

**FORMA E REALTA' DEL BILANCIO DELLO STATO NEGLI SCRITTI DI  
GIANNINO PARRAVICINI**

ANTONIO DI MAJO E MASSIMO PARADISO

JEL Classification: H61 – H10 – B31

Keywords : Bilancio dello stato – Illusione finanziaria – Trasparenza decisioni bilancio

**FORMA E REALTÀ DEL BILANCIO DELLO STATO NEGLI SCRITTI DI GIANNINO  
PARRAVICINI\***

**ANTONIO DI MAJO**  
UNIVERSITÀ ROMA TRE

**MASSIMO PARADISO**  
UNIVERSITÀ DI BARI

**\*Testo rivisto dell' intervento alla giornata di studio in ricordo di Giannino Paravicini tenuta all'Accademia dei Lincei il 19 ottobre 2010**

## 1. Introduzione

Alla discussione dei principi e della forma del bilancio dello stato Giannino Parravicini giunse negli anni sessanta, partecipando in prima fila al dibattito sulla riforma del bilancio. In questo dibattito egli si inserì apportando una visione del processo di decisione finanziaria che aveva la sua origine ideale nell'insegnamento della scuola pavese di Benvenuto Griziotti<sup>1</sup>: del quale fu allievo negli anni trenta, e dal quale trasse la consapevolezza della impossibilità di acconsentire ad una visione dell'attività finanziaria come semplicistica registrazione di valutazioni individuali astratte e stabili, così spogliate della loro variabile essenza politica<sup>2</sup>. Entro questa visione della attività finanziaria, Parravicini individuava nel bilancio pubblico il luogo nel quale contrapposte esigenze politiche potevano trovare una composizione formale: il che in un regime di democrazia parlamentare doveva garantire il controllo ed il giudizio delle scelte economiche e finanziarie del governo. Nella riflessione sul bilancio pubblico Parravicini portava dunque la sua concezione della finanza pubblica, il cui soggetto e fini ultimi – scriveva nella prolusione tenuta nel 1966 alla allora scuola centrale tributaria Vanoni – “sono sempre e soltanto politici”: il che consentiva di ricondurre “la finanza pubblica alla sua origine politica, e riproporla quale attività esclusiva degli enti aventi natura politica, per servizi cui questi enti attendono direttamente; di spezzare la formale unità della concezione dello stato moderno che diviene causa di confusione tra enti politici ed enti soltanto pubblici, insieme ponendo sullo stesso piano enti che attuano l'organizzazione politica della società ed enti da questi creati; di fare sì che la realtà sociale e politica sempre appaia nell'ordinamento giuridico nei suoi diversi aspetti, nel suo variare, nelle sue condizioni, e non si perda e oscuri nel formalismo giuridico” (Parravicini, 1966, rist. 1986, p. 248).

Il conflitto tra forma e realtà dell'ordinamento finanziario sarà centrale negli scritti di Parravicini in materia di bilancio dello stato; e sarà interpretato entro uno schema della finanza pubblica<sup>3</sup> in cui agivano inevitabili contrapposizioni di interessi politici divergenti e fenomeni di illusione finanziaria, che gli effetti di quelle contrapposizioni miravano ad occultare nel bilancio.

---

<sup>1</sup> Di Griziotti, Parravicini era stato allievo e lo sostituì nell'insegnamento sulla cattedra pavese di scienza delle finanze durante il periodo d'attesa del pensionamento. Parravicini si occupò anche dell'aggiornamento del manuale di scienza delle finanze di Griziotti (1962); e, commemorandolo, affermò, pur riconoscendo alcuni punti di dissenso, la sua sostanziale adesione, via via pienamente maturata, alla concezione della finanza pubblica espressa dal maestro pavese (Parravicini, 1985).

<sup>2</sup> Per una efficace esposizione del pensiero finanziario di Griziotti si veda in particolare Steve (1959; 1990); e, più recentemente, Forte (2007).

<sup>3</sup> Di questo schema Parravicini darà esposizione in un articolo sulla teoria delle scelte finanziarie (Parravicini, 1967) e nel suo manuale di scienza delle finanze (Parravicini, 1975).

