

Finanza Pubblica



Questo corso ha l'obiettivo di fornire le basi per la comprensione delle principali peculiarità della Finanza pubblica considerando gli aspetti che vanno dalla pubblica amministrazione alle politiche di bilancio e monetarie, ai vincoli europei al bilancio e alla sorveglianza fiscale, fino ad arrivare ad una panoramica sulle pensioni e sulla tassazione.

corso a cura di

CARLO COTTARELLI

Economista e Direttore Osservatorio CPI Università Cattolica

GIAMPAOLO GALLI

Economista e Vice Direttore Osservatorio CPI Università Cattolica

INDICE

1. Introduzione alla finanza pubblica
2. I conti pubblici
3. Sostenibilità fiscale e sostenibilità del debito pubblico
4. Interazione tra politica di bilancio e monetaria
5. Come si finanzia in pratica il governo
6. Crescita economica e politica di bilancio
7. Vincoli europei al bilancio dello Stato e meccanismi di sorveglianza fiscale
8. Il ruolo della spesa pubblica
9. Le pensioni
10. La tassazione

2. I conti pubblici

2.1 Gli aggregati istituzionali della finanza pubblica

Quando si parla di finanza pubblica, un primo aspetto da definire è l'aggregato istituzionale di riferimento. La **Tavola 2.1** riassume la classificazione. Esistono tre principali settori per cui dati di finanza pubblica vengono presentati e discussi nel dibattito politico.

Il primo è quello su cui si concentrano le discussioni annuali sulla legge di bilancio: si tratta del "settore statale" (o "*central government*" nella terminologia internazionale).

Il secondo, più ampio, comprende le cosiddette "amministrazioni pubbliche" (o "*general government*"). Questo settore viene monitorato a livello delle regole europee sui conti pubblici.

Infine, c'è il "settore pubblico" (o "*public sector*") che comprende anche le imprese pubbliche. Questo aggregato è utilizzato più che altro per fini statistici, ma raramente è oggetto di monitoraggio ai fini di politica economica, tranne in quei paesi, per esempio dell'America Latina, dove le imprese pubbliche sono state in passato fonti di squilibri di finanza pubblica.

Tavola 2.1: Aggregati istituzionali della finanza pubblica.

Settore pubblico				
Amministrazioni pubbliche				
Amministrazioni centrali		Amministrazioni locali	Enti di previdenza	Aziende pubbliche
Settore Statale	Altri enti			
Organi costituzionali	ISTAT	Regioni	INPS	Ferrovie spa
Ministeri	CNR	Province	INAIL	Poste Italiane spa
Altri	Altri	Comuni	Casse di prev.	Banca d'Italia
		Altri	Altri	Altri

2.2 I principali aggregati di finanza pubblica

Per ognuno dei settori sopra indicati, si possono definire importanti concetti di finanza pubblica in termini sia di flussi sia di consistenze.

2.2.1 I flussi

Cominciamo dai flussi. Nella sua rappresentazione più semplice, il bilancio in termini di flussi di un ente pubblico può rappresentarsi come: *ENTRATE-SPESE=SALDO DI BILANCIO*.

Visto che spesso le spese eccedono le entrate, questa identità viene scritta in un modo leggermente diverso ossia:

SPESE-ENTRATE=DEFICIT PUBBLICO (o “indebitamento netto”, un termine talvolta ingannevole perché potrebbe essere confuso con il termine “debito pubblico” che invece si riferisce a un concetto di consistenze, come indicato in seguito).

Tra le spese assume particolare rilevanza la differenza tra quelle per interessi sul debito pubblico e le altre spese, definite “primarie” nel senso che il debito e la conseguente spesa per interessi trae la propria origine da uno squilibrio tra spese primarie ed entrate, ossia dell’esistenza di un deficit primario:

$$\begin{aligned} SPESA\ PER\ INTERESSI + SPESA\ PRIMARIA - ENTRATE \\ = SPESA\ PER\ INTERESSI + DEFICIT\ PRIMARIO = DEFICIT\ PUBBLICO \end{aligned}$$

