

Capitolo 8

La governance europea delle politiche fiscali e l'adozione del bilancio dello Stato

La dimensione quantitativa del settore pubblico in alcune economie occidentali contemporanee

TABELLA 8.1 Il ruolo del settore pubblico in alcuni Paesi

	Spesa pubblica in percentuale del PIL							Entrate in percentuale del PIL							Debito pubblico in percentuale del PIL **						
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018*	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018*	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018*
Australia	33,4	35,7	34,6	33,7	36,6	35,9	36,3	33,1	34,0	36,1	35,9	32,0	34,3	35,0	24,9	41,7	27,1	21,9	30,3	44,3	44,7
Canada	48,3	47,9	40,7	38,6	43,2	40,3	39,8	42,3	42,4	43,3	40,2	38,4	39,1	38,4	76,3	102,7	84,7	75,8	86,3	98,4	97,6
Danimarca	54,3	58,5	52,7	51,2	56,7	54,8	52,1	52,6	54,9	54,6	56,2	54,0	53,3	51,1	67,5	74,3	52,4	37,4	42,6	39,5	39,7
Francia	49,6	54,2	51,1	52,9	56,5	56,7	55,8	47,2	49,0	49,8	49,8	49,7	53,1	53,0	41,2	55,8	58,6	67,2	81,7	95,8	97,8
Germania	...	54,6	44,7	46,3	47,4	43,9	43,5	...	45,2	45,6	42,8	43,1	44,5	45,0	...	54,8	58,9	67,1	81,1	70,9	60,9
Italia	52,0	51,7	45,4	47,1	49,9	50,3	48,6	40,9	44,5	44,1	43,0	45,7	47,7	46,9	96,4	116,7	104,9	101,9	115,5	131,6	129,8
Giappone	30,8	34,9	37,5	35,1	39,3	39,0	37,9	33,0	30,6	30,2	30,7	30,1	35,4	33,8	62,5	84,4	130,9	159,4	184,2	214,7	223,3
Spagna	43,0	44,3	39,2	38,3	45,6	43,8	40,7	37,7	37,3	38,1	39,5	36,2	38,5	38,4	46,5	61,7	58,0	42,3	60,1	99,4	97,2
Svezia	56,5	63,6	53,4	52,5	50,9	49,7	48,6	59,7	56,5	56,6	54,3	50,9	49,8	50,3	43,2	69,6	50,7	49,0	38,4	44,2	37,1
Regno Unito	36,3	38,7	35,4	41,2	47,8	42,4	40,0	34,3	33,7	36,5	37,8	38,3	38,1	37,8	27,6	44,7	37,0	39,9	75,6	88,2	87,2
Stati Uniti	37,4	37,4	33,9	36,6	43,2	37,7	36,9	32,4	33,2	34,7	32,4	31,0	33,4	32,3	61,3	68,4	52,8	65,0	95,4	105,0	106,1
Area euro	...	52,6	45,7	46,7	50,6	48,4	46,7	...	45,2	45,4	44,1	44,4	46,3	46,0	...	70,3	68,2	69,4	84,3	92,3	87,5
Totale OCSE	39,9	42,2	38,5	39,0	43,8	40,7	39,4	36,5	37,3	38,1	36,3	35,8	37,8	37,1	56,5	70,9	69,0	77,1	96,9	111,4	111,3

Fonte: OECD (2018), "OECD Economic Outlook No. 102 (Edition 2017/2)", OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database). (Accessed on 05 February 2018)

* I dati relativi al 2018 sono provvisori.

** Per i Paesi europei dal 1995 è riportato il debito pubblico secondo la definizione di Maastricht.

La dimensione quantitativa del settore pubblico in alcune economie occidentali contemporanee

Nella tabella sono riportati tre indicatori* che descrivono il livello di intervento del settore pubblico nell'economia in 11 Paesi dell'area OCSE dal 1990 al 2018:

- spesa pubblica in rapporto al PIL
- entrate rispetto al PIL
- debito pubblico rispetto al PIL

La dimensione quantitativa del settore pubblico in alcune economie occidentali contemporanee

In riferimento alla spesa pubblica, nel 2018 il Paese con il minor peso della spesa pubblica è l'Australia (36,3%), mentre il Paese con il peso maggiore è la Francia (55%)

La situazione italiana è molto simile a quella francese, ed è stata caratterizzata da una riduzione della spesa negli anni 1990-2000 (dal 52% al 45,4%) per rispettare i parametri su deficit e debito pubblico stabiliti a Maastricht per l'adesione all'UE

Il rapporto fra entrate e Pil negli anni 1990-2000 è infatti aumentato (dal 40,9% al 44,1%)

Tuttavia, l'Italia resta il Paese peggiore (dopo il Giappone) in riferimento al rapporto tra debito pubblico e PIL (nel 2018 era pari al 129,8%; Quindi molto al di sopra del limite del 60% stabilito a Maastricht e confermato dal Patto di Stabilità e Crescita dell'Unione Europea

Gli effetti della crisi economica internazionale sulle economie occidentali

Dalla tabella si nota inoltre come negli anni 2005-2010 in tutti i Paesi si sia verificata una crescita della spesa pubblica, una diminuzione delle entrate e una conseguente crescita del debito pubblico; ciò in risposta alla crisi finanziaria di quegli anni

Tali variazioni non sono state tuttavia omogenee nei vari Paesi

In riferimento alla spesa pubblica:

- in alcuni Paesi la spesa pubblica è aumentata molto (tra il 6,5% e il 7,5% in Spagna, nel Regno Unito e negli Stati Uniti)
- alcuni Paesi hanno registrato un incremento intorno al 4% del PIL (Canada e Giappone)
- in altri Paesi la spesa pubblica è stata più contenuta registrando un aumento intorno al 3% del PIL (Italia e Francia)

Gli effetti della crisi economica internazionale sulle economie occidentali

In riferimento alle entrate:

- in alcuni Paesi le entrate pubbliche sono diminuite in maniera sostanziale (4% in Australia)
- nella maggior parte dei Paesi la diminuzione è stata del 3%
- in due Paesi vi è stato invece un incremento (2,7% in Italia e 0,5% nel Regno Unito)

Il Trattato di Maastricht

Il trattato di Maastricht (firmato 7 febbraio 1992; entrato in vigore 1 novembre 1993) stabilisce le condizioni per l'ammissione all'Unione Europea:

