



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

Scienza delle finanze

Lezione 9 – La governance europea delle politiche fiscali e l'adozione del bilancio dello stato

28 marzo 2026

Trieste

Nicola Comincioli

Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali

1

Introduzione

- Questa lezione si compone di **due parti** strettamente **connesse**:
 1. **Introduzione** del settore pubblico in Unione Europea e di un quadro generale della **governance europea** dei conti pubblici, cioè l'insieme di regole e vincoli entro cui oggi si muovono le politiche fiscali nazionali;
 2. **Focus sull'Italia**, per chiarire che cosa si intende per settore pubblico, quali sono le regole costituzionali sul bilancio dello Stato e come il processo di bilancio sia stato progressivamente modificato per diventare coerente con il sistema europeo.
- **Il bilancio dello Stato**:
 - **Non** può più essere letto come un **fatto puramente nazionale**, perché le decisioni di finanza pubblica sono inserite in un **sistema di regole comuni**;
 - È sottoposto a una cornice di **coordinamento, monitoraggio e sorveglianza sovranazionale**, che condiziona tempi, obiettivi e margini di manovra;
 - Per questo motivo, la sua **formazione riflette** sempre più l'intreccio tra **scelte politiche** interne e **vincoli europei** di finanza pubblica.

2



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE

2

Contenuti della lezione

- **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;
 - Le **ragioni** economiche dei **vincoli**;
 - La **governance europea**;
 - La definizione di **operatore pubblico**;
 - Il bilancio dello stato: L'**articolo 81** della **Costituzione**
 - La formazione del **bilancio dello Stato**
 - Il bilancio di **previsione annuale**
 - Le **variazioni** in corso d'esercizio e l'**assestamento** del bilancio
 - La **gestione del bilancio**
 - I **controlli sul bilancio**

3

3

La dimensione quantitative del settore pubblico

- La **dimensione** del **settore pubblico cambia molto** nelle economie **avanzate, non** esistendo un **unico approccio** alla **finanza pubblica**:
 - Per esempio, la **spesa pubblica** rispetto al **PIL** mostra **differenze marcate** (2022), e.g., **Australia** (circa 36%), **Italia** (oltre il 51%, fascia alta), **Francia** (oltre il 55%).
- I conti pubblici risentono **positivamente** di periodi di **crescita economica**, mentre ne sono impattati **negativamente** durante le **crisi**, quando infatti la **spesa** tende ad **umentare**, le **entrate** a **ridursi ampliando** quindi il rapporto **debito/PIL**:
 - Per esempio, l'**Italia** presenta una **peculiarità** soprattutto sul fronte del **debito pubblico**, che passa da circa 94,4% del PIL nel 1990 a 108,9% nel 2000, fino a circa 150,4% nel 2022, anche a causa delle recenti crisi (e.g., finanziaria, debito sovrano, Covid);
- Il rapporto **debito/PIL** è uno degli **indicatori principali** per valutare un'economia ma:
 - Deve essere **letto** con **cautela** perché risente delle **dinamiche** molto **diverse** di **numeratore** (debito) e **denominatore** (PIL);
 - Per questo motivo paesi con **condizioni fiscali diverse** e **reagiscono** in modo **diverso** ai **cicli economici**, da cui la necessità di una **governance europea** delle politiche fiscali.

4

4

La dimensione quantitative del settore pubblico

	Spesa pubblica in percentuale del PIL						Entrate in percentuale del PIL						Debito pubblico in percentuale del PIL**					
	1990	2000	2010	2018	2020	2022*	1990	2000	2010	2018	2020	2022*	1990	2000	2010	2018	2020	2022*
Australia	32,5	33,9	33,4	34,0	44,8	36,0	33,1	36,0	32,1	35,4	34,8	35,7	25,7	22,6	24,4	44,5	66,4	64,0
Canada	46,7	39,8	41,0	39,6	51,9	40,0	42,1	42,7	38,3	41,0	41,6	39,1	76,0	84,4	86,4	92,8	126,9	117,0
Danimarca	54,4	52,5	56,0	49,3	51,9	46,1	52,5	54,4	53,8	51,3	53,3	50,7	67,5	52,4	42,6	34,0	42,1	32,5
Francia	47,3	49,9	54,9	54,4	59,8	55,6	47,6	49,9	49,8	52,9	52,2	50,7	41,7	58,8	85,3	97,7	114,7	114,1
Germania	..	46,0	45,6	42,9	49,3	48,1	..	45,8	43,5	45,7	46,2	46,8	..	59,3	82,2	61,2	68,9	70,5
Italia	48,5	44,4	48,6	47,9	54,7	51,5	40,6	43,7	45,4	46,0	47,2	47,1	94,4	108,9	119,3	134,4	155,4	150,4
Giappone	25,8	31,7	37,2	36,5	43,9	42,6	31,7	29,1	29,3	34,5	36,0	36,7	62,5	130,7	181,4	221,8	240,9	244,7
Spagna	36,1	36,1	42,7	41,1	50,4	46,0	36,1	36,9	35,7	38,3	40,5	40,7	46,9	57,8	60,5	100,5	120,0	115,6
Svezia	55,3	52,3	49,3	47,9	50,0	46,2	59,0	55,9	50,3	50,4	49,1	47,7	43,2	50,3	38,2	38,9	39,3	33,0
Regno Unito	33,2	34,5	44,7	38,4	48,1	41,3	33,9	36,3	37,5	37,7	38,0	38,0	27,5	36,6	74,0	84,5	102,6	92,7
Stati Uniti	36,3	33,3	41,4	37,2	46,9	39,6	32,2	34,4	30,6	31,7	32,4	34,0	61,4	52,9	94,9	107,3	134,1	126,1
Area euro	..	44,9	48,4	45,9	52,0	48,7	..	45,1	44,2	46,0	46,1	45,7	..	69,1	86,0	87,8	99,3	96,9

Tabella Il ruolo del settore pubblico in alcuni paesi. Fonte: Rosen & Gayer.