Va dunque da sé che la forma del bilancio pubblico avrebbe dovuto, per Parravicini, adeguarsi di tempo in tempo al reale mutare dei contesti politici ed economici, nella consapevolezza dell'esistenza nel processo di bilancio di "zone di incertezza" (Parravicini, 1984, rist. 1986, p. 753), riconoscibili in quei fenomeni di illusione finanziaria, dei quali scriverà con finezza analitica (Parravicini, 1972); e che una parte non secondaria avranno nella sua impostazione concettuale della finanza pubblica.

Da ciò discendono, come si argomenterà nei paragrafi seguenti, quei presupposti, da Parravicini richiamati nei suoi scritti (Parravicini, 1963; 1964; 1970), essenziali per la formulazione del bilancio pubblico: che siano individuati i soggetti attivi della finanza pubblica, negli enti, in primis lo stato, nei quali la collettività è politicamente organizzata, dai quali devono essere tenuti distinti gli enti pubblici non politici, che hanno natura parafinanziaria, per il legame con l'ente politico e per gli interessi pubblici che pure perseguono; che sia riconosciuto ai soggetti attivi della finanza pubblica, ovvero agli enti politici, il ruolo di fattori della produzione, secondo la tradizionale concezione economica della scienza delle finanze italiana<sup>4</sup>, dal che deriva il legame non necessariamente scindibile tra spese pubbliche correnti e di investimento; che sia ritenuta primaria l'esigenza di una rappresentazione della visione politica di insieme dei rapporti finanziari dello stato, con la esigenza del controllo giuridico e della conoscenza degli effetti economici delle scelte finanziarie: dal che discendeva la anteposizione del bilancio di competenza a quello di cassa.

## **2. Illusione finanziaria e trasparenza della decisione di bilancio**

Sul piano ideale, la concezione della finanza pubblica espressa da Parravicini mostra il richiamo alla visione griziottiana dei fenomeni finanziari, la cui sostanza politica si riteneva dovesse trovare manifestazione nell'aspetto giuridico, dal quale poi discendevano gli effetti economici; sul piano concreto del dispiegarsi del fenomeno finanziario, da questa concezione derivavano poi specifiche conseguenze per il processo di rappresentazione della decisione finanziaria, rilevato da Parravicini sotto il triplice aspetto: contabile-aziendale, economico e politico-funzionale. Sui contenuti di questi tre aspetti del bilancio, Parravicini si soffermerà in più occasioni (Parravicini, 1963; 1966;

---

<sup>4</sup> Da quella tradizione, da de Viti de Marco a Einaudi, Parravicini (Parravicini, 1985) fece discendere il suo iniziale dissenso con l'impostazione, giuridica e politica, della finanza pubblica di Griziotti. Ma di fatto, dell'indirizzo economico e dell'indirizzo politico di marca griziottiana, Parravicini realizzò successivamente una integrazione nella sua concezione della finanza pubblica, e più specificatamente delle scelte finanziarie intese come fenomeno di natura essenzialmente politico (Parravicini, 1967; 1975). Su questioni più particolari, come il caso della imposizione sulle rendite, Parravicini (1958b) non mancò di manifestare il suo spirito critico, senza accondiscendenze di principio, sia alla impostazione di Griziotti sia a quella di Einaudi.

1970), formulando proposte precise che hanno sempre al fondo una preoccupazione metodologica: quella di sottrarre il bilancio pubblico ai rischi del formalismo giuridico, in cui il processo di decisione finanziaria poteva trovare, come l'esperienza storica richiamata da Parravicini mostrava<sup>5</sup>, il mezzo per oscurare gli effetti delle scelte di bilancio sull'economia pubblica. Occorreva cioè evitare che il bilancio, come luogo di rappresentazione delle scelte finanziarie del governo, divenisse strumento di illusione finanziaria, ovvero di rappresentazione erronea delle motivazioni e degli effetti delle scelte finanziarie.