- tasso di inflazione non superiore a 1,5 punti rispetto al tasso medio dei tre Paesi più virtuosi
- tassi di interesse a lungo termine non superiori a due punti percentuali rispetto al Paese con l'inflazione più bassa
- tasso di cambio che negli ultimi due anni non abbia avuto oscillazioni superiori a quelle previste dal Sistema Monetario Europeo
- indebitamento della Pubblica Amministrazione non superiore al 3% del PIL
- rapporto debito pubblico/PIL non superiore al 60%

Il Patto di Stabilità e Crescita

Accordo varato nel giugno 1997 tra i Paesi membri dell'UE

Tale Patto mira a garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri della UE per evitare disavanzi pubblici eccessivi e contribuire così alla stabilità monetaria

Nella formulazione originaria, per disavanzo eccessivo si intendeva un deficit superiore al 3% del PIL e il disavanzo non era considerato eccessivo in caso di crisi economica (ovvero di un calo del PIL superiore al 2%)

Nel 2005 è stata varata una prima riforma con cui è stata allargata la definizione di crisi economica (vi rientra adesso anche un calo del PIL inferiore al 2%) ed è stato introdotto il riferimento al saldo strutturale (ossia un saldo che tenga conto anche delle fasi avverse o favorevoli del ciclo economico*)

Il Patto di Stabilità e Crescita

La riforma del 2005 ha quindi mantenuto un elemento prescrittivo sui bilanci pubblici dei Paesi membri dell'UE, anche se con una definizione più flessibile del vincolo meglio adattabile alla situazione di ciascun Paese

Il PSC, a differenza del Trattato di Maastricht, è articolato in due parti:

- parte preventiva: prevede uno scambio di informazioni con la Commissione Europea finalizzata a coordinare le politiche macroeconomiche e fiscali dei Paesi membri e ad evitare che questi ultimi incorrano in disavanzi eccessivi
- parte repressiva: disciplina le sanzioni da adottare in caso di violazione delle regole sul disavanzo pubblico

Six-pack, Patto euro plus e Fiscal compact

Nel settembre 2010, il PSC è stato riformato nuovamente e tali parti sono confluite nel Six-pack; tale riforma prevede che:

- i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% riducano progressivamente la parte eccedente di 1/20 l'anno
- per valutare lo stato della finanza pubblica di un Paese non si faccia più riferimento solo al deficit e al debito, ma anche alla crescita della spesa pubblica
- che la procedura di sorveglianza preventiva non sia più rivolta esclusivamente ai deficit eccessivi, ma anche agli squilibri macroeconomici (occupazione, produttività, costo del lavoro, credito alle imprese, ecc.)

Il Patto euro plus e il Fiscal compact introducono regole comuni per le analisi statistiche sull'economia, per i sistemi contabili e per le procedure di bilancio (l'equilibrio di bilancio da introdurre anche a livello costituzionale*)

Six-pack, Patto euro plus e Fiscal compact

In sintesi, le novità introdotte dal 2010 sul coordinamento delle politiche di bilancio dei Paesi membri dell'UE sono state:

- rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita
- introduzione di una sorveglianza macroeconomica
- definizione di requisiti minimi del sistema di regole e procedure di bilancio di ciascun Paese

Deficit pubblico vs debito pubblico

Disavanzo pubblico (o deficit pubblico o indebitamento netto delle PA): eccesso di spese rispetto alle entrate in un determinato periodo di tempo (variabile flusso)*

Debito pubblico: somma dei disavanzi accumulati negli anni passati, misurata in un determinato momento (variabile stock); il debito pubblico genera interessi a favore di chi presta denaro allo Stato

Saldo primario: differenza tra le spese al netto degli interessi sul debito e le entrate (questo dato rende immediatamente evidente il peso degli interessi passivi, generati dal debito dello Stato, sulla finanza pubblica)