Le ragioni economiche dei vincoli

- Un Paese che **controlla** il proprio **tasso di cambio**, per reagire a crisi o shock esterni può **svalutare** la propria moneta per recuperare competitività. In un'unione monetaria i singoli Paesi **rinunciano** alla **politica monetaria nazionale** e, in particolare, allo strumento del tasso di cambio. In questa situazione, secondo la teoria delle **Arete Valutarie Ottimali (AVO)**, per assorbire gli shock servono:
 - **Flessibilità di salari e lavoro**;
 - Maggiore **centralizzazione** del **bilancio pubblico**, in base alla quale se uno shock è asimmetrico e colpisce solo un Paese, un bilancio centrale può redistribuire risorse automaticamente verso l'area in difficoltà.
- Supponiamo che un Paese subisca uno **shock**, e.g., un **crollo** delle **esportazioni**:
 - Se ha il **controllo** del **tasso** di cambio, può **svalutare** la propria **valuta**, rendendo più convenienti le esportazioni e meno convenienti le importazioni (**bilancia commerciale**);
 - In caso **contrario**, i **trasferimenti comuni** possono **attenuare** recessione/disoccupazione;
 - Se però un vero **bilancio federale non esiste**, la teoria AVO tende a suggerire almeno **flessibilità** dei **bilanci nazionali**, cioè spazio per il disavanzo in caso di shock negativi.

Le ragioni economiche dei vincoli

- L'idea di lasciare **piena libertà** ai bilanci nazionali è stata **criticata** perché può generare **spillover negativi** sugli altri Paesi dell'unione, quindi la **flessibilità** raccomandata dalla teoria AVO deve essere **limitata**, infatti:
 - Un Paese con **debito elevato** può **aumentare** il proprio ricorso al **mercato dei capitali** e contribuire a far salire i **tassi di interesse**, con effetti anche sugli altri Stati;
 - Se poi un Paese rischia l'**inadempienza**, il **problema non resta nazionale**, infatti in un mercato finanziario integrato, i suoi **titoli** sono **detenuti** anche dagli **altri** Paesi membri;
 - In questo caso possono nascere **pressioni** sulla **banca centrale** perché allenti la politica monetaria o intervenga a sostegno del Paese in difficoltà.
- Questa dinamica crea un problema di **azzardo morale**:
 - I governi potrebbero essere **incentivati** a mantenere politiche di bilancio **poco prudenti**;
 - Per questo, in assenza di una forte centralizzazione dei bilanci, la **governance europea** ha scelto soprattutto la via dei **vincoli** alle **politiche fiscali** nazionali, più che quella della piena flessibilità suggerita dalla teoria AVO.

7

7

La governance europea

- Con l'avvio dell'**Unione Monetaria**, gli Stati membri hanno:
 - Delegato la **politica monetaria** alla BCE;
 - Mantenuto la politica **fiscale nazionale**, entro un quadro di regole comuni. Questo significa che, e.g., tasse e spesa pubblica restano formalmente nazionali, ma **non** possono essere gestiti in modo del tutto **indipendente**, a causa degli effetti sugli altri Paesi Membri.
- La **governance europea** delle **politiche fiscali** serve quindi a rendere le politiche di bilancio dei diversi Paesi più coerenti e coordinate. I due pilastri iniziali sono stati:
 - Trattato di **Maastricht** (criteri di **convergenza prima** dell'accesso);
 - **Patto di Stabilità e Crescita** (criteri di **comportamento dopo** l'accesso).
- Col tempo, però, il **sistema** si è fatto più **articolato**:
 - Aggiunta di meccanismi di **sorveglianza preventiva**, **coordinamento macroeconomico** e **controllo** delle procedure di bilancio;
 - La **pandemia** ha messo in luce i **limiti** del sistema, aprendo **nuovi dibattiti**.

8

8

Il trattato di Maastricht

- Il **Trattato di Maastricht** ha definito le condizioni di accesso all'Unione Monetaria, in base al quale i **Paesi candidati** devono rispettare alcuni **criteri di convergenza**:
 - Servono a verificare che un Paese sia **abbastanza stabile** da entrare nell'UE;
 - Garantiscono una sufficiente **convergenza macroeconomica** con gli Stati membri, così da ridurre il rischio che l'adozione di una **moneta unica** avvenga tra economie **troppo diverse** e instabili.
- Alcuni criteri riguardano la **stabilità** a livello **macroeconomico**:
 - **Inflazione** contenuta (non oltre 1,5% in più della media dei tre membri più virtuosi);
 - Tassi di **interesse a lungo** termine non troppo elevati (non oltre il 2% in più della media dei tre membri più virtuosi);
 - Stabilità del **tasso di cambio** (nessuna svalutazione per due anni);
- Altri criteri riguardano specificamente la **finanza pubblica**:
 - **Indebitamento** netto non superiore al 3% del PIL;
 - **Debito pubblico** non superiore al 60% del PIL.

9

9

Il Patto di Stabilità e Crescita

- Per capire le regole europee è fondamentale chiarire la distinzione tra:
 - **Disavanzo**: eccesso di spese rispetto alle entrate in un certo periodo, includendo gli interessi sul debito, e.g., tipicamente un anno. Si tratta quindi di una variabile di flusso;
 - **Saldo primario**: idem, ma senza considerare gli interessi sul debito;
 - **Debito pubblico**: somma dei disavanzi accumulati nel tempo. Si tratta quindi di una variabile di stock.
- Il **Patto di Stabilità e Crescita (PSC)** si basa su questi parametri e li applica in modo articolato ai diversi paesi nell'Unione Monetaria. Nella sua formulazione iniziale:
 - Un **deficit superiore** al 3% del PIL era considerato **eccessivo**, salvo gravi crisi (identificata da una riduzione del 2% del PIL);
 - L'obiettivo di fondo era il **pareggio di bilancio** nel **medio periodo**, (media zero su 3-4 anni) rispettando il limite del deficit;
 - Questo orizzonte coincideva con quello dei **Programmi di stabilità** che i Paesi inviavano ogni anno alla Commissione.

10

10

Il Patto di Stabilità e Crescita

- Nel 2005 il **PSC** è stato **riformato** in senso più **flessibile** e **realistico**:
 - Da un lato, si è **ampliata** la **definizione** di **crisi** (ora permette anche crescita negativa);
 - Dall'altro, il focus spostato dal **saldo nominale** al **saldo strutturale**, cioè corretto per il **ciclo economico**;
 - Il **saldo nominale** infatti **peggiora automaticamente** in **recessione**, anche senza nuove decisioni del governo, perché calano le entrate fiscali e aumentano alcune spese, come i sussidi. Per questo può dare un'**immagine fuorviante** della politica fiscale effettiva, il saldo strutturale misura quindi la situazione dei conti pubblici al **netto** della **fase ciclica**;
 - A ciascun Paese viene così assegnato un **MTO** (*medium-term objective*), cioè un obiettivo di medio termine coerente con la **sostenibilità** delle **finanze pubbliche**.
- Questa riforma di fatto mette in luce una «**personalizzazione**» in base alla quale:
 - Conta lo stato **strutturale** dei conti pubblici e il **disavanzo** va **valutato** alla luce del **debito**;
 - Non vanno usate misure **una tantum** per correggere il deficit **non strutturalmente**;
 - Nel caso dell'**Italia**, e.g., è stato richiesto l'impegno di ridurre il disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL l'anno.

