: industria meccanica, trasporti, agricoltura, servizi finanziari etc. Ma non è questo il punto che ci preme sottolineare adesso. Vogliamo, invece, mettere in evidenza che anche qualora sul lato dei fattori comparissero classificazioni analoghe, nella ripartizione dell'acquisto di lavoro dipendente, di materiali, di servizio di lavoro indipendente e di imprese, ciò non sarebbe una ripetizione inutile: invero, fra input e output vi è una "trasformazione" sicchè il totale dei prodotti di una certa classe non necessariamente coincide col totale degli inputs di quella stessa classe.

E' un punto che avremo modo di approfondire quando ci occuperemo dei nessi fra spese pubbliche e settori di mercato sotto il profilo delle matrici input-output. Invero i conti "input output" o "fattori-prodotti" di cui stiamo trattando qui, altro non sono che la rappresentazione in termini contabili, dei quadri che entrano nelle tavole a "doppia entrata" delle matrici. Adesso però ci stiamo occupando solo dei conti a doppia entrata dell'operatore pubblico: quando investiremo il tema delle matrici, vorremo invece vedere la relazione fra essi e tutte le relazioni fattori-prodotti sul resto dell'economia. E' per fare ciò, appunto, la "matrice input-output" è uno strumento analitico più robusto e ricco di significato che i semplici conti a doppia entrata "fattore prodotto". Questi, in effetti, rispetto alle matrici si trovano nello stesso rapporto in cui le frasi di un discorso si trovano nei confronti del discorso stesso. Per passare dalle frasi

al discorso, occorre un "tessito sintattico" una organizzazione logica dell'insieme. Ed è questo che distingue l'analisi matriciale delle strutture economiche a semplici conti "fattori-prodotto" di settore - siano essi quelli del settore "operatore pubblico" o quelli di uno dei tanti settori della economia di mercato.

10. Nell'esame dei conti fattori-prodotti, emerge un punto su cui ora ci soffermeremo, consistente nel fatto che le spese distinguibili a seconda del tipo fisico di fattore e di prodotto non risolvono tutto il quadro. Non tutte le spese fatte dalla pubblica amministrazione - come si è più volte detto - possono difatti essere classificate come spese che danno luogo a una "produzione" a un certo processo di trasfirmazione, cioè in cui ci si procurano degli inputs per realizzare dei prodotti.

Una ampia classe di spese pubbliche arrecano "servizi pubblici" o si ricomettono a "servizi pubblici" presentandosi nella pura veste di "trasferimenti".

Queste spese consistono, come sappiamo, semplicemente nel trasferire ai privati o ad altri operatori pubblici delle somme o dei beni presi dall'economia privata o da altri operatori pubblici.

Lo input è qui identico, per definizione, al prodotto. Anche qui potrebbe fare una distinzione secondo il tipo di inputs e di prodotti: quelli in denaro o quelli natura, questi ultimi, a loro volta, suddivisi nelle varie specie. Tale distinzione però è usata piuttosto raramente nella contabilità nazionale. Inanzi tutto il grosso dei trasferimenti sono quelli in denaro.

Ciò dipende da ragioni di semplicità amministrativa; dall'opportunità di accrescere la scelta di coloro che vengono aiutati (quando si tratta di trasferimento per

per scopi assistenziali); dall'esigenza di ubbidire alle regole generali del diritto proprio di una economia di mercato per cui il pagamento delle obbligazioni deve essere fatto in denaro, (quando si tratta di trasferimenti diversi da quelli per scopi assistenziali, ad es. gli indenizzi per i danni di guerra).

Ci sono tuttavia anche dei casi di trasferimento in natura di una certa importanza. Ad es. in Inghilterra il governo dà gratuitamente del latte ai bambini che fanno le scuole elementari: e questo, come si immagina, è una spesa veramente cospicua. I nostri enti locali fanno una certa assistenza in natura ai poveri, ai bisognosi (medicinali gratuiti, etc.)

E, quando si verificano alluvioni, terremoti e calamità le distribuzioni, in natura (di viveri, coperte, vestiario etc.) sono abbastanza frequenti e comportano spese assai notevoli. Certi sussidi alla produzione - infine - sono fatti in "natura" come "trasferimenti" di beni acquistati dal governo sul mercato: dono di sementi, di aratri ai nuovi coloni etc.

Anche nel caso delle erogazioni di beni in natura, siamo di fronte ad un trasferimento purchè un bene prodotto dall'economia privata (il latte, le coperte etc.) sia trasferito ad altri operatori dell'economia privata (o pubblica) vi sia una produzione da parte dell'operatore pubblico che prende e dà questi beni. Molti acquisti dall'economia privata non sono trasferimenti: ad esempio quando l'ente pubblico regola il traffico mediante i semafori, esso acquista i lampeggiatori, i pali etc. ma non li redistribuisce ad altri, così come sono: li pone in opera, per rendere possibile un servizio, che questi oggetti producono. Quindi c'è un processo di trasformazione in questo caso. E non importa se chi lo fa ancora è una ditta privata che lavora per conto dell'operatore pubblico. Quello che conta è che questo, col suo

intervento, attui o faccia e fa attuare una certa produzione alla economia privata (1).

Per lo più non ci si da pena di separare dagli altri questi trasferimenti in natura: spesso essi non vengono neppure posti nei trasferimenti; vengono accomunati con le varie trasformazioni che si fanno con materiali tratti dal settore privato. Questo può essere discutibile, nell'analisi del settore pubblico in quanto - sebbene vi sia acquisto di materiali dai privati - in questi casi noi non siamo in presenza di una produzione di un vero servizio pubblico, ma di una redistribuzione. Dal punto di vista della contabilità del reddito nazionale, però il mettere assieme queste voci a parte le considerazioni pratiche relative alla scomodità di distinguerle dagli altri acquisti ed alla loro scarsa entità, è giustificato da una ragione concettuale, consistente nel fatto che anche per questi beni - in quanto acquisiti dal settore privato l'inclusione nel reddito nazionale può essere fatta con la stessa metodologia con cui vi si inclusono tutti gli altri beni che la pubblica amministrazione acquisisce dal settore privato. Per questi beni nel computo del reddito nazionale si può utilizzare il prezzo di mercato. Si segna questo valore di mercato per

(1) In certi casi di confine, la linea di demarcazione fra "trasferimento" in natura e "trasformazione" può essere assai sottile e di ardua individuazione. Supponiamo che lo Stato commissioni ai privati dei trattori, stabilendone requisiti e caratteristiche, in guisa da influire sui processi di produzione della industria trattoristica considerata; e che poi regali questi trattori ai privati. Siano in presenza di "trasferimento" o di "trasformazione"? Fortunatamente questi casi dubbi sono piuttosto scolastici. E ciò per una doppia ragione. Inanzi tutto perchè i trasferimenti stessi in natura sono poco frequenti. Poi perchè se è vero che sono puri trasferimenti solo i passaggi di beni "in natura" dalla economia privata alla sfera di altri operatori, con una inter-



il totale dei beni acquistati dalla pubblica amministrazione dal settore privato: questo totale non lo si aggiunge al reddito nazionale al prezzo di mercato del settore privato, perchè agendo così si farebbe un doppio computo.

Questi beni che lo Stato acquisto sono già contati nell'economia di mercato, e cioè presso il settore vendente, quello dell'economia di mercato; quindi - se ci si limita alla stima del reddito nazionale non c'è più bisogno di contarli nel settore acquirente, l'operatore pubblico. Dunque sia che si tratti di veri servizi pubblici, o che si tratti di trasferimenti, il contabile del reddito nazionale adotta sempre il sistema di avutarli presso i venditori, e cioè presso l'economia di mercato. In conclusione anche questi trasferimenti in natura non sollevano problemi di contabilità, del reddito nazionale diversi dagli acquisti di fattori per la produzione di pubblici servizi e perciò vengono di solito inclusi insieme con queste attività. Ovviamente questo metodo, utile e corretto nel computo del reddito nazionale, è per poco facendo, se si vuole isolare il settore delle spese pubbliche e studiarlo nelle sue componenti, per capire non solo quanto è il reddito nazionale, ma quale ruolo in esso gioca l'operatore pubblico.

---

(1) mediazione "passiva" di un operatore pubblico, se ne desume che tutte le volte che l'operatore pubblico modifica le condizioni di godimento di certi beni, rispetto a quelle che farebbe il mercato, non siamo più di fronte a un trasferimento puro: è un trasferimento il regalo di coperte ai poveri; ma non la costruzione di ricoveri ove gli indigenti possono venire liberamente a dormire, anzichè questi ricoveri siano - per avventura - costruiti in appalto da privati con criteri del tutto simili a quelli di un normale albergo. Ma essi non sono processi privati di produzione di servizi: perchè il loro uso è gratuito: sono dunque "servizi pubblici gratuiti". Il meccanismo del mercato nei loro riguardi, è sostituito da

to inclusi insieme con queste attività. Ovviamente questo metodo, utile e corretto nel computo del reddito nazionale, è poco fecondo se si vuole isolare il settore della spesa pubblica e studiarlo nelle sue componenti, per capire non solo quanto è il reddito nazionale, ma quale ruolo gioca in esso l'operatore pubblico.

Purtroppo, "il reddito nazionale" è l'obbiettivo che per lo più finisce a prevalere. Così con la voce trasferimenti si intende dunque, per lo più, quasi solo quella di trasferimenti in denaro: si capisce allora che la voce trasferimenti non può essere classificata dal punto di vista della natura dei fattori - o dei prodotti.

Volendo fantasticare ci si potrebbe divertire ad immaginare quali tipi di mezzi di pagamento si adottano: assegni, moneta contante; anche il taglio dei biglietti potrebbe individuare un tipo di classificazione per fattori. Ma tutto ciò sarebbe però irrilevante dal punto di vista di una valutazione del significato dei trasferimenti, perchè ciò riguarda aspetti particolari della tecnica con cui si effettua la circolazione dei vari flussi di moneta del sistema economico, ma non modifica il fatto che si tratta di somme di denaro. Un ammontare misurato in denaro è sempre identico qualsiasi sia il mezzo di pagamento che si adotta.

I trasferimenti dovranno comparire, dunque, da entrambi le parti-sul lato degli inputs e del prodotto- allo stesso modo. Vogliamo ora però occuparci delle conseguenze di una particolare classe di trasferimenti-quella dei passaggi di denaro o beni-non a privati ma ad altri operatori pubblici.

Si tratta di ipotesi per nulla infrequenti: lo Stato eroga somme cospicue a favore degli enti locali. E spesso un operatore pubblico (non necessariamente quello superiore) eroga partite considerevoli di beni, gratuitamente

---

altri meccanismi di godimento dei beni. Il trasferimento è diverso: realizza nel beneficiario un diritto del tutto identico a quelli di mercato (es. di proprietà della coperta ricevuta in regalo).

ad altri operatori, per le loro attività: si tratta spesso di beni che, a sua volta, quell'operatore pubblico si è procacciato dal settore privato, senza "trasformazione" e che quindi sono veri trasferimenti (es. forniture di luce elettrica per gli uffici giudiziari dello Stato, a carico del Comune etc.). (1)

Questi trasferimenti figurano come tali nei bilanci dell'ente che li fa. Ma essi possono servire per finanziare una spesa dell'ente che li riceve, la quale non è per nulla un "trasferimento", consistendo viceversa in vari e propri prodotti collettivi: ad esempio lo Stato "trasferisce" agli enti locali sussidi per la costruzione di strade, di scuole, di ospedali. Queste spese per lo Stato, a rigore, sono trasferimenti: ma per l'ente che li riceve, sono un mezzo per realizzare certi prodotti collettivi.

11. A questo punto, entra in gioco la nozione di bilancio consolidato .

Si intende per "bilancio consolidato" di più operatori, un bilancio unico a due partite che metta insieme, cioè sommi, i loro singoli bilanci, eliminando i "trasferimenti" dall'uno all'altro: così si possono "consolidare" i bilanci input-output dello Stato e degli altri operatori pubblici, (enti locali, enti delle assicurazioni sociali e Università ) lasciando fra gli inputs solo gli acquisti di merci e servizi dal settore privato, le spese per il personale, e i trasferimenti al settore privato, e fra gli outputs solo i prodotti e i trasferimenti al settore privato.

(1) I trasferimenti in questione vanno distinti da certe "partite di giro" con cui, a volte tendono a confondersi: così se il comune anticipa le spese per l'illuminazione di locali dello Stato, ma questi è tenuto a rifondergliela, si ha solo una "partita di giro" per l'ente locale (nei bilanci statali, ormai questa voce sarebbe, se calcolata, un movimento di capitali perché

I trasferimenti che vengono tolti, sono eliminati sia sul lato sinistro (quello degli inputs dell'ente che li dà) e sia sul destro (quello degli outputs degli enti che li fanno).

Così le somme che lo Stato dà agli enti locali per la costruzione di scuole, spariscono dal bilancio consolidato degli inputs (venendo tolti dall'addendo relativo allo Stato) e degli outputs (venendo tolti dall'addendo relativo allo Stato); rimangono solo sul lato dei prodotti le scuole stesse, e sul lato degli inputs le somme per spese per il personale e acquisto di merci e servizi che l'ente locale ha impiegato per fare le scuole medesime. In sostanza, quando il conto è consolidato, questi trasferimenti risultano come "partite di giro" interne che gonfierebbero inutilmente il totale, non mostrando alcun rapporto tra il totale degli operatori pubblici considerati e il "resto del mondo".

Il conto consolidato, in definitiva, comporta di cancellare i "trasferimenti spurii" che non esprimono relazioni fra il complesso degli operatori pubblici considerati e il "resto del mondo". Aiuta così a chiarire i caratteri effettivi della spesa pubblica rispetto al "resto del mondo". Esso, naturalmente, però non permette più di considerare nella loro individualità, le caratteristiche di spesa dei vari operatori pubblici (es. lo Stato, il Comune di Torino, la Provincia di Torino etc.).

---

le partite di giro non sono più considerate in essi, a differenza che nella finanza locale, una classe a sé). La differenza fra questo esempio di "partita di giro" e il trasferimento di cui sopra è che la suddetta partita di giro è in sostanza un assieme di due trasferimenti in sensi opposti: un doppio trasferimento dal Comune allo Stato e dallo Stato al Comune.

o delle varie classi di operatori pubblici lo stato, tutti i comuni, tutte le regioni autonome, tutte le provincie, tutte le assicurazioni sociali, tutte le Università).

Per potere fruire dei pregi conoscitivi dei due sistemi - del conto separato e del conto consolidato - si può suggerire di considerare, già nel bilancio dell'operatore pubblico che fa dei trasferimenti ad altri operatori pubblici, non la natura di meri trasferimenti che queste spese hanno per il primo ente, ma l'eventuale diversa natura che hanno per il secondo: scuole, ospedali etc. A questa soluzione però si può obiettare che essa, oltrechè derogare al principio della classificazione delle spese secondo la loro natura per l'ente che le fa - comporta di introdurre elementi di classificazione dubbia, che rischiano di svisare completamente il quadro: se lo Stato dà ai comuni, per il complesso delle loro spese, una certa somma, ragguagliata al gettito di una certa imposta statale, come si può sapere in quale spesa questa somma si concreta? Ha senso in mancanza di specificazioni, fare figurare, nel conto dello Stato, come "prodotto" (in luogo di essa come trasferimento), un cocktail di tutte le spese che i comuni fanno, con ogni sorta di fondi, immaginandosi che le destinazioni di spese siano della stessa composizione, per tutti i fondi? L'obiezione è grave e ci sembra tale da porre fuori causa la soluzione di compromesso sopra suggerita, in tutti i casi in cui lo scopo del trasferimento che un certo operatore pubblico fa ad un altro, non sia specificato. Diverso è il caso, quando tale scopo è precisato: es. per i trasferimenti consistenti di sussidi per le scuole, si può anche segnare, nel conto dello Stato, che li paga, come output e non un mero trasferimento, per le scuole medesime. Certo se l'indicazione dello scopo del sussidio è meno specifico, ad es. "spese scolastiche" i problemi di individuazione di cui si è

appena detto si riproporranno, sia pure in scala ridotta. Si tratta di espedienti, dunque, da usare con molta prudenza

12. Passiamo dai conti input-output ad altri conti, elementari o consolidati, quelli che sul lato destro hanno non l'output, ma le entrate (cioè le imposte, e le altre fonti di finanziamento) e sul sinistro gli inputs. Questi conti sono usatissimi, nella presentazione delle attività dell'operatore pubblico, nei documenti ufficiali; molto più che i conti input-output. La ragione è che i prodotti dell'operatore pubblico, come sappiamo, non hanno un valore di mercato, ma un valore dato dal loro costo. Quindi il valore che vi è sul lato degli outputs in questi casi, è necessariamente a calcolo.

I prodotti non rappresentano una valutazione diversa da quella per i fattori: sono calcolati con la stessa valutazione. Ora se nei principi contabili il sistema di fare dei conti a doppia faccia serve per fare il controllo di congruenza, se noi dobbiamo avere una contabilità in cui il lato destro è uguale a quello sinistro non già per ragioni oggettive, estrinseche, ma perchè a priori si sa che l'unico modo per valutarlo è quello di dire che il lato destro è uguale al lato sinistro, evidentemente questo non dà particolari garanzie contabili, per cui quel tipo di impostazioni di solito non si usa per fini amministrativi.

Per lo scopo di controllo di congruenza è assai più utile l'altro tipo di impostazione, a cui si è poco sopra accennato: quello di conti a due partite, in cui su un lato si pongono le spese per gli inputs e sull'altro i ricavi dell'operatore pubblico, costituiti dalle imposte, dal debito pubblico, dai proventi per l'alienazione di cespiti, dalle entrate patrimoniali (tasse corrispettive, canoni di uso di beni demaniali e via dicendo) e dai contributi

e sussidi forniti da altri operatori pubblici a vario titolo.

Questo conto, si diceva poco fa, può essere o il conto elementare di un singolo operatore pubblico (lo Stato) o classe di operatori pubblici dello stesso tipo (tutti i comuni d'Italia o tutti quelli della provincia di Torino) oppure il conto consolidato di un complesso di operatori pubblici (lo Stato, i comuni, le provincie, le regioni autonome, gli enti della sicurezza sociale, le Università).

Dal conto consolidato, al solito, si eliminano i trasferimenti interni, fra gli enti i cui conti vengono sommati. Così sul lato dei ricavi spariscono i contributi che gli operatori ricevono da altri enti: ad esempio le quote di imposte statali che lo Stato eroga, come contributi al bilancio degli enti locali. Sul lato degli "inputs" spariscono le spese di trasferimento sostenute a favore di altri operatori pubblici: es. quelle quote di imposte statali.

Queste voci, per il complesso degli operatori pubblici, non sono né entrate né spese. E' come quando il padre regala mille lire al figlio. Per la famiglia nel complesso questo è uno spostamento interno che non ne cambia né le entrate né le spese, perché le 1.000 lire in più del figlio cancellano esattamente le 1.000 in meno del padre: rispetto al resto del mondo la famiglia è come prima. Per la famiglia nel complesso, insomma, questo trasferimento interno è solo una "partita di giro" interna che gonfia artificiosamente il totale delle entrate e delle uscite: posto che nelle uscite si vogliano segnare solo quelle verso il resto del mondo e nelle entrate quelle dal resto del mondo.

Elementare o consolidato, il conto inputs - ricavi presenta importanti analogie e differenze con i conti costi - ricavi delle imprese. Come per le imprese anche

quì, riceve dal resto del mondo e a sinistra ciò che gli paga. L'avanzo è un saldo attivo e cioè denaro in cassa o un credito verso il "resto del mondo" o un saldo passivo e cioè un debito (di cassa o di competenza) verso il "resto del mondo". Ovviamente sommando al lato sinistro l'eventuale saldo attivo, esso combacia sempre, nel totale col lato destro; e se vi è - invece - un disavanzo, facendo figurare sul lato destro il debito che esso comporta, come "ricavo" (cioè il ricavo di un prestito), questo lato combacia con il sinistro. Chi incassa 100 e ha un costo di 80 può segnare un avanzo di 20 per pareggiare il lato sinistro (80+20) col destro (100). E chi incassa 100 ed ha un costo di 120, può segnare un debito di 20 per pareggiare il lato destro (100+20) col sinistro (100). Sin qui le somiglianze fra il conto costo - ricavi dell'operatore pubblico e dell'azienda. Ora vediamo le differenze. Questo discendono dal fatto, che i "ricavi" delle aziende sono (salvo eccezioni) prezzi per i servizi resi: le loro entrate esprimono una valutazione di mercato, del loro prodotto. Il valore dei ricavi coincide (salvo eccezioni) col valore del prodotto e quindi porre sul lato destro i ricavi, vuole dire in realtà ancora segnare i prodotti. Ben diversa è la situazione, per l'operatore pubblico: di massima (e salvo casi marginali) esso dà gratuitamente i suoi prodotti; ed i ricavi che esso lo sono, di massima, entrate tributarie o debiti pubblici il cui servizio (interessi e rate di rimborso) è fatto con entrate tributarie. Il conto costo-ricavi dell'operatore pubblico perciò differisce, analiticamente, da quello costi - prodotti ossia inputs-outputs. Viceversa il conto costo - ricavi della impresa coincide di massima col suo conto costo- prodotti, cioè col suo conto input-outputs.

Supponiamo di considerare la Fiat; vi troveremo scritto, nel bilancio, sul lato dei "ricavi", incassi per la vendita di frigoriferi; incassi per la vendita di autovet-



ture; incassi per la vendita di autobus e via dicendo. Ciò equivale, di massima, a segnalare le qualità del prodotto. Sul lato dei costi, troveremo spese per il personale, spese per le attrezzature, spese per fonti di energia, spese per servizi vari e simili. Nel conto costi-ricavi dello Stato la situazione è diversa: sul lato dei fattori naturalmente troviamo spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi (che si possono poi ulteriormente classificare in tutti i tipi di beni e servizi che interessa specificare) e trasferimenti al "resto del mondo" (ivi compresi, su il bilancio in questione non è consolidato quelli verso tutti gli altri operatori pubblici). Ma sul lato degli incassi non troviamo delle voci che ci diano un riferimento alla qualità dei prodotti. Troviamo invece, queste voci: imposte sul reddito e sul patrimonio; imposte sul movimento di merci e servizi; imposte di fabbricazione; e simili. E' evidente che qui ci troviamo di fronte ad un sistema di conti distinto da quello input-outputs, per quel che concerne il lato destro; e molto diverso, per quel che riguarda tale lato, da quelli delle aziende operanti sul mercato.

E' un sistema di conti che, dal punto di vista di studiosi della spesa pubblica come processo di trasformazioni, rappresenta, in un certo senso, una divagazione. Mentre invece nell'economia delle aziende operanti sul mercato, esaminando un bilancio costi-ricavi, sul lato degli introiti si riesce veramente a capire quello che l'impresa produce; esaminando un conto costi-ricavi della Pubblica Amministrazione, il lato degli introiti non ci svela affatto quello che la Pubblica Amministrazione fa; ci indica semplicemente il modo in cui la Pubblica Amministrazione si procura i mezzi per fare quello che essa fa e che dai quadri in questione non si desume.

13. Questi rilievi hanno una estrema importanza, perchè aiutano a capire come una serie di elementi che si pubblicano correntemente nella contabilità nazionale e che

sono organizzati a somiglianza degli elementi dei conti dell'economia delle aziende operanti sul mercato, in realtà non hanno per il lettore lo stesso significato. Da ciò consegue che, se si vuole apprezzare la spesa pubblica, l'attività della pubblica amministrazione, bisogna integrare questa presentazione, con altri tipi di conti.

Questi rilievi dunque hanno una notevole importanza soprattutto sotto il profilo critico, cioè del rilevare ciò che quei conti costi-ricavi degli operatori pubblici non ci dicono, e quindi nell'indicare nuove esigenze conoscitive, la necessità di nuovi sistemi di informazione. Quali sono questi? A tale riguardo gli studiosi di contabilità hanno elaborato un tipo di formulazione che dovrebbe sopperire alle esigenze, e che è chiamato la classificazione "funzionale" delle spese pubbliche. Questa non è né una classificazione per tipi di fattori; né una classificazione per tipi di prodotti. È una classificazione per tipi di funzioni che, posto sul lato destro di bilanci a due partite, degli operatori pubblici può servire per analizzarne gli effetti sull'economia, assai meglio di quel che non si possa fare quando si pongono solo i conti costi-ricavi e i conti costi-prodotti, basati - questi ultimi, come si è visto, sulla dicotomia fra trasformazioni e trasferimenti e sulle analisi delle qualità dei vari prodotti. La Classificazione funzionale analizza l'attività di spesa pubblica per tipi di funzioni: es. spese per la istruzione, spese per la giustizia, spese per la difesa (indicano le funzioni pubbliche di "istruzione" "Giustizia", "difesa" etc.).

Come dicevamo, questa classificazione non collima linea di un principio con una classificazione per fattori per inputs. Può combinare solo per caso e piuttosto male. Se, io dico "spese per personale", queste si possono ritrovare nella casella di tutte le spese funzionali; ci saranno delle spese per la istruzione che sono spese

per personale, delle spese per la sanità che sono spese per il personale.

Se si procede a fare la classificazione merceologica per fattori - si potrà classificare la spesa per la acquisizione dei materiali, in fonti di energia, beni durevoli, materie prime, semi lavorate, e via elencando: è chiaro che anche questo non informa sulle funzioni, a cui tutto ciò serve. Questo è sin troppo evidente, perchè valga la pena di insistervi. Forse un po' meno evidente è invece la differenza di principio e concreta fra la classificazione per funzioni e quella per prodotti, in sè presi, considerati nella loro natura. Senza dubbio la distanza fra le due classificazioni non è così grande come quella segnalata poco fa. E' probabile che leggendo corazzate nella lista dei prodotti, potrò capire che questa è una spesa per la difesa. Ma questo accade solo per casi determinati e cioè per quei beni che hanno degli usi specifici, per certe funzioni, e non sono usabili per altre. Per le corazzate questo può valere, ma non può, ad esempio, per i servizi degli uffici tecnici comunali, che possono servire per la funzione "istruzione" se progettano scuole o per quella "sanità ed igiene" se progettano ospedali ed ambulatori.

I vari prodotti e cioè i vari tipi di servizi che la Pubblica Amministrazione presta, sono spesso suscettibili di usi che non necessariamente si ricollegano univocamente alle varie funzioni. Facciamo ancora un esempio; le prestazioni mediche. Si può supporre che la pubblica Amministrazione statale abbia tra i suoi pubblici funzionari dei medici. La indicazione "prestazione mediche" è un tipo di classificazione per "prodotti" che sembra abbastanza specifica. Però noi non sappiamo ancora che funzione lo stato con queste prestazioni mediche adempie. Potrebbe essere la funzione di curare i soldati, ed in questo caso sarebbe al servizio della funzione della "difesa"; potrebbe essere la funzione di assistenza

ospedaliera ed allora si tratta della funzione "sanità".

E' più difficile trovare delle diversità, e più facile trovare delle affinità tra la classificazione per prodotti e quella funzionale che fra classificazione per fattori e quella funzionale, perchè il prodotto - spesso - in virtù dei processi di "trasformazione" della spesa pubblica è già specificato, rispetto ai fattori, e quindi c'è già molto che lo rende vicino alla funzione. Ma - lo ripetiamo - non si tratta dello stesso tipo di punto di vista. La classificazione dei prodotti muove da un punto di vista oggettivo, cioè indica di quale tipo di bene si tratta; la classificazione per funzione muove da un rapporto mezzo-scopo, ed indica cioè a quale scopo quel determinato prodotto viene utilizzato. E' un rilievo che vale anche al di fuori della spesa pubblica, nella sfera delle unità economiche familiari. Facciamo il caso dei beni che la famiglia possiede: l'automobile, i locali di abitazione etc. La automobile serve a varie "funzioni", a vari scopi familiare e così la casa: per l'istruzione (quando lì si impiega per gli studi), per lo svago (quando si va a spasso con la macchina o si gioca a carte nel soggiorno), per l'alimentazione (quando si va a comperare al mercato le ceste di frutta e verdura e le si trasportano a casa con l'auto e quando si apparecchia il tavolo del soggiorno per mangiare) etc..

Classificando non già i prodotti secondo la loro natura, ma classificando in un coacervo unico prodotti e servizi diversi che mirano tutti quanti allo stesso scopo, si ha, tanto per la famiglia come per l'operatore pubblico, una idea più chiara degli scopi che persegue del modo come persegue, del successo che esso ottiene nel proseguirli. Nel caso dell'operatore pubblico, poi, quando si fa la classificazione per funzioni, si mettono insieme "prodotti" di trasformazione e trasferimenti e cioè entità che, per natura, sono molto

diverse, ma il cui scopo può essere il medesimo. Così i sussidi alle imprese operanti sul mercato per stimolarle a investire sono trasferimenti, e le costruzioni di ponti per lo sbarco delle merci utili all'economia di mercato sono trasformazioni, ma tanto le uno come le altre sono spese per la funzione "investimenti economico - produttivi".

Della classificazione funzionale, delle spese pubbliche oggi si discute moltissimo. Essa è vivamente dibattuta anche in Italia, e molti si attendono una riforma delle leggi sul bilancio dello Stato (e forse degli enti locali) tendente ad introdurre ufficialmente le classificazioni funzionali delle spese pubbliche nella nostra legislazione sulla contabilità pubblica. Già ora, indipendentemente (o forse in anticipazione di tali legislative riforme) i nostri documenti ufficiali della contabilità nazionale contengono questi classificazioni funzionali delle spese pubbliche.

E' questo un esempio caratteristico dei casi in cui il punto di vista metodologico degli economisti del reddito nazionale e della finanza pubblica ha preceduto la disciplina legislativa, controponendosi come il "nuovo" al "vecchio". Ma che valore e che pericoli hanno queste innovazioni? E' ciò che vedremo fra poco.

## RETRIBUZIONI DEL PERSONALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (Miliardi di lire) (1)

|                                                                  | MILIARDI DI LIRE |         |                |        |                       |               |             |
|------------------------------------------------------------------|------------------|---------|----------------|--------|-----------------------|---------------|-------------|
|                                                                  | STATO            | REGIONI | PROVIN-<br>CIE | COMUNI | ENTI DI<br>PREVIDENZA | VER-<br>SITA' | TOTA-<br>LE |
| Competenze in moneta ai di-<br>pendenti e pensionati             | 1.393,4          | 19,4    | 48,1           | 340,5  | 141,8                 | 8,1           | 1.951,3     |
| Beni di consumo desti-<br>nati ad integrare le re-<br>tribuzioni | 90,1             | --      | 0,2            | 2,4    | 3,5                   | 0,3           | 96,5        |
| meno                                                             |                  |         |                |        |                       |               |             |
| Ritenute per le pensioni                                         | 28,3             | --      | --             | --     | --                    | --            | 28,3        |
| RETRIBUZIONI                                                     | 1.455,2          | 19,4    | 48,3           | 342,9  | 145,3                 | 8,4           | 2.019,5     |
| Competenze in moneta i di-<br>pendenti e pensionati              | 1.598,2          | 22,5    | 55,0           | 383,4  | 168,8                 | 9,2           | 2.237,1     |
| Beni di consumo desti-<br>nati ad integrare le re-<br>tribuzioni | 93,3             | --      | 0,3            | 3,1    | 4,0                   | 0,4           | 101,1       |
| meno                                                             |                  |         |                |        |                       |               |             |
| Ritenute per le pensioni                                         | 28,5             | --      | --             | --     | --                    | --            | 28,5        |
| RETRIBUZIONI                                                     | 1.663,0          | 22,5    | 55,3           | 386,5  | 172,8                 | 9,6           | 2.309,7     |

RIPARTIZIONE PERCENTUALE DELLE SPESE PER IL PERSONALE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE  
SUL TOTALE DELLE SPESE SOSTENUTE (in miliardi di lire)

|                                                                    | 1961         | 1962         |
|--------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|
| <b>TOTALE SPESE DELLO STATO</b>                                    | 4.441,1      | 5.377,5      |
| Spese per il personale dello Stato                                 | 1.455,2      | 1.663,0      |
| Percentuale spese per il personale sul totale spese dello Stato    | <u>32,8%</u> | <u>30,9%</u> |
| <b>TOTALE SPESE DELLE REGIONI</b>                                  | 134,2        | 146,4        |
| Spese per il personale delle Regioni                               | 19,4         | 22,5         |
| Percentuale spese per il personale sul totale spese delle Regioni  | <u>14,5%</u> | <u>15,4%</u> |
| <b>TOTALE SPESE DELLE PROVINCE</b>                                 | 244,6        | 274,8        |
| Spese per il personale delle Province                              | 48,3         | 55,3         |
| Percentuale spese per il personale sul totale spese delle Province | <u>19,7%</u> | <u>20,1%</u> |
| <b>TOTALE SPESE DEI COMUNI</b>                                     | 1.129,0      | 1.235,3      |
| Spese per il personale dei Comuni                                  | 342,9        | 386,5        |
| Percentuale spese per il personale sul totale spese dei Comuni     | <u>30,4%</u> | <u>31,3%</u> |

(1) La tabella n° 7 è stata desunta dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1962".