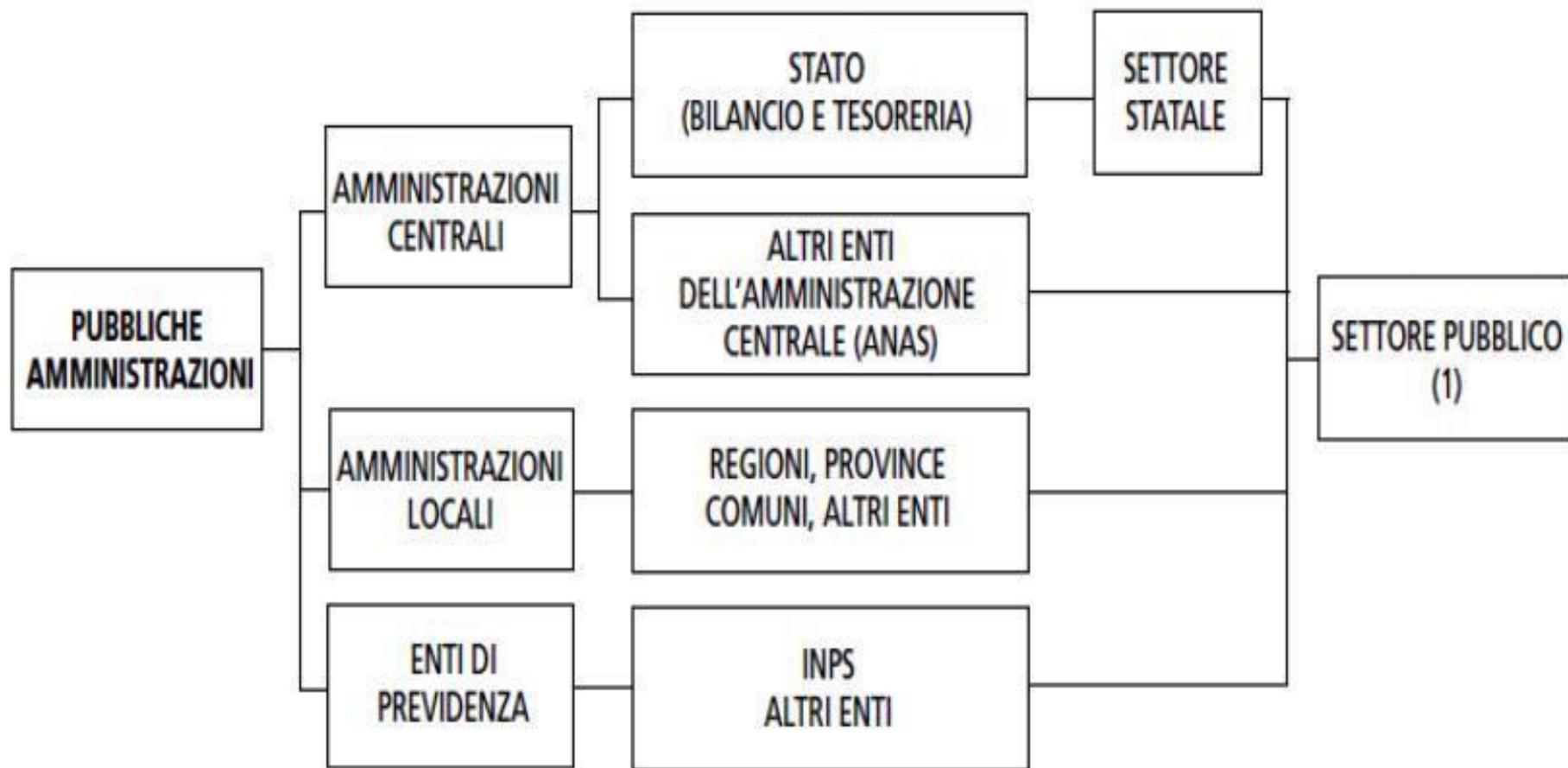
Definizione di operatore pubblico

Il settore pubblico è un complesso di enti differenti; in Italia, la Banca d'Italia lo definisce così:

Il settore pubblico raggruppa tutte le unità istituzionali le cui funzioni principali consistono nel produrre servizi non destinabili alla vendita, ed è suddiviso in tre sottosettori:

- Amministrazioni centrali (Stato, organi costituzionali, ANAS, ecc.)
- Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni, ASL, Università, Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura, Comunità montane, ecc.)
- Enti di previdenza (INPS, INAIL, ecc.)

La definizione di operatore pubblico



(1) Per enti minori centrali, locali e previdenziali non vi è completa corrispondenza con quelli utilizzati dall'ISTAT nel definire le Pubbliche Amministrazioni.

Conto economico consolidato delle PA

L'ISTAT elabora il Conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni a partire dai dati registrati nei bilanci predisposti dai vari enti che compongono il settore pubblico

Se tra gli enti pubblici non esistono rapporti di scambio finanziario, l'operazione di consolidamento consiste in una semplice somma dei flussi finanziari con lo stesso segno

Se invece tra gli enti pubblici esistono dei rapporti finanziari che comportano un trasferimento di risorse dall'uno all'altro (ad esempio tra enti di livello superiore e enti di livello inferiore), allora il consolidamento richiede che venga tenuto conto di tale rapporto onde evitare di replicare il conteggio

L'indebitamento netto risultante dal Conto economico consolidato delle PA è il parametro di riferimento del PSC (Deficit/PIL < 3%)

Conto economico consolidato delle PA

TABELLA 8.2 Conto economico delle Pubbliche Amministrazioni

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	in milioni			in % del PIL			assolute		%		NTI 2017*	DEF - NTI 2017
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2015-2014	2016-2015	2015-2014	2016-2015	2016	2016
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	163 468	161 998	164 084	10,1	9,8	9,8	-1470	2086	-0,9	1,3	162 908	1176
Consumi intermedi	133 100	133 862	135 577	8,2	8,1	8,1	762	1715	0,6	1,3	133 433	2144
Prestazioni sociali	326 863	332 792	337 514	20,2	20,2	20,2	5929	4722	1,8	1,4	339 460	-1946
Pensioni	256 643	258 924	261 190	15,8	15,7	15,6	2281	2266	0,9	0,9	261 650	-460
Altre prestazioni sociali	70 220	73 868	76 324	4,3	4,5	4,6	3648	2456	5,2	3,3	77 810	-1486
Altre spese correnti	67 572	65 169	68 526	4,2	4	4,1	-2403	3357	-3,6	5,2	66 398	2128
Totale spese correnti netto interessi	691 003	693 821	705 701	42,6	42,2	42,2	2818	11 880	0,4	1,7	702 199	3502
Interessi passivi	74 377	68 066	66 272	4,6	4,1	4	-6311	-1794	-8,5	-2,6	66 478	-206
Totale spese correnti	765 380	761 887	771 973	47,2	46,3	46,2	-3493	10 086	-0,5	1,3	768 677	3297
Investimenti fissi lordi	36 806	36 686	35 048	2,3	2,2	2,1	-120	-1638	-0,3	-4,5	37 112	-2064
Contributi in c/capitale	13 073	15 766	15 874	0,8	1	0,9	2693	108	20,6	0,7	15 115	759
Altri trasferimenti	10 220	15 796	6416	0,6	1	0,4	5576	-9380	54,6	-59,4	6053	363
Totale spese in conto capitale	60 099	68 248	57 338	3,7	4,1	3,4	8149	-10 910	13,6	-16	58 280	-942
Totale spese netto interessi	751 102	762 069	763 039	46,3	46,3	45,6	10 967	970	1,5	0,1	760 479	2560
Totale spese finali	825 479	830 135	829 311	50,9	50,5	49,6	4656	-824	0,6	-0,1	826 956	2355
ENTRATE												
Tributarie	488 246	494 055	495 848	30,1	30	29,6	5809	1793	1,2	0,4	493 081	2767
Imposte dirette	237 815	242 974	248 450	14,7	14,8	14,9	5159	5476	2,2	2,3	248 248	202
Imposte indirette	248 849	249 864	242 199	15,3	15,2	14,5	1015	-7665	0,4	-3,1	240 968	1231
Imposte in c/capitale	1582	1217	5199	0,1	0,1	0,3	-365	3982	-23,1	327,2	3865	1334
Contributi sociali	214 346	219 060	221 440	13,2	13,3	13,2	4714	2380	2,2	1,1	219 669	1771
Contributi sociali effettivi	210 414	215 134	217 577	13	13,1	13	4720	2443	2,2	1,1	215 714	1863
Contributi sociali figurativi	3932	3926	3863	0,2	0,2	0,2	-6	-63	-0,2	-1,6	3955	-92
Altre entrate correnti	68 813	68 592	69 773	4,2	4,2	4,2	-221	1181	-0,3	1,7	69 755	18
Totale entrate correnti	769 823	780 490	781 862	47,5	47,4	46,7	10 667	1372	1,4	0,2	778 640	3222
Altre entrate in conto capitale	5075	4231	1441	0,3	0,3	0,1	-844	-2790	-16,6	-65,9	3697	-2256
Totale entrate	776 480	785 938	788 502	47,9	47,8	47,1	9458	2564	1,2	0,3	786 202	2300
<i>Pressione fiscale</i>	<i>43,3</i>	<i>43,3</i>	<i>42,9</i>				<i>0</i>	<i>-0,5</i>			<i>42,6</i>	<i>0,3</i>
Saldo primario	25 378	23 869	25 463	1,6	1,5	1,5	-1509	1594	-5,9	6,7	25 723	-260
Saldo corrente	4443	18 603	9889	0,3	1,1	0,6	14 160	-8714	318,7	-46,8	9964	-75
Indebitamento netto	-48 999	-44 197	-40 809	-3	-2,7	-2,4	4802	3388	-9,8	-7,7	-40 754	-55
PIL nominale	1 621 827	1 645 439	1 672 438								1 672 026	412