Il Patto di Stabilità e Crescita

- Dal 2011/2012 la **governance europea** è stata ulteriormente **rafforzata** introducendo:
 - **Patto Euro Plus**: rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche;
 - **Fiscal Compact**: introduzione negli ordinamenti della regola del pareggio in bilancio.
 - Altri regolamenti successivi.
- In questo contesto nasce il **semestre europeo**, cioè il ciclo annuale di coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri;
- Dal 2014 per i Paesi dell'**area euro**, il controllo è stato rafforzato dal **Two-pack**, in base al quale:
 - Entro metà ottobre, i Paesi devono inviare il Documento Programmatico di Bilancio (DPB);
 - La Commissione esprime un parere prima dell'approvazione della legge di bilancio nazionale.
- Un effetto importante di questo rafforzamento del PSC è stata l'introduzione di **regole comuni** su **statistiche**, **previsioni**, sistemi **contabili** e procedure di **bilancio**, oltre al principio dell'equilibrio di bilancio negli ordinamenti nazionali.

SURE, MES, NGEU e il Patto di sostenibilità

- Per rispondere all'**emergenza Covid**:
 - Nel marzo 2020 l'UE ha attivato la clausola di salvaguardia generale **sospendendo il PSC**;
 - Nella primavera/estate del 2020, accanto alla **sospensione** dei **vincoli di bilancio**, sono stati introdotti nuovi **strumenti** di **sostegno** ai Paesi membri;
 - Queste misure sono rilevanti non solo per l'ammontare delle risorse mobilitate, ma anche perché, per la prima volta, l'Unione ha reperito fondi tramite **obbligazioni garantite** dalle **istituzioni europee**.
- I **principali strumenti** di questa fase sono stati:
 - **SURE**, per attenuare i rischi di disoccupazione;
 - Una **linea pandemica** del **MES**;
 - **Next Generation EU** (NGEU), per finanziare piani nazionali di ripresa.
- La **pandemia** segna quindi un **passaggio importante**: da una governance basata quasi solo su vincoli a una governance che utilizza anche strumenti comuni di finanziamento.

13

13

SURE, MES, NGEU e il Patto di sostenibilità

- Il **programma SURE** (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*) è uno strumento temporaneo creato per aiutare gli Stati a **finanziare misure** contro i rischi di **disoccupazione** legati alla **pandemia**;
- Si tratta di **prestiti concessi** ai Paesi membri:
 - Finanziati dall'Unione tramite **bond comuni** con durata media di circa 15 anni;
 - Il **vantaggio** per i Paesi beneficiari dipende soprattutto da **condizioni di finanziamento** più favorevoli (rendimento inferiore di circa 0,2% rispetto al tasso di mercato);
 - **Italia e Spagna** hanno ricevuto gli importi più consistenti;
 - **Germania e Francia** non ne hanno fatto uso.
- Accanto a SURE, è stata resa operativa anche una linea di **credito precauzionale** del **MES/ESM** (*Pandemic Crisis Support*), destinata al finanziamento di spese direttamente o indirettamente connesse al contrasto della pandemia.

14

14

SURE, MES, NGEU e il Patto di sostenibilità

- Il **Next Generation EU (NGEU)** è il **programma più innovativo** della **risposta europea** alla pandemia;
- L'UE ha raccolto fino a 750 miliardi di euro sul mercato dei capitali per finanziare **trasferimenti e prestiti** agli Stati membri, per circa 390 e 360 miliardi rispettivamente:
 - La distribuzione delle risorse tiene conto della **situazione economica** pre-pandemia e del **danno** subito, infatti in termini nominali, **Spagna e Italia** risultano tra i principali beneficiari;
 - Per accedere ai fondi, i Paesi devono predisporre i **Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, che devono indicare in dettaglio riforme, investimenti, tempi di attuazione e risultati attesi;
 - I piani devono contribuire in particolare a **sei aree di intervento**, con forte enfasi su **transizione verde e trasformazione digitale** (e.g., digitalizzazione, transizione, infrastrutture, istruzione, etc.)
 - L'erogazione delle risorse **non è automatica**: è subordinata al rispetto del cronoprogramma e al raggiungimento degli obiettivi qualitativi e quantitativi previsti.

15

15

SURE, MES, NGEU e il Patto di sostenibilità

- In seguito alla **pandemia**:
 - Molti Paesi europei avevano un **debito pubblico** molto **più elevato** rispetto a prima;
 - In queste condizioni, tornare semplicemente alle **vecchie regole** del Patto di stabilità sarebbe stato **molto difficile**, soprattutto per i Paesi più indebitati;
 - Regole troppo rigide e uniformi rischiavano di imporre **correzioni** di bilancio troppo **rapide**, con effetti **negativi** su **crescita, investimenti pubblici** e capacità di risposta agli shock.
- Da qui nasce l'idea di un **Patto di Sostenibilità**:
 - Mantenere l'obiettivo della **disciplina fiscale**;
 - Ammettendo percorsi di **rientro** dal debito più **realistici**, graduali e differenziati tra Paesi.
- In questa logica, ciascun Paese dovrebbe concordare con le istituzioni europee un sentiero pluriennale coerente con la sostenibilità delle proprie finanze pubbliche, invece di essere valutato solo sulla base di soglie uguali per tutti;

16

16

La formazione del debito pubblico in Italia

- Per capire il **debito pubblico italiano** conviene distinguere **tre periodi**;
1. **Anni '80-1992**: il **saldo primario** è costantemente **negativo**, quindi lo Stato spende più di quanto incassa anche al netto degli interessi:
 - Questa dinamica deriva dall'estensione del **welfare state**, dalle pressioni derivanti dalle **crisi petrolifere** e ad una crescita della **spesa pubblica** solo in parte compensata da un aumento della **pressione fiscale**;
 - Anche molto la **spesa** per **interessi** cresce molto, perché i tassi devono incorporare sia il **rischio di cambio** della **lira** sia aspettative di inflazione elevata
 - È soprattutto in questa fase che si forma la **parte più rilevante** del **debito** italiano: il rapporto debito/PIL passa da meno del 60% a fine anni '70 a oltre il 100% all'inizio degli anni '90.