## MATERIALE E SERVIZI CORRENTI ACQUISTATI DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE (in miliardi di lire)

|                                                                               | STATO | REGIONI | PROVIN-<br>CIE | COMUNI | ENTI DI<br>PREVIDENZA | UNIVER-<br>SITA' | TOTALE  |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|---------|----------------|--------|-----------------------|------------------|---------|
|                                                                               | 1961  |         |                |        |                       |                  |         |
| Spese per l'acquisto di beni e servizi                                        | 456,6 | 17,1    | 64,1           | 256,7  | 450,3                 | 9,9              | 1.254,7 |
| meno:                                                                         |       |         |                |        |                       |                  |         |
| Spese di transazione fra Stato e gli altri Enti                               | ---   | 5,0     | 2,1            | 1,1    | ---                   | ---              | 8,2     |
| Spese per beni e servizi destinati ad integrare le retribuzioni del personale | 90,1  | ---     | 0,2            | 2,4    | 3,5                   | 0,3              | 96,5    |
| Affitti                                                                       | 14,9  | 0,1     | 0,5            | 3,1    | 0,3                   | ---              | 18,9    |
| Acquisti materiali e servizi correnti                                         | 351,6 | 12,0    | 61,3           | 250,1  | 456,5                 | 9,6              | 1.131,1 |
|                                                                               | 1962  |         |                |        |                       |                  |         |
| Spese per l'acquisto di beni e servizi                                        | 517,7 | 18,8    | 72,7           | 288,1  | 542,5                 | 10,9             | 1.450,7 |
| meno:                                                                         |       |         |                |        |                       |                  |         |
| Spese per transazioni tra Stato e gli altri Enti                              | ---   | 6,0     | 3,1            | 1,3    | ---                   | ---              | 10,4    |
| Spese per beni e servizi destinati ad integrare le retribuzioni del personale | 93,3  | ---     | 0,3            | 3,1    | 4,0                   | 0,4              | 101,1   |
| Affitti                                                                       | 17,2  | 0,1     | 0,7            | 3,9    | 0,4                   | ---              | 22,3    |
| Acquisto materiale e servizi                                                  |       |         |                |        |                       |                  |         |



Ed ecco in dettaglio gli impegni di spesa dello stato per l'acquisto di beni e servizi.

IMPEGNI DI SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (in milioni di lire) (2)

256

|                                                               | 1960-61 | 1961-62 |
|---------------------------------------------------------------|---------|---------|
| 1) ACQUISTO DI BENI DUREVOLI .....                            | 143.512 | 157.194 |
| 2) ACQUISTO DI BENI DI CONSUMO .....                          | 209.248 | 201.292 |
| generi alimentari .....                                       | 55.048  | 56.949  |
| calzature vestiario .....                                     | 35.597  | 37.352  |
| combustibili, petrolio e derivati, energia elettrica .....    | 47.020  | 47.381  |
| carta, lubri e giornali .....                                 | 15.241  | 12.564  |
| altri .....                                                   | 56.342  | 47.046  |
| 3) SERVIZI INERENTI ALL'ATTIVITA' DELLO STATO .....           | 133.761 | 154.877 |
| fitto locali, manutenzione e riscaldamento .....              | 52.567  | 57.782  |
| stampati e pubblicazioni dello Stato .....                    | 11.114  | 11.752  |
| trasporti, posta, telefono, telegrafo .....                   | 27.890  | 30.903  |
| altre .....                                                   | 42.190  | 54.440  |
| 4) SERVIZI INERENTI A BENI DEMANIALI E PATRIMONI DELLO STATO  | 2.268   | 2.294   |
| 5) SPESE INERENTI AGLI ORGANI COSTITUZIONALI DELLO STATO..... | 12.819  | 13.842  |
| TOTALE                                                        | 501.608 | 529.499 |

1 e 2) le tabelle n. 8 e 9 sono state desunte dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1962"

## C A P I T O L O V°

La classificazione funzionale delle spese pubbliche

1. Quando ci siamo occupati dei conti a doppia entrata, consolidati e non, abbiamo visto che a differenza di quanto avviene per una impresa privata, la lettura di un conto a doppia entrata della Pubblica Amministrazione non ci dà una indicazione perspicua del tipo di attività svolte e della loro redditività che, trattandosi dell'operatore pubblico, è la redditività sociale.

Questo rilievo ha una notevole importanza sotto il profilo critico del rilevare quel che quei conti a doppia entrata non ci dicono, e quindi del porre nuove esigenze conoscitive. Occorrono altri sistemi di informazione.

Come utilizzare la contabilità pubblica per ottenere questi altri sistemi di informazione?

Gli studiosi di contabilità nazionale e di finanza pubblica, hanno elaborato un tipo di formulazione che dovrebbe sopperire alle suddette esigenze, e che è chiamato "la classificazione funzionale delle spese pubbliche".

E' questo un argomento di viva attualità, perchè è in corso di elaborazione (sarà dibattuto probabilmente nel corso di questa legislatura) un progetto di riforma del bilancio dello Stato italiano, tendente a includere anche in esso la classificazione funzionale delle spese pubbliche.

L'esigenza che muove questa riforma è quella di avvicinare maggiormente il bilancio alle finalità di politica economica nazionali, cioè di dare alla presentazione della struttura del bilancio un tessuto maggiormente aderente alle esigenze dell'economia,

staccando invece un po' da quelle esigenze di carattere amministrativo a cui esso era ed è - in Italia - tradizionalmente più ossequiente. Si tratta quindi di un processo di economizzazione della veste del bilancio, che tende a reagire anche sulla sua sostanza; a migliorare le scelte che lo informano man mano che se pone in luce, in modo sempre più chiaro, il significato complessivo nel quadro dell'economia del paese. E' una tendenza che trova riscontro in molti altri Stati, certi paesi da vario tempo hanno adottato la classificazione funzionale delle spese pubbliche, e fra questi spiccano soprattutto gli Stati Uniti. Altri cercano, come il nostro di adeguarsi.

2. La classificazione funzionale non si identifica né con una classificazione per tipi di fattori, né con una classificazione per tipi di prodotti. Essa, come si è già detto, costituisce un terzo genere rispetto a queste due. E' dunque una classificazione economica, ma una classificazione economica di tipo speciale. Il suo fondamento è dato dalle "funzioni" dell'Ente del quale considera il bilancio.

Cerchiamo di vedere concretamente in cosa sfocia questa diversità.

In una classificazione funzionale delle spese pubbliche incontriamo voci come le seguenti.

spese per l'istruzione, spese per la giustizia, spese per la difesa, per la sanità e l'igiene, l'assistenza, e così via.

La classificazione per fattori invece riguarda voci come "spese per personale" per "materiali" per "attrezzature" "per fonti di energia".

Scendendo ad analisi dei fattori assai più minuziose, si può trovare qualche miglior relazione fra i fat-

tori e la funzione: il carbone, in un paese che abbia ferrovie statali non elettrificate, incorporate nel pubblico bilancio, è in gran prevalenza un fattore consumato per le ferrovie e quindi per le funzioni "viabilità e trasporti". Ma si tratta di casi rari poiché è nella natura dei "fattori" - materie grezze, semi lavorati, risorse energetiche, attrezzature, lavoro - di essere polivalenti, di servire a tanti usi diversi. Il prodotto è più specificato dei fattori, soprattutto se si tratta di servizio. Ma anche nel caso di questi (si ricordi l'esempio dei servizi medici) le funzioni cui adempiono possono essere fra loro assai diverse. Nella classificazione per prodotti infatti, siamo in presenza di un punto di vista oggettivo: questa classificazione indica cioè di quale qualità di prodotto si tratta. Questa "qualità" - bisogna riconoscerlo - a sua volta, nel linguaggio corrente e anche in quello tecnico, può essere definita non con riferimento e pure proprietà fisiche, merceologiche (ferro, legno; grande, piccolo; con due gambe o quattro) ma anche a scopi a cui l'oggetto è rivolto (il "tavolo" e il "banco" sono definiti anche in relazione a scopi, dipendenti dagli usi di questi oggetti e non solo alla forma e alla composizione). Ma i fini, le funzioni sono quelle "potenzialmente" possibili, non quelle concretamente, specificatamente adempiute. La classificazione per funzioni poggia invece univocamente, essenzialmente sul rapporto mezzo a scopo, concretamente fissato, bada cioè a quale scopo determinato quel prodotto (bene o servizio che sia) viene utilizzato.

E' evidente quindi che la classificazione per funzioni non solo è un qualcosa di diverso, ma rappresenta un notevole progresso nei confronti di quella per prodotti, dando il modo di analizzare le attivi-

tà pubbliche dal punto di vista dei vari scopi specifici per i quali il governo esiste, ed è chiamato ad operare.

Nella classificazione per funzioni si raccolgono in un coacervo unico prodotti o servizi diversi che mirano tutti quanti allo stesso scopo. (Cogliamo qui il destro per una osservazione che ha anche un rilievo più ampio: certe classificazioni, quando sono molto analitiche differiscono relativamente meno da certe altre, perché sono sintetiche. L'analisi minuta delle funzioni può portare molto vicino a quella dei beni e dei servizi. Ma il raggruppamento, nella classificazione per funzioni, porta ad aggregati assai diversi che in quella per beni e servizi).

3. Per vedere che effetto porti l'adozione della classificazione funzionale, conviene innanzitutto vedere come sono oggi classificate le spese pubbliche nei bilanci italiani in assenza dello schema per funzioni.

La classificazione principale in atto per quanto riguarda lo Stato è quella per ministeri. Essa è una classificazione che, per un certo verso ed entro certi limiti si ricollega a quella per funzioni in quanto ciascun ministero ha una sua propria sfera di competenza che di solito, per esigenze di specializzazione, corrisponde ad una certa somma di funzioni.

Noi abbiamo i ministeri della giustizia, della difesa, della pubblica istruzione, dell'industria, della agricoltura, dei lavori pubblici, delle poste e comunicazioni e così via.

La classificazione "amministrativa" delle spese pubbliche per Ministeri, dunque, ha una certa somiglianza

za con quella funzionale. Leggendo gli importi di spesa assegnati a ciascun ministero ci si può fare una prima grossolana idea del modo in cui lo Stato ripartisce le spese pubbliche tra le proprie varie funzioni. Senonchè questa classificazione non soddisfa, sotto il profilo funzionale, per un verso perchè è troppo minuziosa, per l'altro verso perchè è troppo ampia.

E' troppo minuziosa in quanto se noi vogliamo vedere in sintesi le funzioni dello Stato, ci troviamo di fronte alla esigenza di mettere in una categoria unica spese che, spesso, sono compiute in parte da un ministero ed in parte da un altro e che dovrebbero essere raccolte in una sola voce corrispondente ad una sola funzione. Un caso caratteristico è quello delle spese per l'ordine pubblico, che si trovano sparse nelle assegnazioni di vari ministeri: ministero della difesa, degli interni, della giustizia.

Un altro caso tipico è quello delle spese per aiuti alla produzione industriale, una funzione che lo Stato svolge oggi con una certa ampiezza attraverso un certo numero di ministeri. Quindi non si può dire che la classificazione per ministeri è soddisfacente per dare uno sguardo sintetico; bisognerebbe poter raggruppare le voci relative a una certa funzione, che toccano più Ministeri e scomporre le voci globali del singolo Ministero nelle diverse funzioni globali da esso svolte. Il raggruppamento di spese per ministeri, poi non soddisfa perchè non si presta all'analisi delle componenti di ogni grande funzione.

Una buona classificazione funzionale pretende non soltanto di individuare la spesa complessiva per ogni grande funzione ma anche di potere arrivare ad individuare, per l'espletamento di ciascuna grande funzione complessivamente presa, la serie di varie attività che in quel

la funzione si assommano, di cui quella funzione consiste.

Così ad esempio nelle classificazioni funzionali delle spese per l'istruzione, non ci si riesce ad accontentare di stabilire la voce totale della spesa per l'istruzione. Anche se questo risultato di per sé è molto utile, non è esauriente in uno sguardo che voglia essere un poco meno generale, che voglia sviscerare la natura dei servizi resi. Si cerca anche di fare una analisi delle varie specie di istruzione, cioè le varie funzioni che nel campo dell'istruzione si possono adempiere. Nelle classificazioni funzionali, si distinguono allora l'istruzione materna e quella elementare, l'istruzione media inferiore di carattere generale e di carattere professionale, l'istruzione media superiore nei vari rami (istituti tecnici, magistrali, licei classici, scientifici, linguistici etc. e l'istruzione universitaria e a postuniversitaria. Questo naturalmente consente di avere una idea del modo in cui lo stato e egli altri enti pubblici soddisfano alla funzione generale dell'istruzione nelle varie ripartizioni organiche di questo tipo di attività.

La suddivisione per ministeri non consente questo. Qualcosa di più si può fare nella misura in cui si possono esaminare le varie voci di spesa muovendo dal totale del singolo ministero ai sotto totali delle direzioni generali di quel ministero stesso. La classificazione amministrativa, entro certi limiti, può aiutare in questa direzione poichè le diverse direzioni generali, spesso corrispondono a funzioni o sottofunzioni differenti dello Stato. Nel campo dell'istruzione noi troviamo la direzione generale dell'istruzione superiore, quella dell'istruzione elementare e così via. Si potrebbe quindi pensare di ricorrere al metodo di considerare la assegnazione che

ciascuna direzione generale ha, per poter individuare come lo Stato si comporta attraverso il puro quadro amministrativo.

Senonchè è facile il rilievo che l'organizzazione burocratica di un Ministero in direzioni generali non segue necessariamente l'esigenza di individuare le varie funzioni dello Stato. Ci sono infatti dei casi in cui è opportuno fare direzioni generali che non corrispondono ad alcuna specifica funzione dello Stato, ma che hanno determinati scopi che riguardano un assieme di funzioni che appare opportuno affidare ad una direzione generale unica. Così ad esempio può essere conveniente avere una direzione generale la quale si occupi, degli "affari generali e dei problemi del personale, o una direzione generale che cura contemporaneamente l'istruzione elementare e quella materna o l'istruzione universitaria e, insieme, i musei e le biblioteche.

Può essere e può non essere. Certamente non si può negare allo Stato il diritto di scegliere un modo di questo genere di organizzare le sue direzioni generali, modo che, non soddisfa dal punto di vista della classificazione funzionale, ma può soddisfare egregiamente sotto il profilo dell'efficienza del servizio, ossia sotto il profilo "funzionale interno", del buon funzionamento del Ministero e degli uffici che ne dipendono.

Non si può dunque, usare la classificazione per direzioni generali, perchè quella corrisponde ad esigenze amministrativo-burocratiche e non necessariamente alla specificazione delle funzioni.

Questo discorso sul diverso motivo della classificazione amministrativa e di quella funzionale, può essere fatto altresì per la distinzione fra direzioni generali, anche per quella per Ministeri, seppure con



aspetti diversi (più collegati agli equilibri politici, fra i diversi ministeri, che alla loro funzionalità). In conclusione la classificazione amministrativa per organi politico-burocratici, rispetto a quelle funzionali, è semplicemente un pallido surrogato. Essa è punto di partenza da cui si è tratta l'ispirazione per arrivare alle classificazioni funzionali. A un certo punto, è apparso sempre più chiaro che lo Stato e egli Enti locali spontaneamente, nel processo storico, si sono organizzati in varie ripartizioni e sottoripartizioni perchè ci sono vari compiti da adempiere, varie funzioni da esplicare. Naturalmente questa organizzazione può essere più minuziosa in un certo settore dove occorre particolare lavoro amministrativo, o maggior peso specifico politico, più snella in altri settori, dove occorre minore lavoro amministrativo, minore risalto politico. Quindi la strutturazione della amministrazione pubblica non è storicamente legata in modo preciso e netto ad una individuazione delle funzioni, ed è bene - almeno sino a un certo punto - che sia così.

D'altra parte le trasformazioni politico-amministrative sono lente e delicate perchè incidono sui fatti concreti; le classificazioni possono essere razionalizzate più velocemente perchè si tratta di mutare criteri di rilevazione e non competenze, dimensioni dei rapporti gerarchici fra vari organi.

Però resta vero che muovendo dalla analisi dei ministeri e da quella delle direzioni generali dei singoli ministeri, si possono avere degli elementi interessanti per ricostruire la distinzione delle varie funzioni dello Stato e la sottoclassificazione delle medesime funzioni. Questo, indefinitivo, è il dato storico-politico che l'economista deve elaborare.

4. Quando si parla delle "funzioni" si usa un termine

sfortunatamente non molto preciso, non molto consueto alla scienza economica.

Gli economisti raramente usano la parola "funzioni" al di fuori del campo della classificazione delle spese pubbliche. Parlano semmai di fini, di bisogni, di mezzi o di attività dirette alla soddisfazione di quei bisogni, al perseguimento di quei fini.

La parola "funzioni" è una parola che si trova soprattutto nel linguaggio di certe particolari dottrine sociologiche e di certe dottrine giuridiche. Essa spesso, allude ad una teoria organica dello Stato su cui ci si immagina che lo Stato sia una entità a se stante, oggettiva, quasi un uomo, in grande un organismo dotato di vita propria, esplica indipendentemente dal voler puntuale dei cittadini considerati come individui, come singoli e semplici, che si svolge appunto attraverso un insieme di impulsi che soggettivamente derivano dalla esistenza di determinati organi che fanno parte di esso e che adempiono a certe proprie funzioni, cioè a certi compiti che sono immanenti a quell'organo. Non bisogna quindi nascondersi che il concetto di funzione, è un concetto che rischia di introdurre una particolare sovrastruttura ideologica nel ragionamento e che quindi, può dare alla stessa classificazione delle spese pubbliche, una angolazione significativa sotto un particolare profilo ideologico. E forse il successo della classificazione funzionale delle spese pubbliche deriva anche in parte da una concezione dello Stato come persona, come entità autonoma che ha le sue proprie esigenze e le sue proprie funzioni, che è in un certo senso superiore e distinto dai cittadini, concezione che naturalmente si è andata consolidando con l'estendersi, il burocratizzarsi, il consolidarsi delle strutture pubbliche; col prendere piede del gigantismo dell'operatore pubblico, nell'economia.

5. Quali possono essere i criteri teorici per individuare distintamente le varie funzioni dello Stato? Perché cioè noi dobbiamo pensare che le spese pubbliche devono essere distinte proprio in spese per la giustizia, per l'istruzione, per la difesa, per la sanità e non adottare ad un altro tipo di classificazione delle funzioni pubbliche?

Questo è un quesito che lascia parecchio perplessi in linea teorica. Effettivamente bisogna ammettere che l'adottare un certo schema di classificazione delle funzioni piuttosto che un altro, implica in sé una certa già un elemento di valutazione nell'analisi dei fatti. I fatti cioè vengono presentati in un certo modo piuttosto che in un altro, e questo aiuta a fare certe valutazioni. In definitiva sono le finalità della valutazione che si hanno in mente che rendono preferibile l'una o l'altra specie di classificazione.

Una risposta di carattere teorico sulla "ottima" classificazione funzionale non può essere data. Dal punto di vista teorico, ciò che si può desiderare è che ci sia la massima possibilità di chiarezza nei bilanci delle spese pubbliche, che consenta allo studioso di ricostruire varie classificazioni funzionali sotto i profili che egli ritiene adatti per le particolari e complesse finalità di valutazione che egli ritiene significative. Ma se si vuole introdurre il principio della classificazione funzionale nella normativa giuridica riguardante la redazione dei bilanci di un certo ordinamento, evidentemente non ci si può basare su quella larghezza di alternative di cui si parlava prima; non è cioè sufficiente individuare e pubblicare degli elementi analitici il più possibile numerosi - degli atomi funzionalmente significativi - in modo che ciascuno si faccia la sua classificazione. Bi-

sognerà evidentemente fare in modo di adottarne una; se la legge stabilisce che le spese vanno presentate nei bilanci secondo la classificazione funzionale, bisognerà che gli organi pubblici sappiano quale classificazione funzionale seguire. Altrimenti si finisce nell'incompatibilità dei bilanci e nella confusione.

Ecco un esempio di classificazione funzionale presentato dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1962"

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE SOSTENUTE DALLO STATO  
(in milioni di lire)

| VOCI                                            | Esercizio<br>1957/58 | Esercizio<br>1950/51 | Esercizio<br>1961/62 | Indice           |             | Composizione<br>percentuale |
|-------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|-------------|-----------------------------|
|                                                 |                      |                      |                      | 1961/62<br>base. | 1957/58=100 |                             |
| Amministrazione generale                        | 243,622              | 294,418              | 353,673              | 1,45             | 6,56        | 6,59                        |
| Difesa nazionale                                | 549,108              | 648,764              | 692,730              | 1,26             | 14,78       | 12,90                       |
| Giustizia ed ordine pubblico                    | 222,213              | 285,375              | 297,825              | 1,34             | 5,98        | 5,55                        |
| Relazioni internazionali                        | 41,126               | 41,810               | 48,393               | 1,17             | 1,11        | 0,90                        |
| Istruzione e cultura                            | 469,335              | 709,642              | 816,048              | 1,74             | 12,63       | 15,20                       |
| Azioni ed interventi nel campo delle abitazioni | 69,261               | 92,918               | 94,734               | 1,37             | 1,86        | 1,77                        |
| Azioni ed interventi nel campo sociale          | 464,208              | 606,141              | 666,544              | 1,44             | 12,50       | 12,41                       |
| Azioni ed interventi nel campo economico        | 787,116              | 996,007              | 1.172,777            | 1,49             | 21,19       | 21,85                       |
| Oneri non ripartibili                           | 498,312              | 608,056              | 698,462              | 1,40             | 13,41       | 13,01                       |
| Oneri funzionali                                | 370,792              | 401,150              | 527,019              | 1,42             | 9,98        | 9,82                        |

Nelle tre tabelle che seguono le spese degli enti locali italiani vengono presentate secondo la classificazione funzionale; i dati di queste tabelle sono stati desunti dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1962"

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE SOSTENUTE DALLE REGIONI  
(in milioni di lire)

| VOCI                                      | 1958    | 1959    | 1960    | 1961    | 1962    |
|-------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Oneri di carattere generale               | 35.330  | 32.745  | 39.822  | 43.523  | 48.406  |
| Oneri di carattere economico e produttivo | 53.113  | 60.109  | 57.977  | 68.647  | 82.528  |
| Spese di carattere sociale                | 10.740  | 12.920  | 11.382  | 13.940  | 15.818  |
| Pubblica istruzione                       | 4.619   | 6.057   | 6.966   | 7.915   | 11.453  |
| Enti locali                               | 1.296   | 1.607   | 2.574   | 3.218   | 7.438   |
| TOTALE                                    | 105.098 | 113.438 | 118.741 | 137.243 | 165.643 |

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE SOSTENUTE DALLE PROVINCE  
(in milioni)

| VOCI                                        | 1958           | 1959           | 1960           | 1961           | 1962           |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Interessi passivi                           | 9.810          | 12.213         | 13.850         | 15.579         | 22.527         |
| Oneri di carattere economico-<br>produttivo | 64.846         | 78.568         | 99.942         | 151.400        | 158.350        |
| Spese di carattere sociale                  | 71.176         | 76.988         | 85.985         | 91.265         | 104.438        |
| Pubblica Istruzione                         | 11.700         | 12.710         | 16.646         | 41.315         | 52.432         |
| Oneri diversi                               | 27.943         | 34.595         | 42.668         | 42.116         | 44.520         |
| <b>TOTALE</b>                               | <b>185.475</b> | <b>215.074</b> | <b>259.091</b> | <b>341.675</b> | <b>382.267</b> |

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE SOSTENUTE DAI COMUNI (in milioni di lire)

| VOCI                                        | 1958           | 1959           | 1960             | 1961             | 1962             |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|------------------|------------------|------------------|
| Interessi passivi                           | 61.990         | 70.232         | 84.167           | 94.431           | 106.071          |
| Oneri di carattere economico-<br>produttivo | 136.917        | 164.124        | 185.870          | 255.643          | 335.143          |
| Spese per la sicurezza<br>interna           | 10.595         | 14.349         | 15.894           | 13.347           | 17.351           |
| Spese di carattere sociale                  | 246.394        | 308.007        | 330.435          | 382.707          | 438.175          |
| Pubblica istruzione                         | 89.218         | 121.778        | 163.131          | 214.732          | 254.120          |
| Oneri diversi                               | 290.074        | 293.807        | 333.471          | 314.134          | 315.452          |
| <b>TOTALE</b>                               | <b>835.188</b> | <b>972.297</b> | <b>1.112.968</b> | <b>1.274.994</b> | <b>1.466.312</b> |



Ed ecco in una classificazione funzionale più dettagliata le spese delle amministrazioni comunali della Provincia di Torino e delle amministrazioni provinciali del Piemonte. I dati di queste tabelle sono stati desunti dalla Pubblicazione dell'ISTAT: "Bilanci delle amministrazioni regionali, provinciali e comunali - conti consuntivi".

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLA PROVINCIA DI TORINO (migliaia di lire)

| VOCI                              | 1958              | 1959              |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1) Oneri patrimoniali             | 5.435.088         | 6.514.416         |
| 2) Spese generali                 | 11.529.453        | 14.750.281        |
| 3) Polizia, sanità ed igiene      | 6.676.546         | 6.966.925         |
| 4) Sicurezza pubblica e giustizia | 463.285           | 476.759           |
| 5) Opere pubbliche                | 5.064.588         | 8.054.534         |
| 6) Istruzione                     | 4.086.456         | 4.040.376         |
| 7) Agricoltura                    | 45.709            | 47.672            |
| 8) Assistenza e beneficenza       | 2.097.092         | 2.429.413         |
| 9) Culto                          | 25.246            | 19.664            |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>35.423.471</b> | <b>43.300.040</b> |

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLE SPESE DELLE AMMINISTRA-  
ZIONI PROVINCIALI DEL PIEMONTE (in migliaia di lire)

| VOCI                                       | 1958              | 1959              |
|--------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1) Oneri patrimoniali                      | 1.038.763         | 1.215.370         |
| 2) Spese generali                          | 2.167.926         | 2.006.092         |
| 3) Sanità ed igiene                        | 708.394           | 629.103           |
| 4) Opere pubbliche                         | 5.478.113         | 6.358.967         |
| 5) Istruzione                              | 809.133           | 874.412           |
| 6) Agricoltura                             | 291.009           | 317.964           |
| 7) Assistenza e beneficenza<br>- Spedalità | 3.901.635         | 3.543.358         |
| 8) Sicurezza pubblica e<br>giustizia       | 169.286           | ---               |
| <b>TOTALE</b>                              | <b>14.564.259</b> | <b>14.945.266</b> |

6. Volendo adottare una classificazione funzionale avente rilevanza giuridica permanente, converrà rifarci - quale materiale di partenza - ai dati storico-giuridici dello Stato che si stà considerando in un dato momento: ossia in definitiva proprio a quella classificazione di carattere amministrativo, per ministeri e per direzioni generali, di cui prima si è parlato, la quale allude ad una certa realtà politico-amministrativa esistente.

Per un certo Stato, in una certa e determinata situazione, l'utilizzare, come dato di partenza e di orientamento, la distinzione per ministeri e per direzioni generali, significa semplicemente rispecchiare qual'è, in quel momento, l'assieme prevalente degli interessi, delle esigenze che si hanno riguardo ai compiti dello Stato. Quindi si può partire di qui per adottare la classificazione delle funzioni che è la più aderente a quello che, in quella particolare struttura, è il significato della spesa pubblica. Non che, naturalmente, la classificazione delle funzioni debba rimanere attaccata al dato amministrativo. Spesso come si è detto, l'evoluzione storica, porta all'emergere di una serie di esigenze e di realtà, a cui la macchina amministrativa non riesce ad adeguarsi o si adegua solo imperfettamente e lentamente. Evidentemente se ci sarà una evoluzione nei dati storici e nelle strutture, si potranno modificare i criteri della classificazione funzionale delle spese pubbliche, ponendo in risalto voci che prima erano aggregate oppure aggregando voci che prima erano esplicitamente individuate - senza aspettare che questo si rispecchi nei dati amministrativi.

Per esempio, nel secolo scorso in Italia, la costruzione e la gestione delle ferrovie era un tema fondamentale della vita nazionale.

Era quindi logico che i nostri bilanci di quel tempo dessero grande risalto alla voce ferrovie, come era anche logico che si fosse costruito un ministero delle ferrovie.

Oggi questo è un po' meno logico, e quindi la classificazione funzionale complessiva può dare un minore risalto alle ferrovie mentre sarebbe auspicabile che, nella stessa ripar-

tizione amministrativa, i trasporti ferroviari fossero cura, assieme agli altri trasporti oggi importanti a cominciare dalla costruzione e gestione di strade, di un unico ministero dei trasporti.

C'è dunque stata una evoluzione storica connessa alla evoluzione tecnologica (l'avvento dell'automobile, dello aereo) alla quale non si è adeguata (come spesso accade) la ripartizione amministrativa. Non è detto del resto - giova insistervi - che il mancato adeguamento amministrativo sia sempre un fenomeno criticabile. Una buona amministrazione, esige continuità e non sempre conviene innovare nella complessa macchina dell'organizzazione pubblica, per tenere conto del mutevole andamento dei fenomeni.

Spesso, ad esempio, l'affidare a organi tradizionali di un certo settore mansioni nuove in un altro settore che non rientra nello stesso campo, può essere un mezzo eccellente per utilizzare attitudini tecniche e amministrative ed organizzazioni già sperimentate e per evitare di lasciare inoperoso del personale in certe ore e in certi periodi. Questo è particolarmente vero per gli enti minori, ove ad esempio alle guardie municipali si assegnano oramai una quantità di svariate funzioni, accanto a quelle tradizionali di polizia: come la funzione di sorveglianza e direzione del traffico.

A volte le competenze tecniche che si richiedono in una certa burocrazia, per una certa funzione, possono essere utilizzate per una funzione completamente diversa, proprio perchè uno stesso "fattore" può servire per produrre diverse cose (in questa ipotesi uno stesso tipo di lavoro specializzato può servire per ottenere differenti servizi). Tornando al caso delle guardie municipali, esse svolgono tradizionalmente servizi di "polizia" che non si esauriscono in un solo settore di intervento: anche lasciando stare la regolazione del traffico, che è un compito nuovo, dell'epoca automobilistica, le guardie municipali hanno compiti di polizia nel settore "sanità e igiene" (sorveglianza delle condizioni igieniche di negozi e abitazioni),

nel settore "urbanistico". (Sorveglianza del rispetto delle norme dei piani regolatori sull'edificazione e così via), nel settore dell'"ordine pubblico" (furti, schiamazzi, liti etc.).

7. Un conto è ovviamente una classificazione funzionale che penetri nella organizzazione contabile dello Stato e che diventi vincolante per il modo di costruire e presentare i bilanci pubblici, ad un conto sono le classificazioni che i singoli studiosi possono fare. È ovvio che i singoli studiosi possono adottare una quantità di differenti classificazioni funzionali a seconda dei loro scopi, introducendo mu tamenti ogni volta che torni comodo per ragioni di studio. Se, ad esempio, ci si sta interessando dei rapporti tra lo Stato e lo sviluppo economico, si possono cercare di individuare le varie funzioni dello Stato sotto il profilo degli effetti determinati dallo Stato sullo sviluppo economico, e quindi sotto il profilo del miglioramento del capitale umano, del miglioramento della produzione agricola, dello apparato dell'industria manifatturiera, sotto il profilo dei trasporti e delle infrastrutture urbanizzative primarie, insomma sotto quei vari profili che il singolo studioso, in base ai suoi schemi teorici, ritiene rilevanti ai fini dello sviluppo economico, nell'azione dello stato. Altra volta lo studioso può ritenere interessante, esaminare il grado di socialità raggiunto da un determinato Stato. Allora cercherà di individuare le funzioni soprattutto sotto questa altra angolazione, prendendo, naturalmente, come punto di partenza determinate concezioni in fatto di socialità pubblica: ad esempio cercherà di vedere gli interventi pubblici dal punto di vista del modo con cui lo Stato attenua sperequazioni sociali, migliora il tenore di vita delle classi a reddito più basso, amplia certi consumi ritenuti socialmente importanti, e così via.

Questo, è un profilo che può comportare una classificazione funzionale un po' diversa dall'altra appena vista; qui si cercherà infatti non tanto di capire se le spese pubbliche creano nuovo reddito, quanto se lo migliorano qua

litativamente agevolando una migliore distribuzione tra cittadini e fra tipi di consumi del reddito che sussiste. Così a certe voci che hanno un effetto redistributivo si tenderà a dare un maggior risalto ed una diversa collocazione che nell'altra classificazione. Naturalmente, l'economista può esaminare le spese pubbliche di un certo paese, con una molteplicità di scopi conoscitivi nella mente; facendo quindi dei compromessi fra le esigenze di classificazione significativa sotto un certo profilo e quelle significative sotto un altro profilo.

Le classificazioni funzionali fatte dagli studiosi possono obbedire a fini conoscitivi contingenti, che si pongono in un determinato momento, in relazione a problemi che, in quel momento, assumono una enfasi del tutto particolare e che, poi, decadono nell'interesse.

Così, ad esempio, c'è stato un momento negli Stati Uniti, circa quattro anni fa, in cui l'opinione pubblica e la classe politica erano pervase in modo quasi ossessivo dall'esigenza di stabilire se quello che stava accadendo nella nazione americana e nel governo americano aumentava o diminuiva il prestigio degli U.S.A. verso l'estero. Il presidente in carica Eisenhower, aveva dichiarato che il prestigio degli Stati Uniti non era mai stato così alto, mentre i suoi avversari politici avevano dichiarato che esso era ribassato rispetto a quello del dopoguerra, a causa della debole condotta complessiva del presidente e di certi eventi internazionali. Così in quel periodo un economista avrebbe potuto rendere un certo servizio al dibattito sulla questione del prestigio, che era diventata la grande questione nazionale, facendo una analisi delle spese pubbliche sotto il profilo del prestigio: spese che aumentano il prestigio, spese che lo riducono, spese che non contribuiscono particolarmente ad aumentarlo o a diminuirlo e cercando di vedere come queste classi di spese si erano comportate nell'ultimo decennio, sotto i democratici e sotto il presidente repubblicano.

8. Queste esemplificazioni non pretendono di dimostrare che l'analisi funzionale delle spese pubbliche serve per dare una risposta a tutte le questioni, grandi e piccole; permanenti e transitorie. Intendono invece ricordare che le "funzioni" non sono concetti sempre identici a sè stessi, classificabili secondo un rigido schema prefissato e che quindi non esiste una classificazione funzionale teoricamente "migliore" delle altre; se ne possono fare tante, per i diversi fini conoscitivi che si hanno. Non è cioè che ci si debba immaginare che lo Stato abbia da fare certe cose, in vista di determinate classi di funzioni o finalità il cui schema gli è immanente. Lo Stato svolge molteplici attività che provocano una serie di effetti; ma queste attività e questi effetti sono desiderabili o criticabili da tanti punti di vista che possono essere tra loro in conflitto e che naturalmente determinano giudizi e scelte sulla variazione nella qualità e nella quantità di quelle condotte pubbliche.