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2017 - Sezione II. Analisi e Tendenze della Finanza Pubblica

* Nota Tecnico Illustrativa Legge di Bilancio 2017

Il Bilancio dello Stato: evoluzione normativa

- 1923 – Regio decreto 2440: Legge di contabilità dello Stato
- 1964 – Legge Curti (62/1964): prima riforma della contabilità per armonizzarla con il sistema di contabilità nazionale (ha fatto coincidere anno solare e anno finanziario e ha introdotto la classificazione economica e funzionale delle spese)
- 1978 – Legge 468: riforma radicale della contabilità (ha introdotto la legge Finanziaria, e, accanto al bilancio preventivo annuale, un bilancio di competenza pluriennale)
- 1983 – istituzione della Sessione di bilancio (periodo settembre-dicembre in cui i lavori delle Camere sono incentrati sulla legge Finanziaria e sul Bilancio)

Il Bilancio dello Stato: evoluzione normativa

- 1988 – Legge 362: introduzione del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF), con cui il Governo definiva le scelte di politica economica e finanziaria di medio periodo
- 1997 – Legge delega 94: modifica della fisionomia del bilancio, introducendo le Unità previsionali di base, che hanno velocizzato e reso più efficiente il processo di approvazione del bilancio*
- 2007 – introduzione della riclassificazione del bilancio per Missioni e Programmi
- 2012 – Legge costituzionale 1/2012: modifica dell'articolo 81 della Costituzione

Il Bilancio dello Stato: l'Articolo 81 della Costituzione

Il Bilancio dello Stato è il principale documento di finanza pubblica di un paese

In Italia la normativa che lo disciplina è stata modificata più volte ma sempre entro i principi costituzionali

A seguito della firma da parte dell'Italia del *Fiscal Compact*, è stata adottata la legge costituzionale 1/2012 che ha modificato l'articolo 81 della costituzione, relativo alla normativa sul bilancio dello Stato

Tale cambiamento ha inoltre coinvolto gli enti periferici nel mantenimento degli equilibri di bilancio, modificando anche gli articoli 117 e 119 della Costituzione*

Il nuovo Articolo 81 della Costituzione

- 1) Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico
- 2) Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali
- 3) Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte
- 4) Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo
- 5) L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi
- 6) Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle Pubbliche Amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale

Il nuovo Articolo 81 della Costituzione

I primi due commi sono la principale novità di questo articolo e rispondono all'esigenza di dare forza costituzionale all'impegno assunto dall'Italia con il Fiscal Compact di assicurare l'equilibrio del bilancio

La precisazione del primo comma "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" sta ad indicare che l'equilibrio non deve essere aritmetico ma strutturale

Ciò significa che è ammissibile un bilancio in disavanzo in caso di fasi di recessione economica, ma non nelle fasi di crescita economica (durante le quali il bilancio deve essere in pareggio o in avanzo)

Il secondo comma precisa invece che l'indebitamento è possibile solo in caso di ciclo economico negativo ed eventi eccezionali

Il nuovo Articolo 81 della Costituzione

Il terzo comma stabilisce che il Parlamento e il Governo non possono alterare gli equilibri finanziari risultanti dal bilancio di previsione per l'anno in corso caricando l'esercizio di nuove e/o maggiori spese rispetto alle previsioni

Pertanto, se il Governo, e la maggioranza che lo sostiene, ritengono essenziali tali maggiori spese, devono assumersi la responsabilità politica di indicare come reperire i fondi per finanziarle (con nuovi o maggiori tributi o con riduzione di spese già previste in bilancio oppure, ove possibile, con indebitamento)

Il nuovo Articolo 81 della Costituzione

Il quarto comma stabilisce che i documenti contabili relativi alle entrate e alle spese dello Stato sono formati dal Governo e presentati al Parlamento per la discussione e l'approvazione

In questa procedura si concretizza un principio fondamentale del moderno Stato di diritto a democrazia rappresentativa, nel quale il potere dell'Esecutivo di riscuotere le imposte e spendere il denaro pubblico per soddisfare i bisogni collettivi è fondato sulla legge, ovvero sul consenso dei rappresentanti che siedono nell'organo legislativo

Il nuovo Articolo 81 della Costituzione

Il quinto comma disciplina l'ipotesi, non infrequente in passato, che il disegno di legge del bilancio non giunga al voto finale entro il 31 dicembre e pertanto si apra un nuovo anno finanziario senza che la Pubblica Amministrazione sia autorizzata a compiere gli atti di gestione, in particolare gli atti di spesa iscritti nel bilancio

Per evitare la paralisi dello Stato che ne deriverebbe, i costituenti hanno previsto che il Parlamento possa espressamente autorizzare con legge l'esercizio provvisorio del bilancio non ancora approvato, ma con il limite temporale massimo di quattro mesi*

In sintesi

Il Bilancio dello Stato è un documento politico, giuridico e contabile

Il Bilancio dello Stato è un Bilancio preventivo annuale

Il Rendiconto è costituito da un Bilancio consuntivo annuale

Prima della modifica costituzionale, il Bilancio dello Stato era una legge meramente formale*