17

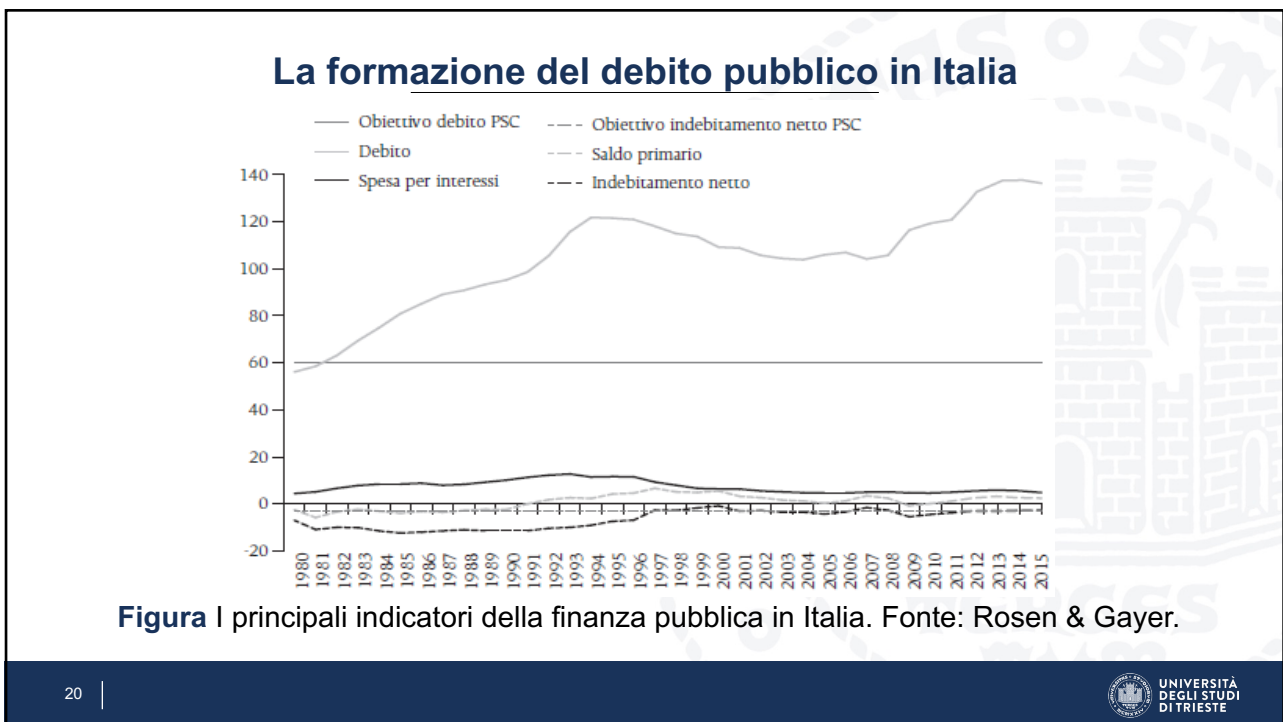
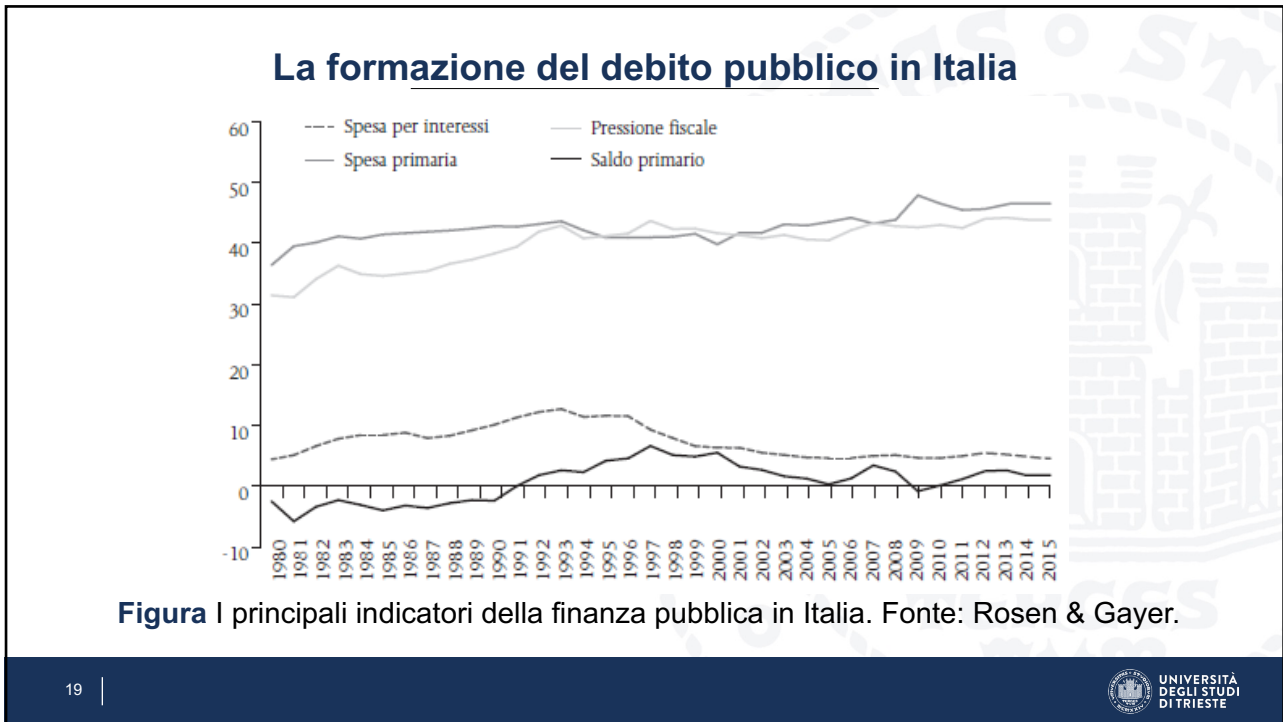
17

La formazione del debito pubblico in Italia

2. **1992-2005**: con il trattato di **Maastricht** e l'obiettivo di entrare nell'Unione Monetaria, il **saldo primario** diventa **positivo**:
 - Il **miglioramento** dei conti pubblici è molto **netto**, infatti nel 1997 il saldo primario raggiunge circa il 6,15% del PIL;
 - Questo risultato deriva soprattutto da (i) **aumento** della **pressione fiscale**, (ii) **controllo** del **saldo primario** e (iii) **riduzione** della **spesa per interessi**;
 - Grazie a questi fattori, tra il 1996 e il 2005 il rapporto **debito/PIL** si **riduce** progressivamente.
3. **Dal 2005**: si apre però una nuova fase, in cui il **saldo primario** si **azzera**:
 - Inoltre, l'**indebitamento netto** torna sopra il 3% del PIL e il rapporto debito/PIL ricomincia a crescere;
 - Le **crisi economiche** successive **aggravano** ulteriormente il quadro, infatti il **PIL stagnante** e il peggioramento dei saldi fanno tornare il **debito** su livelli molto **elevati**.