Il nesso tra scelte finanziarie e illusione finanziaria sarà rilevante nella riflessione teorica generale di Parravicini sulla finanza pubblica, ed inevitabilmente sarà sottostante alla sua concezione del bilancio pubblico. Una volta riconosciuta l'essenza politica del fenomeno finanziario, Parravicini nella sua impostazione teorica della finanza pubblica attribuisce alla classe dirigente, e in particolare alla classe politica, due scelte: "la prima riguarda la dimensione della spesa pubblica complessiva e quindi il prelievo fiscale complessivo; la seconda riguarda i vantaggi che direttamente essa classe dirigente riceve nella forma di spesa per il mantenimento del potere [...]. Le restanti classi, le classi governate – che Parravicini qualifica come collettività – hanno interessi uguali e opposti, che possono riassumersi in quello del più vasto conseguimento di servizi pubblici e di acquisizione di mezzi finanziari, con un dato sacrificio fiscale" (Parravicini, 1967, rist. 1986, p. 274-275), dal quale tuttavia la collettività non potrà trarre il massimo vantaggio. Questo divario tra massimo vantaggio della classe dirigente e minimo vantaggio della collettività viene poi ad essere amplificato dalla illusione finanziaria: sulla cui natura Parravicini scriverà alcune pagine acute che ne ampliano i contenuti classici definiti nel noto contributo di Amilcare Puviani (1903), specie indicando la possibilità che scelte di spesa pubblica generale possano avere effetti positivi non percepiti o sottovalutati dai cittadini (Parravicini, 1972, rist. 1986, p. 297). Parravicini precisa che dall'ignoranza o anche solo dalla incertezza riguardo i fatti finanziari e riguardo la rappresentazione giuridica delle scelte finanziarie deriva l'illusione finanziaria, che "è particolarmente facilitata dalla pluralità dei fini e degli effetti dei fatti finanziari", occultati alla collettività da parte della classe di governo, la quale a sua volta di quei fini e di quegli effetti ha spesso una cognizione limitata: "in queste condizioni – scrive Parravicini - di concorso di più finalità ed effetti non è neppure necessario far vedere ciò che non è o nascondere ciò che è: è

---

<sup>5</sup> Parravicini ebbe un interesse profondo ed analitico per le vicende della storia finanziaria italiana, testimoniato dal suo notevole studio su "La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia" (Parravicini, 1958a).

sufficiente dare rilievo maggiore a uno o ad un altro obiettivo o effetto e lasciare nell'ombra i restanti" (Parravicini, 1972, rist. 1986, p. 299).

Del concorso e della reciproca influenza tra finalità ed effetti dei fatti finanziari il bilancio pubblico deve dunque fornire una rappresentazione che limiti l'illusione finanziaria. Come già aveva osservato Puviani, la conquista storica del diritto al bilancio<sup>6</sup>, con il suo duplice requisito democratico di pubblicità e trasparenza, per non essere svuotata, doveva realizzarsi in regole di compilazione dei bilanci al meglio adeguate ad arginare "l'imperfetta conoscenza dei conti pubblici [che] non dipende solamente da un necessario complicarsi della struttura contabile, ma altresì dagli artifici degli uomini politici più eminenti, dalla loro personale abilità e dal favore delle circostanze esterne" (Puviani, 1903, rist. 1973, p. 94). Parravicini, ripetutamente e con tenacia, condivide la scelta effettuata con l'unità d'Italia di privilegiare una classificazione delle poste di bilancio di tipo contabile-patrimoniale, che consente un grado minore di arbitrio, rispetto alle alternative possibili, nell'identificazione e attribuzione delle spese e delle entrate. Era cioè questione di trasparenza, e quindi di controllo delle scelte di bilancio, come contenuto non secondario della democrazia procedurale, intesa come sistema di regole per prendere le decisioni di carattere collettivo con la maggiore partecipazione e comprensione da parte dei soggetti coinvolti<sup>7</sup>.