Pertanto, per poter attuare una manovra finanziaria, il Governo e il Parlamento, prima di approvare la legge di Bilancio, dovevano approvare una legge detta Finanziaria, ossia un atto in grado di modificare le leggi tributarie e di spesa vigenti**

In seguito alla modifica costituzionale, il bilancio dello Stato ha assunto il carattere di legge sostanziale contenendo adesso sia una sezione di modifica alla normativa vigente (ex legge di stabilità) sia una sezione con le previsioni a legislazione vigente (ex legge di bilancio)

La formazione del bilancio dello Stato

La formazione del bilancio di previsione inizia con la richiesta, inviata entro fine marzo, dal Ministro dell'Economia ai Ministeri con poteri di spesa, di formulare il proprio stato di previsione della spesa a legislazione vigente

Entro il 10 aprile il Governo deve presentare al Parlamento il Documento di Economia e Finanza (DEF), il documento principale di programmazione della politica economica e di bilancio

Entro il 30 aprile il DEF va inviato alla Commissione Europea

Entro il 31 maggio vengono definiti gli obiettivi di spesa e risparmio per ciascun Ministero su un arco triennale

Entro il 27 settembre può essere presentata una nota di aggiornamento al DEF, che consente di aggiornare le previsioni economiche e di finanza pubblica del DEF in relazione alla maggiore disponibilità di dati ed informazioni sull'andamento del quadro macroeconomico e di finanza pubblica

Il Documento di Economia e Finanza

Il DEF è composto da tre sezioni:

- Programma di Stabilità
- Analisi dei conti pubblici
- Piano Nazionale di Riforme

Il DEF deve quantificare gli obiettivi per:

- il disavanzo corrente (differenza fra entrate e spese correnti)
- l'indebitamento netto (differenza fra entrate e uscite totali) e quindi il fabbisogno complessivo per ciascuno degli anni compresi nel bilancio

La sessione di bilancio italiana

TABELLA 8.3 Il ciclo e gli strumenti della programmazione			
Legge 468 del 1978	Legge 196 del 2009	Legge 39 del 2011	Legge 163 del 2016
Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza Pubblica (28 febbraio)	Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica (15 aprile)	Soppressa	
Non previste	Linee Guida DFP (15 luglio)	Soppresse	
Documento di programmazione economica e finanziaria (30 giugno)	Decisione di finanza pubblica (15 settembre)	Documento di economia e finanza* (10 aprile)	Documento di Economia e Finanza* (10 aprile)
	Aggiornamento del Programma di Stabilità (calendario europeo)	Aggiornamento del Programma di Stabilità (30 aprile)	Aggiornamento del Programma di Stabilità (30 Aprile)
¹ Rendiconto generale dello Stato** (30 giugno)	¹ Rendiconto generale dello Stato** (30 giugno)	¹ Rendiconto generale dello Stato** (30 giugno)	¹ Rendiconto Generale dello Stato** (30 Giugno)
² Disegno di legge di Assestamento** (30 giugno)	² Disegno di legge di Assestamento** (30 giugno)	² Disegno di legge di Assestamento** (30 giugno)	² Disegno di legge di Assestamento** (30 Giugno)
		Linee Guida articolazione obiettivi DEF (eventuali - 10 settembre)	Linee guida articolazione obiettivi DEF (eventuali - 10 Settembre)
Nota di Aggiornamento al DPEF (eventuale - 30 settembre)	Nota di Aggiornamento della Decisione di finanza pubblica (eventuale)	Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza (20 settembre)	Nota di Aggiornamento del DEF (27 Settembre)
Relazione previsionale e programmatica (30 settembre)	Soppressa		Documento Programmatico di Bilancio (15 Ottobre)
³ Disegno di legge Finanziaria Disegno di legge di bilancio (30 settembre)	³ Disegno di legge di Stabilità Disegno di legge di bilancio (15 ottobre)	³ Disegno di legge di Stabilità Disegno di legge di bilancio (15 ottobre)	³ Disegno di legge di Bilancio (20 Ottobre)
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (15 novembre)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (28 febbraio)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (entro il mese di gennaio)	Disegni di legge collegati alla manovra di Finanza Pubblica (31 Gennaio)
	Specifici documenti di programmazione delle AAPP diverse dallo Stato	Specifici documenti di programmazione delle AAPP diverse dallo Stato	Specifici documenti di programmazione delle AAPP diverse dallo Stato

* La prima sezione del Documento di economia e finanza reca lo schema del Programma di Stabilità.