18

18



La definizione di operatore pubblico

- Negli **Stati contemporanei**, ciò che chiamiamo **settore pubblico** non coincide con un solo ente, ma con un **insieme complesso di istituzioni**, che si distinguono, e.g., per dimensioni, funzioni svolte, relazioni reciproche e rapporti con i cittadini etc.;
- La **Banca d'Italia** definisce il **settore pubblico** italiano come l'insieme delle unità istituzionali che producono prevalentemente **servizi non destinabili alla vendita**. Il settore pubblico si articola in tre sottosettori:
 - **Amministrazioni centrali**: e.g., Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzie fiscali come Agenzia delle Entrate o Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.
 - **Amministrazioni locali**: e.g., Regioni, Province o Città metropolitane, Comuni, ASL/aziende sanitarie locali, università pubbliche.
 - **Enti di previdenza**: e.g., INPS e INAIL.
- L'**operatore pubblico**, per quanto ci si riferisca ad esso come un singolo centro decisionale, è invero costituito da una **pluralità di soggetti pubblici**.

21

21

La formazione del debito pubblico in Italia

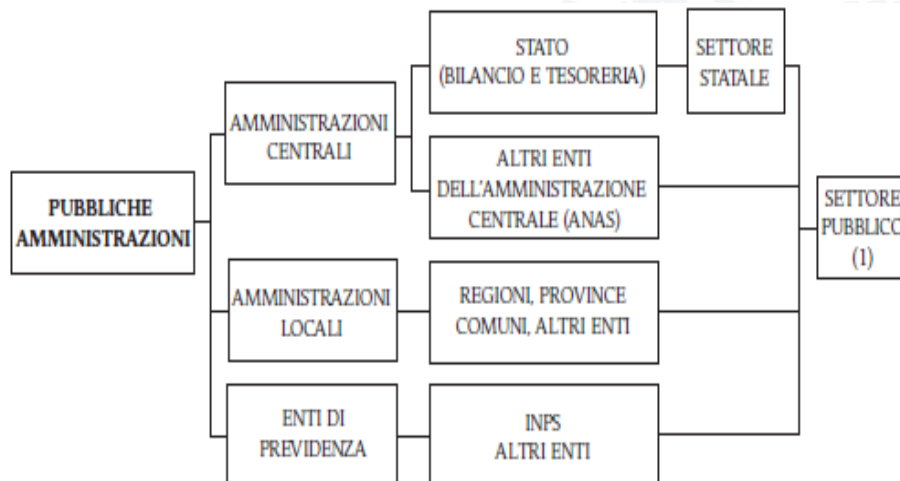


Figura Definizione di operatore pubblico. Fonte: Rosen & Gayer.

22

22

Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

- Per avere una **misura sintetica** dell'**impatto** complessivo del **settore pubblico** sull'**economia**, l'ISTAT costruisce il **conto economico consolidato** delle Pubbliche Amministrazioni, raccogliendo e aggregando i bilanci dei diversi enti pubblici;
 - Se tra gli enti non ci fossero rapporti reciproci, il consolidamento sarebbe una semplice somma di entrate e uscite omogenee;
 - In realtà, però, le Pubbliche Amministrazioni non interagiscono solo con cittadini e imprese, ma anche tra loro, attraverso un fitto sistema di trasferimenti, finanziamenti e relazioni;
 - Il consolidamento, che offre una visione unitaria del sistema, richiede un'operazione più complessa.
- L'**accorgimento principale** è che devono essere **eliminati i flussi interni** tra enti pubblici, cioè i trasferimenti che un ente riceve da un altro ente;
 - Se lo **Stato** trasferisce risorse a un **ente locale**, quella somma non può essere contata due volte (spesa per lo stato, entrata per l'ente locale);
 - Il consolidamento **elimina** quindi **entrambe** queste voci.

23



23

Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

- Solo in questo modo si può capire quante **risorse** vengono **realmente prelevate** dal settore privato o **restituite** ad esso dal settore pubblico nel suo insieme;
- Da questo calcolo si ricava l'**indebitamento netto** o **deficit**:
 - Si tratta della **differenza** tra **entrate** e **uscite finali** delle Pubbliche Amministrazioni;
 - È uno dei **parametri di riferimento principali** delle regole fiscali europee e degli aggiornamenti che il Governo trasmette alla Commissione.
- Il **bilancio dello Stato**:
 - Resta quello **soggetto di gran lunga più importante** tra quelli delle singole Pubbliche Amministrazioni, perché comprende Ministeri e organi costituzionali;
 - Ha una **rilevanza particolare**, sia per l'entità delle **risorse coinvolte** sia per i suoi **effetti** sull'**economia** e sulla **società**;
 - Per questo, è scritto con una **specificata classificazione** delle voci compatibile con il linguaggio statistico europeo del **Sistema Europeo dei Conti (SEC)**.