Le istituzioni del bilancio, regolate da leggi ottocentesche (riordinate e sistematizzate, ma senza grandi stravolgimenti, dalla legge di contabilità pubblica del 1923) verranno modificate significativamente solo nel 1964, con la legge Curti (n. 62 del 1964), dopo i numerosi tentativi avviati nel corso del secondo dopoguerra, le cui cause di insuccesso sono ampiamente discusse da Parravicini (1964). Nel primo secolo unitario le leggi di bilancio erano state adottate per regolare le scelte finanziarie di uno stato che svolgeva ancora compiti limitati (in termini economici, ed in maniera sia pure impropria ma efficace, si possono ricondurre a quelli corrispondenti alla fornitura dei "beni pubblici" dello stato minimo di Adam Smith) e che allocava risorse il cui valore non superava (a parte i periodi bellici) il dieci per cento di un prodotto interno complessivo certamente esiguo se comparato alla consistenza attuale. Questo spiegava la semplicità del

---

<sup>6</sup> L'evoluzione storica delle riforme del bilancio è recentemente discussa, come riferimento per i paesi in via di sviluppo, da Allen (2009), ricercando una linea comune tra le riforme della Francia, della Gran Bretagna e degli Stati Uniti degli ultimi due secoli.

<sup>7</sup> Un'ampia discussione della letteratura internazionale sulla trasparenza dei bilanci, nella evoluzione dei suoi significati economici e politici, è in De Simone (2010). E' comunque il caso di osservare che la traduzione del requisito della trasparenza dei bilanci pubblici in un rilevante contenuto della democrazia procedurale, non è prevalente nella letteratura economica: la quale invece, spesso e riduttivamente, assimila la trasparenza alla capacità dei bilanci di perseguire obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

processo di bilancio, che prevedeva leggi separate per gli stati di previsione di ogni ministero, discussi quindi ed approvati separatamente dagli esperti di settore, anche se formalmente soggetti all'approvazione finale del Parlamento nella sua composizione globale. Ma quelle regole e quelle classificazioni, che potevano essere ritenute sufficienti per assicurare l'esercizio del diritto al bilancio nei primi tempi dello stato unitario, erano ormai obsolete dopo un secolo di progresso economico e sociale: bisognerà attendere la riforma del bilancio attuata con la legge Curti nel 1964, che tuttavia non avrebbe accolto, sotto molti aspetti, le indicazioni suggerite da Parravicini.

### **3. La forma e la classificazione del bilancio**

Le discussioni che precedettero l'approvazione della legge Curti si concentrarono principalmente sulla classificazione delle spese e delle entrate del bilancio: una questione che consentì a Parravicini di svolgere interessanti riflessioni, utili a chiarire le implicazioni delle diverse opzioni allora possibili.

Nei primi anni sessanta, quando egli scrive in materia di bilancio pubblico, il contesto delle scelte di bilancio era profondamente cambiato. Erano diventate rilevanti (dal punto di vista pratico, ma anche da quello teorico) le implicazioni macroeconomiche del bilancio, e le istituzioni di bilancio richiedevano adattamenti di varia natura: per regolare, nel rispetto della Costituzione repubblicana, i tempi delle decisioni, condizione indispensabile per l'esercizio della politica fiscale; per organizzare le informazioni contenute nei bilanci in modo da rendere più agevoli le scelte macroeconomiche. Il mutato contesto, con le nuove esigenze di tipo macroeconomico, che rendono indispensabile un adeguato sviluppo della contabilità nazionale, richiedeva, come era appena avvenuto anche in altri paesi europei, di far coincidere l'anno del bilancio con l'anno solare e di avere una unica e complessiva legge di bilancio, come condizione necessaria (ancorché non sufficiente) per una corretta visione della politica fiscale. E' un punto sul quale Parravicini è chiaro, e nell'intento di garantire che il bilancio fornisse una rappresentazione della visione di insieme delle scelte finanziarie del decisore politico, egli si spinge a suggerire che "alla presentazione del bilancio dovrebbe accompagnarsi la presentazione di un disegno di legge di finanza, nella quale siano contenute quelle proposte di variazione di imposte e spese [...]. Il bilancio verrebbe ad essere condizionato dalla legge di finanza" (Parravicini, 1970, rist. 1986, p. 410). Ma per quest'ultima sua indicazione bisognerà ancora attendere fino alla legge 468 del 1978, che avrebbe introdotto la "legge di finanza".