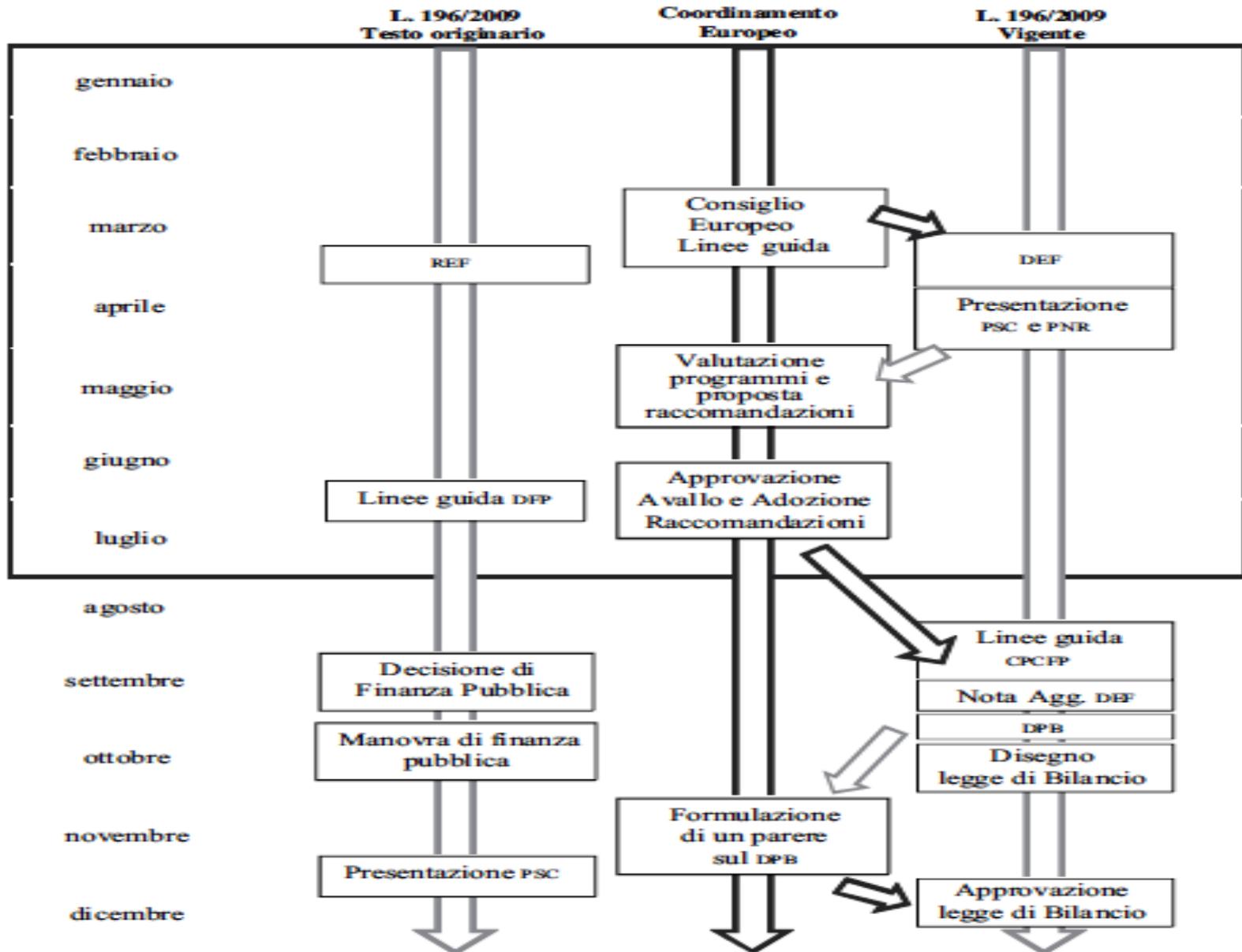
** Tali documenti non costituiscono strumenti della programmazione secondo la definizione dell'articolo 7, ma fanno comunque parte del ciclo di bilancio.

¹ Riferito all'esercizio del periodo t-1

² Riferito all'esercizio del periodo t

³ Riferito all'esercizio del periodo t + 1

La sessione di bilancio italiana



Bilancio di cassa e bilancio di competenza

Le entrate e le spese della Pubblica Amministrazione sono il risultato di procedimenti che si svolgono in più fasi successive.

Fasi per realizzare le entrate:

- accertamento, nella quale l'Amministrazione acquisisce il diritto a riscuotere un credito da un determinato soggetto
- riscossione, nella quale il credito viene materialmente versato nelle casse dello Stato

Fasi per realizzare le spese:

- impegno, nella quale l'Amministrazione assume l'obbligo di pagare una determinata somma ad un determinato soggetto
- pagamento, nella quale la somma impegnata viene effettivamente erogata

Bilancio di cassa e bilancio di competenza

Tra l'accertamento e la riscossione di un'entrata trascorre un periodo di tempo che può collocare i due eventi in due esercizi diversi

La stesso può accadere per l'impegno e il pagamento di una spesa

Ciò determina la distinzione tra:

- Bilancio di competenza, in cui sono registrate le entrate e le spese nella fase in cui si prevede che sorgerà per lo Stato, rispettivamente, il diritto a riscuotere e l'obbligo a pagare
- Bilancio di cassa, in cui sono registrate le entrate e le spese nella fase in cui se ne prevede, rispettivamente, la riscossione e il pagamento

Residui attivi e passivi

Dato che si può verificare che alcune entrate accertate in un esercizio non vengano anche riscosse nell'esercizio, così come alcune spese impegnate in un esercizio non vengano effettivamente pagate in quell'esercizio, si generano i cosiddetti residui; tali residui si definiscono:

- attivi, in caso di entrate accertate ma non riscosse
- passivi, in caso di spese impegnate e non pagate

I primi indicano una minore entrata, mentre i secondi un risparmio*

I residui vengono riportati nel bilancio preventivo dell'esercizio successivo a quello di formazione, determinando la reale disponibilità delle somme spendibili

La classificazione delle entrate e delle uscite

La classificazione delle entrate e delle uscite può essere di due tipi:

- economica
- funzionale

In riferimento alla prima, nell'ambito del Bilancio dello Stato può essere identificato un conto economico, così come descritto nella tabella

I Titoli rappresentano la più ampia aggregazione delle operazioni di entrata e di spesa

Ciascun Titolo comprende più categorie, ovvero raggruppamenti di Capitoli aventi natura omogenea

Ogni singola voce di entrata o di spesa costituisce un Capitolo

I Capitoli costituiscono pertanto le unità minime del bilancio

La classificazione economica

La classificazione dal lato delle entrate è così composta:

- i primi due Titoli delle entrate contengono le previsioni delle entrate correnti
- il terzo Titolo contiene la previsione di entrata di parte capitale
- il quarto Titolo contiene la previsione delle somme derivanti dalla vendita dei titoli del debito pubblico

La classificazione dal lato delle spese è così composta:

- il primo Titolo delle spese contiene le previsioni di spesa per il funzionamento della Pubblica Amministrazione, per la produzione di servizi pubblici e per la redistribuzione del reddito
- il secondo Titolo contiene le previsioni di spesa per investimenti diretti e indiretti
- il terzo Titolo contiene le previsioni di spesa per il rimborso dei debiti (titoli di Stato a medio-lungo termine)

TABELLA 8.5 Classificazione economica delle entrate e delle spese

Classificazione economica delle entrate

Titolo I: Entrate tributarie

1. Imposte sul patrimonio e sul reddito
2. Tasse e imposte sugli affari
3. Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane
4. Monopoli
5. Lotto, lotterie e altri giochi

Titolo II: Entrate extratributarie

1. Proventi speciali
2. Proventi di servizi pubblici minori
3. Proventi dei beni dello Stato
4. Proventi netti di aziende autonome e utili di gestione
5. Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro
6. Ricuperi, rimborsi e contributi
7. Partite che si compensano nella spesa

Titolo III: Alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione dei crediti

1. Vendita di beni e affrancazione di canoni
2. Ammortamento di beni patrimoniali
3. Rimborso di anticipazioni e crediti vari del Tesoro