24



24

Il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			In % di PIL			Assolute		%		NTI	DEF 2022 - NTI
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2020-2019	2021-2020	2020/2019	2021/2020		
SPESA												
Redditi da lavoro dipendente	172.921	173.484	176.309	9,6	10,5	9,9	563	2825	0,3	1,6	17.941	-3102
Consumi intermedi	146.899	149.781	157.498	8,2	9,0	8,9	2882	7717	2,0	5,2	12.322	-4824
Prestazioni sociali in denaro	341.203	399.149	399.192	20,1	24,1	22,5	37166	23	10,5	0,0	404.460	-5268
Pensioni	274.855	281.145	287.027	15,3	17,0	16,2	4900	5582	2,4	2,0	287.570	-543
Altre prestazioni sociali	66.348	117.724	112.165	4,8	7,1	6,3	31276	-5559	36,3	-4,7	16.890	-4725
Altre uscite correnti	47.467	76.088	83.267	3,8	4,6	4,7	8621	7179	12,8	9,4	86.519	-3252
Totale spese correnti netto interessi	748.490	796.522	816.266	41,7	48,2	46,0	50.032	17.744	6,7	2,2	832.712	-16.446
Interessi passivi	60.362	57.317	62.863	3,4	3,5	3,5	-3045	5546	-5,0	9,7	60.480	2883
Totale spese correnti	808.852	853.839	879.129	45,0	51,7	49,5	46.987	23.290	5,8	2,7	893.191	-14.062
Investimenti fissi lordi	414.69	42.449	50.709	2,3	2,6	2,9	980	8260	2,4	19,5	51.864	-1855
Contributi agli investimenti	14.278	16.175	20.839	0,8	1,0	1,2	1899	4654	13,3	28,8	22.871	-2042
Altre spese in conto capitale	6291	29.957	35.294	0,4	1,8	2,0	23.666	5337	376,2	17,8	29.959	5335
Totale spese in conto capitale	62.036	88.581	106.832	3,5	5,3	6,0	26.545	8.251	42,8	20,6	106.694	2138
Totale spese	870.888	944.420	985.961	48,5	57,0	55,5	73.532	41.541	8,4	4,4	977.885	-11924
ENTRATE												
Tributarie	516.963	478.750	527.050	28,8	28,9	29,7	-38.213	48.300	-7,4	10,1	511.504	15.544
Imposte dirette	258.03	250.746	267.140	14,4	15,1	15,0	-7.387	16.304	-2,9	6,5	262.85	4985
Imposte indirette	257.578	227.060	258.308	14,3	13,7	14,5	-30.58	31248	-11,8	13,8	247.867	10.441
Imposte in conto capitale	125,2	194	160,2	0,1	0,1	0,1	-30,8	458	-24,6	69,7	16,4	18
Contributi sociali	242.224	229.732	245.025	13,5	13,9	13,8	-12.492	15.293	-5,2	6,7	233.432	11.993
Contributi sociali effettivi	23.054	225.505	240.511	1,3	13,6	13,5	-12.549	15.006	-5,3	6,7	22.8952	11.559
Contributi sociali figurativi	4170	4.227	4514	0,2	0,3	0,3	57	287	1,4	6,8	4480	34
Altre entrate correnti	80.967	734.38	79208	4,5	4,4	4,5	-7329	6290	-9,1	8,5	78.164	1775
Totale entrate correnti	838.902	781.976	850.401	46,7	47,1	47,9	-57.726	69.225	-6,9	8,9	821.608	28.793
Altre entrate in conto capitale	3043	3278	5631	0,2	0,2	0,3	215	2353	7,0	7,8	8428	-2.797
Totale entrate	843.217	785.398	857.634	46,9	47,4	48,3	-57.819	72.238	-6,9	9,2	831.520	26.114
Prestazione fiscale	42,3	42,8	43,5				0,5	0,7			419	1,6
Saldo corrente	30.050	-74.643	-287.28	1,7	-4,5	-1,6	-104.713	45.935	-348,5	-61,5	-71.584	42.856
Accreditamento/indebitamento netto	-27.671	190.022	-128.327	-1,5	-9,6	-7,1	-131.351	30.695	474,7	-9,3	-166.366	38.039
Saldo primario	32.691	-101.705	-65.464	1,8	-4,1	-3,7	-134.396	34.241	-411,1	-35,6	-105.886	40.422
PIL nominale	1794.634	1.656.961	1.775.436				-19.673	118.476			1779.295	-385,9

Fonte: Documento di Economia e Finanza 2022 - Sezione 11. Analisi e Tendenze della Finanza Pubblica.

Tabella Conto economico delle pubbliche amministrazioni. Fonte: Rosen & Gayer.

Il bilancio dello Stato: l'articolo 81 della Costituzione

- **Legge costituzionale 1/2012:**
 - Adottata dopo l'impegno assunto dall'Italia con il Fiscal Compact, ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, rafforzato il legame tra bilancio dello Stato e vincoli europei di finanza pubblica, coinvolgendo anche gli enti territoriali nel mantenimento degli equilibri di bilancio;
 - Viene inserito nella **Costituzione** il **pareggio di bilancio**, quindi lo Stato deve assicurare l'**equilibrio** tra **entrate** e **spese**;
 - Grazie al superamento della prima versione del PSC, tale equilibrio non deve essere mantenuto in modo **puramente contabile**, bensì valutato **tenendo conto** delle **fasi avverse** e **favorevoli** del **ciclo** economico (disavanzo in recessione/surplus in fasi favorevoli);
- Il ricorso all'**indebitamento** è **ammesso** solo in due casi:
 - Per **contrastare** gli **effetti** del **ciclo economico**;
 - In presenza di **eventi eccezionali**, previa autorizzazione delle Camere;
 - La logica è quindi **limitare** il **debito** come strumento ordinario di finanziamento della spesa pubblica.

Il bilancio dello Stato: l'articolo 81 della Costituzione

- Un altro punto centrale dell'articolo 81 è la **copertura finanziaria**, per cui una legge che comporti **nuovi/maggiori oneri** deve indicare i mezzi per farvi fronte;
- Se una **maggiore spesa** è ritenuta **necessaria**, occorre quindi assumersi la **responsabilità politica** di indicare se sarà finanziata con (salvo debito concesso):
 - Nuovi o maggiori tributi;
 - Riduzione di altre spese.
- Il **bilancio** diventa così non solo un documento tecnico, ma anche un **forte vincolo di responsabilità finanziaria e politica**. Storicamente infatti:
 - La **Legge di Bilancio** era meramente **formale**, autorizzando spese già previste;
 - La vera manovra di finanza pubblica era quindi la **Legge Finanziaria** (poi di **Stabilità**);
 - Con la riforma la **Legge di Bilancio** diventa una legge **sostanziale**, cioè può incorporare direttamente anche le modifiche normative necessarie alla manovra. Oggi include infatti:
 1. **Innovazioni legislative** e il livello del **saldo da finanziare**;
 2. **Previsioni di bilancio** a legislazione vigente.

27 | XXX

27

La formazione del bilancio dello stato

- Dopo aver visto i **principi generali** e i **vincoli costituzionali**, possiamo ora guardare al **processo concreto** di formazione del **bilancio** dello Stato;
- Questo processo coinvolge una **serie di soggetti**:
 - **Istituzioni europee**;
 - **Governmento**;
 - **Ministeri**;
 - **Parlamento**;
- E non consiste in un unico atto, piuttosto in una **sequenza di fasi** tra loro collegate:
 - In una prima fase si costruiscono le **previsioni di entrata** e di **spesa** a legislazione vigente, cioè sulla base delle norme già in vigore;
 - In una seconda fase queste **previsioni** vengono **confrontate** con il quadro **macroeconomico** e con gli obiettivi di finanza pubblica del Governo;
 - Infine si arriva alla **sessione di bilancio**, in cui la programmazione si traduce nella **manovra** e nel **disegno di Legge di Bilancio**.