All'epoca in cui Parravicini scriveva, i disavanzi e il debito pubblico italiani non rappresentavano un problema pressante (ancora per qualche tempo), e quindi egli se ne occupava solo incidentalmente. Ad esempio, quando ricordava la primitiva, e già abbandonata, classificazione ottocentesca delle spese e delle entrate (in ordinarie e straordinarie), che rispondeva alla necessità - simile a quella che oggi viene definita "golden rule" delle spese pubbliche per investimenti - "per il governo di far vedere che non tutte le spese sono di egual natura, ma ve ne sono alcune, dette straordinarie, cui si può far fronte ricorrendo ai prestiti e non alle entrate tributarie" (Parravicini, 1964, rist. 1986, p.326). Sulle classificazioni delle spese il nostro autore molto si sofferma: "sul problema della classificazione dei bilanci vorrei fare una premessa: esso non è un problema meramente classificatorio, non consiste cioè soltanto nel dividere alcuni gruppi dell'una e dell'altra specie, bensì è un problema molto più penetrante, in quanto riguarda *l'intima struttura del bilancio e la disciplina della nostra attività finanziaria* (corsivo nostro). Esso consiste nell'accertare come il bilancio debba essere fatto e nell'indicare i mezzi, metodi e fini sia delle entrate sia delle spese" (Parravicini, 1964, rist. 1986, p. 329). Si trattava di sostituire alla classificazione, introdotta nel 1878, che distingueva tra spese ed entrate effettive e tra spese ed entrate per movimento di capitali, la classificazione economica, che distingue tra parte corrente e parte capitale (con ulteriori articolazioni), e quella funzionale, che raggruppa le voci sulla base delle funzioni esercitate (difesa, amministrazione generale, giustizia, istruzione, ecc.). Quella proposta, sostenuta anche a livello internazionale principalmente dall'ONU, era robustamente motivata e già attuata in molti paesi.

La prima ragione avanzata a favore del passaggio alla contabilità economica consiste nella possibilità di facilitare in questo modo l'inserimento dei conti pubblici nella Contabilità Nazionale: "se si dividessero le entrate e le spese in analogia a quanto avviene nei sistemi contabili di imprese private [...] e si potesse tenere conto degli ammortamenti, si potrebbe avere l'indicazione esatta dell'apporto che lo Stato ha dato alla formazione del reddito del paese" (Parravicini, 1964, rist. 1986, p. 332). Questa soluzione appare però a Parravicini di difficile rigorosa attuazione, anzitutto perché la distinzione non è analoga per le attività pubbliche e per quelle private. Occorre quindi distinguere nel bilancio le funzioni tradizionali da quelle "produttive". Qui il riferimento era ovviamente alle imprese pubbliche, le cui operazioni venivano in tutto o in parte incluse nei bilanci pubblici; furono allora avanzate proposte di modifica dell'organizzazione delle informazioni dei bilanci, per evitare giudizi impropri sulla finanza pubblica, derivanti dalla commistione di rilevazioni contabili di attività economiche pubbliche di natura diversa. Questo problema viene

affrontato da Parravicini con meticolosa attenzione alle soluzioni attuate in altri paesi, e specialmente dalle regole di bilancio della Svezia (Parravicini, 1963). Dalle quali aveva pure tratto ispirazione un rapporto di J. R. Hicks (1948), puntualmente citato da Parravicini, che mirava a un bilancio trasparente anche in presenza delle operazioni delle imprese nazionalizzate.