Tutte le classificazioni che pongono relazioni di "mezzo a scopo", ovvero di "azioni-risultato" cioè relazioni di "funzione", nei riguardi dell'attività di spesa pubblica, sono classificazioni funzionali; e tutte sono accettabili, purchè gli scopi, i risultati di cui si occupano abbiano rilevanza nello studio del comportamento dell'operatore pubblico nel campo della spesa.

Per percepire bene questo si può fare una analogia col comportamento del privato consumatore, il quale generalmente al confronto dell'operatore pubblico (e soprattutto dello stato) è un piccolo operatore (1): ma che svolge attività

(1) L'unità familiare, essendo un piccolo operatore, non ha bisogno - a differenza dello stato, di una provincia o di un comune di una certa ampiezza - di compilare montagne di documenti contabili e di trasmettere informazioni e raccogliere notizie complesse per sapere cosa deve fare. Sono fatti di cui, nell'unità di consumo familiare, si ha esperienza diretta e per cui c'è un impulso diretto, sicchè le scelte sono facilitate. Quindi l'analogia tra il piccolo operatore familiare e l'operatore pubblico va fatta con cautela per tener conto della enorme differenza nei processi di informazione, decisione e azione.

che sono più vicine alla nostra esperienza diretta, poichè tutti siamo privati consumatori.

Quando il privato effettua certe attività di consumo, quando mangia ad esempio, adempie contemporaneamente ad una serie diversa di funzioni che non necessariamente lui e la sua famiglia ritengono essere tutte quante importanti o essere tutte quante la giustificazione della sua condotta. Ad esempio la madre di famiglia che dà da mangiare al figlio molto piccolo, di solito fa questo non tanto perchè suo figlio abbia delle sensazioni piacevoli, quanto perchè desidera che cresca sano e robusto, in vista quindi della funzione di sviluppo. D'altra parte il figlio si nutre non con la finalità di crescere sano e robusto, ma semplicemente per soddisfare al bisogno che ha in quel momento, che si chiama fame o di soddisfare a sensazioni particolari connesse ai vari cibi e alle varie bevande. Anche un adulto, mangiando, ubbidisce simultaneamente a una serie di ragioni differenti. Si può dunque notare che anche per questo comune atto quotidiano, il profilo della classificazione funzionale può essere molto diverso. Si può costruire un profilo igienico in cui si distinguono proteine, vitamine e così via; ed un profilo "gastro-nomico -agricolo" in cui si classificano le varie cibarie, secondo aspetti del tutto diversi: verdure, carne etc. (Questo a prescindere dalla difficoltà di collocazione di una certa voce nelle caselle di una classificazione data: un viaggio turistico può essere annoverato negli "svaghi" o nell'"istruzione".

9. Convieni ora notare che un certo atto può essere compiuto dal privato consumatore indipendentemente dal fatto che egli abbia una idea completa e analitica dei suoi scopi: spesso egli agisce per una serie di moventi che sono connessi alle tradizioni, alle abitudini, alla sua posizione nella società, ai suoi impulsi.

Solo nel tempo, man mano, emergono valutazioni di carattere funzionale, che, a volte, pongono in luce delle incongruenze di condotta e dei conflitti fra opposte finalità e



provocano delle modificazioni nelle varie attività.

Nei libri di economia, si suppone spesso che il consumatore agisca avendo da un lato, chiaramente individuati e soppesati, tutti i fini, dall'altro tutti mezzi: il soggetto massimizza il raggiungimento dei fini coi mezzi dati e quindi ha chiara la gerarchia e la complementarità fra le varie funzioni. Quello schema è invece solo una interpretazione razionalizzata, una sistemazione astratta, di una realtà complessa, che consta di tanti atti, fatti volta per volta, in una serie di circostanze specifiche.

Tornando al governo, qualcuno potrebbe pensare che questo tipo di ragionamento per il governo non vale, perchè il governo è una unità molto grossa, mentre quell'altra è una unità molto piccola. Si potrebbe affermare quindi perentoriamente che se il consumatore singolo può scegliere empiricamente, questo non deve essere fatto dal governo. Questo rilievo è abbastanza giusto come esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica. Ma non può essere spinto troppo oltre. Resta invero il fatto che, proprio perchè il governo è un grosso organismo, che esprime le molteplici esigenze della collettività, una schematizzazione del piano di spese, come risultato del confronto fra un elenco dettagliato e ben ordinato di fini e di mezzi, può essere compiuta solo mediante una certa quantità di cautele. Essa finisce con l'essere, nei vari aspetti particolari, un processo interpretativo, non potendosi immaginare un processo razionale operativo di tal fatta se non a grandissime linee. Si può effettuare nella spesa pubblica secondo una pianificazione pluriennale fondata su accurate analisi funzionali. Ma per quanto accurate, questa analisi dovranno essere pur sempre generali rispetto alla varietà concreta dei singoli atti amministrativi. Anche quando le spese siano programmate seriamente, non si potrà pretendere che questo tipo di comportamento si estenda analiticamente a tutte le singole parti dell'amministrazione viste una per ciascuna, pezzetto per pezzetto, perchè evidentemente la macchina burocratica è talmente vasta e complessa e la realtà su cui essa agisce

talmente ricca di aspetti e mutevole di contenuti che non si può pensare di fare dei calcoli razionali che, puntualmente, portino all'adeguamento dei mezzi agli obiettivi.

L'analisi funzionale è utile proprio per fornire un inquadramento di tutta questa congerie di fatti e di eventi. Vano però sarebbe pretendere di impiegarla oltre un certo limite e spingerne le raffinatezze oltre un certo livello.

10. Considerando la classificazione funzionale si può fare un cospicuo passo in avanti nel formulare le scelte riguardanti la spesa pubblica, perchè si può riuscire ad apprezzare il costo dell'adempimento degli obiettivi che l'operatore pubblico persegue con ciascuna funzione.

Questa individuazione si presenta assai utile nella analisi dei "rendimenti sociali" delle varie spese pubbliche. Questi rendimenti, in un quadro raffinato risultano dal confronto fra i benefici delle spese pubbliche e il loro costo. Quando si possono svolgere bene, in termini monetari, le analisi costi-benefici, la analisi del rendimento delle spese pubbliche può essere svolta in modo molto simile al calcolo del rendimento delle imprese operanti sul mercato: da un lato il costo, dall'altro il ricavo, espressi in termini monetari. Sfortunatamente questo spesso non è possibile, in quanto per una parte rilevantissima della spesa pubblica mancano i valori monetari derivanti dalle vendite, che - nonostante le loro limitazioni - costituiscono pur sempre l'indicatore di benefici migliore che si conosca in campo economico.

In mancanza dei ricavi monetari diretti, i giudizi di efficienza sono ancora possibili, ma si fanno più difficili e complicati: bisogna individuare per ogni attività, elementi che servono a misurare la intensità di attuazione, socialmente significativa. Un buon riferimento è costituito dalla individuazione degli "standards" con cui una certa attività pubblica è adempiuta: ad esempio si può misurare l'efficienza e la significatività sociale del servizio sco

lastico elementare, in termini di rapporti alunni/aule; di alunni/classi; di dimensione e caratteristiche delle aule (tipo di banchi, cubatura e luce dei locali e così via).

Un riferimento ulteriore, non sempre possibile, è quello dei valori monetari convenzionali, dei benefici sociali delle varie spese pubbliche dotate di certi standards: ad esempio il valore dei servizi ospedalieri pubblici gratuiti potrebbe essere misurato prendendo i prezzi praticati, per equipollenti servizi, sul mercato da cliniche private equiparabili a tali ospedali.

A che serve la classificazione funzionale delle spese pubbliche in tutto ciò? Innanzitutto, nella migliore delle ipotesi, essa costituisce un lato dell'analisi "costi-benefici" delle spese pubbliche. Essa permette di calcolare i costi per gruppi omogenei di benefici. Essa, in altri termini, comporta di rilevare il lato dei costi secondo una classificazione che tiene d'occhio i benefici provocati dalle singole spese sicché una volta che si sia calcolato anche il lato dei benefici sarà possibile comporre questo lato con quello dei costi in modo che l'uno corrisponda all'altro e che si abbia perciò un raffronto significativo.

Questo però nella migliore delle ipotesi.

11. In concreto, oggi l'analisi funzionale delle spese pubbliche viene usata in modo molto meno ambizioso e, assieme, più esteso. Non si pretende, di solito, di aggiungere una valutazione autonoma dei benefici, a quella dei costi, ottenuta con l'analisi funzionale. Si fa servire l'analisi funzionale e per i costi e per i benefici. Invero, assumendo che ogni spesa pubblica sia fatta senza dispendi, si può - in prima approssimazione - presumere che quanto più si spende per un certo scopo, tanto più grande è il beneficio sociale che in quella funzione, si consegue. L'entità della spesa, con alcuni accorgimenti, diviene, in questo quadro semplificato e approssimativo, un indice di beneficio. L'aumento delle spese per l'istruzione, misurate in lire di costante potere di acquisto per abitante, ad esempio, in questo ap-

proccio, viene considerato come un indice dell'aumento delle attività e quindi dei benefici sociali che l'operatore pubblico esplica, nel settore dell'istruzione.

Volendo quindi fare delle scelte, da un lato sul migliore impiego delle spese pubbliche fra i vari obbiettivi alternativi; e dall'altro lato sulla destinazione delle risorse economiche al settore della spesa pubblica o al settore di mercato, ossia sul quantum della spesa pubblica, l'analisi funzionale delle spese pubbliche può servire, poichè dà una prima idea del "ricavo sociale" (ossia dei benefici), dunque dell'importanza di ciascuna delle erogazioni che l'operatore pubblico ha fatto o prevede di fare.

12. E' appena il caso di osservare che l'impiego del riferimento allo esborso totale per la singola funzione per valutare il volume di attività e quindi il beneficio della spesa pubblica è una procedura molto grossolana: non solo perchè comporta di presumere che a ogni variazione di esborso per una certa funzione corrisponda una variazione nello stesso senso nei benefici sociali in quel settore, ma anche perchè - ulteriormente - comporta di presumere che l'aumento nel beneficio sociale sia misurato precisamente dall'aumento di esborso. Così l'aumento delle paghe degli insegnanti viene interpretato come un aumento nel volume delle attività che l'operatore pubblico fa nel settore dell'istruzione e quindi dei benefici sociali che esso in tal modo arreca. Ora può darsi che paghe più alte comportino insegnanti migliori e quindi che la variazione in aumento di queste spese segnali una variazione in aumento nei benefici sociali generati in questo settore. Ma può anche darsi che le maggiori paghe non implicino alcun miglioramento nel servizio. D'altra parte, anche quando il miglioramento vi è - può darsi benissimo che esso non sia proporzionale alle maggiorazioni nelle retribuzioni e quindi che, pur valendo la prima assunzione (che a una variazione in più nella spesa si accompagna una variazione in più nei benefici sociali ad essa connessi) non valga la seconda (ossia che la variazione in aumento nella spesa misuri

l'entità nell'aumento dei benefici della spesa).

Si faccia d'altra parte l'ipotesi di economie di spese dovute a riduzione nel personale, che derivano da un impiego più intelligente del lavoro impiegatizio, da una sburocratizzazione, da un controllo più severo dell'attività dei funzionari pubblici. Accogliendo la concezione secondo cui l'analisi funzionale delle spese permette di misurare l'entità dei benefici generati in ciascun settore di intervento dell'operatore pubblico, quelle economie di spese pubbliche vengono interpretate come una riduzione nei benefici sociali generati dallo stato: tutto l'opposto di quel che è vero, nel caso ipotizzato.

Questi inconvenienti sono gravi ed inducono ad accogliere con cautela il tipo di procedura che si è detto; inducono a non sopravvalutare il valore conoscitivo dell'analisi funzionale delle spese pubbliche e ammoniscono nella necessità di integrarla con una quantità di altre conoscenze, ottenute adottando altri punti di vista, come l'analisi dei vari "inputs" in ciascuna funzione e la stessa analisi secondo le ripartizioni amministrative.

Sotto il profilo del controllo contabile e del controllo dell'efficienza del lavoro che vien svolto, le ripartizioni amministrative sono sempre uno strumento di osservazione molto utile: esse permettono di seguire separatamente il comportamento di ciascun organo, di ciascun ganglio di attività di cui si compone la complessa macchina dell'operatore pubblico e di individuare i moventi dei suoi esborsi. Naturalmente questo punto di vista, per sua natura, sfocia in una congerie di analisi, che possono essere in concreto disorientanti, per la loro minuzia e la loro varietà. Ecco spiegato il bisogno di un quadro più sintetico, ottenibile adottando il punto di vista funzionale.

13. Guardando alla dinamica delle voci di spese per le varie funzioni si possono infatti avere elementi per un controllo di efficienza, purchè i confronti fra i dati di un anno e

l'altro, di un settore e l'altro, di una regione e l'altra - opportunamente resi omogenei (ad esempio traducendoli in lire di identico potere di acquisto per cittadino o per Km di territorio) - forniscono dei segnali di eventuali anomalie, di eventuali sprechi, sbagli, deficienze.

Ad esempio, si nota magari che la spesa ospedaliera per assistito in un certo comune è molto più alta della media. Ci si domanderà allora il perchè: è questo dovuto a standard di servizio più elevati o a spese per le retribuzioni più alte a causa di condizioni locali che oggettivamente premono in tal direzione o a sperperi? Oppure si nota che le spese per la voce "manutenzione stradale" sono bruscamente cadute, per Kmetro di strade: dipende questo dal fatto che le strade nuove esigono minore manutenzione o da incuria e imprevidenza o dal fatto che l'organo incaricato della spesa in questione è stato dotato di stanziamenti insufficienti? E così via.

Dalle comparazioni di dati di spesa analizzati funzionalmente e resi opportunamente comparabili - insomma - si possono trarre indizi preziosi per i controlli di efficienza sulla gestione del pubblico denaro; e altresì indizi sulla validità delle scelte fatte, con la redazione dei bilanci e dei piani di spesa.

14. Detto tutto questo preme anche mettere in guardia contro la tesi che vorrebbe l'abbandono integrale delle attuali classificazioni amministrative, per sostituirle interamente con quelle funzionali. Questa tesi è da respingere per più di una ragione.

Ma affinché ciò sia chiaro, converrà innanzitutto vedere un po' più dettagliatamente come è costruita l'attuale classificazione amministrativa che ha rilevanza giuridica per il bilancio statale italiano (quella che si applica ai bilanci degli enti locali è molto simile, e possiamo esimerci dal considerarla in questa sede). L'unità elementare del nostro bilancio statale è costituita sia per le spese che

per le entrate (qui ci occupiamo però solo delle spese) dal "capitolo", suddiviso a sua volta, ove occorra, in "articoli".

Il numero dei capitoli è molto grande: nel 1959 se ne contavano, nel bilancio di previsione dello stato, circa 3 mila.

I concetti che servono per individuare il capitolo e per stabilire se una certa voce di spesa possa essere posta nello stesso capitolo di un'altra oppure vada indicata in un capitolo a sé stante sono molteplici. Innanzitutto le spese vanno in capitoli distinti secondo che vari la materia in amministrazione (es. istruzione elementare, scuola media etc.). Ai fini della delimitazione della materia, ha molta importanza la fonte legislativa da cui la spesa trae origine, oltrechè la natura dell'oggetto di attività e il suo scopo. Per esempio le spese "per incoraggiamento a ricerche di carattere scientifico o per contribuire, anche in concorso con enti o privati, al migliore assetto delle università ed istituti superiori e dei rispettivi istituti scientifici di cui all'articolo 286 del Testo Unico delle leggi sulla Istruzione Superiore del 1933 e successive modificazioni," nel bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione del 1959-60 costituiscono il capitolo 147 mentre "i contributi e spese per acquisto di pubblicazioni, riviste, materiale didattico e scientifico a favore delle Università e degli Istituti di istruzione superiore - gli altri contributi per spese in servizio degli istituti" formano oggetto del capitolo 146 dello stesso bilancio. Potenzialmente, queste voci di spesa si intersecano ma le une hanno una destinazione più ampia e quindi si può dire che corrispondano a una materia diversa. In secondo luogo, vanno segnate in diversi capitoli le spese che riguardano servizi diversi.

Inoltre non possono essere poste in uno stesso capitolo le spese fisse e le spese variabili (definite nel senso della nostra contabilità dello stato, che si è visto in precedenza), quelle obbligatorie (la cui definizione è giuridica

mente piuttosto incerta ma che sono ripetute tutte in apposito elenco allegato al bilancio del Ministero del Tesoro) e quelle non obbligatorie; quelle per il materiale e le altre.

Non si possono poi porre nello stesso capitolo spese che vanno in diverse rubriche, dal momento che la rubrica di solito è una classificazione per "materie in amministrazione" e per "servizi" o in diverse sottorubriche (questa è una sottoclassificazione che obbedisce ai medesimi criteri della rubrica, seppure in modo più analitico).

Inoltre, vanno distinte dalle altre, le spese "ripartite", che derivano da impegni poliennali e che vanno iscritte nel bilancio annuale per la parte afferente a quell'anno (esse sono una sottospecie di spese fisse, come si è visto, sotto il profilo concettuale, sebbene questo rapporto di specie a genere non sia sempre chiaramente riconosciuto). E inoltre vanno tenute separate le "spese di ordine" cioè quelle connesse alla riscossione di entrate.

Infine si iscrivono in capitoli diversi le spese effettive e quelle per movimento di capitali (di solito nei bilanci si usa, per queste due classi il termine "categoria": scrivendo, rispettivamente "categoria I - spese effettive" e "categoria II - spese per movimento di capitali"; ma la parola "categoria" è anche impiegata per qualificare la classe delle spese fisse in contrapposto alle variabili, quelle per materiale, quelle ripartite, quelle obbligatorie quelle & "ordine). Si iscrivono, altresì, in capitoli diversi le spese effettive appartenenti al "titolo" delle spese "ordinarie" e quelle (se ve ne sono) appartenenti al "titolo" delle spese "straordinarie".

Abbiamo detto che il capitolo è l'unità elementare del bilancio, ma anche che esso può essere suddiviso ancora in "articoli": il criterio classificatorio per questa ulteriore analisi non è concettualmente molto dissimile da quello che vale per individuare i capitoli. Si tratta di un modo più minuzioso per suddividere le materie ed i servizi in-



dividuandone più analiticamente le differenze, con riguardo agli scopi. Facciamo un esempio tratto dal bilancio del Ministero del Tesoro del 1959. Consideriamo il capitolo n. 14 che si trova nella sotto rubrica "annualità, sussidi ed assegnazioni varie" (la quale a sua volta, si colloca nella rubrica "oneri generali dello Stato" che fa parte della categoria I - spese effettive - del titolo I - spesa ordinaria-) e che è denominato "garanzie e sussidi a società per concessioni di strade ferrate anteriori alla legge 30 aprile 1899 e quote di prodotto ai concessionari di ferrovie comprese nella rete principale in esercizio dello Stato" (1).

Nell'allegato n. 3 a tale bilancio, vi è la distinta del capitolo 14 per articoli, composta di dieci numeri:

- 1) rete secondaria sarda in esercizio dal 1° gennaio 1921 alla società delle ferrovie complementari;
- 2) rete secondaria sarda (sovvenzione di costruzione);
- 3) rete Mandela-Subiaco;
- 4) rete Roma-Viterbo-Capranica-Ronciglione;
- 5) ferrovie economiche biellesi;
- 6) ferrovia Varese-Porto Ceresio;
- 7) ferrovia Bari-Putignano;
- 8) ferrovia Putignano-Lacorotondo;
- 9) ferrovia Mungivacca-Casamassima-Putignano;
- 10) ferrovia dal confine Italo-Svizzero ad Iselle (galleria del Sempione);
- 11) ferrovia Volterra Saline-Città;
- 12) quota di prodotto spettante al concessionario della ferrovia Belluno-Pieve di Cadore, compresa nella rete principale in servizio di Stato.

Come si vede qui la materia è unica, ma lo scopo che caratterizza questo intervento, differisce sotto il profilo dei soggetti che ne sono destinatari. I vari capitoli di spesa, come si è già accennato, sono raggruppati nei bilanci di previsione dei vari ministeri. Per il 1958-59, ad esempio, vi erano dicassette "stati di previsione", corrispondenti ai seguenti ministeri: Tesoro, Finanze, Difesa, Grazia e

(1) Questo capitolo è contraddistinto, in corsivo, dall'indicazione "spese obbligatorie" che accompagna tutti gli oneri che si ritengono tali, giuridicamente.

Giustizia, Affari Esteri, Pubblica Istruzione, Interno, Lavori Pubblici, Trasporti, Poste e Telecomunicazioni, Agricoltura e Foreste, Industria e Commercio, Lavoro e Previdenza Sociale, Commercio con l'Estero, Marina Mercantile, Bilancio, Partecipazioni Statali (fra i Ministeri più recenti spiccano quello della Sanità e quello del Turismo).

15. Nel bilancio preventivo, ogni capitolo é presentato in ordine progressivo, con la propria denominazione e il proprio numero, la somma proposta e quella risultante dallo stato di previsione del precedente esercizio, escluse le successive variazioni e con la indicazione delle ragioni della differenza fra i due esercizi (di solito assai generica, del tipo "aumento proposto in relazione a maggiori esigenze di servizio" o "variazione proposta in relazione al previsto fabbisogno") e con l'aggiunta di eventuali allegati esplicativi. Il dettaglio del bilancio é preceduto da una relazione illustrativa. Al termine dell'elenco dettagliato dei capitoli, vi é il riassunto per titoli, categorie e rubriche.

L'assieme di documenti di cui si compone il bilancio di previsione della spesa é oramai molto voluminoso e presenta una congerie talmente vasta di capitoli, da disorientare. Il bilancio di previsione del Tesoro del 1959-60 ad esempio, consta di 742 capitoli i quali coprono, da soli, 165 pagine di grande formato riempite con scrittura minuta. E a questo testo seguono 53 allegati che coprono altre 100 pagine, oltre a un gruppo di elenchi (fra cui quello, ricordato, delle spese obbligatorie, iscritte negli stati di previsioni dei vari Ministeri). Quello del Tesoro - è vero - é il fascicolo di bilancio di spesa più grosso. Ma ci sono altri diciassette Ministeri, che hanno ciascuno un bilancio, sia pure più piccolo (e certi sono pur sempre di una dimensione piuttosto notevole). Ci sono poi una serie di attività, che comportano spese pubbliche ma che non rientrano nel bilancio dello stato e che sono oggetto di documenti a parte.

Ed infine vi è la messe dei bilanci degli enti territoriali minori: i comuni, le province e le regioni.

16. Si comprende dunque perché molti sostengano la opportunità di una classificazione funzionale standardizzata delle spese pubbliche come schema su cui basare la redazione del bilancio statale e di quelli degli enti che ad esso fanno variamente corona: innanzitutto per l'esigenza di avere una visione meno dispersiva, che consenta una lettura più agevole e dei giudizi più approfonditi di quelli che - seguendo la tremenda quantità di dettagli dei capitoli dei bilanci attuali - i parlamentari e gli amministratori pubblici e gli studiosi oggi possano riuscire a formulare.

Ma la macchina statale è vasta e complessa. Non si può pretendere di ridurre la presentazione ufficiale delle spese ad una mera serie di categorie e sottocategorie funzionali. Queste non permettono di entrare nella analisi dei dettagli di carattere giuridico-amministrativo; né di percepire le basi e le particolarità legislative dei diversi stanziamenti; di controllarne i destinatari; di individuare il comportamento e le disponibilità finanziarie dei vari uffici e servizi; di controllare il susseguirsi di disposizioni che hanno effetto finanziario su ciascuno di essi e su ciascuna materia amministrativa, singolarmente considerata.

La classificazione per capitoli e per articoli, a questo scopo, svolge una funzione preziosa ed insostituibile. Si ricordi, ad esempio, l'allegato al capitolo 14 del Bilancio del Ministero del Tesoro del 1959-60 di cui sopra abbiám fatto cenno. Questo allegato - come si è visto - dà il prospetto delle sovvenzioni che, in virtù di una certa legge del secolo scorso, chiaramente indicata, le diverse ferrovie private ricevono. Leggendolo, si può controllare cosa costa questa antica legge, oggi, allo stato e chi ne fruisca. Si hanno dunque preziosi elementi per stabilire se essa comporta una spesa dotata di effetti giovevoli alla collettività nazionale oppure utili solamente a quei deter-

minati gruppi di interesse, che fruiscono della sovvenzione. E' anche vero che il sistema dei capitoli può disorientare ed indurre in errore: sbaglierebbe, per continuare nel nostro esempio, chi si fermasse al capitolo 14 di questo bilancio, per calcolare le sovvenzioni globali a ferrovie private. Ci sono altri capitoli, che ne contengono altre e che sono corredati, a loro volta, da altri allegati col dettaglio degli articoli. Ciascun capitolo ha la sua base legislativa, la sua collocazione e perciò rappresenta una storia a sé. Per ricostruire il quadro di queste sovvenzioni, la separazione nei vari capitoli e nei rispettivi articoli costituisce dunque una utile guida. Ma si deve anche ammettere che per avere quel quadro completo occorre compiere una ricerca apposita, nei vari fascicoli di tutti i bilanci e dello stato e di altri eventuali enti che sono intermediari fra questo e il privato. Ciò non giova alla "chiarezza" dei bilanci e consente alla burocrazia che ha familiarità con i bilanci dei singoli organismi e li prepara, una libertà di manovra e di difesa dagli sguardi dei non iniziati che non contribuisce certo all'efficienza e alla democraticità della politica della spesa pubblica.

Dunque la classificazione per capitoli è utilissima per il controllo di efficienza. Essa però non basta. Occorre l'integrazione fra la classificazione funzionale e quella per capitoli, che permette di arrivare ad un risultato soddisfacente.

17. L'abbandono della classificazione basata sui capitoli, dicevamo - e torniamo ad insistervi - costituirebbe un grosso errore. Molto si può fare per perfezionare questa classificazione: è pericoloso invece, di fronte alle sue manchevolezze attuali e alle sue limitazioni intrinseche, cedere alla tentazione di rinunziarvi.

I vari capitoli, per cominciare oggi si susseguono un po' alla rinfusa. Potrebbero essere riordinati con una nu-

merazione progressiva più aderente alle esigenze di una classificazione funzionale. Così si consentirebbe il raggruppamento in rubriche e sottorubriche, individuate, nei limiti del possibile, sulla base di principi funzionali, pur conservando la separazione fra i vari Ministeri.

La distinzione fra spese ordinarie e straordinarie potrebbe essere messa in seconda linea. Non che sia necessario abolirla: essa ha pur sempre qualche utilità, e ancor più ne può avere in certi periodi eccezionali (e comunque, di solito, nel bilancio degli enti locali). Bisognerebbe però evitare di fare dipendere, come oggi, l'ordine dei capitoli dalla bipartizione fra parte ordinaria e straordinaria. I capitoli dovrebbero essere raccolti solo per materie, viste secondo le classi e sottoclassi di funzioni: a fianco di ogni capitolo poi, quando si tratti di voce straordinaria, si dovrebbe apporre, in corsivo, la annotazione "spesa straordinaria" (seguendo una procedura analoga a quella oggi adottata per le cosiddette spese "obbligatorie"). Al bilancio del Tesoro si potrebbe poi allegare la distinta delle spese straordinarie che sono a carico degli stati di previsione dei vari Ministeri (allo stesso modo come oggi vi si allega la distinta delle spese obbligatorie che a ciascuno di essi competono). Così si toglierebbe di mezzo la dispersione di voci che oggi si ha, fra parte "ordinaria" e "straordinaria".

Poiché la ripartizione per Ministeri, come sappiamo, non consente di raggruppare le varie funzioni, in modo esatto e completo, alla presentazione dei capitoli fatta per Ministeri e secondo rubriche di tipo funzionale relative a ciascun Ministero, si dovrebbe premettere un documento riassuntivo, contenente una classificazione funzionale globale delle spese, possibilmente racchiusa in un prospetto a due lati: con le righe che indicano le varie funzioni e sottofunzioni e con le colonne che indicano i vari Ministeri che le svolgono e con l'indicazione dei capitoli di cui ogni funzione o sottofunzione consta.

Occorre anche evitare certi doppioni e certe incongruenze che oggi si fanno, nella costruzione dei singoli capitoli: ad esempio vi è una congerie di voci che, tutte, riguardano retribuzioni di uno stesso personale. Sebbene sia necessario dire che questa attuale proliferazione di capitoli riflette lo stato spesso frammentario di molta parte dell'ordinamento, soprattutto in materia di personale (il singolo dipendente percepisce una serie di emolumenti, che periodicamente vengono conglobati in un tutto unico, salvo poi a ramificarsi nuovamente, in attesa di un nuovo conglobamento, che consolida un nuovo aumento), si potrebbero fare degli sforzi per unificare il contenuto dei capitoli, assegnando agli articoli certe noiose specificazioni che oggi si fanno nei capitoli. Occorre, poi, una maggiore analicità nella formulazione degli articoli: questi, come si è visto, sono uno strumento prezioso, per la lettura delle situazioni singole, che formano la sostanza della politica di spesa. Abbondare in "allegati" di articoli dunque non guasta. Sarebbero anche utili delle note rivolte a collegare i capitoli di differenti rubriche e gli articoli di diversi capitoli mediante brevi cenni di rinvio.

18. Conservare il sistema dei capitoli e degli articoli è utile dunque per arricchire di un quadro analitico quello per sua natura sintetico offerto da una classificazione funzionale standardizzata ufficiale. Ma serve anche, per altri scopi.

Sappiamo concettualmente che si possono costruire tante diverse classificazioni funzionali. E' ovvio che, in concreto, è possibile fare questo solo se i dati elementari della contabilità pubblica sono tenuti, in un qualche documento, convenientemente disaggregati: così i capitoli e gli articoli si rivelano necessari per evitare che la analisi funzionale si dogmatizzi, diventi un lavoro a indirizzo unico accessibile solo ai funzionari del bilancio e vincolato da norme giuridiche anziché orientato dai vari

scopi che i diversi ricercatori si prefiggono.

Nei capitoli precedenti di questo corso abbiamo visto che si possono elaborare una serie di classificazioni delle spese pubbliche, che sono molto interessanti, per la analisi economica dei dati della contabilità nazionale: è sufficiente ricordare, in proposito, i prospetti a doppia entrata ove compaiono o le spese distinte per "inputs" e per "outputs", o da un lato le spese classificate nell'uno o nell'altro modo (od in una combinazione di entrambi) e dall'altro lato le entrate. Senza la distinzione per capitoli ed articoli, questi prospetti, che sono assai pregevoli, poichè pongono in evidenza fenomeni come gli investimenti o le spese per il personale, non potrebbero essere costruiti.

Abbiamo anche visto che i capitoli sono distinti secondo che si tratti di spese fisse o variabili, obbligatorie o discrezionali: e anche questi, come sappiamo, sono profili assai utili, per apprezzare la politica di spese.

Vedremo, poi, fra poco altre classificazioni delle spese pubbliche di tipo economico, che hanno rilievo ai fini dei modelli econometrici e che, anche esse, abbisognano, per potere essere costruite, secondo le esigenze del singolo modello, una base di dati molto disaggregati, come appunto quelli degli articoli e dei capitoli.

Vedremo infine la distinzione delle spese pubbliche, secondo i vari profili della divisibilità più o meno grande dei loro benefici. Anche qui, il disporre i dati di partenza disaggregati minuziosamente può essere di grande utilità, per valutare la entità delle varie classi di spesa.

Possiamo concludere, insomma, sottolineando che la analisi funzionale delle spese pubbliche è uno strumento molto utile; che essa può essere foggata seguendo molti diversi punti di vista; che la adozione, nei documenti ufficiali dei bilanci di una classificazione funzionale standardizzata rende buoni servigi ma non dà motivo per rinunciare a possedere una disaggregazione più minuziosa e più attenta ai legami della spesa pubblica con i vari gruppi sociali e con i

vari elementi giuridico-istituzionali, quale é appunto la tradizionale classificazione basata sui capitoli.

#### LE CLASSIFICAZIONI ECONOMETRICHE, E LE MATRICI DELLE INTERDIPENDENZE STRUTTURALI DELL'ECONOMIA.

1. Dobbiamo ora passare ad un altro profilo classificatorio che se pure é strettamente collegato a quello funzionale, che abbiamo ora trattato, ne é concettualmente distinto: quello delle classificazioni "econometriche". Può sorgere spontaneo il quesito perché mai si debba distinguere la classificazione di tipo funzionale da quella econometrica quando - come si é visto - le stesse classificazioni funzionali, nella sostanza, rispondono ad un punto di vista che tende a sostituire l'analisi economica della condotta dello stato alle distinzioni dettate dalle regole e dalle prassi di carattere amministrativo. Se si può legittimamente affermare che la classificazione funzionale bada alla sostanza economica, ed in questo senso si contrappone alla classificazione amministrativa e ne rappresenta una razionalizzazione economicistica, perché mai si vuole aggiungere un nuovo tipo di classificazione denominato "econometrico"?

La ragione deve essere ricercata nel fatto che le esigenze di classificazione per la analisi econometrica non coincidono necessariamente con quelle valide per l'analisi funzionale. Intendiamo per analisi "econometrica", secondo l'uso comune, la analisi del comportamento di certe variabili mediante il ricorso a "modelli econometrici", in cui tali variabili sono collegate da determinate relazioni funzionali, a certe altre.