Il saldo primario del bilancio (surplus primario nel caso in cui le entrate eccedano le spese primarie o deficit primario nel caso opposto) è particolarmente importante perché si tratta della parte del bilancio che il governo può controllare in maniera più diretta. La spesa per interessi dipende infatti dalla consistenza del debito pubblico (che lo Stato non può modificare a meno di una sua ristrutturazione) e dai tassi di interesse a cui il debito è stato emesso (che sono solitamente determinati dall’interazione tra domanda e offerta di titoli pubblici, cioè dai mercati finanziari, anche se in certe circostanze lo Stato può influenzare tali tassi attraverso misure amministrative, quali l’acquisto obbligatorio di titoli di Stato da parte di certi settori).³

A scopo esemplificativo, la **Tavola 2.2**, tratta dal Documento di Economia e Finanza di aprile 2018, riporta un bilancio (o conto economico) consolidato delle amministrazioni pubbliche, con le entrate e le spese, suddivise in voci correnti oppure voci in conto capitale. Le prime riguardano il funzionamento ordinario degli enti, mentre le seconde includono la spesa per investimenti o per contributi agli investimenti.

Dal lato delle entrate, principalmente di natura corrente, si hanno le entrate tributarie, suddivise in imposte dirette (IRPEF, IRES, tasse sulle auto, ecc.) e le imposte indirette (IVA, IRAP, accise, ecc.), i contributi sociali effettivi (versamenti dei datori e dei lavoratori per pensioni, assicurazioni e assistenza) e altre entrate residuali (interessi attivi, dividendi, multe, vendite residuali); le entrate in conto capitale sono per lo più legate a trasferimenti e ad altre imposte.

Dal lato delle uscite correnti, invece, si hanno i redditi da lavoro dipendente (gli stipendi dei dipendenti pubblici), i consumi intermedi (acquisto di beni e servizi), le prestazioni sociali in denaro (che includono le pensioni, sussidi alla disoccupazione, ecc.), gli interessi passivi (pagati sul debito) e altre uscite correnti (ad esempio trasferimenti); dal lato delle

³ Per semplicità si assume che il settore pubblico in questione (lo Stato o il totale delle pubbliche amministrazioni, per esempio) non abbia entrate da interessi (in caso contrario il saldo primario dovrebbe escluderle in via di principio, anche se talvolta per semplicità questa correzione non viene effettuata).

uscite in conto capitale ci sono principalmente gli investimenti, i contributi agli investimenti (pagati a famiglie, imprese, enti pubblici) e altre spese in conto capitale.

Da notare che questa tavola è basata sulla classificazione “economica” della spesa, che riguarda la natura della spesa (per esempio la voce “acquisti di beni e servizi” raccoglie tutti gli acquisti effettuati dalle amministrazioni). Ugualmente importante, soprattutto per il bilancio dello Stato o delle pubbliche amministrazioni in aggregato, è la classificazione “per funzione” che riflette il settore specifico di spesa (spesa per la difesa, per la sanità, per l’istruzione, per affari economici, eccetera).

Infine nella tavola si riportano alcuni dei saldi discussi nella prima parte di questa nota.