Parravicini si concentra inoltre su un ulteriore problema per l'inserimento delle operazioni dei bilanci pubblici nella contabilità nazionale, non risolto automaticamente dall'adozione della classificazione economica: si tratta del fatto che tra le spese pubbliche correnti e le spese pubbliche di investimento non si ritiene che possa esistere lo stesso rapporto che ha luogo nel settore privato tra le spese di consumo e le spese di investimento<sup>8</sup>. Parravicini ricorda, in linea con la tradizione italiana di scienza delle finanze, che "lo stato è un fattore della produzione, le sue spese correnti non sono in generale spese di consumo [...]. I soli servizi di utilità diretta, quelli sì, costituiscono beni di consumo" (Parravicini, 1964, rist. 1986, p. 337). Ed è il caso di ricordare che nella successiva realtà della costruzione dei conti nazionali quest'ultimo è stato l'approccio largamente (ma non completamente) seguito. La contabilità economica sarebbe stata dunque utile in quanto "faciliterebbe il controllo del Parlamento ad esso procurando non un insieme di dati, bensì dati raggruppati secondo il loro significato economico, sociale e politico" (Parravicini, 1963, rist. 1986, p. 351). Ma questa preferenza non implica per Parravicini il trascurare quelle che ritiene essere le tre classificazioni fondamentali delle attività del bilancio, che rispondono ad altrettante diverse esigenze: oltre la economica, quella contabile-aziendale e quella politico-funzionale. Quest'ultima è considerata di grande utilità "nell'indicare le maggiori direttive dell'azione pubblica, [ma] non si presta [...] come da alcune parti si indicherebbe, né a controlli contabili-amministrativi e parlamentari, e tanto meno alla determinazione dei costi delle singole attività." (Parravicini, 1963, rist. 1986, p. 356). Egli ritiene che questa classificazione, che è bene accompagni sempre il bilancio (come effettivamente accade attualmente), non possa sostituire la separata rilevazione dei costi delle attività pubbliche da condurre (a fini di efficienza) separatamente e con metodologie diverse.

---

<sup>8</sup> A tale riguardo Parravicini rileva che "i criteri contabili di ordine privatistico si impongono alla pubblica amministrazione con tanta più evidente forza quanto più l'attività dello Stato esce dallo stretto ambito delle funzioni tradizionali ed entra in quelli della produzione, del commercio e della finanza [...]. L'attività finanziaria di carattere tradizionale è sempre da amministrarsi e contabilizzarsi nel modo più soddisfacente attraverso il normale sistema dei ministeri tradizionali. Le restanti attività dovrebbero invece essere oggetto di gestioni separate, con criteri amministrativi e contabili uguali a quelli seguiti dalle normali imprese [...] da questi bilanci separati si passerebbe, grazie alla ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale, al bilancio complessivo aggregato della pubblica amministrazione, bilancio inclusivo di ogni attività esercitata dallo stato, e di esso specchio completo ai fini del controllo parlamentare"(Parravicini, 1963, rist. 1986, p. 352).

Quanto alla contabilità economica ne riconosce l'utilità ai fini dell'inserimento dei bilanci pubblici nella contabilità nazionale (con le cautele ricordate) e della valutazione del contributo dello stato al sistema economico: ma a tale scopo "non è affatto indispensabile che il bilancio, che non bisogna dimenticare, è uno strumento contabile-amministrativo, sia redatto secondo concetti economici" (Parravicini, 1963, rist. 1986, p. 360). Anche l'ONU, ricordava Parravicini, avanzava la proposta di adottare la classificazione economica, ma in aggiunta, non in sostituzione, delle consuete classificazioni di bilancio, le quali dovevano servire principalmente ad assicurare le registrazioni contabili. E questa era la posizione che egli condivideva, fortemente contrario all'abbandono della tradizionale classificazione contabile: "la distinzione tra parte effettiva e parte per movimento di capitali, costituisce [...] una base soddisfacente di un documento di preminente valore giuridico[...]. Ogni altra classificazione, tra essa inclusa quella economica, lascia margini ben più vasti di incertezza nell'assegnazione di una spesa [...], e consente una più vasta incontrollabile arbitrarietà da parte di chi procede all'approntamento del bilancio" (Parravicini, 1963, rist. 1986, p. 366). Sono qui evidenti le preoccupazioni, non infondate, di assicurare la massima trasparenza al bilancio, nel contesto dell'originario obiettivo (anche se ormai non più esclusivo) del controllo minuto e particolareggiato delle spese e delle entrate di bilancio, come realizzate dal governo. In linea con queste preoccupazioni, Parravicini esprime pure significative ragioni di preferenza per il bilancio di competenza, rispetto a quello di cassa, sebbene ritenga si possano affiancare previsioni di cassa (come è poi avvenuto dopo la legge 468 del 1978) e altri prospetti non formali di spiegazione di varie caratteristiche del bilancio (ad esempio, le spese pluriennali). La sua preferenza per il bilancio di competenza è rivelatrice della sua concezione complessiva della finanza pubblica: "il bilancio di competenza soddisfa, più di quello di cassa, le esigenze, che sono sempre primarie di una visione politica d'insieme dei rapporti finanziari dello stato, le esigenze di un efficiente controllo giuridico, e soddisfa, inoltre, non meno di quello di cassa, le esigenze della conoscenza degli effetti economici dell'attività pubblica" (Parravicini, 1970, rist. 1986, p. 409). La sua preminente preoccupazione rimane dunque quella di conservare nel bilancio, al di là degli aspetti giuridici formali, quella visione complessiva del contrasto di interessi politici e sociali che permea la decisione di bilancio.