Le variabili "spese pubbliche", si ritrovano spesso nei modelli econometrici di carattere macro economico, come



quelli riguardanti l'azione dell'operatore pubblico, la struttura economica, la ripartizione e lo sviluppo dei redditi di una comunità, e così via.

Spesso è conveniente, in quei modelli presentare non una sola aggregazione di tutte le spese pubbliche, ma voci distinte di spesa pubblica, opportunamente disaggregate.

2. Supponiamo che il modello econometrico in questione sia costruito allo scopo di determinare l'entità prevista delle spese pubbliche per un periodo futuro determinato, in una certa comunità (lo stato, una provincia, il comprensorio di un piano intercomunale). Per fare queste previsioni, si cerca di individuare le funzioni che legano le variabili della spesa pubblica, con altre variabili, dal cui comportamento l'entità di tale spesa dipende.

Per avere un buon modello, bisognerà fare in modo che le diverse spese pubbliche siano raggruppare in voci omogenee, in relazione alle variabili da cui esse dipendono. Certe spese pubbliche sono influenzate dalla dinamica della popolazione totale, altre dalla popolazione infantile (asili e scuole elementari) altre dalla popolazione senile (ricoveri per vecchi), altre ancora dagli addetti all'industria, altre dalla superficie adibita a residenze e così via. Ed alcune voci di spesa sono legate a quelle variabili da certe funzioni; altre da certe altre funzioni.

E' evidente allora che il tipo di classificazione economica che in un modello di questo genere conviene adottare, non necessariamente è identico a quello a cui si perviene badando solo ai criteri funzionali: un certo gruppo di funzioni potrà essere - a volte - convenientemente raggruppato, dal punto di vista di un tale modello econometrico, in una sola voce di variabile, poiché unico è il legame tra questi dati ed altri dati del modello. A volte invece, nell'ambito di una funzione che, dal punto di vista dei benefici sociali interessa considerare come un tutto unico, sarà necessario distinguere varie voci di spesa pubblica in relazione

alla circostanza che esse sono influenzate da variabili diverse, oppure, come si é detto, sono influenzate dalla stessa variabile, ma in un modo differente.

3. Gli uffici di ricerca degli enti regionali o degli enti locali sempre più spesso studiano (o dovrebbero studiare, per una condotta razionale) le previsioni di spesa complessiva per il futuro periodo di tempo - nell'assunzione di certe ipotesi positive o "normative" - . Queste previsioni vengono inserite in un modello generale di previsione dello sviluppo economico o di ottimizzazione dello sviluppo economico-sociale di quella zona.

Per definire l'entità delle spese pubbliche che rispondono alla previsione o all'ottimizzazione si cominceranno ad individuare le variabili che determinano le varie voci di spese pubbliche. Si stabiliranno poi gli "standards" che, per quelle spese, si ritengono di dovere accettare (o in base ad un giudizio normativo o in base a previsioni de facto). Si arriverà così a stabilire la relazione quantitativa che corre fra la singola voce di spesa e le variabili da cui essa dipende. Supponiamo che per certe spese pubbliche, la variabile che, in un quadro semplificato, sembra rilevante, sia il numero degli abitanti della regione considerata. Se nel modello si prevede che vi sarà nella regione data un certo numero di abitanti, o per fatto naturale, o per immigrazione, ecco che, calcolato questo incremento di popolazione, si potrà stabilire anche la entità di quelle spese pubbliche.

Nel caso più semplice si potrà individuare un rapporto di proporzionalità tra spesa e popolazione, e quindi, in base al numero degli abitanti stabilire la spesa complessiva. Naturalmente non é detto che il rapporto che si deve istituire sia un rapporto di proporzionalità con gli abitanti totali. Può darsi che sia un rapporto più complesso: sempre proporzionale, ma con due valori, l'uno relativo al totale di abitanti, e l'altro al numero di abitanti nuovi.

Può darsi anche che il rapporto di proporzionalità sia da scartare, e che dal ragionamento deduttivo e dalle esperienze del passato e di altri luoghi si debba assumere che la spesa in questione non é una costante per ogni nuovo abitante, ma tende-supponiamo- a decrescere per ogni nuovo abitante secondo una certa funzione.

Per altre classi di spesa pubblica si potrà legittimamente supporre che non siano in relazione coll'ammontare della popolazione, ma che, data la loro connessione con l'ammontare dello sviluppo industriale, vadano più correttamente poste in relazione coll'ammontare della superficie coperta dalle imprese. Si potrà allora stabilire il fabbisogno di questa classe di spese pubbliche individuando, attraverso le previsioni sullo sviluppo dei vari settori economici, la richiesta probabile di nuove aree per insediamenti industriali, cioè per la costruzione di nuovi opifici. Una volta calcolata l'entità di queste nuove aree, si potrà individuare lo ammontare delle spese pubbliche in questione. Anche questo andrà fatto talora collegando l'uno e l'altro mediante un semplice coefficiente che esprime una relazione proporzionale e talvolta mediante una funzione più complessa, anche questa desunta dalle verifiche empiriche riguardanti il passato o altre situazioni o considerazioni di carattere teorico.

4. Come si diceva sopra, nell'ambito di una stessa funzione, si potranno distinguere diverse voci di spesa, per l'opportunità dell'analisi econometrica. Torniamo all'esempio delle scuole elementari. Supponiamo che ci si voglia preoccupare di determinare le nuove spese per le scuole elementari per il prossimo decennio in un certo comune: é evidente che se si ha una analisi della composizione prevista della popolazione tra adulti e giovani-analisi che se non entrano in gioco fenomeni migratori può essere fatta dal punto di vista demografico tradizionale con una certa facilità - si potrà determinare una previsione della nuova popolazione infantile che dovrà aversi in quel determinato luogo nel periodo dato. E' chiaro che allora la spesa per le scuole ele

mentari potrà essere posta in prima approssimazione come funzione di tutti gli abitanti ed in seconda approssimazione specificamente della popolazione infantile che si avrà nel prossimo decennio.

La nuova spesa pubblica per le scuole elementari potrà allora essere determinata considerando il fabbisogno di aule, di insegnanti, di spese di riscaldamento, illuminazione, pulizia, manutenzione per questo tipo di scuole - che si ha in base al numero di nuovi alunni. Per arrivare a ciò si fisseranno gli standards: un coefficiente ragionevole di densità scolastica nella occupazione delle aule, i requisiti di ampiezza, luce etc. delle aule, i caratteri degli edifici, l'avvicendamento di classi in una determinata aula durante il giorno, il numero di alunni che è ragionevole affidare ad un insegnante in ciascuna classe, i coefficienti (molto facili da determinare - per la scuola elementare -) relativi al numero di materie da affidare ad uno stesso insegnante per ogni corso di insegnamento.

Le varie voci di spese sopra indicate adempiono tutte alla funzione "insegnamento elementare" e dipendono tutte dal numero di alunni. Ma la relazione con la variabile "alunni" è diversa, da voce a voce: le spese unitarie per gli edifici scolastici, tendono ad avere un comportamento diverso quando se ne costruiscono poche o se ne effettua una esecuzione su larga scala. Il fabbisogno tende ad aumentare a sbalzi, in relazione ai nuovi alunni (è ovvio che se la densità di alunni per ogni classe è presupposta in 25, e se si prevedono 35 alunni, ci vorranno due insegnanti, così come se ci fossero 50 alunni).

Quando si fanno delle previsioni per delle entità molto grandi, questi sbalzi tendono ad attenuarsi ed a sparire, perchè le variazioni di cui ci si occupa sono talmente grande di che queste rigidità di spesa tendono a compensarsi nel divenire trascurabili. Ma per progetti su piccola scala, ciò rileva. D'altro lato vi sono altre voci di spese che, anche in progetti in grande, presentano una certa fissità: ad esempio quelle per i direttori didattici.

Naturalmente si avranno poi dei coefficienti di costo: costo di aule, costo di stipendi per gli insegnanti e così via. Per stabilire la nuova spesa per ogni cento alunni, dunque occorrerà muovere da una distinzione di voci di spesa che non è funzionale.

Facciamo ora il caso delle spese pubbliche che occorrono per dotare un determinato territorio prima agricolo di tutte quelle infrastrutture di carattere locale che lo rendono adatto per gli insediamenti. Occorreranno delle strade, delle fognature nere, dei condotti per scarico di acque ed altri residui, delle condotte per l'acqua potabile, eventualmente dei collegamenti alla città mediante servizi di trasporto e via dicendo. Queste spese per opere urbanizzative che possiamo chiamare "urbanizzazioni primarie", poichè indicano ciò che è strettamente necessario per mettere i terreni in grado di servire a questi insediamenti - tendono ad essere in funzione della quantità di territorio che si deve urbanizzare, cioè di quella area su cui sorgeranno le nuove fabbriche: tanto è più ampio questo territorio, tanto più grande è la superficie di strade che occorrerà, tanto più grande è la rete di acquedotti, di fognature di condotte di scarico e così via. Anche qui si possono costruire delle funzioni che colleghino queste varie spese alla variabile "spazio per nuovi opifici", del modello economico. Ma le diverse opere urbanizzative si collegheranno alla variabile "spazio" in modo diverso. Converrà dunque tenerle distinte - almeno in una prima fase - ai fini del modello econometrico. E' vero che le varie classi di opere corrispondono anche a varie classi di funzioni. Ma è anche vero che in certi casi la distinzione utile per scopi econometrici non coinciderà con quella rilevante funzionalmente: per quel che riguarda le fognature, vi sono opere di tipo differente che vanno calcolate separatamente, in una prima fase, perchè regolate da diverse leggi economiche di costo, sebbene corrispondenti ad una funzione unica.

5. L'analisi econometrica delle spese è particolarmente interessante quando si esamini il modello in questione non solo ai fini di conoscere l'andamento della spesa, poste certe previsioni riguardanti lo sviluppo economico e demografico (e certi obiettivi sociali), ma anche ai fini di stimare il possibile equilibrio o squilibrio tra spese pubbliche ed entrate pubbliche.

Allora si potranno costruire le previsioni delle entrate dell'operatore pubblico utilizzando in gran parte le stesse variabili economiche e demografiche che si usano per determinare le previsioni sulla spesa. Noi sappiamo ad esempio che certe imposte di consumo, date certe supposizioni sul reddito della popolazione, si possono supporre in funzione del numero degli abitanti (funzione uniforme o funzione con un certo tasso di variazione).

Altre imposte degli enti locali come quelle sul reddito delle industrie noi le possiamo supporre legittimamente come funzione del reddito delle imprese, ed in una ulteriore specificazione come funzione del capitale impiegato dalle imprese, - semplificando - come funzione della estensione degli stabilimenti delle imprese, che si può supporre collegata con il capitale delle imprese con relazioni standard abbastanza attendibili.

Con un modello econometrico opportunamente semplificato, noi saremo in grado di dire: se la popolazione cresce di tanti abitanti, c'è un fabbisogno di spesa per le scuole di tale entità; se nello stesso tempo si ha uno sviluppo industriale che comporta tot nuovi insediamenti industriali, si ha un fabbisogno di spese per urbanizzazioni primarie di tale entità. Ma quello sviluppo demografico porterà alle entrate fiscali dell'ente locale un aumento di introiti di X e quello sviluppo industriale provoca nelle entrate dell'ente locale uno sviluppo di gettito derivanti da industrie di entità Y.

Allora attraverso un siffatto modello in cui abbiamo riferito le variabili della spesa pubblica quanto le variabili

tributarie a variabili economiche e demografiche, noi saremo in grado di fare delle previsioni di bilancio pubblico, cioè di spese in relazione all'entrata pubblica. Naturalmente questo tipo di previsioni mette in grado di fare dei bilanci a lungo termine degli enti locali e di prendere delle misure di finanziamento o di distribuzione del carico fiscale o di riduzione o di espansione della spesa pubbliche, che, in base a tale quadro, si suggeriscono. Si potrà cioè costruire un modello di carattere normativo con una consapevolezza dei vari elementi del quadro: in altri termini si potrà programmare la condotta finanziaria dell'operatore pubblico.

6. Il discorso da noi fatto non aveva però lo scopo di mostrare il campo di impiego di modello normativo per le spese pubbliche: di questi temi (modelli normativi o previsivi delle spese pubbliche, programmazione della spesa e della entrata pubblica, nei programmi di sviluppo economico) ci occuperemo in altra sede.

Ora ci premeva mettere in luce l'importanza e il significato delle classificazioni "econometriche" delle spese pubbliche, in contrapposto alle classificazioni puramente funzionali o amministrative.

Le classificazioni econometriche delle spese pubbliche muovono, in sostanza, da classificazioni amministrative o da classificazioni di carattere funzionale; ma se ne distaccano perchè danno vita a raggruppamenti e scissioni determinate da esigenze del modello considerato, che come abbiamo visto dipendono da diversi nessi fra le variabili della "spesa" e le altre variabili del sistema considerato. E' però importante tenere presenti i profondi nessi logici che collegano certe classificazioni econometriche, se fatte intelligentemente, con le classificazioni funzionali delle spese pubbliche, in un modello che miri a chiarire il comportamento (quello prevedibile e quello ottimo) dello operatore pubblico. Per quali motivi noi possiamo costruire dei

modelli di previsione o dei modelli normativi in cui esaminiamo la spesa pubblica nelle sue varie componenti? In certi modelli la spesa pubblica è individuata solo per fornire informazioni estranee al campo della finanza pubblica, come dati sulle tendenze dell'agricoltura e dell'industria, del consumo e degli investimenti per i quali la spesa pubblica non interessa direttamente ma per i suoi effetti sull'offerta e sulla domanda di quegli aggregati e quindi rimane sullo sfondo. Ma in altri modelli, le spese pubbliche sono individuate allo scopo di consentire all'ente locale o statale di operare le sue decisioni nel campo delle spese dell'entrata e degli altri interventi connessi o alternativi, con migliore conoscenza di causa. Allora le spese pubbliche devono essere distinte per categorie in modo tale da tenere conto della problematica di queste categorie ai fini delle scelte: dunque, in modo da tenere conto dei fini a cui le varie spese adempiono, nel quadro dell'azione dell'operatore pubblico.

Ecco che in definitiva è utile, in questi modelli econometrici, adottare classificazioni delle spese pubbliche le quali, pur essendo condizionate ed orientate secondo la logica del modello, derivante dalla connessione fra le variabili delle spese e variabili economiche, demografiche, socio logiche, si prestino ad essere ricomposte in termini di classificazioni funzionali.

Per rendere più chiara questa argomentazione, facciamo un esempio concreto: le spese di un ente locale. Qui abbiamo spese che, come quelle scolastiche elementari e quelle per certe cure alla infanzia, dipendono dall'ammontare della popolazione infantile. Sotto il profilo puramente previsivo del modello econometrico, potrebbe dunque essere comodo tenere aggregate in una unica classe queste spese. Ma poiché questi dati devono essere usati ed utilizzati per le scelte dell'ente pubblico nella sua politica di interventi, bisognerà fare in modo che non vengano mescolati assieme nel modello dati scolastici e sanitari che, pur essendo determinati dalla stessa variabile, danno luogo a



diversi giudizi, riguardando funzioni diverse dell'operatore pubblico.

Se l'analisi che si compie non è una analisi che riguarda il futuro, ma il passato, l'ente non potrà capire se certi bisogni che si verificarono e che esso non soddisfece, hanno determinato una mancata soddisfazione nel settore scolastico o in quello sanitario. Se d'altra parte lo studio include una parte relativa al futuro, l'operatore pubblico non sarà in grado di valutare gli impegni di azione concreta che quella cifra globale, per esso comporta nei due settori; e, per di più, aumenti di spese nell'uno che si compensano esattamente con diminuzioni nell'altro, risulteranno come indifferenti, mentre è ovvio che sul terreno delle scelte, essi hanno un significato ben diverso.

In sostanza ad un certo punto ci sono delle ragioni di disaggregazione nel modello econometrico dettate non da esigenze di correttezza di previsione, inerenti al tipo di variabili a cui le spese si collegano, nel modello stesso, ma da esigenze di impiego del modello come guida nell'azione dell'operatore pubblico, sia sotto il profilo informativo ai fini di scelte date (Se devo spendere tot per le scuole, mi conviene predisporre certi progetti per attrezzature, fare una certa politica del personale etc.) e sia sotto il profilo "normativo", della formulazione di scelte migliori (se le spese che si svilupperanno in quella entità, adottando un certo parametro, sono spese per la scuola elementare, si potranno porre in essere, per fronteggiarle, certe imposte, piuttosto che farvi dei tagli; eventualmente, invece, si vorranno ridurre certe spese per l'igiene, al di sotto della misura risultante dal modello, per evitare di dovere cercare i nuovi mezzi per quell'onere ... e così via). Il risultato finale di questo discorso è la richiesta di una disaggregazione maggiore di quella suggerita dalle pure esigenze previsive. Da un lato si richiede di salvaguardare tutti i livelli di disaggregazione che interessano dal punto di vista "funzionale"; dall'altro, per una buona previsione (che è anche la base per buone

scelte di politica economica). Si richiede di salvaguardare i livelli di disaggregazione rilevanti per la connessione fra le variabili del modello econometrico (come si è visto le varie spese pubbliche possono essere studiate, ciascuna, in relazione con certe variabili o gruppo di variabili, del modello stesso).

7. Naturalmente, non sempre è possibile costruire ed impiegare un modello altamente disaggregato, che soddisfi - per quanto riguarda i livelli di disaggregazione - tanto le esigenze "funzionali" quanto quelle puramente "econometriche". Così, alla fine, ci si dovrà accontentare di soluzioni di compromesso, in cui prevalgono disaggregazioni (e classificazioni) miste, che tengono conto, ad un tempo, del punto di vista funzionale e di quello econometrico. Sul terreno di questi "compromessi" ovviamente molti diversi dosaggi sono possibili: non esiste di certo, in astratto, quello migliore.

La scelta dovrà essere fatta, volta per volta, sulla base delle varie finalità che nel singolo caso, si vogliono perseguire con l'indagine econometrica e sulla base del peso che, in tale ricerca, si assegna ai temi della spesa pubblica.

---

## Capitolo VII

### LE SPESE PUBBLICHE IL VALORE AGGIUNTO E LE MATRICI DELLE INTERDIPENDENZE STRUTTURALI.

#### SEZIONE PRIMA

##### I - IL CONCETTO DEL VALORE AGGIUNTO.

A questo punto della nostra discussione è opportuno che noi analizziamo un concetto fondamentale nella scienza economica, quello di "valore aggiunto".

Questo concetto si ricollega alle nozioni di "input" (di risorse a "consumo rapido" (ovvero peribili) e di fattori durevoli) e di "output" (o emissione di prodotti o ricavo).

Quando il valore dell'input di risorse peribili e quello dell'output si identificano non c'è - per definizione - valore aggiunto. Quando invece i due valori si diversificano, allora c'è il valore aggiunto che è costituito dalla loro differenza, cioè dal valore di compenso per i servizi dell'input di "fattori" durevoli.

Se i due elementi del valore dell'input di risorse peribili e dell'output distano notevolmente, allora il valore aggiunto è molto grande; se distano poco è piccolo.

Gli inputs di risorse a consumo rapido o peribili sono quei beni strumentali che presentano la caratteristica di distruggersi al primo uso o in breve ciclo di usi (di solito l'anno è preso come limite massimo) (1).

(1) Non bisogna confondere naturalmente il concetto di bene "peribile" come bene suscettibile di uno solo o pochi usi col concetto di bene "deperibile" come bene che non si conserva (ad esempio il pesce). Il carbone è un bene "peribile" ma non è, nel senso appena indicato, un bene "deperibile".

Sono invece risorse strumentali durevoli, ovvero inputs di fattori durevoli (ovvero "fattori" in senso stretto) quei cespiti produttivi che non esplicano la loro utilità in uno o pochi cicli produttivi, ma quando sono impiegati nella produzione durano nel tempo (oltre l'anno, secondo la convenzione in uso) (2).

L'utilità degli inputsperibili consiste nel consumarli nella produzione, mentre quella dei beni durevoli consiste nel ricavarne dei servizi.

Ora quel di più di valore che viene conferito ai prodotti a consumo rapido acquistati dall'impresa, mediante l'esplicazione dei servizi di "fattori" produttivi durevoli o fattori in senso stretto è per l'appunto il valore aggiunto.

2. L'assieme dei "fattori" esistenti in una economia e organizzati per la produzione, cioè dei beni durevoli strumentali disponibili, ne costituisce assieme alle scorte dei beni peribili la capacità produttiva. L'assieme del valore dei servizi di questi "fattori" è il valore aggiunto nazionale.

I "fattori" a loro volta sono suddivisibili in quattro classi fondamentali a cui corrispondono diverse categorie di valore aggiunto: il fattore-lavoro; gli impianti, il bestiame e i macchinari (attrezzature durevoli); gli immobili (case e terreni); il fattore imprenditoriale che include tanto le attività per mettere insieme il capitale (immobiliare e mobiliare) ed il lavoro, quanto il "rischio" a ciò inerente.

Il valore aggiunto di ogni classe è il valore del servizio che essa dà. Il "servizio" del fattore lavoro è dato dalle attività intellettuali e materiali esplicate dal lavoratore e prende la forma di salari e stipendi, quote com

(2) Naturalmente anche i beni peribili possono durare più di un anno se invece che essere impiegati nella prestazione sono messi in magazzino: non ci occupiamo solo dei beni impiegati nella produzione e tralasciamo quelli accantonati nei magazzini. Sulle complicazioni relative al fatto che vi sono spesso variazioni di riserve di magazzino torneremo poi.

te di prodotti da vendere ma il capitale impiegato nella produzione: come quando, per esempio, usando il loro lavoro, le loro attrezzature e materiali vari, provvedono a ingrandire i locali, a modificare i macchinari perfezionandoli.

Questo è frutto o capitale? E' tutte e due le cose insieme, cioè un frutto che non fa a tempo a diventare ricavo, per essere poi trasferito da chi lo ha prodotto in nuovo capitale, ma è direttamente convertito in capitale, cioè è accumulato fin dal principio, saltando il passaggio del "reddito disponibile" per consumo o per investimento. Noi possiamo allora prendere come punto di partenza per il calcolo del valore aggiunto un "attivo" composto di tutto il ricavo in senso stretto più gli aumenti del capitale che l'impresa (o l'insieme di imprese) in esame ha avuto durante il periodo (l'anno) considerato, siano essi andati ad accrescere le scorte dei beni da vendere o la dotazione di capacità produttiva dell'impresa sotto forma di aumento delle attrezzature (= beni durevoli di investimento) o di scorte di risorse peribili.

Da questo concetto allagato di "attivo" arriveremo alla nozione di valore aggiunto, mediante un sistema "allargato" di detrazioni per valore non aggiunto costruito in modo da tenere conto di tutti gli acquisti o pagamenti o comunque effettuati che confluiscono in quell'attivo e che non rappresentano pagamenti per l'uso" (e il deprezzamento) di fattori.

Si dovranno detrarre da questo attivo perciò non solo gli acquisti di risorse peribili ma anche tutti gli acquisti di beni durevoli dal momento che questi non sono compensi per l'uso (e il deprezzamento) ma pagamenti per i cespiti da cui tale uso deriva (7). Se contiamo all' attivo della impresa di panificazione non solo i suoi in-troiti per il pane, ma anche l'aumento del suo capitale

(7) In sede di calcolo del valore aggiunto lordo gli ammortamenti non vanno dettratti, essendo parte del valore aggiunto. Come è noto, invece essi vanno dettratti per arrivare al valore aggiunto netto.

(comprensivo degli incrementi di forni, attrezzature varie etc.), esistenti, al termine del periodo considerato, dovremo detrarre dall'attivo di questa impresa anche le spese per attrezzature e per tutti gli altri beni durevoli che sono stati acquistati nel periodo considerato, poichè essi hanno concorso a formare quell'attivo e non sono compensi per valore aggiunto.

Similmente, poichè ora consideriamo nell'attivo anche gli aumenti di scorte di risorse peribili strumentali, dovremo detrarre dall'attivo stesso per arrivare al valore aggiunto non solo le spese per quel tanto di risorse peribili che hanno concorso a formare il prodotto ottenuto nel periodo di tempo considerato, ma anche ogni altro acquisto di risorse peribili, poichè tutti concorrono a questo attivo. In altri termini, allargando la nozione dell'attivo dal prodotto al ricavo + ogni incremento di patrimonio (capitali durevoli e incremento di scorte di risorse peribili), si amplia anche la cerchia delle voci di passivo "inerenti" a quell'attivo, che si devono retrarre per arrivare al valore aggiunto.

Sotto il profilo contabile ciò significa che se abbiamo due colonne, una di attivo, l'altra di passivo, si arriva allo stesso risultato (uguale al valore aggiunto) evitando di mettere una certa voce all'attivo (tra i ricavi) e quindi anche al passivo (tra le detrazioni) oppure collocandole sia all'attivo (ricavi) come al passivo (detrazioni).

Anzichè  $VA_T = P - VI$  possiamo scrivere, denominando con A tutti gli aumenti di patrimonio + i ricavi,  $VA_T = A - VI - VI_S - VD$  (dove  $VI_S$  sono gli acquisti di risorse peribili che non entrano nel "prodotto" del periodo considerato).

E' facile controllare la correttezza di questa seconda eguaglianza osservando che, per definizione  $A = VI_S + VD + P$  (si noti che  $VI_S$ , non solo va a formare nuove scorte di risorse peribili ma può conglobarsi anche in nuove attrezzature dell'impresa, create da essa medesima o in miglio-

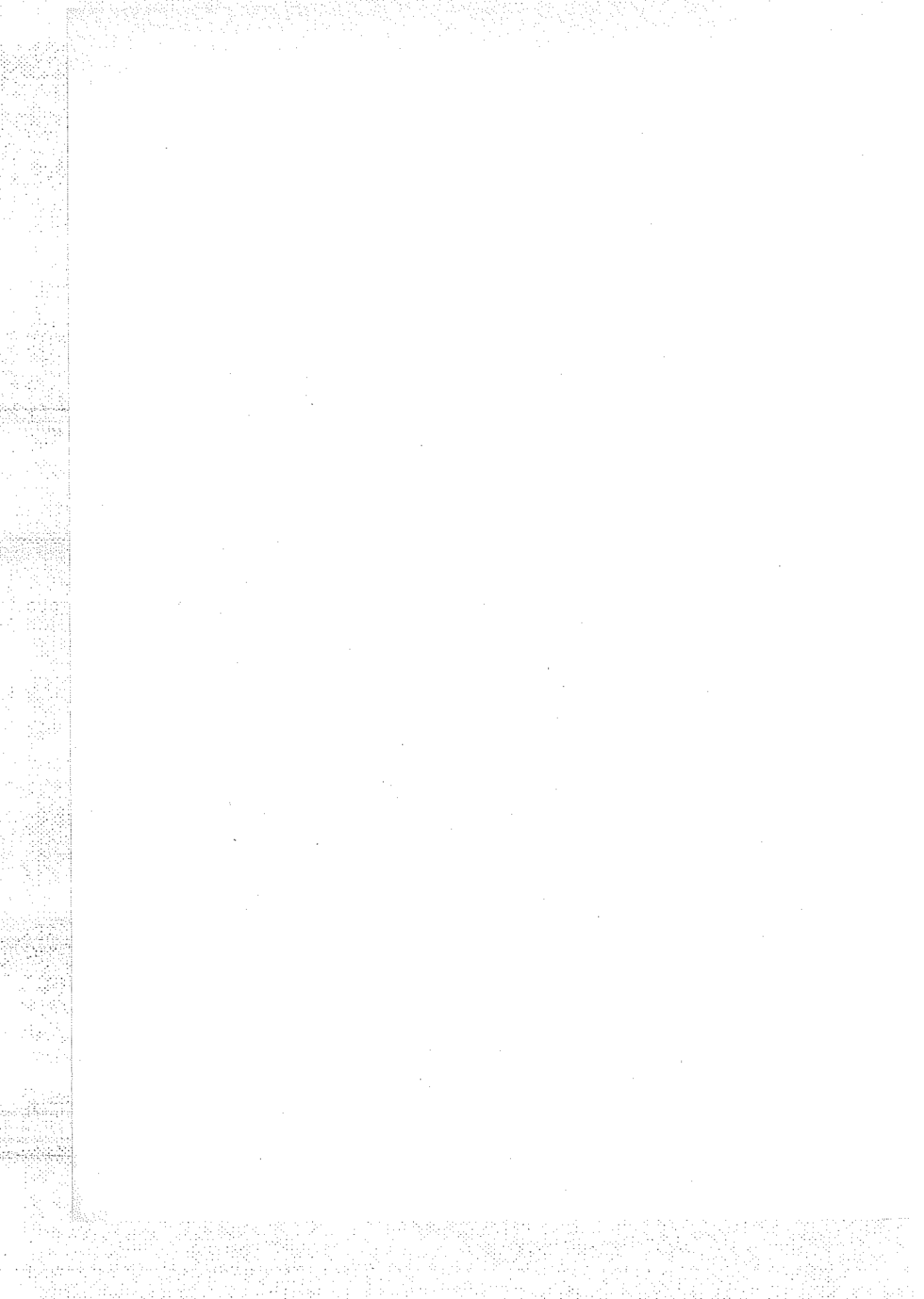
rie a quelle esistenti).

Sotto il profilo della contabilità nazionale ed aziendale la nozione corretta di valore aggiunto, è quella che contempla una lista di voci di attivo ed una lista completa di tutte le voci di passivo cioè di detrazioni inerenti a quell'attivo. Anche se porre  $VI_S$  e VD sia all'attivo che al passivo può apparire, in una considerazione superficiale, una via tortuosa, un perditempo rispetto alla soluzione di non contarli nè all'attivo nè al passivo, si tratta in effetti di un metodo particolarmente utile ed operativo, per risolvere problemi contabili in concreto molto complessi. Non sempre è - infatti - facile come si diceva separare "prodotti andati a capitale" e capitale fisso e circolante. Meglio è dunque considerare tutto l'aumento di capitale fisso e circolante sia all'attivo come (e per conseguenza) al passivo. L'essenziale è tenere presente che questa formulazione contabile basata su attivi e passivi patrimoniali giunge, per la stima del valore aggiunto, allo stesso risultato della formulazione economica basata solo sul prodotto e sulle spese a esso inerenti e che altro non è se non un modo per misurare - in sede di calcolo aziendale e nazionale - il valore aggiunto inteso secondo tale corretta formulazione economica.

Queste osservazioni ci saranno molto utili fra breve quando ci imatteremo nei modi di misurare il valore aggiunto della pubblica amministrazione, ed inoltre un poco più avanti in sede di analisi delle matrici delle interdipendenze strutturali.

(vedi tav. a pag. 320 bis)

6. La nozione di valore aggiunto è importante per molti motivi. Il primo motivo, che si collega al discorso fatto sopra, è di evitare le duplicazioni nel conto dei prodotti dell'economia nazionale e cioè del reddito nazionale prodotto. E' chiaro che se noi diciamo: nell'economia nazionale si sono prodotti tot quintali di pane, tot quintali di grano, tot quintali di farina e di acqua, sommando tutto il valore pieno di tutti i prodotti di tutte queste at-





(Sono di pertinenza 1960 le risultanze delle gestioni della durata di mesi 12  
e il 30 giugno 1961)

Attività principale della Ditta . . . . .  
Altre attività eventuali . . . . .

IL QUESTIONARIO E' ANONIMO E LE NOTIZIE IN ESSO FORNITE

| SEZIONE A - Conto del valore aggiunto                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| COSTI E VALORE AGGIUNTO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Migliaia di Lire |
| 1 - Acquisto, franco magazzino Ditta, di materie prime, elettricità, gas, combustibili, ed altri materiali comprese le relative spese di trasporto, dazi, IGE ecc. (sono escluse le giacenze):                                                                                                                                                                                  |                  |
| 1.1 - destinati alla produzione vendibile ed alla manutenzione ordinaria di impianti e attrezzature . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                   |                  |
| 1.2 - destinati alla costruzione in proprio di fabbricati ed altre opere, di macchinari, impianti ed attrezzature per uso dell'azienda; alle manutenzioni e riparazioni straordinarie . . . . .                                                                                                                                                                                 |                  |
| TOTALE COSTO MATERIE PRIME, ETC. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | =====            |
| 2 - Acquisto di capitali fissi già pronti per l'uso:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                  |
| 2.1 - Impianti, macchinari e attrezzature . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                  |
| 2.2 - mezzi di trasporto . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                  |
| 2.3 - fabbricati ed altre costruzioni . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                  |
| TOTALE COSTO IMPIANTI, MACCHINARI, ETC. . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | =====            |
| 3 - Altri costi (al lordo di recuperi eventuali):                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                  |
| 3.1 - servizi, prestazioni varie e lavorazioni, forniti da altre Ditte, utilizzati direttamente per la produzione vendibile, comprese: le provvigioni passive e altre spese di acquisizione delle vendite, i trasporti per le merci vendute, gli imballaggi. . . . .                                                                                                            |                  |
| 3.2 - servizi e lavorazioni forniti da altre Ditte, per montaggio di impianti, attrezzature e costruzioni e per manutenzioni e riparazioni straordinarie . . . . .                                                                                                                                                                                                              |                  |
| 3.3 - spese di pubblicità, legali e di assistenza tecnica, associative, brevetti, poste telegrafiche, cancelleria e stampati, collaudi, d'informazione, diarie e trasferte ed altre eventuali (specificare a parte). Esclusi: salari e stipendi, ammortamenti, imposte dirette, assicurazioni contro danni e comunque spese riportate in altri punti del questionario . . . . . |                  |
| 3.4 - imposte indirette sulla produzione e sulle vendite (I.G.E. in abbonamento ed I.G.E. applicata in fattura, dazi consumo, imposte di fabbricazione) . . . . .                                                                                                                                                                                                               |                  |
| TOTALE ALTRI COSTI . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | =====            |
| 4 - Diminuzione giacenze (vedi sezione B, voce 12, totale) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | =====            |
| 5 - Deduzioni per ricavi da alienazione capitali (vedi voce 8) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | =====            |
| 6 - TOTALE GENERALE (1+2+3+4+5) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | =====            |
| VALORE AGGIUNTO (11 - 6) . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | =====            |
| TOTALE A PAREGGIO . . . . .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | =====            |
| SEZIONE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                  |
| 12 - Aumento e diminuzione delle giacenze a fine esercizio rispetto a quello all'inizio e                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                  |
| 12.1 - Prodotti finiti (Valutazione di prezzi medi realizzati nel 1960 - Nel caso di altri                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                  |
| 12.2 - Prodotti in corso di fabbricazione e lavorazioni in corso per conto terzi escluse la fase di lavorazione in corso a fine esercizio) . . . . .                                                                                                                                                                                                                            |                  |
| 12.3 - Lavori in corso per la produzione interna di fabbricati, impianti e attrezzature (                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                  |
| 12.4 - Materie prime ed altri materiali destinati alla produzione vendibile (Valutaz. ai                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                  |
| 12.5 - Materiali destinati alla costruzione in proprio di fabbricati ed altre opere, di im                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                  |

CENTRALE DI STATISTICA

GIUNTO DELLA PRODUZIONE

DI DITTA PER L'ANNO 1960

..... al .....

o più terminanti sotto una data compresa tra il 1° luglio 1960

.....  
.....