Titolo IV: Accensione di prestiti

Classificazione economica delle spese

Titolo I: Spese correnti

1. Redditi da lavoro dipendente
2. Consumi intermedi
3. Imposte sulla produzione
4. Trasferimenti correnti a Pubbliche Amministrazioni
5. Trasferimenti correnti a famiglie
6. Trasferimenti correnti a imprese
7. Trasferimenti correnti all'estero
8. Risorse proprie UE
9. Interessi passivi e redditi da capitale
10. Poste correttive e compensative
11. Ammortamenti
12. Altre uscite correnti

Titolo II: Spese in conto capitale

1. Investimenti fissi lordi
2. Contributi agli investimenti alle Pubbliche Amministrazioni
3. Contributi agli investimenti alle imprese
4. Contributi agli investimenti alle famiglie
5. Contributi agli investimenti all'estero
6. Altri trasferimenti in conto capitale
7. Acquisizione di attività finanziarie

Titolo III: Rimborso passività finanziarie

La classificazione funzionale

La classificazione funzionale ha lo scopo di mettere in luce e valutare come lo Stato, con la sua attività economica e finanziaria, persegue i suoi obiettivi

Il primo livello di classificazione delle spese secondo il criterio funzionale è:

1 – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni

2 – Difesa

3 – Ordine pubblico e sicurezza

4 – Affari economici

5 – Protezione dell'ambiente

6 – Abitazioni e assetto del territorio

7 – Sanità

8 – Attività ricreative, culturali e di culto

9 – Istruzione

10 – Protezione sociale

Missioni e Programmi

Dal 2008 la struttura dei bilanci è cambiata, passando dall'essere basata sulla struttura organizzativa dell'Amministrazione (chi gestisce le risorse) all'essere basata sulle funzioni da svolgere (cosa deve essere realizzato con le risorse)

Le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica sono denominati Missioni* (attualmente 34)

Ogni Missione si realizza concretamente attraverso più Programmi (attualmente 175), che costituiscono l'insieme delle attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero per la realizzazione degli obiettivi prefissati dalle Missioni

I saldi del bilancio

A partire dal 1978, la legge di bilancio contiene alcuni quadri riassuntivi in cui vengono esposti i saldi di bilancio, ovvero i risultati differenziali tra alcuni grandi aggregati di entrata e di spesa:

- risparmio pubblico (saldo corrente): differenza fra il totale delle entrate correnti (tributarie ed extratributarie*) e il totale delle spese correnti
- indebitamento (o accreditamento) netto: differenza fra le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: la riscossione dei crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti)
- saldo netto da finanziare: differenza tra il totale delle entrate e delle spese, ad esclusione delle operazioni di accensione e rimborso dei prestiti
- ricorso al mercato: differenza fra il totale delle entrate finali e il totale delle spese complessive

I saldi di Bilancio

TABELLA 8.6 I saldi di bilancio

Entrate		Spese		Risultati differenziali	
+	Titolo I Titolo II		Titolo I		
	Entrate correnti		Spese correnti	=	Risparmio pubblico
+	Titolo III entrate in c/capitale (esclusa la Cat. 15, Rimborso crediti)	+	Titolo II spese in c/capitale (esclusa la Cat. 31, Partecipazioni e Conferimenti)		
	Entrate nette		Spese nette	=	Indebitamento netto
+	Rimborso crediti	+	Partecipazioni e Conferimenti	=	Operazioni finanziarie nette
	Entrate finali		Spese finali	=	Saldo netto da finanziare o Fabbisogno
		+	Titolo III Rimborso prestiti		
	Entrate finali		Spese complessive	=	Ricorso al mercato
+	Titolo IV Accensione prestiti				
	Entrate complessive		Spese complessive	=	Disavanzo complessivo

La gestione del bilancio

La gestione del bilancio è di competenza del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare del Dipartimento delle Finanze e del Dipartimento del Tesoro

Il primo ha il compito di procurare le entrate necessarie a finanziare la spesa pubblica e di gestire i beni del patrimonio dello Stato

Esso si articola pertanto in agenzie operative quali l'Agenzia delle entrate, delle dogane, dei monopoli e del demanio

La riscossione materiale delle entrate e il pagamento delle spese è compito della Tesoreria dello Stato attraverso la Banca d'Italia

I controlli sul bilancio

Il bilancio approvato dal Parlamento diventa esecutivo dal primo gennaio dell'anno a cui si riferisce

La gestione del bilancio è sottoposta a controllo:

- parlamentare: controllo di carattere politico che si esercita con l'approvazione del rendiconto generale dello Stato
- giurisdizionale: controllo effettuato dalla Corte dei Conti sugli atti di spesa e di entrata della Pubblica Amministrazione (la Corte non può sindacare il merito dei provvedimenti amministrativi, ma solo la legittimità, ovvero la rispondenza degli atti alla legge di bilancio); il controllo è di tipo preventivo in riferimento agli atti di spesa; il controllo è invece successivo in riferimento al Rendiconto generale dello Stato (per verificare la rispondenza con il bilancio preventivo: *parificazione del rendiconto*)

La formazione del debito pubblico in Italia

Come si è formato il debito pubblico in Italia?

Conviene affrontare l'analisi distinguendo tre periodi temporali:

- dall'inizio degli anni '80 fino al 1992
- dal 1992 al 2005
- dal 2005 a oggi

Dagli anni '80 al 1992

Gli anni '70 e '80 sono stati caratterizzati da un saldo primario costantemente negativo

Cause

- estensione degli interventi del welfare state a favore della grande maggioranza della popolazione
- pressioni sul Bilancio pubblico derivanti dalle crisi petrolifere
- aumento della pressione fiscale* non proporzionale all'incremento della spesa pubblica

Dagli anni '80 al 1992

A partire dai primi anni '80, la pressione fiscale ha cominciato ad aumentare stabilmente, poiché le riforme tributarie adottate nella prima metà degli anni '70 sono entrate definitivamente a regime

Tuttavia, il saldo primario è rimasto comunque negativo perché anche le uscite hanno continuato a crescere

Inoltre, gli anni '80 sono stati caratterizzati da una continua crescita della spesa per interessi, dovuta all'aumentare dei tassi di interesse, che all'epoca dovevano coprire sia il rischio di cambio, ossia il rischio di una svalutazione della lira, sia le aspettative di inflazione, che allora era piuttosto alta