#### **4. Considerazioni conclusive**

Forma e realtà del bilancio dello stato dovevano per Parravicini integrarsi, ma nella consapevolezza della esistenza di zone d'ombra nel processo di formazione delle scelte finanziarie. Le istituzioni di bilancio - intese come insieme di regole, procedure e organi – dovevano adeguarsi all'evoluzione storica degli assetti economici e sociali e dei conseguenti obiettivi di volta in volta prioritari perseguiti con le decisioni di finanza pubblica. Di questo Parravicini era pienamente consapevole e il suo approccio rimane attuale.

L'obiettivo prioritario delle politiche di bilancio è oggi la riduzione dei disavanzi e del debito pubblico, con la fissazione di obiettivi quantitativi decisi a livello europeo: struttura, classificazione ed aspetti procedurali del bilancio non possono che adeguarsi ai nuovi obiettivi<sup>9</sup>. L'Italia del tempo della legge Curti è radicalmente mutata. La legge 468 del 1978 di quei mutamenti già in atto seguì il passo, innovando le istituzioni di bilancio e recependo alcune delle indicazioni suggerite da Parravicini quindici anni prima. Una nuova legge di "contabilità e finanza pubblica" è stata recentemente approvata (legge 196 del 2009). Tuttavia, in questa recente riforma vi sono aspetti che rendono attuali alcune delle indicazioni di allora. Ad esempio, va ricordata la esigenza di disciplinare, con appositi futuri decreti, la presenza delle operazioni relative ad attività di mercato all'interno dei bilanci pubblici, che rende problematica la redazione di bilanci pubblici consolidati (art.2, comma 2°, delega per l'adeguamento dei sistemi contabili, della legge 196): è infatti piuttosto estesa la pratica di attività di "amministrazioni pubbliche" tenute al regime di contabilità civilistica; si tratta di un problema analogo a quello posto dalla presenza delle attività delle imprese nazionalizzate (e municipalizzate) nei bilanci pubblici di mezzo secolo fa. Sempre la stessa legge prevede il passaggio al bilancio di cassa per tutte le pubbliche amministrazioni, molto probabilmente in connessione con l'esigenza ora prioritaria del controllo dei flussi finanziari pubblici, e questo rende attuali molte perplessità, avanzate a suo tempo da Parravicini, sulle classificazioni e sui controlli. Il bilancio di cassa, inoltre, non è quello adatto a inserire direttamente i conti pubblici nella contabilità economica nazionale: si richiedono adattamenti discrezionali per ottenere quei dati (principalmente, ma non solo, di disavanzo, oggetto del controllo "europeo"), che fanno riferimento ai conti economici della pubblica amministrazione; ed ancora, per quanto sia oggi teoricamente possibile attraverso la gestione informatica, l'adozione simultanea di più classificazioni delle poste di bilancio, nella pratica si constatano difficoltà di attribuzione uniforme delle operazioni di bilancio secondo i dettagli della classificazione funzionale, spinta troppo in dettaglio, nell'illusione ben messa in luce da Parravicini, di consentire un controllo di efficienza

---

<sup>9</sup> Un approfondimento di questi aspetti in relazione al caso italiano è in Pedone (2008).