LE SONO SEGRETE

N. codif. della Ditta

|                       |  |
|-----------------------|--|
| N. codif. della Ditta |  |
|                       |  |
| Riservato ISTAT       |  |
|                       |  |

| R I C A V I                                                                                                                                                                                                              | Migliaia di Lire |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 7 - Ricavi lordi correnti:                                                                                                                                                                                               |                  |
| 7.1 - Fatturato netto per vendite a terzi e vendite non ancora esposte in fattura .....                                                                                                                                  |                  |
| 7.2 - fatturato netto per lavorazioni per conto su materie prime di terzi .....                                                                                                                                          |                  |
| 7.3 - fatturato netto relativo a materie prime, ausiliarie e prodotti rivenduti senza trasformazione da parte della Ditta .....                                                                                          |                  |
| 7.4 - Imposte indirette (I.G.E., dazi di consumo, imposte di fabbricazione) addebitate in fattura con voce separata .....                                                                                                |                  |
| 7.5 - altri addebiti a carico del cliente esposti in fattura con voce separata (trasporti, imballaggi, assicurazioni, ecc.) .....                                                                                        |                  |
| TOTALE RICAVI LORDI CORRENTI .....                                                                                                                                                                                       |                  |
| 8 - Ricavi per alienazioni di capitali fissi (Recuperi) (vedi voce 5) ..                                                                                                                                                 |                  |
| 9 - Acquisizioni di capitali fissi (punti 1.2+2.1+2.2+2.3+3.2 + mano d'opera interna + quota spese generali) :                                                                                                           |                  |
| Nuove iscrizioni in inventario di impianti, macchinari, mezzi di trasporto, fabbricati, etc., acquistati o prodotti internamente senza deduzione di ammortamenti (comprese le manutenzioni e riparazioni straordinarie): |                  |
| 9.1 - nuovi impianti, macchinari e attrezzature .....                                                                                                                                                                    |                  |
| 9.2 - nuovi mezzi di trasporto .....                                                                                                                                                                                     |                  |
| 9.3 - nuovi fabbricati ed altre costruzioni .....                                                                                                                                                                        |                  |
| TOTALE ACQUISIZIONI DI CAPITALI FISSI .....                                                                                                                                                                              |                  |
| 10 - Aumento giacenze (vedi sezione B, voce 12, totale)                                                                                                                                                                  |                  |
| 11 - TOTALE GENERALE (7+8+9+10) .....                                                                                                                                                                                    |                  |

= Altri dati

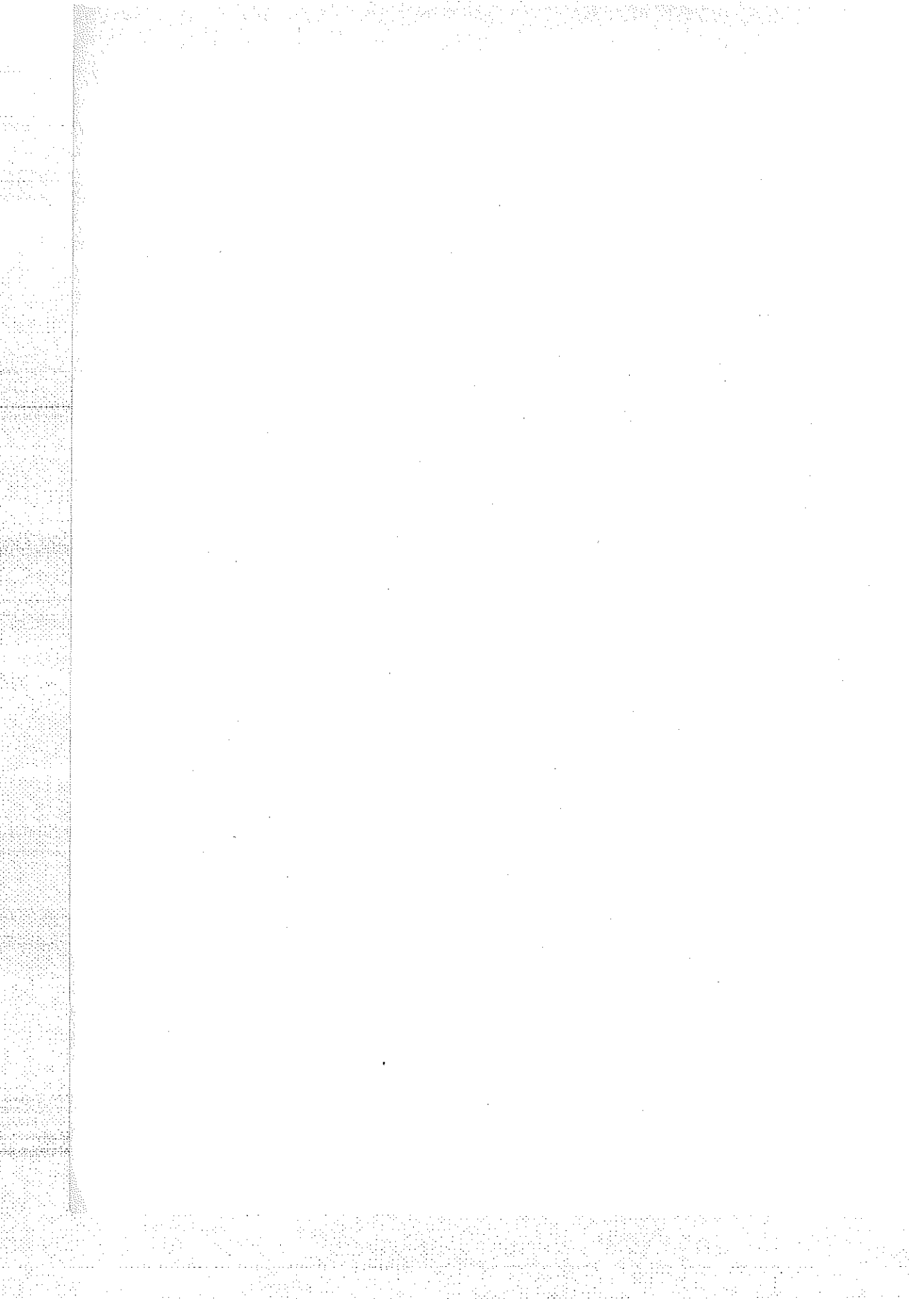
Diminuzione | Aumento

esercizio.  
valutazione indicarla qui di seguito, )  
e materie prime fornite dai terzi (Valutazione al costo raggiunto nel-  
valutazione come al punto 12.2) ..  
costi medi franco magazzino della Ditta sostenuti nell'anno 1960 ) ..  
impianti, attrezzature etc. (Valutaz. come al punto 12.4) ..

(migliaia di lire)

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |

TOTALI



tività economiche arriviamo a un totale che eccede il vero prodotto del settore cerealicolo alimentare: poichè il pane è un prodotto finito, invece il sale, il grano, la farina possono essere entrati nel pane "distruggendosi" per crearlo e non sono allora una ricchezza in più, ma la stessa vista in un'altra occasione. Non possiamo sommare il pane a tutto il grano ed a tutta la farina prodotta nel paese nell'anno X per avere il prodotto cerealicolo alimentare, in quanto avremmo un doppio, triplo computo. Dobbiamo invece dire: ci sono parti del prodotto (esempio tot quintali di farina e di sale) che non sono parti del prodotto nazionale, se già contiamo in esso il pane, perchè vi si sono distrutti nel creare il pane medesimo. Nel sommare farina, sale, pane, questo valore non aggiunto del pane dobbiamo detrarlo. E' un discorso che possiamo ripetere, a catena, per ogni risorsa peribile che entra in quelle ulteriori. In un anno X in Italia sono stati prodotti tot quintali di grano. Di questi quintali di grano noi sappiamo che una parte è servita per produrre tot quintali di farina; questi quintali di farina non esprimono tutti un valore nuovo, ma in parte ripetono quello del grano. Sommandoli col grano dobbiamo detrarre questo valore non aggiunto. Di questa farina, tot quintali sono entrati nel pane. Sommando il pane col resto dobbiamo detrarre questo valore non aggiunto. Lo stesso dobbiamo fare per tutti gli altri possibili prodotti che sono entrati nel pane ed in ogni altro prodotto considerato (farina, sacchi che la contengono, viaggi per portarla al fornaio etc.). Ogni addendo, insomma, deve figurare non per il suo valore pieno, ma per il suo valore in più, il suo valore aggiunto. Deve figurare per il valore che esso riceve per effetto dei servizi della forza lavoro, dei servizi del capitale, dei servizi imprenditoriali che operano in quella fase di processo produttivo. Non vi è merce che entra in un'altra, che non possa essere scomposta nel suo valore aggiunto.

Questo vale ovviamente per tutti i prodotti e quindi sia per le merci peribili come per i servizi come per i beni capitali durevoli che sono prodotti. Sino ad ora noi abbiamo fatto l'esempio del prodotto "pane". Ma si potrebbe fare l'esempio

del prodotto "forno" o del prodotto "edificio": nell'anno in cui essi sono stati prodotti non entrano nel reddito nazionale di quell'anno per il valore pieno di ciascuno di essi, ma solo per il loro valore aggiunto: i mattoni, la calce, il ferro che sono serviti per fabbricare il forno si sono distrutti nel crearlo e non si possono dunque contare due volte dapprima in sè stessi e poi come componenti di questo altro prodotto. Per evitare i doppi, tripli, quadrupli computi bisogna sempre distinguere i prodotti che periscono nel creare altri prodotti, i quali constano di quei prodotti precedenti e di valore addizionale.

7. Un secondo scopo per cui interessa la nozione di valore aggiunto, è a livello microeconomico quello di misurare l'entità economica di ciascuna impresa e, a livello macroeconomico, di misurare l'entità economica di ciascun settore produttivo (od assieme di imprese aventi certe caratteristiche comuni che permettono di considerarle come appartenenti a un dato settore).

Per calcolare l'importanza economica del settore panificazione possiamo rifarci al suo valore aggiunto, perchè in questo modo noi individuiamo quanto è l'apporto che il settore della panificazione ha dato al prodotto nazionale.

Questo apporto consiste non già nel valore del pane, ma nel valore del pane meno ciò che il settore della panificazione ha preso (di solito comperato) da tutti gli altri settori e che non è rimasto a farne parte (8).

Quindi l'importanza di ogni settore produttivo dell'eco-

---

(8) A livello microeconomico, quando studiamo la singola impresa anzichè il settore, diverranno esterni anche tutti gli acquisti che l'impresa considerata fa presso altre imprese dello stesso settore: per esempio procurandosi prodotti di queste da inglobare nel proprio prodotto, come nel caso di un fornale che fabbricasse anche fette di pane tostato procurandosi il pane presso altri fornai e poi tostandolo.

nomia nazionale viene valutata molto bene col concetto di valore aggiunto, il quale non fa altro che riassumere i risultati di fattori interni o connessi all'impresa, cioè i servizi in atto nell'impresa, e isolarli dall'apporto dei materiali semilavorati, materie prime etc., che l'impresa si procura e che sono i prodotti di altri settori, ove operano altre imprese, le quali a loro volta hanno fattori originari che danno servizi e si procurano materiali ed altri beni peribili da altre imprese.

8. L'importanza della nozione del valore aggiunto sotto questo profilo è evidente anche per l'analisi delle spese pubbliche. Il valore aggiunto della Pubblica Amministrazione e il rapporto tra questo ed il valore aggiunto (o reddito) nazionale ci danno la misura dell'apporto produttivo della pubblica amministrazione all'economia nazionale.

Il valore aggiunto della Pubblica Amministrazione è dato evidentemente dalla differenza tra il prezzo di acquisto dei beni non durevoli che lo Stato o l'Ente pubblico si procura e che sono gli inputs di merci peribili ed invece il valore del prodotto che lo Stato fornisce alla collettività, cioè l'Output. Il valore di questo prodotto che lo Stato fornisce alla collettività, come sappiamo è impossibile calcolarlo in termini di ricavi, però è calcolabile in termini di costo con riferimento alle spese sostenute per realizzarlo. Noi sappiamo che cosa spende lo Stato con le imposte e le altre risorse finanziarie che gli servono per sostenere le spese pubbliche.

L'ammontare delle spese pubbliche per beni e servizi, al netto della parte consistente di beni acquistati sul mercato e destinati ad aumenti del capitale "nazionale", è per definizione il valore del "prodotto" in beni e servizi delle spese pubbliche considerato dal punto di vista del costo (9).

(9) E' ovvio che i beni che la Pubblica Amministrazione acquista da terzi e che essa pone nel suo capitale a disposizione della collettività non sono un "prodotto". Ma come si vedrà fra poco, in pratica, sorgono notevoli complicazioni di computo.

Per avere il valore aggiunto del prodotto pubblico al costo, bisogna togliere ulteriormente da questo "prodotto", le spese per acquisti di beni peribili effettuate dalla Pubblica Amministrazione, i quali sono il "valore non aggiunto" del prodotto della Pubblica Amministrazione.

Per le imprese che vendono sul mercato il "prodotto" si può definire come ciò che dà (o darà) un ricavo: i beni che l'impresa destina alla vendita e che sono lo scopo della sua attività di lucro.

Dato che per la Pubblica Amministrazione il ricavo in senso proprio non sussiste poichè essa presta i suoi beni e servizi gratuitamente, manca il riferimento al ricavo, per definire il prodotto e quindi prodotto e aumento del capitale qui si presentano mischiati assieme in modo particolarmente stretto. Converrà qui perciò ricorrere al metodo contabile che abbiamo già illustrato precedentemente al paragrafo 5, per il calcolo del valore aggiunto consistente nel porre all'attivo ogni possibile aggiunta patrimoniale oltrechè i beni e servizi forniti dallo operatore considerato. L'ammontare globale delle spese pubbliche per i beni e servizi meno la spesa per beni acquistati rappresenta il valore aggiunto "al costo" della Pubblica Amministrazione. I beni capitali acquistati dallo Stato così figurano all'attivo e al passivo: nel risultato finale le due poste si elidono, ma è molto comodo averle considerate, perchè si tolgono le complicazioni sul calcolo di ciò che è prodotto e ciò che non lo è. Dunque se lo Stato ha fatto spese in beni e servizi per duemila miliardi e spese in beni mille miliardi il valore aggiunto dello Stato è costituito dai mille miliardi che rimangono. Questi consistono in spese che lo Stato ha fatto essenzialmente per pagare stipendi e poi (per una piccola cifra) per pagare gli affitti dei locali che lo Stato (il comune etc.) ha usato per le sue attività (10).

(10) Abbiamo esemplificato con riferimento allo "Stato": ma naturalmente il discorso vale anche per il Comune, la Provincia, la Regione (ove ne esistono).

9. Si è appena detto che "l'attivo al costo", da cui si parte nel calcolo del valore aggiunto della P.A. consiste in tutte le spese per i beni e servizi della Pubblica Amministrazione: essodè, cioè, uguale all'ammontare totale delle spese pubbliche meno quelle di trasferimento monetario. La ragione per escludere queste dal totale dell'attivo della Pubblica Amministrazione ai fini del calcolo del valore aggiunto, dopo quanto detto nelle precedenti pagine dovrebbe essere chiara. Queste spese invero non rappresentano "un costo" per processi di trasformazione che portano a beni e servizi pubblici, ma solo un passaggio di denaro della Pubblica Amministrazione ai privati.

Anche i trasferimenti in natura non comportano per la verità trasformazioni, creazione di nuovi beni e servizi, ma non conviene separarli dalla fornitura di beni e servizi della Pubblica Amministrazione perchè è difficile in pratica individuare i beni che esso trasferisce senza trasformare, dagli altri. Meglio è dunque segnarli tutti - per non sbagliare - fra l'attivo al costo, di cui sopra detraendo tutti gli acquisti di beni, a qualsiasi uso destinati, fatti dalla P.A.: quelli voci di attivo che sono trasferimenti saranno cancellate nel risultato netto relativo al valore aggiunto da corrispondenti costi di acquisto. Per i trasferimenti monetari questa procedura non occorre. Si sa con certezza che essi non conglobano in sè alcun acquisto di beni e servizi, dal momento che essi sono puri pagamenti di denaro. Non vi è dunque alcuna preoccupazione, con riferimento ad essi, di problemi di separazione di beni che entrano in processi di trasformazione e di beni che sono trasferiti intatti agli altri operatori. In questo caso non è conveniente sommare i trasferimenti monetari all'attivo e detrarli poi dal passivo. Non sarebbe scorretto ovviamente aggiungere queste somme ai ricavi e aumenti patrimoniali e detrarle poi come valore non aggiunto ai fini del calcolo del valore aggiunto; trattandosi di una aggiunta di valori eguali di segno contrario, il valore aggiunto non muterebbe (11).

(11) Chiamando T i trasferimenti, è ovvio che

$$A - VI - VD = VA = P + VD + T - VI - VD - T .$$



Ma si tratterebbe di un gonfiamento inutile, che allontanerebbe senza necessità ed a dismisura dalle considerazioni relative ai processi di trasformazione della PA che sono quelle per le quali il valore aggiunto della PA sussiste (12).

10. Di solito lo stato non usa locali in affitto ma stabilimenti di sua proprietà senza pagare quindi gli affitti. Il contabile può metterci l'importo degli affitti "figurativi" cioè la somma che si sarebbe dovuto pagare per fitti se gli stabilimenti non fossero stati in proprietà fra gli elementi attivi. Tale procedura si avvicina di più al concetto economico di valore aggiunto, quale prevale nei settori ove ci sono veri ricavi (dal momento che qui l'utilità dei locali compare negli utili di produzione), ma la esclusione dei fitti figurativi è più fedele ad una concezione "contabile", più sicura ed oggettiva, di "attivo" delle spese pubbliche valutato al "costo".

Il fitto figurativo in realtà non è un costo, ma una "finzione" contabile di costo: anche se, in termini economici, corrisponde ad un costo, cioè all'uso di dati beni durevoli (come le case).

Volendo dilatare la nozione di attivo valutato al costo, si dovrebbe includere in esso anche un costo figurativo per l'uso di macchinari (macchine da scrivere e da calcolo etc.) che lo Stato ha come "interesse" su questo capitale e l'ammortamento annuo di esso.

Tutto questo può essere incluso nell'attivo allargato e quindi entrare, automaticamente nel valore aggiunto, per le stesse ragioni economiche che si son dette per i fitti: però in questo modo, ci si allontana sempre più dalla nozione contabile di "ricavi al costo" che si conviene di adottare per la pubblica amministrazione.

(12) Si osservi che anche nell'attività di "trasferimento" la PA produce valore aggiunto, in relazione ai servizi amministrativi connessi al trasferimento: queste però non sono delle spese di trasferimento, anche se sono da queste causate.

Se si raccoglie la nozione restrittiva di "attivo" al costo" il valore aggiunto della pubblica amministrazione è costituito viceversa quasi solo dei compensi ai dipendenti della Pubblica Amministrazione. La misura del valore aggiunto (ristretta o allargata) ci serve per vari scopi, nel campo della analisi della spesa pubblica, Ci serve innanzi tutto per valutare l'apporto della Pubblica Amministrazione in quanto organismo produttivo all'economia nazionale.

Invero se la Pubblica Amministrazione compera opere pubbliche già costruite, il suo valore aggiunto è molto più piccolo in questo settore che nel caso in cui essa non compre le opere già fatte ma per esempio i mattoni, la calce, e si facesse da sé medesima le opere pubbliche. In questo altro caso nel valore aggiunto dello Stato entrerebbero anche tutti i salari pagati agli operai e ai tecnici che lavorerebbero come dipendenti della Pubblica Amministrazione (Statale, Comunale, Provinciale) anzichè come addetti di compagnie private da cui lo Stato comperi il prodotto finito.

Quindi la Pubblica Amministrazione come organismo produttivo, a parità di beni e di servizi forniti, sarebbe più grossa, perchè avrebbe tutti questi operai edili, tecnici e cantieri alle sue dipendenze. La misura del valore aggiunto mette in risalto tutto ciò, con una visione quantitativa di sintesi.

Ogni settore economico-produttivo, naturalmente, può essere valutato nel suo valore aggiunto, cioè nel valore aggiunto delle imprese o unità operative che operano in quel settore.

La dimensione del valore aggiunto delle imprese del settore dà l'idea dell'importanza economica del settore (così come il valore aggiunto della singola impresa o unità operativa dà l'idea dell'importanza di questo), del suo "apporto" al prodotto nazionale.

Più grande è il valore aggiunto di un settore produttivo, più grande è l'apporto che esso dà al valore del prodotto nazionale, più vasta è quindi la sua importanza nell'economia complessiva.

Facendo riferimento al settore della Pubblica Amministrazione, il suo valore aggiunto, risultante dalla somma dei valori aggiunti delle varie unità di governo (Stato, Regioni autonome, Province, Comuni, Assicurazioni sociali) da, come si è appena detto, la misura dell'importanza di questo settore nell'economia nazionale. Possiamo scomporlo nelle varie unità di governo, per apprezzare l'importanza di ogni classe di esse: stato, provincie, comuni, ecc. Possiamo poi confrontare la PA complessiva o queste classi di unità che <sup>la</sup>compongono con gli altri settori-agricoltura, industria manifatturiera etc. - o sottosettori (industria manifatturiera meccanica o tessile etc.) per misurare l'importanza relativa di ciascuno nell'economia nazionale. Ciò vale ovviamente sia per dare una valutazione dell'apporto produttivo di quel settore in termini di prodotto (consumi ed investimenti) e sia in termini di fonte di redditi (retribuzioni, interessi e così via).

In particolare la somma dei salari della Pubblica amministrazione che tende a costituire quasi il tutto il suo valore aggiunto, darà una misura della importanza di questa come fonte di reddito di lavoro dipendente.

In secondo luogo la nozione di valore aggiunto della Pubblica Amministrazione serve per evitare duplicazioni nell'economia nazionale, fra calcolo del settore privato e calcolo del settore pubblico della produzione di beni e servizi. Il valore dell'attività produttiva della Pubblica Amministrazione, cioè della sua attività di trasformazione - come sappiamo - non può essere misurata considerando tutto il valore dei beni e servizi correnti e di capitale di questa ma solo l'aggiunta che la Pubblica Amministrazione fa, con i servizi dei suoi fattori, al valore dei beni che essa compera dal settore privato e che entrano nel valore complessivo (valutato al costo) di detti beni e servizi. Per avere il totale corretto del valore aggiunto nazionale complessivo, al prodotto del settore privato si dovrà aggiungere non il valore dei beni e servizi prodotti o acqui

siti dalla Pubblica Amministrazione durante l'anno, ma solo il "valore aggiunto" che essa ha apportato a detti beni e servizi di uso collettivo.

La considerazione del valore aggiunto della Pubblica Amministrazione è utile in terzo luogo anche per conoscere la struttura qualitativa, la composizione della attività trasformatrice della Pubblica Amministrazione. Come si è visto si tratta in gran prevalenza di stipendi: può essere interessante non solo misurarne l'entità globale ma anche scomporli in varie classi (es. in relazione al tipo di lavoro - burocratico, tecnico, militare, operaio etc.- prestato).

Infine col riferimento al valore "non aggiunto" della Pubblica Amministrazione cioè al "complemento" del valore aggiunto, possiamo individuare le relazioni fra questa ed i settori dell'economia privata che ne sono fornitori; possiamo così vedere quali settori produttivi la Pubblica Amministrazione attiva con la sua domanda di beni e di servizi da impiegare nelle proprie attività di "trasformazione" rivolte ad ottenere beni e servizi pubblici.

Il punto di vista della "attivazione" per il vero è suscettibile di applicazione generale al valore aggiunto di ogni unità economica sia essa privata o pubblica.

Se so quale è il valore della farina che entra nel pane, so che l'aumento della produzione del pane comporta una attivazione nella domanda di farina; se conosco l'input di sale nel pane posso fare un analogo discorso per la domanda di sale e così via.

Per la Pubblica Amministrazione le informazioni sull'attivazione sono particolarmente interessanti perchè il governo nella sua condotta, deve costantemente preoccuparsi degli effetti economici della propria azione sul reddito nazionale sull'occupazione e sui prezzi: cosicchè la analisi degli effetti della sua domanda di beni e servizi sul mercato interessa non meno della analisi degli effetti della offerta da essa compiuta di beni e servizi pubblici gratuiti.

Su questo argomento ci soffermeremo più ampiamente nella analisi della spesa pubblica nelle tavole delle interdipendenze strutturali della economia.

10. Convieni chiudere questa breve analisi del concetto di valore aggiunto con un panorama dei rapporti fra la nozione di valore aggiunto e quella di "prodotto" o reddito nazionale.

Ogni unità produttiva (compresa la Pubblica Amministrazione) in quanto tributaria di altre per i beni impiegati nella produzione, acquista merci e servizi; in quanto creatrice di ricchezze, produce valore aggiunto.

Tutte le unità produttive insieme (inclusa la Pubblica Amministrazione) producono naturalmente tutto il valore aggiunto nazionale. Questo si identifica con il prodotto nazionale complessivo. Il prodotto nazionale in effetti può essere scomposto in tutti i valori aggiunti che concorrono a formarlo, cioè in tutte quelle particelle di valore del prodotto che sono state create da un qualche operatore produttivo (impresa operante sul mercato o Pubblica Amministrazione) nell'economia nazionale.

Tutti i beni e servizi disponibili per il consumo o per l'investimento si risolvono nel valore aggiunto delle varie unità produttive che hanno conferito un po' di valore a quelle merci.

Se prendiamo un qualsiasi bene o servizio, possiamo scomporne il valore complessivo nel valore aggiunto che gli ha dato ogni unità produttiva che vi ha collaborato, dallo stadio di lavorazione finale agli stadi di lavorazione parziale precedenti, via via sino allo stato di grezzo per finire a quello di natura quando ancora quella materia non era configurata nè appropriata.

Per renderci conto della elementare verità secondo cui il prodotto nazionale e il valore aggiunto nazionale si identificano, possiamo immaginarci per un momento una integrazione verticale completa dell'economia in cui tutta la produzione sia fatta da una sola gigantesca impresa.

Tutto il valore aggiunto sarebbe fatto allora da questa sola impresa perchè non ci sarebbe per ipotesi nessun acquisto di merci o di servizi da essa verso altri centri produttivi.

Questo valore aggiunto nazionale sarebbe uguale al valore pieno del prodotto, perchè non vi sarebbe acquisto di beni strumentali peribili; in altri termini, poichè  $PVI = VA_{ij}$  e poichè  $VI = 0$ , allora ne consegue che  $P = VA_{ij}$ .

Il valore aggiunto nazionale si risolverebbe ovviamente nei compensi ai fattori di questa gigantesca impresa: salario del lavoro, interessi sul capitale degli impianti e macchinari che vengono usati nella produzione, rendite per l'uso del capitale fondiario, quote di ammortamento per il deterioramento del capitale mobiliare ed immobiliare impiegato nella produzione, profitti per l'imprenditore.

La somma di tali salari, interessi, rendite, ammortamenti e profitti sarebbe, a sua volta, eguale al prodotto nazionale lordo. A sua volta il prodotto nazionale consisterebbe del valore pieno di tutti i beni disponibili per consumo e per investimenti, prodotti da quella gigantesca impresa.

La somma di questi costituirebbe il controvalore dei salari, profitti, interessi, rendite e ammortamenti: cioè ciò che essi potrebbero acquistare, in quell'economia, in somma il loro effettivo contenuto in beni e servizi.

In conclusione la rendita nazionale, se tutta l'economia consistesse in una sola impresa, si comporrebbe del valore aggiunto di questa sola impresa, sia che si veda questo come somma di beni prodotti per consumo ed investimenti e sia come somma dei compensi ai fattori.

In realtà l'economia nazionale è composta di moltissime imprese. In ogni impresa c'è il valore aggiunto e ci sono gli acquisti di risorse strumentali peribili. Questi acquisti di risorse sono fatti presso altre imprese, le quali per produrre quelle risorse, hanno creato un valore

aggiunto ed hanno a loro volta acquistato merci. E così via a catena. Perciò noi possiamo vedere che tutta l'economia nazionale è composta di unità produttive che hanno prodotto valore aggiunto ed hanno comprato certe risorse strumentali.

A questo punto noi dobbiamo ignorare le risorse strumentali le quali sono tutte un elemento che si risolve in valore non aggiunto di altre imprese cioè in un potenziale doppio rispetto al prodotto e sommare tutti i valori aggiunti. In questo modo otteniamo un totale che dà sia il prodotto nazionale come il valore aggiunto nazionale: cioè lo stesso tipo di totale che si avrebbe se l'economia nazionale fosse composta di una impresa sola, cioè se ci fosse l'integrazione completa, non ci fossero acquisti di risorse strumentali, ma ci fossero solo compensi ai fattori.

---

## SEZIONE II

### LA MATRICE DELLE INTERDIPENDENZE STRUTTURALI

---

1. Possiamo ora occuparci dei modelli delle interdipendenze strutturali, chiamati anche tavole di Input-Output, o matrici delle interdipendenze strutturali dell'economia o tavole di Leontief. Questi modelli sono ormai abbastanza usati in ogni sistema economico da quando Leontief ha costruito il primo per l'economia americana nel dopoguerra. La costruzione di una tavola delle interdipendenze strutturali è spesso il compito principale che gli economisti svolgono quando vogliono fare uno studio di carattere globale sulle caratteristiche strutturali e il divenire di un sistema economico ai fini di una programmazione economica. Lo scopo che ci si prefigge con la costruzione di questo modello è quello di ottenere la rappresentazione delle "interdipendenze strutturali", dei legami cioè tra le varie quantità di risorse e prodotti del sistema economico, viste in vari settori (fra i quali anche quello della Pubblica Amministrazione) e studiati secondo rapporti quantitativi che si suppongono dotati di una certa stabilità (e sono perciò denominati "strutturali").

La prima matrice dell'economia italiana fu elaborata da Cao-Pinna, Righi ed altri con riferimento all'anno 1951. Un'altra è stata elaborata con riferimento all'anno 1956, ed infine è ora in corso di preparazione una matrice dell'economia italiana con riferimento al 1961 o al 1962, nella quale dovrebbe comparire, con notevoli disaggregazioni ed aspetti analitici anche tutto il settore delle spese pubbliche.



2. La matrice, in termini semplificati, consiste in una tavola a doppia entrata, in cui nelle righe e nelle colonne si pongono le indicazioni dei vari settori di produzione del sistema economico. Per esemplificare: agricoltura e caccia e pesca costituiscono di solito, perlomeno in una matrice molto aggregata, un primo settore; c'è poi il settore dell'industria manifatturiera, diviso in quello della siderurgia, dell'industria meccanica, dell'industria chimica, dell'industria tessile etc.; il settore dell'elettricità e acqua; quello dei trasporti, e così via.

La matrice può avere un numero di righe e di colonne più o meno grande a seconda che più o meno minuziosa sia la classificazione settoriale che si vuole presentare.

Per costruire la matrice, dunque si fa una tavola a doppia entrata e che nella intestazione di questa tavola, sia nelle righe che nelle colonne, si scrivono i nomi dei vari settori.

Come sarà compilata questa tavola a doppia entrata? Limitiamoci per ora a prendere in considerazione pochi settori, esaminandoli con riferimento al settore "Agricoltura e miniere". L'indicazione dei settori economici che daremo è limitata, ed i dati che scriveremo per ciascuno di essi sono probabilmente arbitrari. Questa semplificazione ci aiuterà però a capire più facilmente come opera la matrice. Costruiamo allora, la tavola a doppia entrata:

|    | A   | B  | C  | D | E | Usi finali<br>consumi | P  |
|----|-----|----|----|---|---|-----------------------|----|
| A  | 30  | 10 | 10 | 5 | - | 35                    | 90 |
| B  | 10  |    |    |   |   |                       |    |
| C  | 25  |    |    |   |   |                       |    |
| D  | 5   |    |    |   |   |                       |    |
| E  | 10  |    |    |   |   |                       |    |
| VA | 20  |    |    |   |   |                       |    |
| I  | -10 |    |    |   |   |                       |    |
| P  | 90  |    |    |   |   |                       |    |

Inputs

Outputs

A= Agricoltura e miniere

A = Agricoltura e miniere

B= Meccanica e siderurgia

B = Meccanica e siderurgia

C= Chimica, materiali da  
costruzione, prodotti  
ediliziC = Chimica, materiali da  
costruzione, prodotti  
edilizi

D= Elettricità ed acqua

D = Elettricità ed acqua

E= Trasporti

E = Trasporti

VA= Valore aggiunto lordo

P = Prodotto lordo.