28 |

28

Il bilancio di previsione annuale

- Il **bilancio di previsione annuale** è il principale strumento di **programmazione finanziaria** dello Stato, con il quale vengono **autorizzate** per l'anno successivo:
 - Le **entrate** che potrà incassare;
 - Le **spese** che potrà sostenere.
- La **formazione** del bilancio di previsione annuale **inizia** entro **fine marzo**:
 - Il **Ministro dell'Economia** e delle **Finanze** (MEF) chiede ai ministeri con poteri di spesa di formulare il proprio stato di **previsione** della **spesa** e delle **entrate**;
 - Tali previsioni devono essere **costruite a legislazione vigente**, cioè tenendo conto delle norme già approvate e degli obblighi di spesa che ne derivano;
 - Devono anche tener conto delle **linee guida macroeconomiche** del MEF.
- Le previsioni di spesa sono in **bozza**, si avvia quindi una **contrattazione** tra:
 - **MEF**: tende a contenere la dinamica della spesa;
 - **Singoli ministeri**: devono garantire il proprio funzionamento.

Il Documento di Economia e Finanza

- All'**inizio di aprile**, gli stati di previsione formulati dai ministeri a legislazione vigente vengono confrontati con il quadro macroeconomico e con gli obiettivi di politica economica e finanziaria del Governo;
- Questo raccordo avviene attraverso il **Documento di Economia e Finanza** (DEF), che il Governo deve presentare al **Parlamento** entro il 10 aprile inviare alla **Commissione Europea** (CE) entro il 30 aprile;
- Il DEF contiene quindi:
 - Le **previsioni macroeconomiche**;
 - Gli **obiettivi** di **finanza pubblica**;
 - Gli **strumenti** con cui il **Governo** intende **raggiungerli**.
- Può poi emergere la **necessità** di una **manovra correttiva** confrontando:
 - **Andamento tendenziale** dei conti pubblici (come andrebbero a legislazione vigente);
 - **Obiettivi programmatici** (direzione intrapresa dal Governo).

Il Documento di Economia e Finanza

- Il DEF si articola in **tre parti**:
 - **Programma di Stabilità**: contiene quadro macroeconomico e obiettivi di finanza pubblica, in particolare in termini di disavanzo corrente, indebitamento netto e fabbisogno;
 - **Analisi dei conti pubblici**: descrive l'andamento dei conti pubblici e fornisce le previsioni a normativa vigente. Le previsioni considerate non riguardano solo il settore statale, ma l'intero settore pubblico, cioè il conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni;
 - **Piano Nazionale di Riforme**: presenta le principali riforme economiche e istituzionali che il Governo intende perseguire.
- Il DEF è approvato con una **risoluzione parlamentare**: non è una legge, ma un **atto di indirizzo politico** per l'attività del Governo. La procedura si completa poi con:
 - La **Nota di aggiornamento al DEF (NADEF)**, presentata entro il 27 settembre, che aggiorna il quadro economico e apre la **discussione parlamentare** sulla manovra;
 - **Documento Programmatico di Bilancio (15 ottobre)**;
 - Presentazione del **disegno di Legge di Bilancio (20 ottobre)**.

La Legge di Bilancio e la sessione parlamentare

- L'introduzione del **semestre europeo** ha cambiato in modo significativo il processo di formazione del bilancio italiano;
- **Tradizionalmente, la manovra nazionale**:
 - Nasceva dal confronto tra **Governo e Parlamento**, con i **lavori** concentrati nella **seconda parte dell'anno**;
 - Aveva il fulcro nella **Legge Finanziaria** (spesso usata per inserire norme molto eterogenee, perdendo quindi di coerenza e chiarezza), mentre la **Legge di Bilancio** aveva natura prevalentemente formale;
- **Oggi invece**:
 - Si inserisce in una più ampia cornice di **coordinamento europeo**, per cui una parte decisiva del confronto avviene già nel **primo semestre**;
 - La **Legge di Bilancio** è **sostanziale**, cioè non si limita ad autorizzare contabilmente entrate e spese, ma contiene anche le **misure** che rendono **possibile la manovra**.

La Legge di Bilancio e la sessione parlamentare

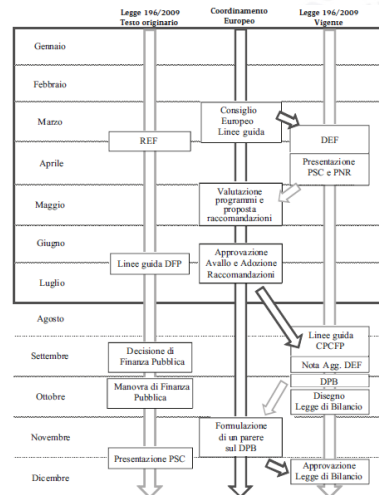


Figura Ciclo di programmazione. Fonte: Rosen & Gayer.

33

33

Il bilancio di previsione annuale

- **Come si legge il bilancio** dello Stato? Per capire davvero il bilancio dello Stato non basta sapere come viene approvato, bisogna anche capire come è costruito e saperlo leggere correttamente;
- L'aspetto più importante è la **distinzione** tra **competenza** e **cassa**, per distinguere il momento in cui un flusso di cassa si manifesta dalla sua competenza;
- Il bilancio non è un elenco casuale di voci, ma una **struttura gerarchica** di entrate e spese, per garantire la **leggibilità** e **confrontabilità** (criteri del SEC);
- Il bilancio è inoltre organizzato anche per **Missioni** e **Programmi**, cioè per grandi finalità dell'intervento pubblico e per insiemi omogenei di attività, per rendere più chiaro non solo **chi spende**, ma anche per **quali obiettivi** si **spendono** risorse;
- Infine, alcuni **saldi sintetici** permettono di **cogliere rapidamente** l'equilibrio **complessivo** del bilancio e il suo impatto sulla finanza pubblica.

34

34

Bilancio di competenza e di cassa

- Le entrate e le spese pubbliche si **realizzano** in più **fasi successive**;
- Per le **entrate**, le due fasi essenziali sono:
 - **Accertamento**: nasce per lo Stato il diritto a riscuotere un credito;
 - **Riscossione**: il credito viene materialmente incassato.
- Per le **spese**, le due fasi essenziali sono:
 - **Impegno**: nasce per lo Stato l'obbligo di pagare una certa somma;
 - **Pagamento**: la somma viene effettivamente erogata.
- Da qui deriva la **distinzione** tra:
 - **Bilancio di competenza**, che registra le entrate e le spese nel momento in cui si prevede che sorgeranno, rispettivamente, il diritto a riscuotere e l'obbligo a pagare;
 - **Bilancio di cassa**, che registra invece le entrate e le spese nel momento in cui si prevede la riscossione e il pagamento.
 - Quando un'entrata è accertata ma non riscossa si forma un **residuo attivo**, quando una spesa è impegnata ma non pagata si forma un **residuo passivo**.