Dal 1992 al 2005

La firma del Trattato di Maastricht e l'obiettivo dell'ammissione all'Unione Monetaria hanno caratterizzato il decennio '90: il saldo primario è stato per la prima volta positivo nel 1992 e nel 1997 ha raggiunto il suo massimo, pari al 6,62% del PIL

Il dato del saldo primario si spiega con un notevole incremento della pressione fiscale, e ha permesso di raggiungere nel 1997 un indebitamento netto inferiore al 3%

Tuttavia, il saldo primario negativo degli anni precedenti al 1992 ha costituito la causa principale di formazione del debito pubblico italiano

Infatti, lo stock del debito è passato dall'essere inferiore al 60%, alla fine degli anni '70, a superare il 100%, agli inizi degli anni '90 e arrivare a oltre il 120% del PIL, nel triennio 1994-1996

Dal 1992 al 2005

L'inversione di tendenza verificatasi nel 1992 ha permesso al rapporto debito/PIL di ridursi costantemente nel decennio 1996-2005

Fattori che hanno contribuito alla riduzione*:

- incremento della pressione fiscale
- controllo del saldo primario
- risparmio sulla spesa per interessi sui titoli di Stato (adottando la moneta unica infatti, gli interessi sui titoli del debito pubblico non devono più coprire il rischio di cambio della lira, bensì quello dell'euro, che è molto più contenuto)

Dal 2005 in poi

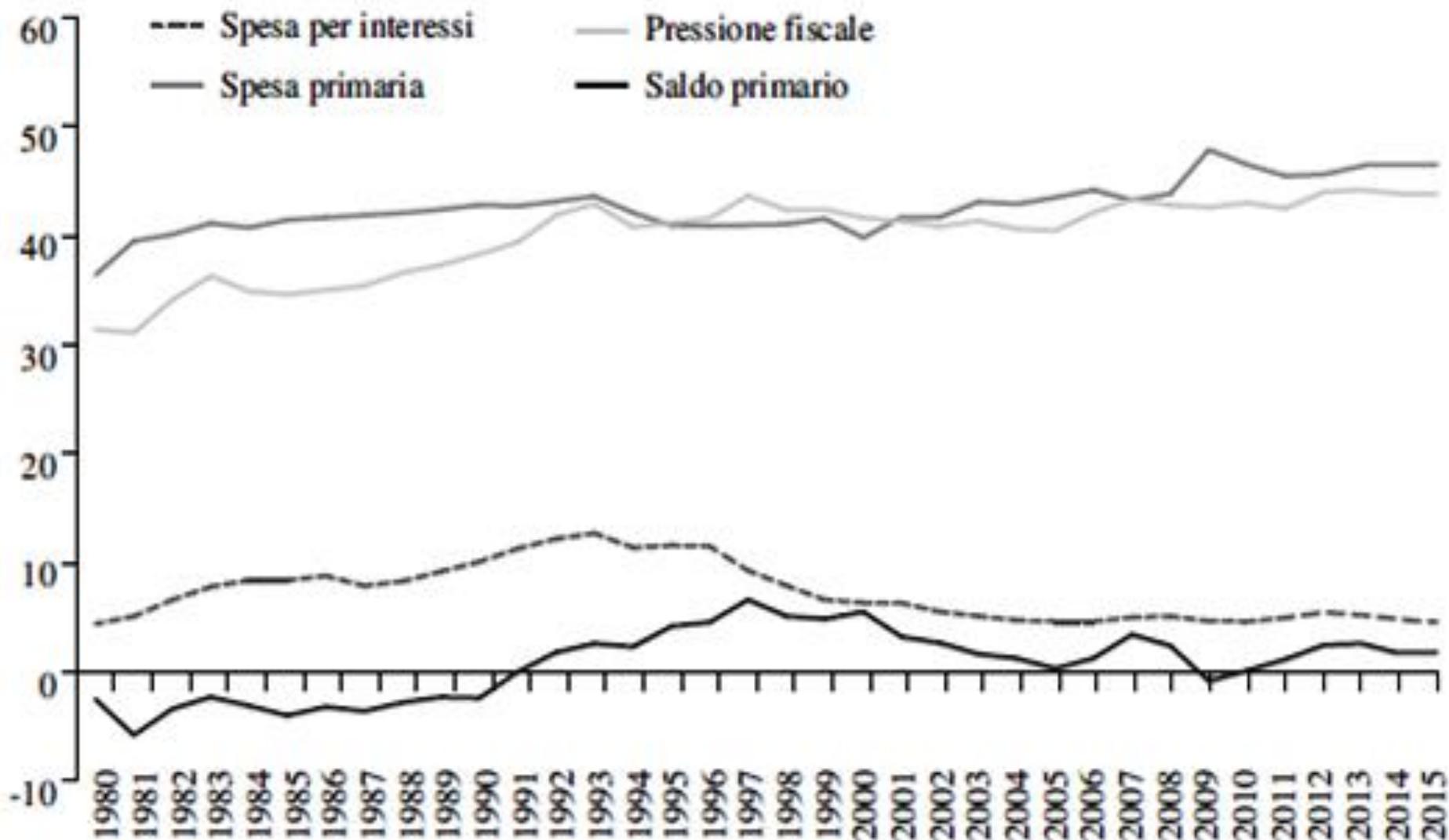
Il 2005 segna una nuova svolta: il saldo primario è azzerato, l'indebitamento netto sfiora il limite del 3% e dall'anno successivo il rapporto debito/PIL ricomincia a crescere

Negli anni successivi, la crisi economica internazionale ha definitivamente allontanato la finanza pubblica italiana dai parametri europei

Ciò è avvenuto comunque anche negli altri Paesi dell'Unione Monetaria, per l'effetto combinato della contrazione del PIL e dell'adozione di politiche anticicliche per attenuare gli effetti della crisi

Tuttavia, poiché in Italia non sono state adottate politiche per alleggerire gli effetti della crisi, la contrazione del PIL resta l'unica spiegazione dell'allontanamento dell'indebitamento netto dall'obiettivo europeo e del ritorno del rapporto debito/PIL a valori superiori a quelli registrati nella prima metà degli anni '90

La formazione del debito pubblico in Italia



La formazione del debito pubblico in Italia