I = Investimenti lordi

P = Prodotto lordo

Supponiamo dunque di avere cinque settori di produzione; A,B,C,D,E con altrettante righe ed altrettante colonne. Si compie ad esso un'analisi di questo genere: si vuole conoscere di quali inputs produttivi consiste in termini di risorse avute dai settori B,C,D,E,A il prodotto totale di A.

Poi di quali inputs ACDEB, consiste il prodotto totale di B; di quali il prodotto di C, di quelli quello di D e di quali quello di E (sempre in termini di inputs ottenuti da A, B, C, D, E).

Se dunque - come nel nostro caso, - il prodotto in questione è quello del settore "Agricoltura e miniere", noi possiamo dire: nei prodotti dell'agricoltura entrano prodotti agricoli, poichè il grano si ottiene seminando grano; poi entrano prodotti dell'industria meccanica, perchè per le coltivazioni agricole si usano aratri ed altri strumenti del genere; poi entrano prodotti del settore elettrico, perchè naturalmente occorre l'energia elettrica per fare una serie di operazioni in agricoltura e poi ancora prodotti del settore dei trasporti, del settore chimico (fertilizzanti).

Naturalmente, oltre che valori di questi settori in A entra anche il valore aggiunto. Il valore finale del prodotto del settore A sarà dunque dato dal lavoro e dai compensi per l'imprenditore e per il capitale che nella attività agricola si conseguono, ed in più dal valore di tutti i beni che sono stati impiegati dal settore in questione diminuiti del valore degli investimenti lordi fatti in tale settore (1).

Possiamo supporre che il prodotto lordo del settore agricolo abbia un valore di 90 miliardi e gli investimenti lordi di 10. Supponiamo che in questi 100 miliardi entrino, per quanto riguarda il settore A, cioè l'agricoltura, 30 miliardi; per quanto riguarda il settore B quello meccanico 10; per il settore C quello chimico e materiali da costruzione e prodotti edilizi, 25; per il settore D, relativo alla elettricità ed acqua, 5; per il settore E, Trasporti, un altro apporto di fattori in misura di 10.

Sommando tutti questi inputs, otteniamo 80 miliardi. Dobbiamo ancora aggiungere una riga, quella relativa al valore aggiunto lordo, cioè i salari, i profitti, gli interessi e le rendite e gli ammortamenti che direttamente il settore agricolo consegue, e che sono in questo caso 20.

---

(1) Per comprendere l'esattezza di questo procedimento, può essere utile ricordare le analisi della precedente Sezione.

Sommando quindi il valore aggiunto lordo del settore agricolo con tutti gli inputs, otteniamo 100.

Togliendo gli investimenti lordi, che sono 10, abbiamo il valore del prodotto lordo del settore che è 90. Lo stesso procedimento potrà essere fatto per i settori B, C, D, E. Alla fine avremo una tabella in cui - letto verticalmente - il termine di ogni colonna ci darà la somma totale degli inputs che sono entrati in ciascun settore; aggiungendo a questi il valore aggiunto, otteniamo il valore pieno del prodotto più gli investimenti: togliendo questi abbiamo il valore del prodotto.

Questa stessa matrice che si può leggere per colonne dando il significato di composizione in termine dei vari inputs di ciascun prodotto, può essere letta anche dal punto di vista orizzontale, cioè nelle righe.

Quale interesse presenta la lettura nelle righe anziché nelle colonne?

Se noi vogliamo vedere quale destinazione ha l'agricoltura e miniere nell'economia nazionale, possiamo allora vedere attraverso la matrice come si ripartisce il settore A nei vari impieghi: ad esempio nel nostro schema, su 90 miliardi di valore del prodotto dell'agricoltura e miniere, 30 miliardi entrano in A, 10 in B, 10 in C, 5 in D, niente in E; il resto va in consumi finali, cioè non a scopi intermedi (di produzione dell'output di altri settori) ma a scopi che - strettamente parlando - non comportano ulteriori processi di trasformazione produttiva e quindi sono finali.

Riassumendo possiamo dire che nella matrice leggendo le colonne abbiamo modo di osservare la composizione di ogni settore in termini di tutti i settori, e leggendo le righe abbiamo gli impieghi del prodotto di ogni settore in tutti i settori ed usi.

Giova a questo punto osservare che la matrice può essere presentata in due modi: in valori assoluti oppure in percentuali, cioè in coefficienti. La matrice che abbiamo testè descritto è una matrice di valori assoluti: l'output agricolo ha un valore di 90 miliardi, l'apporto del set

tore agricolo ad esso di 30 miliardi, quello del settore elettricità ed acqua di 5 miliardi e così via.

E' però anche possibile presentare una matrice dei "coefficienti" che fornisce non i valori assoluti ma le percentuali: fatto 100 l'output agricolo, l'apporto ad esso dell'input agricolo è del 33%, quello del settore elettricità ed acqua circa del 5,5% etc.

Mentre la matrice dei valori assoluti ha valori unici per la lettura in righe e per la lettura in colonne, quella dei coefficienti ha valori in linea di principio diversi (e che solo per accidente possono identificarsi) per la lettura in righe e per quella in colonne.

Infatti le percentuali in cui un settore (es. l'agricoltura) si ripartisce in tutti i settori non si identificano con le percentuali che ciascun settore rappresenta su un certo output: ad esempio la percentuale dell'energia elettrica totale prodotta nel paese che va all'agricoltura non si identifica (salvo per accidente) con la percentuale che l'elettricità presenta sul totale dell'output agricolo.

L'una percentuale invero è ottenuta dividendo l'elettricità impiegata in un certo settore (l'agricolo) per lo output elettrico totale, l'altra percentuale è ottenuta dividendo la elettricità impiegata in un settore (l'agricolo) per lo output di quel settore.

3. Abbiamo detto che la matrice viene anche chiamata "tavola delle interdipendenze strutturali" perchè mostra come ogni settore è collegato a tutti gli altri, da un lato attraverso il fatto che i vari beni cooperano a produrre la classe di prodotto considerata per prima, e dall'altro lato attraverso il fatto che questa classe di prodotti, che come abbiamo detto a sua volta coopera a produrre tutte le altre, entra per una sua parte in tutti i settori; si può dunque parlare in questo caso di legami, complessi tra un settore e tutti gli altri, legami che abbiamo visto non sono di dipendenza, ma di interdipendenza (l'uno entra negli altri, gli altri entrano in lui).

Occorre a questo punto precisare che la matrice può essere (ed è più frequentemente) costruita trascurando sia

negli inputs come nello output totale gli elementi riguardanti l'aumento del capitale che non sia "prodotto" dal singolo settore.

Abbiamo visto a suo tempo nell'analisi del concetto del valore aggiunto che è possibile pervenire alla misura di questo sia muovendo dalla somma di tutti i ricavi ed in crementi patrimoniali (dell'azienda o del settore) da cui si detrae ogni acquisto di beni peribili o durevoli, e sia muovendo dalla somma dei ricavi e degli altri elementi di prodotto che non sono venduti (subito) ma che potrebbero (o potranno) dar luogo a ricavi di produzione e detraendo da ciò solo gli acquisti di beni peribili. La matrice basata sul primo approccio dà il quadro "completo" delle interrelazioni di un apparato economico sia nei flussi di ri sorse peribili come nei capitali. Ma la matrice basata sul secondo approccio può presentarsi più utile e più accettabile perchè, con il suo contenuto restrittivo, dà il quadro delle interrelazioni "necessarie".

Il primo approccio pone fra gli inputs tanto più beni di un certo settore quanto più sono gli investimenti che nel settore, la cui colonna si considera, si sono effettuati nel periodo rilevante: e senza alcun legame con le esigenze di produzione del periodo corrente.

Ciò rende "non necessari" i rapporti di composizione fra i vari inputs relativi al singolo prodotto.

Il secondo approccio pone fra gli inputs solo le risorse che servono effettivamente al processo di produzione nel periodo corrente e quindi dà un quadro di legami "necessari" nell'ambito di una certa tecnologia e sistema di prezzi.

Non possiamo dire quale sia il coefficiente dell'in put stabile di prodotti del settore meccanico nell'agricol tura, se consideriamo accanto alle risorse strumentali peribili tutti i possibili beni di investimento che la riguardano: poichè lo input deriverà dal volume totale di investimenti oltrechè dalla tecnologia e dai prezzi, e il volume di investimento non è legato da nesso necessario con il volume della produzione.

Invece possiamo appurare i coefficienti stabili di input meccanico nell'agricoltura se consideriamo solo le risorse deperibili che entrano nei suoi processi produttivi: allora infatti lo input sarà una certa percentuale che varia solo per cambiamenti di prezzi e tecnologia.

Questa è un'ottima ragione per limitare una matrice che voglia cogliere le interdipendente "strutturali", cioè i legami, i rapporti "stabili" fra i settori ai soli outputs che si configurano come risorse peribili (a consumo rapido). Ovviamente questa matrice non fotograferà il quadro completo effettivo degli input che si sono avuti, in un dato anno, nei vari settori, ma coglierà solo quella parte di inputs che riguardano i flussi di risorse peribili che tendono a ripetersi, ad apparire un fatto stabile:

|    | A  | B | C | D | E | Usi finali       |                   |    |
|----|----|---|---|---|---|------------------|-------------------|----|
|    |    |   |   |   |   | consumi<br>lordi | investimenti<br>P |    |
| A  | 30 | 9 | 2 | 5 | - | 35               | 11                | 90 |
| B  | 4  |   |   |   |   |                  |                   |    |
| C  | 22 |   |   |   |   |                  |                   |    |
| D  | 5  |   |   |   |   |                  |                   |    |
| E  | 8  |   |   |   |   |                  |                   |    |
| VA | 20 |   |   |   |   |                  |                   |    |
| P  | 90 |   |   |   |   |                  |                   |    |

la matrice che annovera solo gli inputs di risorse peribili, come si nota, differisce da quella che annovera anche tutti gli inputs di beni durevoli innanzitutto per il fatto che non ha una riga per gli investimenti netti: naturalmente, poi, taluni inputs hanno un valore più basso, data appunto la mancanza da essi dei beni durevoli. Così, nel

nostro esempio, il settore B (meccanico) ha un valore di 5 anzichè di 10, come nella tavola precedente; il settore C (chimico, materiali di costruzione, prodotti edilizi) ha un valore di 22 anzichè di 25, ed il settore E (trasporti) un valore di 8 anzichè di 10.

In totale qui gli inputs sono 70 anzichè 80. Così la somma degli inputs e del valore aggiunto lordo è di 90 uguale al prodotto lordo del settore A (nell'altra tavola il totale era di 100, ma togliendo gli investimenti netti si arriva a 90 = al prodotto lordo).

E' da notare che il prodotto ed il valore aggiunto anche qui sono "lordi" cioè comprensivi della quota che va agli ammortamenti. La riga del valore aggiunto potrebbe a sua volta essere suddivisa in tre righe: valore aggiunto lordo, ammortamento e valore aggiunto netto, per specificare questo aspetto.

Un'altra importante differenza fra questa matrice e quella illustrata nella precedente tavola consiste nel fatto che questa volta abbiamo una nuova colonna, fra gli "Usi finali": quella degli investimenti.

Infatti le varie destinazioni settoriali intermedie di ogni settore produttivo ora non comprendono più i beni durevoli, ma solo quelli peribili. Gli investimenti qui non appaiono più nel loro carattere intermedio, come mezzo per alimentare (sia pure nel lungo periodo) la produzione dei vari settori; appaiono viceversa nel loro carattere di "uso finale", in quanto accrescono il capitale delle unità produttive dei vari settori e non si consumano direttamente ed immediatamente nella produzione. Della legittimità di includere gli investimenti fra gli "usi finali" si è già visto nella precedente sezione, relativa al concetto di valore aggiunto: essa stà nel fatto che i beni durevoli non si distruggono (subito) nella produzione e quindi fanno parte autonoma del prodotto complessivo, a differenza delle materie prime, dei semilavorati e delle risorse energetiche che viceversa "periscono" conglobandosi nel prodotto complessivo.

Come sappiamo però i beni durevoli sono soggetti a lo



gorio, a deprezzamento: quindi dall'investimento complessivo bisognerebbe detrarre la quota di ammortamento per arrivare all'investimento netto. Se si vuole, si può tenere conto di questo nella matrice, suddividendo in tre la colonna degli investimenti (investimenti lordi, ammortamento ed investimenti netti): si noti che quando consideriamo le tre colonne degli investimenti per A, consideriamo tre tipi di "usi" dei prodotti agricoli ed estrattivi e quindi non gli investimenti (lordi e netti) fatti in agricoltura e nell'attività estrattiva, ma quelli che, con i prodotti agricoli ed estrattivi, si fanno in tutta l'economia.

Osservando le righe della matrice, possiamo constatare che, ad esempio, per il settore agricolo-estrattivo, per conseguenza dell'aggiunta di una colonna relativa agli investimenti ed all'esclusione di questi dalle destinazioni intermedie e settoriali, i valori nelle varie caselle degli "usi" settoriali di queste righe sono più bassi: così gli usi di A nella meccanica e siderurgia scendono a 9, quelli nella chimica ed edilizia a 2, lasciando posto ad un aumento di 11 negli usi finali (investimenti lordi). Un'altra soluzione può essere quella di non fare una colonna separata degli investimenti lordi, ma solo una colonna degli investimenti netti (abolendo per conseguenza anche la colonna degli ammortamenti) e di includere negli inputs gli investimenti di stretto rimpiazzo, e cioè gli ammortamenti, ossia le spese per mantenere intatto il capitale di ciascun singolo settore. Allora i rimpiazzi saranno inclusi negli inputs che entrano nel settore A e in tutti gli usi settoriali di A.

Non è di certo facile individuare la quota di investimenti che va a compensare gli ammortamenti, cioè allo stretto rimpiazzo: ma per larghe medie è possibile stabilirla, e poichè tutta la matrice è costruita (come più avanti ulteriormente illustreremo) su larghe medie, e serve per giudizi di assieme, medii, ciò non rappresenta un inconveniente decisivo.

Questo terzo tipo di matrice ha - d'altra parte - il pregio di tenere conto anche degli inputs di beni durevo -

li di ogni settore; con riferimento a ciò che occorre, per ogni dato livello di produzione, cioè di fornire la percentuale di input di beni durevoli che occorre per mantenere quel livello di produzione.

Ciò aiuta a penetrare con più completezza nei nessi di interdipendenza strutturale di un sistema economico di quel che non consenta una matrice puramente basata sui beni peribili. Ed i legami che essa presenta sono certamente "necessari".

Il pregio fondamentale del secondo tipo di matrice - quella che separa "tutti" gli investimenti - sta nella maggiore semplicità che il suo contenuto restrittivo le conferisce. Vedremo anche fra poco che vi sono ragioni per attribuire un diverso valore alla ipotesi di stabilità dei coefficienti relativi agli input di risorse peribili che a quelli di beni durevoli.

Adesso esaminiamo - riprendendo il solito esempio numerico - uno schema di matrice nella quale - fra gli inputs - compaiono anche quelli per rimpiazzi, intesi in senso ristretto, come investimenti per "ammortamento" (2).

In questa matrice compaiono, come in quella esaminata per prima (ed a differenza che nella seconda) in una apposita riga, anche gli investimenti: ma si tratta solo di quelli di rimpiazzo, che servono per ricostruire il capitale che si è deteriorato durante l'anno.

Gli inputs dei vari settori, d'altra parte, hanno un valore totale maggiore che nella seconda tavola, perchè includono anche beni durevoli, limitatamente a quelli di rimpiazzo: così il settore trasporti è 9 in questo esempio (anzichè 8 come nella seconda tavola) il chimico-costruzioni ha un valore di 24 (anzichè 22) quello meccanico un valore di 7 (anzichè di 5).

Di conseguenza gli inputs, la cui somma è 75, più il valore aggiunto lordo (20), ora eccedono il prodotto lordo (che è 90) e precisamente lo eccedono di tutto l'ammontare dei rimpiazzi (che è 5): infatti la loro somma arriva

---

(2) Fra le nozioni di "ammortamento" e "rimpiazzo" esistono importanti differenze concettuali, che danno luogo a grossi problemi di teoria economica: qui ci conviene trascurarle e assumere i due concetti come eguali.

|    | A  | B | C | D | E | Consumi investimenti<br>netti | P |
|----|----|---|---|---|---|-------------------------------|---|
| A  | 30 | 9 | 7 | 5 | - | 35                            | 4 |
| B  | 7  |   |   |   |   |                               |   |
| C  | 24 |   |   |   |   |                               |   |
| D  | 5  |   |   |   |   |                               |   |
| E  | 9  |   |   |   |   |                               |   |
| VA | 20 |   |   |   |   |                               |   |
| R  | -5 |   |   |   |   |                               |   |
| P  | 90 |   |   |   |   |                               |   |

alla cifra di 95. Ma vi è proprio per questo la riga dei rimpiazzati, il cui valore deve essere portato in detrattone al precedente totale per arrivare al prodotto lordo. Come al solito la riga del valore aggiunto è quella del valore aggiunto lordo, e così il prodotto di 90 è anche qui il prodotto lordo: potremmo distinguere anche qui la riga del valore aggiunto nelle tre voci del lordo, ammortamenti e netto. Infine per esemplificare, anzichè porre una riga per ammortamenti da aggiungere ed una per rimpiazzati da togliere, si potrebbero tralasciare entrambe. Fra le colonne degli usi finali troviamo non più gli investimenti lordi, come nella tavola precedente, ma i netti, poichè gli investimenti di stretto rimpiazzo sono compresi negli usi inter

medi dei vari settori. Le cifre di questi, ovviamente, sono più alte che nella tavola precedente, e più basse che nella prima.

Si noti anche qui che gli investimenti lordi e netti in questione non sono quelli "nel settore agricolo-estrattivo" ma quelli "del settore agricolo-estrattivo" in tutta l'economia.

4. L'analisi delle interdipendenze strutturali che la matrice ci presenta, è utile non solo per conoscere le caratteristiche di un dato sistema economico, ma anche in sede di previsioni e di stime sulle conseguenze di possibili politiche economiche alternative.

Difatti servendosi di questo modello, si riesce ad avere un mezzo per individuare i vari complessi intrecci esistenti in un sistema economico. Si può allora tentare di individuare cosa accade in un sistema economico quando si raddoppia, ad esempio, la domanda di prodotti agricoli o la domanda di acciaio o quella di automobili. Difatti se noi abbiamo un quadro che esprime l'assieme delle interdipendenze strutturali, vediamo che l'aumento nella domanda della produzione delle automobili comporta una espansione della domanda di tutti gli inputs che entrano nella produzione delle automobili, nelle varie misure di cui la matrice fornisce l'indicazione.

Inversamente, se noi programiamo una espansione nel settore delle automobili sarà possibile attraverso la matrice individuare quali sono i mezzi necessari per ottenere questo risultato, cioè di quanto bisogna espandere i prodotti di tutti gli altri settori.

Oppure supponiamo che ci interessi stimare il fabbisogno di un determinato prodotto, ad esempio l'energia elettrica, nell'economia nazionale. Per saperlo guarderemo la matrice, dove c'è la voce energia elettrica, cercando di vedere come l'energia elettrica entra nei vari settori (la matrice dei coefficienti, qui ci potrà essere più utile di quella dei valori assoluti per un colpo d'occhio sulla importanza della energia elettrica).

Ciascuna casella di una certa riga indica un determinato settore in cui l'energia elettrica entra. Studiando il comportamento di ognuno di questi settori che usano e - energia elettrica, saremo in grado di fare previsioni sui rapporti tra esso ed il settore elettrico, sulle conseguenze che la mancanza o l'abbondanza di energia elettrica possono esercitare per quel determinato settore, sulla probabilità che l'espansione di quel settore determini o meno espansioni rilevanti sulla domanda di energia elettrica.

Da quanto si è detto risulta chiaro che una tavola delle interdipendenze strutturali è molto importante per lo studio dei complessi legami del sistema economico. Naturalmente non è detto che questo tipo di tavole serva per studiare ogni specie di problema di interdipendenze. La costruzione di una matrice richiede una quantità di semplificazioni che sono, non di rado "eroiche". Per utilizzare bene la matrice per fini previsivi e precettivi, bisogna saper tenere conto di tali semplificazioni ed accettare per giunta tutta una serie di ipotesi ulteriori.

Bisogna supporre per prima cosa, che i coefficienti siano stabili, cioè che nel periodo considerato si possa dire ad es. che il settore agricolo ha una determinata composizione e che questa composizione sia un qualcosa di abbastanza stabile nel tempo a venire, per il quale si usa la matrice a scopi previsivi: oppure bisogna cercare una stabilità costruendo la matrice non sui valori di un anno ma su quelli di una media di più anni. Questo tipo di assunzione - sia che la base sia un anno e sia che si tratti di più anni - comporta una prima rilevante semplificazione. Sappiamo benissimo, infatti, che i coefficienti in realtà tendono a modificarsi nel tempo perchè variano le composizioni tecnologiche e perchè variano i prezzi a parità di quelle: alcuni prezzi si modificano più di altri.

La tendenza dei coefficienti a modificarsi in breve periodo potrà essere lieve, ma in ogni modo esiste ed a lungo andare si manifesta sempre più.

E' ovvio poi che i legami che si istituiscono tra i prodotti nei loro reciproci rapporti, come prodotti o come

fattori produttivi, sono legami che valgono per grandi medie, e cioè per grandi settori. Si può stabilire ad esempio quanto di agricoltura entra nel settore agricolo: può essere 30/100.

Ma questo è una affermazione che vale solo al livello aggregato nell'intero settore: cioè per tutta l'agricoltura come output e per tutta l'agricoltura come input. E' possibile naturalmente fare una matrice molto più disaggregata e difatti per l'economia americana sono state costruite anche matrici con centinaia di righe e di colonne. In ogni modo anche in questo caso i settori sono pur sempre abbastanza aggregati rispetto alla realtà.

Per rendersi conto di questo basti pensare che solo il settore "grano", che pure costituisce una notevole disaggregazione rispetto al settore "agricoltura", potrebbe essere distinto per gli inputs in questo modo: il grano delle zone di pianura dell'Italia settentrionale che comporta un certo impiego di fertilizzanti, di attrezzature etc; il grano duro della Sicilia che comporta un altro impiego di fertilizzanti ed altre attrezzature; il grano delle colture collinari, ove le regole agricole tra l'altro sono molto diverse etc. E' evidente dunque che se si volesse avere una idea più realistica, si potrebbero operare distinzioni ancora nel seno di ogni prodotto, perchè spesso le medie che vi si riferiscono nascondono importanti differenze. Ma bisogna accontentarsi di queste medie ed anzi, per lo più di medie riferite a gruppi e classi di prodotti. Lo studio globale non può che essere fatto per grandi medie complessive se vuole cogliere gli aspetti di sintesi. Nel caso che lo studio debba essere ulteriormente sviluppato con maggiore dettaglio si verrà sempre più perdendo la visione di assieme. Alle due avvertenze, che si tratta di coefficienti medi che nascondono a volte una serie di divergenze tra i casi singoli, e che si tratta di coefficienti soggetti a modificarsi nel tempo, se ne può aggiungere una terza che è implicita nelle due precedenti: che questi tipi di coefficienti, che sono in fondo convenzionali, dipendono dal tipo di classificazione e dal

livello di disaggregazione che si adotta. La loro validità è soggetta alle convenzioni classificatrici. Certe diagggregazioni consentono una maggiore stabilità nei coefficienti perchè mettono assieme elementi che tendono a compensarsi tra di loro nel tempo. Altre invece una minore perchè individuano elementi che sono soggetti a forti variazioni.

5. C'è poi un'altra avvertenza da fare. La matrice ci fornisce la relazione tra i vari prodotti, come prodotti e come fattori produttivi, in prezzi costanti, o meglio riferiti ad un periodo di tempo dato. A tutta prima si potrebbe essere portati a pensare che il problema monetario non si ponga per le matrici perchè esse riguardano interdipendenze "strutturali" di fattori e prodotti; non i prezzi, ma le quantità fisiche; ma una analisi più profonda ci dice che il prezzo è sempre presente.

Quando io dico che su 100 di prodotto agricolo la chimica partecipa per 20, non ho messo le cose in termini di quantità fisica, poichè in termini di quantità fisica il problema non ha senso. Se io produco 1000 tonnellate di patate ed impiego 50 tonnellate di fertilizzanti, non posso certo istituire una proporzione "fisica" tra queste due grandezze, basate sul peso e sui metri cubi, che abbia una qualche significato economico.

Il mettere in termini di vagoni di merce o di metri cubi spesso non significa nulla: difatti a volte per fare una cosa piccola vale la pena impiegare una enorme quantità di materiale; a volte per fare una cosa che pesa moltissimo ci vuole poco materiale, e ne vale lo stesso la pena.

E' vero che numericamente si potrebbero sempre dividere i Kg. di patate per quelli dei fertilizzanti, ma dal punto di vista numerico li possiamo anche dividere con altrettanta facilità per l'altezza dei contadini. Il punto è che queste non sono grandezze per usi comparabili, ed i risultati delle operazioni su esse non sono significativi per l'economista.

L'unico modo per poter fare un confronto ragionevole

è quello di tradurre e le patate ed i fertilizzanti in valore e dire: abbiamo prodotto un miliardo di lire di patate ed i fertilizzanti per produrle ci sono costati ad esempio 100 milioni.

A questo punto il discorso comincia coll'essere economicamente significativo, poichè si riescono a confrontare due grandezze secondo un metro unico, che le rappresenta entrambe.

I fattori ed i prodotti sono espressi dunque in valori economici, cioè con i prezzi. Ma a cosa si riferiscono questi prezzi? Quando si dice che per produrre un miliardo di lire di patate si impiegano 100 milioni di fertilizzanti, a quale prezzo calcoliamo tutto questo? Normalmente e viene riferito a quel determinato periodo di tempo per cui la matrice vale. Quindi nella "stabilità" dei coefficienti delle matrici entrano in realtà due componenti, una la quantità, l'altra il prezzo.

Se per produrre patate in futuro saranno fisicamente necessari più fertilizzanti nel senso che si farà una coltivazione più intensiva e che quindi i fertilizzanti impiegati per ogni Kg. di patate prodotte saranno di più, questo reagisce sul valore totale dei fertilizzanti impiegati in una unità di prodotto, perchè - a parità di prezzo - un aumento di quantità di fattori impiegati determina un aumento nella spesa.

E' però altrettanto evidente che si avrà un paragonabile influsso sul valore quando, anzichè modificarsi la quantità del fattore "fertilizzante", si modifica il prezzo di questo fattore. Restando ferma la quantità di fertilizzanti che si impiega, se aumenta il loro prezzo è chiaro che il costo complessivo per fertilizzanti del contadino si accresce a parità del prodotto.

Il tema della variabilità del potere di acquisto della moneta nel tempo è - dunque - molto delicato. Ma esso interessa alla matrice delle interdipendenze solo quando si modificano i prezzi relativi, non puramente i prezzi assoluti, cioè il livello generale dei prezzi. Se i prezzi di



tutti i beni variano nello stesso modo il risultato finale rimane inalterato.

Questo è un punto molto importante. Se difatti il costo complessivo per i fertilizzanti aumenta del 10%, ma nella stessa misura si accresce anche il prezzo del prodotto del contadino, dal punto di vista della nostra matrice non c'è nessuna preoccupazione, perchè è come misurare tutto quanto con lo stesso metro di prima, ma su scala un poco ingrandita. Se il prezzo dei prodotti è un miliardo, la spesa per i fertilizzanti è di 100 milioni, e quando il valore complessivo dei prodotti agricoli è un miliardo e 100 milioni, la spesa per i fertilizzanti è 110 milioni, la situazione non cambia se noi vogliamo esprimere la matrice in termine di coefficienti, se vogliamo cioè dire di quale percentuale è la spesa per fertilizzanti sul valore del prodotto. I due valori hanno subito lo stesso incremento, e perciò abbiamo ancora la stessa percentuale: il coefficiente è quindi rimasto invariato.

Il problema sorge quando, mentre il prezzo del fattore varia di una certa proporzione in aumento, il prezzo del prodotto varia in aumento ma in proporzione minore od addirittura varia in senso inverso.

Questo comporta naturalmente che tutti i coefficienti saltino rispetto a quelli rilevati. Deve quindi essere tenuto ben presente questo tema.

Quando si parla della stabilità dei coefficienti, si allude a due cose:

- 1°) stabilità di carattere tecnologico, cioè che le combinazioni tecniche, le quantità impiegate siano sempre le stesse;
- 2°) stabilità in termini di valore, cioè che i prezzi relativi siano sempre gli stessi. La prima condizione potrebbe venire meno senza che venga meno la seconda, o viceversa. Non è però sempre detto che queste due condizioni si verifichino sistematicamente, spesso non si verificano, per la buona ragione che una serie di variazioni tecnologiche nel sistema economico di solito si accompagna a variazione di prezzi. E' in fondo abbastanza assurdo supporre che in un

sistema economico che si muove e si sviluppa, in cui muta no certi coefficienti tecnologici o certi rapporti tra settori, non si verifichino aggiustamenti nei prezzi, da to che il prezzo è proprio il segnale della minore o maggiore scarsità o valore nei rapporti tra domanda ed offerta.

Però anche se sappiamo benissimo che è importante te nere conto dei prezzi, e che è un difetto della matrice non poterne tenere conto, non si può fare altro che mette re in luce questa situazione.

Bisogna ora aggiungere un ulteriore gruppo di rilie- vi sulla stabilità dei coefficienti della matrice, che ri- guardano in particolare le variazioni nel volume della pro- duzione.

I coefficienti tecnici non tendono a modificarsi solo come funzione del tempo (cioè del progresso tecnologico, della dinamica demografica che influisce sulla abbondanza di manodopera, della scoperta od esaurimento di risorse naturali etc), ma anche come funzione della quantità della produzione in un tempo dato: è frequente l'osservazione che un aumento della produzione di grano in un paese comporta un aumento nella percentuale dei valori dei fertilizzanti sul prodotto totale, o che l'aumento della produzione di automobili comporta di organizzare diversamente l'impresa accrescendo di più il consumo di certi fatto ri produttivi di certi altri.

Ma se si vuole usare la matrice per fini previsivi in prima approssimazione, bisogna accontentarsi di assumere che, entro certi intervalli di variazione nella produzione, i coefficienti siano stabili - salvo che in seconda approssimazione non si voglia fare uso di ipotesi più complesse sulle "funzioni della produzione" nei vari settori.

A questo punto, emerge l'interesse nel tenere distinte le interdipendenze strutturali relative agli inputs di beni deperibili ed a quelle di beni durevoli. Infatti le funzioni di costo riferite al primo tipo di fattori tendono ad essere più regolari che quelle riferite al secondo tipo: ciò perchè i primi sono beni ben più divisibili (proprio per la loro natura) dei secondi. Un esempio chiarirà

quello che intendiamo dire: si supponga che la produzione di automobili di una grande impresa passi da 1.000.000 a 1.100.000 unità annue tutte identiche. Per realizzare questo aumento del 10 % nell'output occorre presumibilmente un quantitativo addizionale di semilavorati meccanici, di prodotti tessili per la carrozzeria, di vernici e di altri prodotti chimici, pari ad un 10 % circa della produzione.

Forse il consumo di energia elettrica, attrezzi di consumo rapido ed altri materiali ausiliari non varierà nella stessa proporzione. Nel complesso però è ragionevole presumere che l'impiego di beni strumentali peribili, in un caso di questo genere aumenti in una percentuale identica a quella di cui si accresce l'output. Ma la stessa ipotesi può non valere per i beni: attrezzature, edifici, macchinari. Accanto a quella di un aumento proporzionale del capitale di beni durevoli sono anche verosimili due altre ipotesi: che le imprese possano accrescere del 10 % la produzione utilizzando meglio l'attrezzatura di base ed i locali esistenti e quindi con un incremento di capitale durevole assai inferiore al 10 %; oppure che l'impresa per fare questo 10 % in più di output debba allargarsi e quindi aprire un nuovo stabilimento, che importa un accrescimento nel capitale durevole superiore al 10 % (e che una volta impiantato, potrà consentire aumenti di prodotto con aumenti meno che proporzionali di beni strumentali).

Se poi la produzione ritorna da 1.100.000 a 1.000.000, il consumo di beni strumentali peribili si fletterà circa del 10 %, ma le nuove attrezzature rimarranno, e non è detto che la spesa per rimpiazzi si fletta del 10 %.

E' insomma nell'essenza dei capitali durevoli strumentali di presentare grosse indivisibilità rispetto alla variazione in più o in meno nella produzione, che non si riscontrano nell'impiego dei beni deperibili.

Ciò rende più plausibile l'ipotesi di coefficienti stabili a variazioni di produzione, per questi che per quelli.

6. Nella matrice si può inserire, ed in Italia viene opportunamente inserito, il settore delle Pubbliche Spese, cioè delle spese della Pubblica Amministrazione.

Naturalmente anche per questo settore l'inserzione può essere fatta in modo più aggregato, e quindi presentando il Governo o come un solo settore, oppure come tanti settori (lo Stato, il Comune, la Provincia, la Regione).

Cominciamo ad immaginarci, per semplificare, che ci sia un solo settore della Pubblica Amministrazione, che de nominiamo "Governo". Come può questo settore entrare nella matrice? Esso vi potrà entrare a doppio titolo, come ogni altro settore, e cioè nelle righe, ossia negli inputs di cui si analizzano le varie destinazioni, e nelle colonne, come output di cui si analizzano gli inputs.

Supponiamo che il settore A sopra considerato sia il Governo, e che il suo valore complessivo (di prodotti correnti e di investimenti che accrescono il patrimonio pubblico) sia 100, composto per 20 da salari alla pubblica amministrazione e per 80 da acquisti di inputs di beni fatti dal governo nei confronti degli altri settori. Ad esempio lo stato acquista 10 dal settore trasporti, perchè usa servizi di trasporto per le sue attività di pubblica amministrazione, 5 dal settore della elettricità, perchè illumina i suoi uffici, 35 dal settore chimico e materiali da costruzione, perchè lo Stato ha bisogno di materiali per manutenzioni stradali, di nafta per riscaldamento, di prodotti edilizi, 20 dal settore meccanica, perchè acquista macchine da scrivere, mobili metallici e tanti altri oggetti che servono per svolgere le sue attività burocratiche.