“produttiva” utilizzando le informazioni comprese nel bilancio. Ancora una volta il rischio è quello, evidenziato da Parravicini, di occultare nel formalismo giuridico del bilancio pubblico “le ampie zone di incertezza [che] anche in un regime democratico parlamentare” discendono dai rapporti di forza e dai contrasti di interesse esistenti tra partiti politici e tra classi dirigenti e cittadini (Parravicini, 1985).

### Riferimenti bibliografici

Allen, R. (2009), *The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries*, “IMF working paper”, 96/99.

De Simone, E. (2010), *The concept of budget transparency: between democracy and fiscal illusion*, in Padovano F. e Petretto A., “Public choice and political economy”, Milano, Franco Angeli, pp. 103-42.

Forte, F. (2007), *La teoria della finanza pubblica di Benvenuto Griziotti*, in Osculati, F., a cura di, “La figura e l’opera di benvenuto Griziotti”, Milano, Cisalpino, pp. 3-24.

Griziotti, B. (1962), *Primi elementi di scienza delle finanze*, edizione ampliata e aggiornata a cura di Giannino Parravicini, Milano, Giuffrè.

Hicks, J. R. (1948), *The problem of budgetary reform*, Oxford, Clarendon Press.

Parravicini, G. (1958a), *La politica fiscale e le entrate effettive del Regno d'Italia 1860-1890*, Torino, Ilte, 1958.

Parravicini, G. (1958b), *L'imposizione delle rendite nel Griziotti e in altri e la ripartizione del carico tributario*, “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, pp. 12-31, rist. in Parravicini (1986), pp. 181-98.

Parravicini, G. (1963), *Struttura e classificazione del bilancio dello stato*, “Studi economici”, pp. 149-87, rist. in Parravicini (1986), pp. 341-78.

Parravicini, G. (1966), *I soggetti attivi della finanza pubblica: lo stato e gli enti politici minori*, “Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze”, pp. 350-370, rist. in Parravicini (1986), pp.247-64.

Parravicini, G. (1970), *Il Bilancio pubblico in Italia e in altri Paesi*, in AA.VV., “Saggi in onore del centenario della ragioneria dello stato”, pp. 379-410, rist. in Parravicini (1986), pp. 379-412.

Parravicini, G. (1967), *Sulla teoria delle scelte finanziarie*, “Giornale degli economisti e annali di economia”, pp. 521-47, rist. in Parravicini (1986), pp. 265-88.

Parravicini, G. (1972), *Note per una teoria generale dell'illusione finanziaria*, in “Studi in onore di Giuseppe Ugo Papi”, Padova, Cedam, rist. in Parravicini (1986), pp. 289-300.

Parravicini, G. (1975), *Scienza delle finanze. Principi*, Milano, Giuffr .

Parravicini, G. (1985), *Benvenuto Griziotti nella tradizione della finanza italiana*, in "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", pp. 3-20, rist. in Parravicini (1986), pp. 739-54.

Parravicini, G. (1986), *Scritti scelti*, Padova, Cedam.

Pedone, A. (2008), *Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico*, "Economia italiana", pp. 9-38.

Puviani, A. (1903), *Teoria della illusione finanziaria*, Palermo, Sandron. Ristampa, a cura di Franco Volpi, (1973), Milano, Isedi.

Steve, S. (1959), *Commemorazione di Benvenuto Griziotti*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", pp. 3-14, rist. in Steve, S. (1997), *Scritti vari*, Milano, pp. 713-24.

Steve, S. (1990), *L'officina di Benvenuto Griziotti*, "Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze", pp. 471-80, rist. in Steve, S. (1997), *Scritti vari*, Milano, pp. 725-34.