35

35

Bilancio di competenza e di cassa

	Anno 1	Anno 2	Anno 3
1 Previsione di competenza	100	105	105
2 Impegni	80	100	100
3 Economie di spesa (1-2)	20	5	5
4 Residui anno precedente	25	15	15
5 Pagamenti in c/competenza	70	85	100
6 Pagamenti in c/residui	20	15	15
7 Stock di residui	$15 = 10 + 5$	15	0
8 Massa spendibile	115	120	105

Figura Formazione dei residui passivi. Fonte: Rosen & Gayer.

36

36

I saldi del bilancio

- La **Legge di Bilancio** contiene alcuni **risultati differenziali**, o **saldi di bilancio**, che **sintetizzano** l'impatto dell'attività di entrata e di spesa dello Stato:
 - Il **risparmio pubblico** è la differenza tra entrate correnti e spese correnti. Se è negativo, significa che una parte della spesa corrente viene finanziata in disavanzo;
 - Il **saldo netto da finanziare** è la differenza tra entrate finali e spese finali, cioè al netto delle operazioni di accensione e rimborso dei prestiti, cioè misura il fabbisogno da coprire;
 - L'**indebitamento netto** è il saldo tra entrate e spese finali al netto anche delle operazioni finanziarie. Si tratta del risultato più vicino alla logica della contabilità nazionale ed è centrale anche nelle regole europee;
 - Il **ricorso al mercato** misura quante risorse devono essere reperite sul mercato finanziario per coprire, insieme alle entrate finali, il totale delle spese dell'anno.
- Questi saldi servono a **capire** in modo **sintetico se e quanto lo Stato spende** oltre le proprie entrate, e con quali **implicazioni** per il **finanziamento** del bilancio.

37

37

Le variazioni in corso d'esercizio e l'assestamento di bilancio

- Nel corso dell'esercizio possono rendersi **necessarie variazioni** rispetto alle **previsioni** contenute nel bilancio **approvato**:
 - Se si realizzano **maggiori entrate**, il problema è limitato;
 - Più delicato è il caso delle **maggiori spese**, perché le **autorizzazioni** all'impegno e al pagamento contenute nel bilancio **rappresentano vincoli giuridici** per il Governo.
 - Eventuali modifiche richiedono quindi **procedure specifiche** e non possono essere decise liberamente dai ministeri.
- La **flessibilità** necessaria è garantita da:
 - **Fondi di riserva** iscritti nello Stato di previsione del MEF, e.g., il fondo di riserva per le spese impreviste o il fondo per le spese obbligatorie e d'ordine;
 - **Fondo speciale**, utilizzato per coprire spese derivanti da provvedimenti legislativi di cui si prevede l'approvazione nel corso dell'anno.
- I **fondi** di bilancio rendono la gestione più flessibile, ma entro i **limiti fissati** dalla **Legge di Bilancio**.

38

38

Le variazioni in corso d'esercizio e l'assestamento di bilancio

- Se però nel corso dell'anno vengono **approvate leggi** che introducono **nuove o maggiori spese non** coperte dal **fondo speciale**, occorre un aggiornamento più organico delle previsioni iniziali;
- Questo **aggiornamento** avviene a **giugno**, con l'assestamento del bilancio di previsione, attraverso cui il Governo presenta al Parlamento il **bilancio assestato** contenente le **previsioni finali** relative all'esercizio in corso;
- Il bilancio **assestato**:
 - Non può modificare i **saldi di competenza** ai quali Governo e Parlamento si erano vincolati con il bilancio approvato a dicembre.
 - Può invece **aggiornare** le **autorizzazioni di cassa**, tenendo conto dell'ammontare effettivo dei residui dell'esercizio precedente, che nel primo semestre dell'anno risultano ormai meglio conosciuti.

La gestione del bilancio

- La **gestione del bilancio** è di competenza del **MEF**, in particolare per mezzo di:
 - **Dipartimento delle Finanze**, che ha il compito di procurare le entrate necessarie a finanziare la spesa pubblica e di gestire i beni del patrimonio dello Stato. Per questo si articola in agenzie operative, e.g., Agenzia delle Entrate, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, Agenzia del Demanio;
 - **Dipartimento del Tesoro**, che si occupa della materiale riscossione delle entrate e il pagamento delle spese, avvalendosi della Banca d'Italia.
- Presso la **Tesoreria** confluisce la **liquidità** di molti **enti pubblici**, e.g., enti locali, scuole e aziende sanitarie. Questo accentramento prende il nome di **tesoreria unica** e ha avuto due effetti importanti:
 - Ha ridotto il **ricorso al credito a breve termine** per far fronte a squilibri temporanei;
 - Ha consentito un **controllo più stretto** sulla **spesa** degli enti pubblici.
 - Per questo l'andamento di incassi e pagamenti è un **indicatore molto importante** della reale evoluzione della finanza pubblica, tanto che il MEF lo monitora periodicamente con una **Relazione trimestrale di cassa**.

I controlli sul bilancio

- Una volta approvato dal Parlamento, il **bilancio** diventa **esecutivo** dall'1 gennaio dell'anno di riferimento;
- L'**esecuzione** del bilancio spetta ai **Ministeri** competenti, mentre la **gestione materiale** di **riscossioni** e **pagamenti** è gestita dalla **Tesoreria** dello **Stato**;
- Tali attività di sono oggetto di:
 - **Controllo politico** del **Parlamento**, che si esercita soprattutto attraverso l'approvazione del rendiconto generale dello Stato;
 - **Controllo** della **Corte dei Conti**, che ha natura **giurisdizionale** e riguarda gli atti di entrata e di spesa dell'Amministrazione, non valutando quindi il merito politico delle decisioni, ma la loro legittimità, cioè la conformità degli atti alla Legge di Bilancio.
- Tali controlli sono di **natura**:
 - **Preventiva**, ossia sugli atti che danno esecuzione al bilancio;
 - **A posteriori**, cioè sul rendiconto finale attraverso la parificazione del rendiconto, accompagnata da una relazione al Parlamento.

Prossima lezione

La spesa sanitaria
Capitolo 10, Rosen & Gayer