Quando A era il settore dell'Agricoltura, avevamo anche un 30 di beni prodotti dallo stesso settore che entravano come inputs del prodotto agricolo (grano per sementi, per il bestiame etc.).

Ma per il governo questo non può accadere se non per vie particolari, perchè i beni prodotti dal governo che potrebbero figurare come inputs, sono forniti gratuitamente a tutti, compreso il Governo medesimo, che usa esso stesso dei beni pubblici gratuiti (ad esempio usa le strade per i trasporti delle sue truppe).

Si potrebbe, tuttavia cercare di fare una matrice "reale" che tenesse conto dell'uso di beni gratuiti pubblici da parte del governo: essa avrebbe una certa utilità anche se la sua costruzione comporterebbe di ricorrere a valutazioni di larga massima nella misurazione dei "consumi" effettivi dei vari beni pubblici gratuiti, con stime sia di quantità come di "prezzi di costo" cioè presunti.

|                       | A  | B  | C  | D  | E | GOVERNO       |            | USI FINALI PRIVATI |                      |    |
|-----------------------|----|----|----|----|---|---------------|------------|--------------------|----------------------|----|
|                       |    |    |    |    |   | Usi intermedi | Usi finali | Consumi privati    | Investimenti privati |    |
| A                     | 30 | 9  | 2  | 5  | - | 3             | 7          | 25                 | 11                   | 90 |
| B                     | 5  |    |    |    |   | 7             |            |                    |                      |    |
| C                     | 22 |    |    |    |   | 15            |            |                    |                      |    |
| D                     | 5  |    |    |    |   | 3             |            |                    |                      |    |
| E                     | 8  |    |    |    |   | 5             |            |                    |                      |    |
| Governo usi intermedi | 7  | 14 | 15 | 10 | 4 | 10            | -          | -                  | -                    |    |
| VA                    | 20 |    |    |    |   | 27            |            |                    |                      |    |
| P                     | 90 |    |    |    |   | 60            |            |                    |                      |    |

Il governo potrà comparire in questa tavola in una fascia verticale divisa in due colonne: usi intermedi ed usi finali. La prima colonna riguarda gli usi che danno luogo a inputs nei vari settori e che si configurano dunque come "strumentali"; la seconda riguarda gli usi che non danno a inputs nei vari settori ma giovano genericamente a tutta la collettività o anche a classi di cittadini o individui ed enti singoli al di fuori dei processi di produzione. Poichè abbiamo adottato qui un tipo di matrice in cui tutti gli investimenti sono "usi finali", anche per gli investimenti del governo varrà questo concetto: e fra quelli

intermedi saranno posti solo i beni e servizi del governo che non si configurano come bene durevoli (e che naturalmente siano vantaggi ai vari settori produttivi). Naturalmente adottando un tipo di matrice in cui gli investimenti complessivi o gli investimenti di stretto rimpiazzo compaiono fra gli inputs di ogni singolo settore produttivo, fra i beni del governo devoluti a usi intermedi si dovrebbero annoverare anche quelli di investimento o, rispettivamente, quelli per investimenti di stretto rimpiazzo.

Poichè i beni e servizi del governo sono gratuiti, la colonna di ciascun settore non rimane influenzata, per quel che riguarda il valore del prodotto lordo, dalla loro presenza. Il prodotto lordo è invece sempre uguale al valore aggiunto lordo più la somma degli inputs di beni peribili privati (diversi cioè dai beni del governo) (3).

Così la colonna A ha sempre un prodotto uguale a prima, nonostante che fra gli inputs ora figurino anche una cifra di 7 per "governo-usi intermedi".

Osservando la colonna degli usi intermedi del governo troviamo tutti gli inputs settoriali di cui il prodotto consta; per fornire i suoi servizi infatti il governo fa acquisti dagli altri settori.

Troviamo anche inputs di "governo-usi intermedi" che riguardano i benefici che il Governo dà a se stesso e che avvantaggiano anche le sue prestazioni intermediarie: infatti il governo centrale usa le proprie strade per effettuare i vari servizi pubblici, e - d'altra parte - ogni unità di governo dà servizi alle altre (il comune allo stato e viceversa).

Anche questa è una casella che non si somma per formare il valore del prodotto del governo (che è valutato al costo) perchè si tratta di servizi gratuiti.

---

(3) Questo, ovviamente, è vero sotto il profilo contabile, in modo tecnologico, data la definizione di valore aggiunto. Resta da vedere se i benefici delle spese pubbliche si sono tradotti in un maggiore valore aggiunto o in un minore prezzo di vendita: il tema verrà ripreso più avanti.

Infine nella colonna dei beni e servizi intermedi del governo troviamo il valore aggiunto del governo (stipendi, fitti, etc.) riguardante questi beni. La somma degli inputs acquistati dal settore privato e di questo valore aggiunto dà il valore del prodotto del governo devoluto a beni intermedi. Gli usi di questo prodotto si possono leggere scorrendo la riga apposita intitolata "governo-usi intermedi". Il totale di questi usi eguaglia il valore del prodotto del governo ad essi devoluto. Fra tali usi se ne notano anche a favore del "governo-usi intermedi". Si noti che gli usi intermedi di beni intermedi del governo fanno parte degli addendi che si sommano per avere il totale dei vari usi pur non entrando nella formazione del valore di costo.

Essi entrano nel totale della riga, non in quello della colonna. La colonna degli usi finali del Governo non trova riscontro in una analoga riga, dato che essa, come i consumi privati, non è un "settore produttivo", cioè di uso intermedio, ma solo un settore di uso finale. Volendo, si potrebbe eliminare la suddivisione in due del governo, ed avere una sola colonna che comprenda tanto gli usi intermedi che quelli finali. Allora, a questa colonna corrisponderebbe la riga governo che fino alla sesta casella avrebbe i valori degli usi intermedi, e poi nelle altre tre seguenti, gli usi finali.

Un'altra soluzione può consistere nel ritenere che le imposte pagate dai vari organi della Pubblica Amministrazione siano la misura del godimento di servizi pubblici gratuiti effettuati dalla Pubblica Amministrazione stessa e quindi anche dello input di "governo" nello output del settore governo. Queste imposte sono abbastanza notevoli, poichè se è vero che di solito un governo non colpisce se stesso con le imposte dirette, tuttavia è anche vero che esso finisce col colpirsi con una serie di imposte indirette (registro etc.) e che-soprattutto- ciascuna unità di governo paga imposte alle altre a vario titolo (i comuni allo stato, questo a quelli etc). Però la determinazione delle imposte pagate dai vari organi della Pubblica Am-

ministrazione è molto difficile poichè spesso non si hanno basi statistiche per distinguere il prelievo a carico della PA da quello sugli altri cittadini. Quindi anche se nella matrice esiste di solito la riga delle imposte indirette (che serve per arrivare al prodotto lordo espresso al prezzo di mercato) non si potrà di solito utilizzare il quadratino (o i quadratini) di essa che si riferiscono alle spese del governo: salvo che ci si accontenti di generiche stime.

Resta sempre da dire che la tesi che queste imposte diano la misura dei servizi pubblici goduti dal governo è abbastanza arbitraria: anche il governo, quando sottosta ad imposte generali, le paga in ragione di principi più o meno fondati di capacità contributiva e non - salvo eccezioni - in ragione di principi di beneficio specifico di singole spese pubbliche.

Il criterio normale è dunque quello di scrivere zero per gli impieghi del governo di inputs del governo stesso, o addirittura, di abolire la riga governo. Aderendo a questa ipotesi possiamo supporre che i 30 di inputs del settore A asse stesso, in questo caso non esistano e che per arrivare alla cifra di 80 di inputs, che si è ipotizzata, si debba calcolare una maggior spesa di 30 per spese edilizie da aggiungere alla cifra di 25 sopra indicata.

Il settore governo che adesso abbiamo visto nel complesso, può essere individuato, come si è detto, in una serie di sottosettori, quelli composti dai vari livelli di governo.

In questo caso avremo tante colonne quante sono le classi di governo considerate: lo stato, i comuni, le provincie, le regioni, gli enti autonomi (assicurazioni sociali etc.). Di solito non si pensa di costruire matrici in cui, invece, vi siano tante colonne quanti sono i governi: i comuni sono varie migliaia, e questo sarebbe una impresa quasi impossibile. Sono viceversa concepibili distinzioni ulteriori dei vari governi di una certa classe: ad esempio i comuni "metropoli" (al di sopra di un certo numero di abitanti), comuni medi e piccoli; oppure comuni



del Nord, del Centro e del Sud; oppure comuni della regione X e comuni del resto dell'Italia.

Matrici del genere si fanno ad esempio negli studi di economia regionale.

A questa suddistinzione delle colonne se ne può accompagnare una analoga nelle righe: ma non necessariamente questo dovrà essere fatto. Innanzitutto, si può addirittura tralasciare - come si è detto poco fa - (e per motivi che verranno ulteriormente chiariti) per le righe il "governo". Inoltre ove si volessero presentare righe con questo contenuto, esse potrebbero essere di un numero minore che le corrispondenti colonne. Si potrebbe avere una sola riga "governo" anche con molte colonne relative a varie classi di governo: ciò perchè - come già si è visto e meglio si vedrà - il governo nella matrice interessa assai più per le sue componenti, cioè come elemento verticale (colonne) che come componente dei vari settori, cioè come elemento orizzontale (righe).

Come elemento orizzontale il governo potrebbe comparire unicamente sotto la voce "imposte" o addirittura sotto la voce "imposte indirette" o infine sotto le varie voci per varie classi di imposte dei vari tipi di governo; od anche come "governo" o "governi" limitatamente ai servizi pubblici forniti a pagamento (tasse e simili). Generalmente però si tratta di prezzi di entità complessiva così modesta che è veramente poco interessante sapere quanto i vari settori pagano per essi: ad es. tasse scolastiche, per diritti giudiziari, per diritti catastali etc.

Naturalmente poi si potrebbe tentare altresì una stima completa dei benefici della spesa pubblica per i vari usi (sia per la piccola parte avuta per corrispettivo, sia per la stragrande maggioranza fornita gratuitamente) distintamente per i vari governi o classi di governo. Va notato però che questi benefici, quando sono gratuiti, non entrano, per definizione a formare il valore dei prodotti dei vari settori beneficiari. Così la riga (o le righe) che danno per ogni settore i valori dei benefici nella spesa pubblica non potranno essere sommate con le altre righe,

per ottenere verticalmente il valore di ogni settore.

Comunque in generale, i settori che noi disaggregiamo dal punto di vista delle colonne non è detto che ci interessi disaggregarli dal punto di vista delle righe, e non è detto che ci interessi farlo con gli stessi criteri ed estensioni. Questa è una regola generale importante nella costruzione e nell'impiego delle tavole delle interdipendenze strutturali. Non è cioè detto che una tavola delle interdipendenze strutturali debba essere un quadrato, avendo tante righe quante colonne. Spesso è molto utile una tavola di forma rettangolare, in cui ci sono cioè molte più colonne che righe. E questo è tipicamente il caso delle spese pubbliche.

Nelle matrici più comuni - comunque - il governo nelle righe figura solo per una voce globale relativa alle imposte indirette.

Tornando alle colonne, vediamo a che cosa serve una presentazione nella matrice di una o più colonne per il governo. Esse servono per mostrare che una dilatazione della spesa pubblica comporta una richiesta ai vari settori di inputs di cui la spesa pubblica si compone di una determinata entità o, inversamente, una contrazione.

Naturalmente questo è un quadro molto utile per vedere i legami tra la spesa pubblica ed il resto della attività economica. E' però necessario tenere presente una cosa: che è molto più difficile usare un quadro di questo genere per fini di previsione che non altri relativi a diversi settori dell'economia. La voce globale "Governo" è difatti composta di spese talmente eterogenee che è veramente difficile supporre che i coefficienti siano stabili, cioè che l'espansione della spesa pubblica di tot si ripercuota secondo certi coefficienti sugli altri settori: mentre cioè si può dire che il settore della meccanica è abbastanza omogeneo, per cui è possibile individuare a larghe medie di cosa si compone, il settore della spesa pubblica del Governo è talmente eterogeneo che è difficile usare, per fini previsivi questa voce aggregata nel suo complesso.

Si possono ottenere però ulteriori semplificazioni, operando una disaggregazione economica della spesa pubblica per settori merceologicamente omogenei, o anche una disaggregazione funzionale per settori tali che si possa sperare che economicamente abbiano una certa stabilità di coefficienti. Potremmo ad esempio avere dei settori della spesa pubblica individuati in questo modo: difesa, giustizia, istruzione, sanità ed igiene - i soliti settori di una classificazione funzionale complessiva - e di ognuno vedere quali fattori nel medesimo entrano.

E' ovvio che questa distinzione per tipi di settore della Pubblica Amministrazione, interessa per le colonne, ma non (di solito), per le righe. Non è certo possibile - come già si è accennato - se fra le righe vi è una voce globale di imposte (indirette) imputata questa ai vari settori di servizi pubblici: istruzione, difesa, etc. dato che le imposte si pagano in generale e non con riguardo ai singoli servizi. Né se fra le righe vi è un riferimento ai servizi pubblici coperti con tasse, ha molto scopo procedere ad una disaggregazione ordinando partitamente le tasse per il settore istruzione, quelle per il settore giustizia etc. data la modesta entità di queste cifre sul totale degli inputs di ogni settore. Solo se si riuscisse (e si ritenesse utile) presentare nella matrice i benefici dei servizi pubblici gratuiti per i vari settori, potrebbe interessare dividerli secondo classi funzionali di spese. Quello che è certo è che dal punto di vista delle colonne interessa viceversa molto inserire nella matrice delle interdipendenze strutturali in modo piuttosto disaggregato le funzioni dello stato e degli enti locali. In questo modo si riesce a vedere quale richiesta sui vari settori del sistema economico esercita la espansione dell'una o dell'altra funzione. Questo è un discorso molto importante, perchè permette di collegare le scelte ed i problemi relativi alle funzioni del Governo con l'andamento generale dell'economia. Si vede cioè che facendo certe cose, ferma restando la disponibilità dei fattori produttivi bisogna rinunciare ad altre cose. Se ad esempio lo stato vuole espandere le spese per la difesa, poichè so-

no necessari più cannoni, con la matrice sarà possibile vedere che bisogna rinunciare non al "burro" (come dice genericamente un noto proverbio) ma a qualcosa di specifico del settore della siderurgia o della meccanica, posto che i dati globali della capacità produttiva siano costanti e non si possa comperare il di più all'estero. Se questa maggior spesa pubblica persiste si può prevedere e stimolare la espansione dei settori degli inputs interessati; siccome la espansione della meccanica e della siderurgia comporta l'espansione di una serie di fattori che entrano a loro volta nella meccanica e nella siderurgia e che si possono individuare studiando la matrice, ecco che allora noi individueremo con la matrice anche gli effetti secondari di questa espansione di spesa pubblica, e poi gli effetti terziari e così via: cioè che cosa occorre in termini di fattori che entrano nei fattori che entrano nella siderurgia, e poi ancora che cosa occorre per espandere i fattori che entrano nella espansione dei suddetti fattori e via dicendo.

7. Non bisogna supporre che sia noiosamente lungo o impossibile computare con precisione tutti questi effetti "secondari", "terziari", "quaternari" etc. di una certa spesa pubblica nella matrice. La matrice riposa su una solida teoria algebrica. Questi computi possono così essere compiuti mediante una certa metodologia e certe operazioni che i matematici ben conoscono e che mettono in grado di calcolare precisamente tutti questi effetti cumulativi dei settori posti in relazione di interdipendenza tra di loro.

Questi procedimenti matematici in sostanza, volendo semplificare, si preoccupano della "inversione" della matrice: essi cioè rispondono alla domanda quali siano tutti gli inputs figuranti nella matrice che entrano in un dato output (prodotto) o direttamente o indirettamente (nel senso che vi entrano come parte di altri inputs). Ogni settore della matrice può essere sottoposto al processo di inversione. Così alla fine si può costruire la matrice invertita e, naturalmente, questa, oltrechè in valori assoluti,

può essere presentata, come quella non invertita, in coefficienti. La matrice invertita dei coefficienti presenta per ogni output i coefficienti di input "completi" diretti ed indiretti e cioè la somma dei valori percentuali dei fattori diretti che entrano in ogni determinato output e dei valori percentuali dei fattori indiretti, cioè di quelli che riguardano gli inputs che entrano in quel prodotto, nonché gli inputs che entrano negli altri inputs e così via a catena.

Si consideri ad esempio il caso dell'energia elettrica. Si può dire che l'energia elettrica entra nel costo di produzione dei prodotti dell'industria meccanica lavorati, come le automobili, con un coefficiente che - per quanto riguarda la matrice semplice - è del 2-3% del valore totale del prodotto. Si può invece dire che per la matrice invertita detto coefficiente è del 5-6%.

Per produrre automobili e beni simili, una fabbrica automobilistica ha una spesa per energia elettrica che di media rappresenta - sul prezzo totale dei prodotti che essa vende - il 3%. Questa fabbrica automobilistica non compera il ferro e tutto il resto che serve per produrre automobili allo stato grezzo, ma compera anche prodotti semilavorati, e compera una serie di oggetti che in sé sono già finiti, dalla carta ai tessuti, ai prodotti chimici più svariati. Nella produzione di tutti questi oggetti, è stata impiegata anche energia elettrica per una certa percentuale del loro valore. Così pure nella produzione degli oggetti che servono per produrre questi oggetti, si impiegò energia elettrica, e così via all'infinito. Sommando tutte queste immissioni di energia elettrica che entrano in tutti gli inputs che entrano nella produzione delle automobili, si ottiene quel coefficiente indiretto di costo per energia elettrica che non si riferisce immediatamente al processo produttivo considerato, ma a tutti i processi produttivi antecedenti. Si riesce così ad ottenere per l'industria automobilistica il coefficiente complessivo, quello fornito dalla matrice invertita, del consumo o fabbisogno di energia elettrica per il valore di una lira di prodotto.

Una informazione di questo genere è particolarmente preziosa per lo studio dei fabbisogni di risorse connessi ad un determinato tipo di spesa pubblica (es. spese per le scuole) perchè, mentre è abbastanza facile immaginare quale sia il consumo di un certo fattore per la produzione data anche senza bisogno della tavola delle interdipendenze strutturali, guardando semplicemente i conti degli enti che fanno queste spese, senza questa tavola delle interdipendenze strutturali è praticamente impossibile fare il calcolo dei costi indiretti, cioè degli elementi di incidenza di ogni singolo fattore sul valore totale del prodotto (o dei prodotti) che compone (compongono) il bene o servizio pubblico considerato.

Per fare calcoli di questo genere la matrice è indispensabile, e lo è per la sua possibilità di fornire - con la inversione - informazioni "complete" su tutti gli effetti indiretti. Si noti che questo procedimento di inversione può essere attuato per ogni specie di settore, compresi quelli che riguardano prodotti altamente lavorati, come il settore meccanico. Si può ricercare ad esempio il coefficiente complessivo, diretto e indiretto, di input di beni del settore meccanico in un qualsiasi settore della matrice, ad esempio in quello tessile o agricolo o in quello elettrico.

Anche la matrice invertita non mostra puri nessi di dipendenza, ma di interdipendenza; anche qui ogni elemento è considerato come output o come input, e cioè come prodotto - e quindi scomposto nei suoi inputs - e come input, e quindi riferito a tutti gli altri output in cui esso entra.

La matrice invertita inoltre - come è ovvio - si è già detto può essere presentata tanto nei valori assoluti quanto nei coefficienti. A loro volta questi - come al solito - possono essere coefficienti di composizione verticale (di composizione cioè delle colonne, ossia di presenza dei vari inputs in ciascun output) e coefficienti di composizione orizzontale (di composizione cioè delle righe, ossia di presenza di un dato input in tutti i settori di de

stinazione).

Ciascun coefficiente di composizione delle colonne della matrice invertita consta del coefficiente diretto riagguarante quel dato input in un certo output, più il coefficiente indiretto. Naturalmente i valori di questi coefficienti complessivi sono più alti di quelli dei coefficienti diretti. E poichè la somma dei coefficienti diretti dei vari inputs riferiti ad un certo output, cioè di tutte le caselline di una certa colonna della matrice dei coefficienti verticali non invertita dà il 100%, ne viene che invece la somma dei coefficienti complessivi dei vari inputs della matrice invertita riguardanti un certo output, cioè di tutte le caselline di quella colonna dà un totale superiore al 100%. Ciò non deve sorprendere, la matrice invertita mette in luce la entità dei processi cumulativi e mostra i legami fra i vari settori sotto questo profilo "cumulativo".

Un discorso simile si può fare per i coefficienti orizzontali della matrice invertita quelli cioè che rispondono alla domanda "quale è la percentuale del valore dell'output di un dato settore che entra nei settori A,B,C,D; nel consumo finale, nell'investimento".

Anche questi coefficienti complessivi constano della somma di coefficienti diretti ed indiretti: e ciò sia per quelli relativi alle destinazioni intermedie (nei diversi settori di produzione), sia per le destinazioni finali (nel consumo finale e nell'investimento). Prendiamo ancora l'energia elettrica: una percentuale rilevante del valore del suo output annuo va direttamente al consumo finale, poniamo il 60%, mentre il resto va alle industrie ed agli investimenti. Ciò appare dai coefficienti della matrice diretta, non invertita; ma nei coefficienti complessivi della matrice inversa, il discorso cambia. La percentuale dell'energia elettrica prodotta nell'anno che va al consumo finale, per via diretta o per via indiretta, consta di tutta l'energia devoluta direttamente al consumo, più tutta quella contenuta in altri beni che sono devoluti al consumo: alla fine si arriva ad una percentuale elevatissima (al limite, se la matrice contempla, in ciascun settore di output fra gli inputs anche gli investimenti, di rimpiazzo e

non solo quelli peribili, il 100%).

Il ragionamento appena fatto può essere ripetuto per la percentuale di energia elettrica che entra negli output di ciascun settore: tenendo conto dell'impiego "indiretto" tale percentuale si accresce rispetto a quella sola che si riferisce all'impiego diretto di energia elettrica in quel settore. E tutti questi coefficienti assieme sommati danno una percentuale superiore a quella che è costituita dal coefficiente dell'impiego di energia elettrica nei vari settori di output, quale compare nella matrice diretta.

8. Abbiamo finora esaminato le matrici riferendoci al - l'esempio dell'energia elettrica, un caso specifico di notevole importanza in Italia anche nello studio dei problemi delle spese pubbliche, soprattutto oggi che l'energia e lettrica è nazionalizzata. Gli investimenti nel settore elettrico appartengono del resto a quegli investimenti in infrastrutture per i quali lo stato può devolvere certi con tributi finanziari diretti nella sua politica di spese pub bliche, cioè delle spese di trasferimento con fini di svi luppo produttivo. Per conoscere gli effetti delle spese per l'investimento elettrico sull'economia sono assai utili sia i coefficienti verticali che indicano la composizione del settore elettrico e sia quelli orizzontali che ne mostrano le destinazioni possibili e quindi gli effetti su la economia di un suo sviluppo più o meno vasto.

D'altra parte l'energia elettrica entra ampiamente in tutte le attività produttive (come mostra la matrice in - versa dei coefficienti verticali) e può agire come strozzatura allo sviluppo di ogni settore: dunque è importante sapere quale fabbisogno di energia elettrica si richieda, nel caso di una espansione generale delle spese pubbliche o di certe funzioni pubbliche. Questa analisi può essere fatta ricorrendo appunto alla matrice dei coefficienti orizzontali (soprattutto a quella invertita), con riferimento ai consumi ed investimenti pubblici (cioè alla quota di consu mi ed investimenti attribuibile alla spesa pubblica) e, più analiticamente, ricorrendo alla matrice dei coefficien-



ti verticali, per ciascuno dei settori "attivati" dalla e -  
spansione della spese pubblica.

Ora ci preme soffermarci appunto sull'uso della matrice, con riferimento a spese pubbliche delle varie "funzioni".

Consideriamo innanzitutto il caso delle spese per la difesa militare. Queste, fra gli altri, comportano la domanda di certi prodotti dell'industria meccanica, chimica, tessile. Questa domanda di prodotti meccanici quali conseguenze comporta a sua volta nella economia nazionale, quali domande attive in termini di elementi della matrice, ed in quali proporzioni le attiva?

Disponendo della matrice invertita con tutti i coefficienti diretti ed indiretti, noi siamo in grado di dire che un aumento degli armamenti del tot per cento significa un nuovo fabbisogno di acciaio, di energia elettrica, di petrolio e così via. Lo stesso possiamo dire per quanto riguarda le forniture di tessili (divise) e di prodotti chimici (munizioni). Siamo così in grado di dire che la espansione della spesa pubblica in questa direzione, genera una attivazione su determinati settori della produzione che ha determinati valori quantitativi. Non è inutile ricordare che le matrici furono costruite nell'economia americana per la prima volta da Leontief, proprio in relazione ad esigenze strategiche di questo genere. L'esempio che abbiamo fatto ora cioè è ben più che un esempio, è in fondo la storia del perchè gli Stati Uniti costruirono le prime matrici. C'erano in quell'epoca - quella della guerra fredda - grossi problemi di riarmo, c'erano quindi grossi problemi strategici e quesiti di questo genere: in caso di espansione delle spese militari, di che cosa si avrà bisogno nella nostra economia? Quali saranno i settori che si metteranno in moto di più? Quali saranno le scarsità, le strozzature che si determineranno? Per conseguenza, dato che il fare delle spese militari massicce implica uno sforzo cospicuo per il sistema economico ed una serie di tensioni, quali tipi di riarmo converrà fare ed in quale modo bisognerà considerare economicamente le alternative strategiche che comportano diverse

spese pubbliche? Ad esempio un programma di riarmo prevalentemente missilistico o aereo quali effetti ha sui vari settori dell'economia? Quali altri effetti ha sull'economia un programma di riarmo basato soprattutto sulle forze terrestri e sul potenziamento delle armi tradizionali?

In sostanza con queste matrici gli uffici strategici sono in grado di capire a fondo, di analizzare in termini economici precisi quel problema che una volta era chiamato il problema della "sussistenza" e che poteva una volta sembrare di poco conto per un esercito. Per ogni cosa che si facesse una volta c'era un certo fabbisogno economico in termini di grano, tessuti, pallottole che gli ufficiali della sussistenza si preoccupavano di calcolare in modo empirico e poi di procacciare con vari espedienti. A questo compito non si dedicavano certo i cervelli migliori: gli strateghi consideravano con una certa sufficienza ed impazienza le faccende "della sussistenza". Nella difesa e nella guerra moderna invece la questione è molto più complessa: certi tipi di attività di difesa, con un certo potenziale di minaccia e di distruzione, hanno un costo in termini economici di prodotti scarsi - cioè prodotti strategicamente rilevanti - superiore ad altri tipi di strategia.

Ecco quindi la necessità di un calcolo economico in cui, sul lato dei costi, si pongono queste richieste, queste attivazioni del sistema economico, e sul lato dei vantaggi (se è lecito usare tale termine a questo proposito) si pone il potenziale di distruzione o l'effetto deterrente che l'una o l'altra soluzione militare determinano.

Ecco quindi spiegata la necessità di studiare profondamente le interdipendenze strutturali del sistema economico per capire che cosa si può fare e quali contromisure occorre poi chiedere nella compressione dei bisogni civili nel caso di una politica di "guerra calda" o anche di "guerra fredda" (o puramente di difesa in un clima di "distensione") che sottoponga il sistema economico ad uno sforzo considerevole.

E' ancora utile ricordare che la prima matrice dell'economia italiana (l'Italia ebbe una matrice abbastanza presto, anzi fu il primo paese dopo gli Stati Uniti ad a-

verne una) fu costruita nel quadro dei rapporti del patto atlantico tra l'Italia e gli Stati Uniti, mediante aiuti della organizzazione economico-militare americana. La matrice italiana fu costruita in questo quadro appunto perchè mentre essa era indubbiamente utile per conoscere i problemi del nostro sviluppo economico, dall'altro lato era anche utile per chiarire quegli aspetti che sono militarmente rilevanti per un sistema economico. Se storicamente il caso della difesa è stato quello che ha stimolato la costruzione della prima matrice americana e di quella italiana, bisogna aggiungere che anche le altre politiche di spesa pubblica pongono degli interessantissimi quesiti dal punto di vista delle matrici. Basti pensare al caso delle spese per l'edilizia popolare e per la viabilità, cioè alle spese che si estrinsecano nella domanda all'industria delle costruzioni (sia per le case come per le infrastrutture necessarie a queste) o alle spese scolastiche, che si estrinsecano in domanda per attrezzature e per edilizia scolastica, o a quelle per gli ospedali che si estrinsecano in domanda per altre attrezzature e altre opere edilizie. A loro volta queste varie opere edilizie richiedono l'apporto di una quantità di settori economici: dal siderurgico al meccanico (specialmente per i prefabbricati) al vetro, al legno, al chimico (plastiche) al cemento, ai minerali non metalliferi (marmo pietra etc.). In sostanza se si pianificano nuovi indirizzi di spesa pubblica, ad esempio insistendo su "scuole, ospedali, alloggi popolari", sarà necessario chiarire gli effetti che tale spesa pubblica determinerà sul sistema economico, sotto il profilo di due quesiti:

1°) Innanzitutto per mettere in risalto le tensioni che si determinano sul sistema economico quando si fa quella determinata politica di spesa pubblica (sulla domanda per esempio di mattoni e di acciaio). Posto che si considerino i settori chiamati in causa come non espandibili oltre un certo limite, a quelle spese private e pubbliche si dovrà rinunciare e, comunque, quali spese private e pubbliche entreranno in conflitto con quelle spese pubbliche (e

sempio l'edilizia di lusso, l'edilizia per stabilimenti industriali, quella per autostrade, quella per la viabilità ordinaria etc.,.

Posto che i settori siano espandibili, e considerando le cose sotto un più ampio profilo temporale, quali industrie dell'economia con un programma di spese pubbliche di quel certo tipo bisogna sollecitare (indirizzando quindi ad esse mezzi creditizi adeguati, investimenti di imprese pubbliche, incentivi fiscali agli investimenti privati etc.)?

2°) Per individuare l'efficacia anticongiunturale di quelle spese pubbliche nel caso di crisi di depressione di determinati settori dell'economia, o anche del sistema economico nel suo complesso.

Un tempo si usava combattere la depressione con programmi generici di lavori pubblici, allo scopo di rianimare la domanda complessiva, e quindi di dare fiato all'industria vista come tutto. La matrice ci permette viceversa di esaminare l'effetto di scelte specifiche, come quello di un programma "scuole, ospedali, edilizia popolare" sulla situazione di depressione e di confrontare quindi la compatibilità e le complementarità fra azione strumentale ed azione congiunturale.

Se intraprendiamo una certa spesa pubblica che rientra in quei programmi strutturali di spese in un periodo di debole congiuntura, riuscirà essa a rianimare i settori che sono in crisi o che comunque si intendono vivificare, allo scopo di suscitare le energie del sistema economico? Oppure questa è una spesa pubblica congiunturale sbagliata e quindi bisogna, per i fini congiunturali specifici, fare ricorso ad un'altra i cui effetti più si addicono alle caratteristiche di quella situazione di crisi che sussiste in quel determinato momento? Si può insomma vedere che sia sotto il profilo della politica strutturale, come sotto quello congiunturale, l'impiego delle matrici è molto importante ai fini delle scelte della spesa pubblica, anche al di fuori del campo delle spese militari.

9. Ci preme ora aggiungere una serie di chiarimenti sulla collocazione delle spese pubbliche nella matrice. All'inizio di questa sezione abbiamo fatto un esempio molto semplificato di costruzione di una matrice ed abbiamo preso in considerazione il settore agricoltura, da noi denominato A e lo abbiamo studiato in relazione ad altri quattro settori: B, C, D, E. Come si ricorderà abbiamo scritto la stessa classificazione dei settori sia per le colonne che per le righe. Si disse allora che ogni elemento della matrice può essere considerato in due modi: se letto dal punto di vista delle colonne, come uno degli "inputs" dei fattori che entrano nella determinazione del prodotto totale del settore, se letto dal punto di vista delle righe come uno degli "outputs" dei prodotti, prendendo in considerazione la destinazione del prodotto dell'Agricoltura a secondo della sua ripartizione fra i vari settori di produzione e quelli del consumo e investimento finali.

Abbiamo poi detto che tutti i quadratini della riga agricoltura niente altro sono che il settore agricoltura riferito a tutte le colonne: ogni quadratino di questa riga è il quadratino che riguarda il settore dell'agricoltura nella colonna complessiva di ciascuna destinazione.

Si è detto precedentemente che in un quadro di prima approssimazione si può concepire la spesa pubblica, cioè il governo come un elemento identico a tutti gli altri che fanno parte di una matrice. Si è detto: se supponiamo di collocare nelle colonne la composizione di ciascun prodotto, leggendo nelle righe la destinazione del prodotto a seconda dei vari settori ed usi, alla fine il valore complessivo del prodotto, e nei vari quadratini della colonna tutti gli elementi che compongono il prodotto che appartengono ai diversi settori, noi possiamo collocare la spesa del governo in una colonna o più colonne come gli altri settori e naturalmente poi ritrovare la spesa pubbliche nelle righe, se ci sono delle righe che indicano la destinazione della spesa pubblica nei vari usi intermedi e finali oppure, almeno, delle righe riguardanti le imposte (soprattutto quelle indirette). Ad esempio noi potremmo fare tre co -



Avremo dunque una fascia verticale per l'operatore pubblico la quale può naturalmente essere distinta in tante colonne per i vari tipi di operatore pubblico. Sarà possibile avere la composizione, in termini di righe componenti queste colonne cioè in termini di acquisti dai vari settori, di questa fascia verticale.

Queste colonne dovranno però essere lette in modo diverso dalle altre che vengono lette dal punto di vista della composizione dei fattori che servono per dar vita ad un determinato prodotto.

Queste colonne infatti, essendo relative a consumi, non comportano di considerare i fattori che danno vita ad un determinato prodotto, semplicemente comportano di considerare la composizione globale dei consumi di un determinato operatore economico. Questo può essere fatto per famiglie e può essere fatto per il Governo. Naturalmente si tratta di un quadro globale.

La matrice si può ulteriormente specificare ed allora si potrà porre nella colonna dei consumi per l'operatore pubblico non solo una colonna per tutti i consumi dell'operatore pubblico individuato, e cioè o dello stato, o del comune o della provincia, ma tante colonne omogenee, come si è detto precedentemente, ciascuna riferita ad un determinato tipo di funzione dell'operatore pubblico.

Così avremo un quadro ancora più analitico per individuare le composizioni delle spese pubbliche. Una terza via consiste nel raggruppare le spese di tutti gli enti pubblici in una classificazione che è solo per funzioni: ad es. istruzione, comprensiva di quella dello stato e di tutti gli enti locali; viabilità comprensiva tanto delle spese statali quanto di quelle locali e così via.

Naturalmente si può avere una doppia classificazione per funzioni e per enti. Infine si può effettuare la suddivisione in due dei consumi pubblici (raggruppati per enti o per funzioni o secondo entrambi i criteri) distinguendo le spese per outputs di beni durevoli, in conto capitale e quelle per outputs di beni non durevoli e per outputs

di servizi, in conto di esercizio: così si avranno le spese per istruzione "conto capitale" comprendente edifici scolastici e attrezzature durevoli e le spese per istruzione "conto esercizio" comprendente gli stipendi al personale (professori, maestri, bidelli, segretari, etc.), la manutenzione, il riscaldamento, l'illuminazione etc.

Analogamente per le spese per la viabilità possiamo distinguere i consumi pubblici nei due gruppi: in conto capitale, la costruzione di strade e i lavori di manutenzione straordinaria e in conto esercizio la loro manutenzione ordinaria.

Abbiamo detto che tutta la fascia verticale di colonne di spese di trasformazione dell'operatore pubblico può essere metodologicamente considerata di "consumi finali" in quanto queste spese, non danno luogo a prezzi per i servizi e i vantaggi da esse generati: quindi non si può avere una fascia orizzontale di righe i cui valori vadano a formare il valore dei prodotti dei singoli settori che si leggono al fondo di ogni colonna. Ma abbiamo anche detto che molte di queste spese pubbliche danno in realtà benefici alla produzione: sotto questo profilo non si tratta di "consumi" ma di spese per la produzione e quindi si potrebbe ben presentare, per certe spese pubbliche, una fascia orizzontale, tentando di allocarne i benefici ai vari settori, pur con l'avvertenza che la fascia di righe così ottenuta non si somma con le altre. Tutto ciò lo abbiamo già detto. Ora vogliamo aggiungere che certe spese pubbliche di produzione non sono allocabili distintamente ai vari settori. Allora non si potranno dare le righe che le rappresentano: ma nulla vieta di distinguere egualmente, nella fascia verticali nell'operatore pubblico, le spese propriamente per consumo da quelle per produzione. Per la viabilità ciò può portare, ad esempio con espedienti contabili a due colonne distinte, per consumo (uso di strade per auto private) e per produzione (uso di strade per veicoli industriali), rispettivamente distinte nel conto capitale e nel conto esercizio.

Dobbiamo ora fare una precisazione: le spese pubbliche



punto di vista degli inputs si distinguono in beni ed in servizi: per i primi si pagano dei prezzi di acquisto o ca noni assimilabili a prezzi (canoni di appalto etc.); per le seconde si pagano stipendi, salari, parcelle professionali e conti di artigiani e simili.

Ovviamente la fascia verticale delle spese pubbliche in corrispondenza delle varie righe dei vari settori dei prodotti intermedi, per gran parte, è alimentata da cessio ni di beni; solo raramente si tratta di cessioni di servizi (per il settore commercio, per quello trasporti, per quel lo professioni e simili). La riga "valore aggiunto" però alimenterà la fascia verticale della spesa pubblica per quello che riguarda i salari e stipendi al personale pub - blico.

Questo vale sia nel caso in cui verticalmente s. las sifichino le spese pubbliche solo per funzioni e per en e sia quando si adotti la classificazione delle spese pub bliche per outputs di beni durevoli collocati in "conto capitale" e per outputs di beni non durevoli di servizi col locati in conto esercizio. Non è da credere che nella co - lonna (o colonne) delle spese pubbliche "in conto capita - le" debbano esservi solo spese per beni. In realtà molti outputs di beni durevoli si ottengono con inputs che sono non solo di beni, ma anche di servizi. Molto dipende dalla politica che il governo segue nel fare le spese pubbliche di capitale; se, ad esempio, costruisce le strade da sè, vi sarà una robusta voce di spese per il personale riguardan - te la manodopera impiegata in tali lavori (corrispondente alla riga: valore aggiunto). Se invece esso fa costruire le strade da appaltatori, la voce delle spese pubbliche per il personale (corrispondente alla riga "valore aggiunto") sarà molto piccola, perchè si riferirà solo a quel persona - le degli uffici tecnici e amministrativi del governo che provvedono a fare i progetti di massima, a dare gli appalti; a controllare la corrispondenza dei lavori alle condizioni stabilite e a liquidare i compensi. Invece sarà più grossa la voce degli acquisti dal settore "costruzioni" poichè tut - te le spese per i canoni di appalto confluirà su di esso.

Come si nota il classificare il governo come un settore o assieme di settori, per funzioni, anzichè secondo i criteri settoriali che si seguono per il resto dell'economia, comporta sì di apprezzare meglio il ruolo delle varie funzioni pubbliche, ma deforma un po' l'effettivo quadro delle strutture produttive, alle quali anche il governo partecipa.

10. Questo rilievo apre la via alla illustrazione di un altro modo di presentare le spese del governo: quello di distinguerle non già secondo le funzioni ma quello di distinguerle secondo i settori di output: adottando per tale classificazione lo stesso criterio che presiede alla classificazione settoriale della parte centrale della matrice, della parte cioè ove si espongono i diversi settori merceologico-produttivi della economia: tessile, chimica, meccanica, trasporti, costruzioni e così via.

Anche per il governo noi possiamo presentare nella fascia verticale delle spese pubbliche la classifica settoriale: meccanico, costruzioni, trasporti, chimico etc. Ovviamente per certi settori il governo, nelle caselle che lo riguardano, avrà voci più smilze che in altri. Ma ben raramente il governo oggi non ha dei settori output corrispondenti ai grandi settori dell'economia: esso, nel quadro della difesa, fornisce beni dell'industria chimica (esplosivi) della meccanica (carri armati e navi), del tessile (divise) dell'agricoltura (derrate per i soldati) dello estrattivo (carbone per le navi), etc.; nel campo della funzione della viabilità fornisce beni della siderurgia (profilati per i ponti) del cemento etc. Ciò che, viceversa, per certi settori di offerta del governo, classificati col criterio merceologico-produttivo che si adotta anche per l'economia privata, tenderà talvolta a mancare o a essere quasi nulla, sarà la voce "valore aggiunto": l'esercito ha dei sarti e dei chimici, che lavorano inglobati nel personale del governo ma si tratta di poca cosa. Per lo più per i settori tessili e chimico il governo opera con acquisti di beni pronti anzichè con operazioni di tra

sformazione ad opera del suo personale. Ma questo non vale di certo per tutti i settori: come si è detto prima, per il settore costruzioni non è di certo così; nè è così per quello dei trasporti. Ovviamente quando gli inputs sono eguali agli outputs perchè cioè il governo compra beni già pronti, molto spesso le righe degli acquisti e le colonne delle spese del governo tenderanno a ripetersi.

Ma non è sempre vero nemmeno questo: il governo può comperare dall'industria meccanica e da quella delle costruzioni e, senza fare altro che assistere al lavoro fatto dai privati e pagarlo, può dare vita a prodotti dell'industria delle costruzioni. Il punto delicato, quando si fa una classificazione per settori di output della spesa del governo, che accoglie la classificazione dell'economia privata è un'altro. Esso è che una parte delle attività del governo non si presta a essere ridotta a settori come co-struzioni, trasporti, agricoltura, e strattive, elettricità e simili. Gli insegnanti, i poliziotti, i soldati, i magistrati, i funzionari di prefettura e quelli dell'anagrafe riguardano settori che non trovano riscontro, se non raramente, nel resto dell'economia: ove certo abbiamo professionisti che esplicano servizi di investigazione e di polizia privata, avvocati che fanno occasionalmente gli arbitri e quindi svolgono funzione di giudice etc. ma non abbiamo, per lo più, se non pallide analogie, con ciò che fa il governo, in questi campi, che sono suoi propri. Vi sono certi casi, è vero, in cui la corrispondenza fra settore economico - privato e settore del governo è completa: come per l'insegnamento. Un professore di scuola privata è classificabile in modo omogeneo assieme a un professore di scuole pubbliche. Un medico privato è classificabile in modo omogeneo con un medico militare in servizio permanente effettivo. Ma nella matrice si presenta, allora, un problema quantitativo: una colonna per gli insegnanti del governo vale la pena, perchè questo, per il governo, è un settore quantitativamente cospicuo; non altrettanto - in Italia - una colonna per gli insegnanti privati perchè il settore in questione nell'economia privata è mo-

desto e lo si collocherà perciò, di solito nel settore "servizi vari".

Ciò che si suggerisce, di fronte a questi problemi, è di aggiungere - nella matrice - ai settori di output del governo classificati col criterio dell'economia privata, un altro gruppo di settori appositamente costruiti che non trovano corrispondenza in quelli che nella matrice si presentano per l'economia privata (e che occupano la parte centrale). Questi settori saranno raggruppati in base ai criteri di importanza quantitativa che interessano per il governo, utilizzando sin che si può, le sottoclassificazioni proprie dei vari settori privati che, se pur non compaiono nella matrice, sono serviti a formarla. In altri termini poiché noi sappiamo che il settore "servizi vari" che compare nella parte della matrice che si riferisce all'economia privata è costruito sulla base di sottoclassi, anche minuscole, che servono a chi forma la matrice per porre le varie attività al posto giusto: come la sottoclasse "insegnamento" o quella "agenzie varie" a sua volta composta di "agenzie di vendita, agenzie di investigazione, agenzie turistiche" - si potrà mantenere per la parte della matrice che riguarda i privati questa voce unica "servizi vari" ma si enucleeranno per il governo voci apposite come "insegnamento", "polizia" etc. tuttavia questo espediente non basta: per i privati, per quanto cerchiamo, non troveremo certo una classe "giudici" (o arbitri) perchè questa non è una professione privata rilevante. Qui per il governo dovremo creare la colonna apposita. Ci sarà sempre possibile, però, procedere, all'occorrenza, a una somma dei "servizi giudiziari" del governo con il settore privato degli "avvocati" se abbiamo la curiosità di individuare una classe omogenea di operatori di un certo campo. Nell'aggiungere le colonne di settori di output peculiari del governo a quelle di settori del governo che corrispondono ai settori privati, che già compaiono nella parte centrale della matrice, dovremo stare attenti a evitare indebite interferenze: si dovrà tenere presente che tutto ciò che è classificabile alla stregua dei settori privati, anche per il governo

va collocato nelle corrispondenti voci settoriali: così i palazzi giudiziari e le carceri andranno nel settore "costruzioni". Ciò è essenziale, se ci si vuole mantenere fedeli allo scopo della classificazione delle spese pubbliche per settori di output anziché per settori di funzioni, che è di inquadrare al massimo grado possibile l'attività della spesa pubblica nell'impostazione strutturale con cui si studia il resto dell'economia. Non dobbiamo dimenticare che quando viceversa ci interessa porre in luce le peculiarità strumentali del governo, allora il punto di vista valido non è quello merceologico-produttivo dei vari outputs ma è quello per funzioni: scomponendo le attività del governo per funzioni si supera la impostazione strutturale ricalcata sul resto dell'economia e si supera perciò anche la classificazione per outputs.

Come si ricorderà, già in precedenza abbiamo sottolineato la differenza fra la classificazione per outputs e quella per funzioni, quando abbiamo esaminati vari criteri di classificazione delle spese pubbliche.

11. In quella classificazione abbiamo anche distinto le classificazioni funzionali da quelle "econometriche": come si disse allora, non sempre i due punti di vista coincidono poiché in un modello econometrico le variabili si presentano come omogenee in relazione ai fattori causali che ne determinano il comportamento; ma spesso in funzioni del governo variano in dipendenze di un unico insieme di cause, mentre rispetto a una stessa funzione del governo vi possono essere fattori causali diversi, che agiscono diversamente sulle sue componenti, consigliando di scomporre quella funzione, per arrivare a enucleare nessi causali stabiliti in modo più corretto.

Se la matrice serve direttamente per un certo modello econometrico, la fascia relativa al governo, anzi che solo per funzioni potrà essere classificata con i criteri econometrici validi in quel modello.

Però di solito una matrice viene concepita in vista di parecchi usi, e quindi anche di parecchi modelli econo-

nometrici. Quindi l'adattare una classificazione soprattutto funzionale può essere tutto sommato comodo, limitandosi solo a qualche manipolazione e correzione di tale classificazione, fatta avendo in mente certe utilizzazioni economiche più frequenti.

12. Prima di chiudere questo capitolo, ci preme una precisazione terminologica: abbiamo spesso contrapposto il settore "governo" al settore "privato" della matrice. Il termine "privato" era qui una espressione sintetica per riferirsi alle unità economiche che prevalentemente operano sul mercato e che quindi cedono dietro pagamento i loro beni e servizi. Il "governo" in senso stretto, ha questo solo per una parte minore della sua attività (tasse scolastiche etc.). Quindi è giusto contrapporre, nella matrice "governo" e "operatori privati". Ma noi sappiamo che vi sono una quantità di imprese pubbliche che vendono beni e servizi e che, solo incidentalmente, danno servizi gratuiti. Questi operatori, nello schema corrente, che noi abbiamo accolto, nella matrice non fanno parte del governo ma del settore privato che, secondo una espressione più corretta ma meno efficace può definirsi "settore degli operatori di mercato".

Si deve aggiungere un ultimo rilievo. Siccome per costruire una matrice molto complicata ci vuole parecchio tempo - due o tre anni e anche di più - gli economisti si trovano molto spesso di fronte a questa alternativa: o avere una matrice molto semplice, facile da maneggiare e valida oggi perchè fondata su dati semplici; o una matrice complicata, che è più difficile da maneggiare e che ha soprattutto l'inconveniente che essendo fondata su dati di tre-quattro anni prima ha coefficienti che sono ormai storicamente un po' superati, ma che, ovviamente, soddisfa a molti più quesiti.

## CAPITOLO VIII

SPESE DIVISIBILI E INDIVISIBILI

L'ultimo profilo di classificazione delle spese pubbliche di cui ci dobbiamo occupare, profilo che apre una problematica molto ampia, è quello relativo alla distinzione delle spese pubbliche in divisibili ed indivisibili. E' nozione comune che lo stato o l'ente pubblico in genere possa prestare due specie di servizi pubblici: quelli divisibili, che vengono coperti con prezzi più o meno simili ai prezzi dell'economia privata, e quelli indivisibili che vengono coperti con le imposte. Quando si prospetta la distinzione delle spese pubbliche in divisibili ed indivisibili, può subito venire in mente che questa distinzione coincida con quella tra il settore ove la finanza pubblica opera mediante imposte, ed ed il settore dove invece opera attraverso i meccanismi della economia di mercato - sia pure modificati in vista del particolare operatore che è l'ente pubblico - e quindi mediante i prezzi.

Senonchè questa distinzione, che è certamente molto importante, non è quella decisiva per risolvere il problema che ci occupa ora. Non ci interessa in questo momento la mera distinzione fra il settore della finanza pubblica ove operano le imposte e l'altro settore, poichè ci occupiamo soprattutto della classificazione delle spese pubbliche all'interno del settore della finanza coperta con le imposte. Intendiamo utilizzare ed esaminare il significato della classificazione delle spese divisibili ed indivisibili proprio all'interno di questa categoria delle spese pubbliche coperta dalle imposte. Questa è una affermazione che può sembrare un poco in contrasto - almeno in superficie - con quella che sembra essere di comune accezione, almeno nell'opinione non qualificata: che tutte le spese pubbliche coperte con le imposte siano spese indivisibili.

In realtà intendiamo mostrare che, sotto parecchi profili, le spese coperte con imposte si possono distinguere in spese indivisibili e divisibili ed è proprio per queste spese pubbliche gratuite che noi adesso vogliamo utilizzare questa distinzione.

2. Innanzi tutto bisogna chiarire che il concetto di divisibile ed indivisibile, è concetto ambiguo, essendo possibile applicare l'idea di divisibilità e di indivisibilità sia dal lato dei costi come dal lato dei vantaggi della attività considerata. Ogni attività economica - ormai lo sappiamo in quanto abbiamo avuto occasione di vederlo parecchie volte - consta di una immissione di fattori e di una emissione di prodotti, salvo il caso che la attività in questione sia una attività economica di mero trasferimento, di mera redistribuzione, perchè allora la emissione è perfettamente identica alla immissione e consiste, come abbiamo già visto, in un trapasso di beni o denaro da un operatore all'altro.

Noi possiamo quindi incominciare col distinguere la divisibilità o la indivisibilità sotto il duplice profilo di ogni attività economica che comporta una trasformazione, e cioè il profilo del processo produttivo, attraverso cui i fattori vengono utilizzati, ed il profilo del risultato utile, cioè del "consumo" del prodotto. Questa distinzione non coincide con quella tra fattori e prodotti, ma è una distinzione che prende le mosse da quella. Quando noi esaminiamo i fattori nel processo produttivo, possiamo individuare situazioni di indivisibilità, intese nel senso che un certo fattore serve per produrre una molteplicità di unità di prodotto o che una certa combinazione di fattori serve per produrre una molteplicità di unità di prodotto. In questo senso una grande parte di spese pubbliche coperte con imposte costituisce spese indivisibili. E' chiaro per citare alcuni esempi che le spese per le strade sono spese indivisibili per il processo produttivo sotto il profilo delle spese di impianto della strada nel senso per ottenere le unità di servizio stradale che servono ad un utente, sono contemporaneamente ed indivisibilmente impiegate





l'operatore è l'ente pubblico, sia quando l'operatore è un privato. Infatti, affinché sia possibile un mercato, non è essenziale che siano divisibili i costi, è solo essenziale che siano divisibili i prodotti, almeno in un qualche modo tecnicamente attuabile. E' chiaro che anzi, nella industria moderna, fortemente dotata di mezzi tecnici e di immobilizzi, il caso della indivisibilità è molto frequente. Tutte le volte che abbiamo una produzione che si serve di enormi impianti e che comporta enormi costi fissi, siamo per forza di fronte a casi in cui - in parte cospicua - il costo di produzione non è attribuitibile a ciascuna unità di prodotto. Il costo fisso è difatti sinonimo di costo congiunto, di costo che non si può separare per le varie unità di prodotto.

Il concetto di costo fisso richiama la congiunzione nei costi, perchè costo fisso significa costo che non varia, o varia a scatti, e non di continuo col numero di unità prodotte. E' cioè un costo che serve per un vasto numero di unità prodotte. Ma se è così ecco che non si può attribuirlo singolarmente a ciascuna unità prodotta. La macchina da scrivere che la dattilografa usa quando batte a macchina tesi di laurea, è un costo fisso che essa può idealmente ripartire - con espedienti contabili - fra le diverse pagine che essa batte; in realtà è uno strumento che serve per fare una quantità di battute e che non aumenta di costo solo per il fatto che si batta un foglio di più. Solo al limite, attraverso l'usura, questo attrezzo subisce l'influenza della produzione ripetuta. E' comunque evidente che fino a quel limite c'è una vastissima possibilità di produrre collo stesso attrezzo una quantità di prodotti.

E non si può dire, se quella macchina costa sessanta mila lire, quante decine di lire e centesimi di lira debbano essere attribuiti a ciascun foglio o gruppo di fogli che è stato battuto. Il costo è fisso e perciò stesso è congiunto.

Lo stesso vale anche per i costi fissi che non sono tali nel tempo perchè non sono beni a fecondità ripetuta, ma che sono comunque tali in quel tempo dato in cui si esaurisce l'uso del fattore, come i

costi dei fattori "servizi".

Il portinaio dell'albergo è una persona che serve per prestare determinati servizi sia che ci siano 50 clienti sia che ci sia un cliente o nessun cliente. Non è questo un costo che varii con l'aumento dei clienti, almeno fino ad un certo limite in cui, aumentando troppo la clientela, si deve assumere un secondo portinaio. Questo è un costo fisso e quindi non si può attribuire materialmente, se non con espedienti contabili arbitrari, a ciascuna unità che ne gode.

Il discorso che abbiamo fatto per la macchina da scrivere della dattilografa o per il portinaio dell'albergo, lo possiamo applicare facilmente alla macchina da scrivere che usano gli uffici pubblici e che fa parte delle spese pubbliche o al portinaio dell'Università il quale fa parte dei servizi pubblici scolastici ed evidentemente svolge le sue mansioni senza che questo apprezzabilmente porti una variazione di costo quando una matricola in più si iscrive all'Università.

Dicevamo dunque come i costi fissi siano presenti nella economia pubblica e nella economia privata e spesso si tratti degli stessi costi fissi, degli stessi fenomeni economici, come gli esempi fatti dimostrano.

Questi costi fissi danno luogo a costi congiunti. L'indivisibilità dei costi di cui noi abbiamo prima parlato più appropriatamente si può descrivere come fenomeno dei costi congiunti.

Il fenomeno della indivisibilità dei costi non è dunque peculiare della finanza pubblica ma fa differire talune spese pubbliche da altre spese pubbliche e le fa differire in modo importante.

4. Ma prima di lasciare questo punto occorre fare una precisazione: non tutti i fenomeni dei costi congiunti, ossia di spese indivisibili, sono fenomeni che riguardano costi fissi nel duplice senso a cui si è accennato e cioè di costi costanti nel tempo relativo ai beni a fecondità ripetuta e di costi fissi in un momento dato per varie unità di produzione cioè di costi per servizi che giovano a più unità di produzione.

CONTO CONSOLIDATO DELLE SPESE E DEI RICAVI DELLO STATO  
 MOVIMENTO DI CASSA (Competenza e residui) (1)  
 (in miliardi di lire)

| INCASSI                                            | 1961           | 1961           |
|----------------------------------------------------|----------------|----------------|
| <b>CONTO DELLE TRANSAZIONI CORRENTI</b>            |                |                |
| Entrate tributarie                                 | 3.780,0        | 4.606,4        |
| Imposta sul reddito e sul patrimonio               | 918,8          | 1.206,8        |
| Imposta sugli affari                               | 341,6          | 461,4          |
| Imposte sul movimento e scambio di merci e servizi | 1.661,3        | 1.988,1        |
| Imposte sui consumi                                | 800,8          | 888,6          |
| Lotto                                              | 57,5           | 61,5           |
| Altre entrate per la vendita di beni e servizi     | 140,1          | 132,1          |
| Trasferimenti alle famiglie                        | 46,5           | 47,0           |
| Trasferimenti al Resto del Mondo                   | 15,0           | 1,0            |
| Redditi di capitale                                | 94,4           | 90,2           |
| Partite di giro                                    | 8,5            | 8,7            |
| <b>Totale entrate correnti</b>                     | <b>4.084,4</b> | <b>4.885,4</b> |
| <b>Totale di pareggio</b>                          | <b>4.084,5</b> | <b>4.885,4</b> |

CONTO CONSOLIDATO DELLE SPESE E DEI RICAVI DELLO STATO  
 MOVIMENTO DI CASSA (Competenza e residui) (1)  
 (in miliardi di lire)

| PAGAMENTI                                              | 1961    | 1962    |
|--------------------------------------------------------|---------|---------|
| CONTO CAPITALE                                         |         |         |
| Investimenti diretti nel settore delle opere pubbliche | 112,0   | 138,3   |
| Mobili macchine e attrezzature varie                   | 29,2    | 43,1    |
| Trasferimenti dalle imprese                            | 205,8   | 180,3   |
| Altri trasferimenti (contributi ad Enti pubblici)      | 393,6   | 446,8   |
| Partecipazioni azionarie e conferimenti                | 80,4    | 60,9    |
| Concessioni di crediti ed anticipazioni                | 78,0    | 109,0   |
| Estinzione di debiti                                   | 173,8   | 311,4   |
| Totale spese in conto capitale                         | 1.081,3 | 1.310,5 |
| Totale pagamenti                                       | 4.441,1 | 5.377,5 |

(1) Detta tabella è stata desunta dalla "Relazione generale sulla situazione economica del paese - 1962".

CONTO CONSOLIDATO DELLE SPESE E DEI RICAVI DELLO STATO  
 MOVIMENTO DI CASSA (Competenza e residui) (1)  
 (in miliardi di lire)

| INCASSI                                 | 1961           | 1962           |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|
| CONTO CAPITALE                          |                |                |
| Accensione di debiti ed anticipazioni   | 304,9          | 353,1          |
| Riscossione di crediti                  | 35,2           | 43,5           |
| Trasferimenti dalle imprese             | --             | --             |
| Altre entrate                           | 6,4            | 2,3            |
| <b>Totale entrate in conto capitale</b> | <b>346,5</b>   | <b>398,5</b>   |
| Avanzo transazione correnti             | 724,7          | 818,4          |
| Disavanzo a pareggio                    | 10,1           | 93,2           |
| <b>Totale pareggio</b>                  | <b>1.081,3</b> | <b>1.310,5</b> |
| <b>Totale incassi</b>                   | <b>4.431,0</b> | <b>5.284,3</b> |
| <b>Disavanzo gestione di cassa</b>      | <b>10,1</b>    | <b>93,2</b>    |

CONTO CONSOLIDATO DELLE SPESE E DEI RICAVI DELLO STATO  
 MOVIMENTO DI CASSA (Competenza e residui) (1)  
 (in miliardi di lire)

| PAGAMENTI                                           | 1961           | 1962           |
|-----------------------------------------------------|----------------|----------------|
| <b>CONTO DELLE TRANSAZIONI CORRENTI</b>             |                |                |
| Acquisto di beni e servizi                          | 456,6          | 517,7          |
| Competenze in moneta di dipendenti ed ai pensionati | 1.393,4        | 1.598,2        |
| Trasferimenti alle famiglie                         | 389,8          | 404,6          |
| Trasferimenti alle imprese                          | 218,4          | 329,2          |
| Altri trasferimenti                                 | 698,8          | 991,3          |
| Interessi                                           | 282,7          | 294,3          |
| Contributi ad Enti pubblici                         | 416,1          | 697,0          |
| Trasferimenti al Resto del Mondo                    | 19,4           | 32,3           |
| Poste correttive delle entrate e partire di giro    | 183,4          | 193,6          |
| <b>Totale pagamenti correnti</b>                    | <b>3.359,8</b> | <b>4.067,0</b> |
| <b>Avanzo a pareggio</b>                            | <b>724,7</b>   | <b>818,4</b>   |
| <br>                                                |                |                |
| <b>Totale di pareggio</b>                           | <b>4.084,5</b> | <b>4.885,4</b> |

Le spese per contributi di carattere continuativo o a tempo indeterminato e per devoluzione di quote di entrate si ripartiscono nella maniera seguente secondo i settori di intervento.

TABELLA N. 2 (2)

| SETTORI DI INTERVENTO                            | 1961-1962<br>(milioni di £.) |
|--------------------------------------------------|------------------------------|
| Opere pubbliche (comprese le opere stradali) . . | 68.368.5                     |
| Agricoltura e bonifica . . . . .                 | 721.3                        |
| Industria commercio e artigianato . . . . .      | 24.047.9                     |
| Trasporti e comunicazioni . . . . .              | 37.247.3                     |
| Istruzione e cultura . . . . .                   | 110.137.2                    |
| Relazioni ed accordi interregionali . . . . .    | 7.446.4                      |
| Lavoro e previdenza assistenza igiene e sanità.  | 261.536.3                    |
| Finanza regionale e locale . . . . .             | 253.613.1                    |
| Altri interventi diversi . . . . .               | 17.376.9                     |
| <b>TOTALE</b>                                    | <b>780.514.9</b>             |

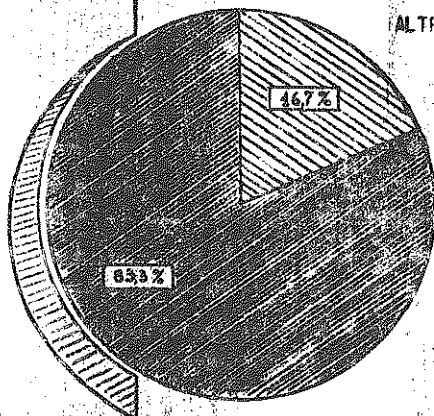
Le spese ripartite ed i limiti di impegno, generalmente sono quelle per i piani pluriennali.

Tali oneri vengono qui di seguito rilevati, nella loro consistenza, alla data del 1° luglio 1961, secondo i settori di intervento, per gli esercizi successivi al 1961-1962.



# RIGIDITA' DELLA SPESA STATALE

(miliardi di lire)



4850

SPESE RIGIDE

## SPESE RIGIDE

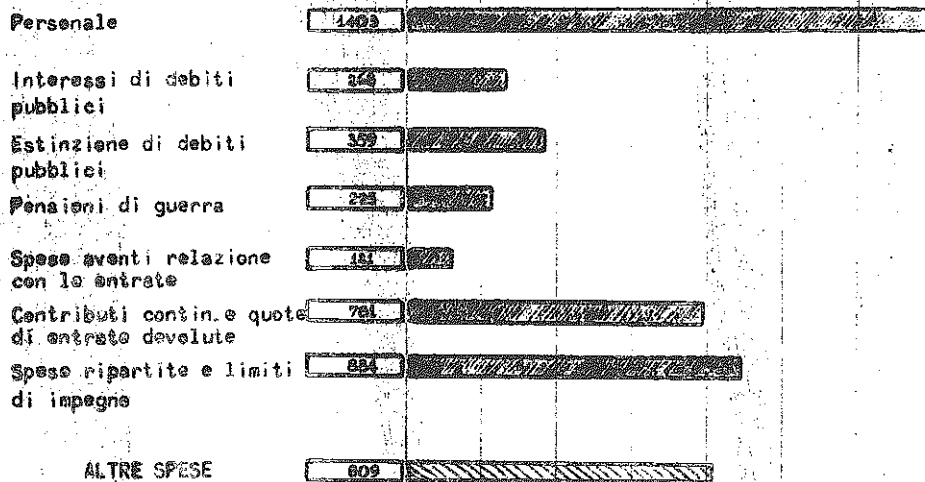


TABELLA N. 3 (3)

| SETTORI DI INTERVENTO                                                                                             | Spese impegnate di competenza di esercizi anteriori al 1961-62 |                    | Spese impegnate di competenza all'esercizio 1961-62 |                  | Spese impegnate di competenza di esercizi successivi al 1961-62 |                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------------------|------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------|
|                                                                                                                   | Esercizio 1962-63                                              | Incidenza Totale   | Esercizio 1962-63                                   | Incidenza Totale | Esercizio 1962-63                                               | Incidenza Totale   |
| Opere pubbliche (comprese le opere stradali) . . . . .                                                            | 84.203.7                                                       | 2.140.612.3        | 9.324.-                                             | 307.191          | 170.957.2                                                       | 2.578.826.9        |
| Intervento nel campo delle opere pubbliche e nei settori economici a cura della Cassa per il Mezzogiorno. . . . . | 8.177.6                                                        | 146.817.3          | 2.660.-                                             | 54.990.-         | 199.000.-                                                       | 631.000.-          |
| Agricoltura e bonifica. . . . .                                                                                   | 3.670.7                                                        | 22.890.1           | 100.-                                               | 1.400.-          | 95.076.4                                                        | 287.318.6          |
| Industria Commercio e Agricoltura. . . . .                                                                        | 6.619.6                                                        | 77.150.7           | 550.-                                               | 7.450.-          | 43.874.8                                                        | 441.995.6          |
| Trasporti e Comunicazioni . . . . .                                                                               | 2.861.8                                                        | 18.586.8           |                                                     |                  | 18.286.-                                                        | 104.294.-          |
| Istruzione e Cultura. . . . .                                                                                     | 4.769.5                                                        | 58.171.7           | 2.060.7                                             | 101.878.7        | 6.921.1                                                         | 30.684.7           |
| Relazioni ed accordi internazionali . . . . .                                                                     | 684.2                                                          | 10.760.2           | 98.2                                                | 3.338.8          | 3.525.9                                                         | 40.693.8           |
| Lavoro e previdenza, assistenza, igiene e sanità . . . . .                                                        | 285.-                                                          | 8.128.8            |                                                     |                  | 59.194.-                                                        | 714.771.-          |
| Finanza Regionale e locale. . . . .                                                                               | 1.-                                                            | 9.2                |                                                     |                  | 25.640.-                                                        | 538.440.-          |
| Risarcimento danni di guerra                                                                                      |                                                                |                    |                                                     |                  | 7.546.7                                                         | 8.594.5            |
| Altri interventi diversi. . . . .                                                                                 |                                                                |                    |                                                     |                  |                                                                 |                    |
| <b>TOTALE</b>                                                                                                     | <b>111.273.1</b>                                               | <b>2.483.127.2</b> | <b>14.792.9</b>                                     | <b>476.248.5</b> | <b>724.991.8</b>                                                | <b>6.533.956.7</b> |

NOTE 1, 2, 3 = Queste tabelle sono state desunte dalla "nota introduttiva al bilancio di previsione - Esercizio finanziario 1961-62" pubblicato dal Ministro del Tesoro.