Tavola 2.2: Conto economico delle Amministrazioni Pubbliche

	Risultati						Variazioni				Scostamenti dalle stime	
	In milioni			in % di PIL			Assolute		%		DEF -	
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2016/2015	2017/2016	NTI 2018	NTI 2017
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2016-2015	2017-2016	2016/2015	2017/2016	2017	2017
SPESE												
Redditi da lavoro dipendente	162.072	163.896	164.007	9,8	9,8	9,6	1.824	111	1,1	0,1	166.777	-2.770
Consumi intermedi	133.712	137.017	140.174	8,1	8,2	8,2	3.305	3.157	2,5	2,3	136.806	3.368
Prestazioni sociali in denaro	332.792	336.354	342.072	20,1	20,0	19,9	3.562	5.718	1,1	1,7	343.850	-1.778
Pensioni	258.897	260.869	264.033	15,7	15,5	15,4	1.972	3.164	0,8	1,2	264.610	-577
Altre prestazioni sociali	73.895	75.485	78.039	4,5	4,5	4,5	1.590	2.554	2,2	3,4	79.240	-1.201
Altre spese correnti	65.308	68.223	62.032	4,0	4,1	3,6	2.915	-6.191	4,5	-9,1	67.732	-5.700
Totale spese correnti netto interes	693.884	705.490	708.285	42,0	42,0	41,3	11.606	2.795	1,7	0,4	715.164	-6.879
Interessi passivi	68.018	66.440	65.641	4,1	4,0	3,8	-1.578	-799	-2,3	-1,2	65.866	-225
Totale spese correnti	761.902	771.930	773.926	46,1	45,9	45,1	10.028	1.996	1,3	0,3	781.030	-7.104
Investimenti fissi lordi	37.271	35.679	33.683	2,3	2,1	2,0	-1.592	-1.996	-4,3	-5,6	35.528	-1.845
Contributi agli investimenti	15.943	14.207	13.387	1,0	0,8	0,8	-1.736	-820	-10,9	-5,8	16.289	-2.902
Altre spese in conto capitale	16.058	7.635	18.603	1,0	0,5	1,1	-8.423	10.968	-52,5	143,7	10.702	7.901
Totale spese in conto capitale	69.272	57.521	65.673	4,2	3,4	3,8	-11.751	8.152	-17,0	14,2	62.520	3.153
Totale Spese	831.174	829.451	839.599	50,3	49,3	48,9	-1.723	10.148	-0,2	1,2	843.550	-3.951
ENTRATE												
Tributarie	494.671	496.726	502.621	29,9	29,6	29,3	2.055	5.895	0,4	1,2	504.487	-1.866
Imposte dirette	243.255	248.264	250.477	14,7	14,8	14,6	5.009	2.213	2,1	0,9	250.457	20
Imposte indirette	250.202	243.097	249.922	15,1	14,5	14,6	-7.105	6.825	-2,8	2,8	252.220	-2.298
Imposte in conto capitale	1.214	5.365	2.222	0,1	0,3	0,1	4.151	-3.143	341,9	-58,6	1.810	412
Contributi sociali	219.065	220.632	226.244	13,3	13,1	13,2	1.567	5.612	0,7	2,5	226.185	59
Contributi sociali effettivi	215.126	216.678	222.264	13,0	12,9	12,9	1.552	5.586	0,7	2,6	222.292	-28
Contributi sociali figurativi	3.939	3.954	3.980	0,2	0,2	0,2	15	26	0,4	0,7	3.893	87
Altre entrate correnti	69.232	69.013	68.460	4,2	4,1	4,0	-219	-553	-0,3	-0,8	72.461	-4.001
Totale entrate correnti	781.754	781.006	795.103	47,3	46,5	46,3	-748	14.097	-0,1	1,8	801.323	-6.220
Altre entrate in conto capitale	5.639	1.442	2.583	0,3	0,1	0,2	-4.197	1.141	-74,4	79,1	3.989	-1.406
Totale entrate	788.607	787.813	799.908	47,7	46,9	46,6	-794	12.095	-0,1	1,5	807.122	-7.214
Pressione fiscale	43,2	42,7	42,5				-0,5	-0,2			42,6	-0,1
Saldo corrente	19.852	9.076	21.177	1,2	0,5	1,2	-10.776	12.101	-54,3	133,3	20.293	884
Indebitamento netto	-42.567	-41.638	-39.691	-2,6	-2,5	-2,3	929	1.947	-2,2	-4,7	-36.428	-3.263
Saldo primario	25.451	24.802	25.950	1,5	1,5	1,5	-649	1.148	-2,5	4,6	29.438	-3.488
PIL nominale	1.652.622	1.680.948	1.716.935				28.326	35.987			1.716.475	460

Fonte: Documento di Economia e Finanza, aprile 2018, Tabella II.1-3.

2.2.2 Le consistenze

Gli enti pubblici hanno anche uno stato patrimoniale in cui si elencano attività e passività, in linea di principio sia finanziarie, sia reali. La disponibilità di informazioni sulle consistenze di attività e passività è però spesso limitata alla parte finanziaria (attività e

passività finanziarie) e solo pochi paesi producono informazioni relative anche alle attività reali (per le quali esistono complesse questioni relative per esempio alla valutazione di tali attività).

In pratica però, la posta di consistenza più frequentemente considerata è il debito pubblico, ossia l'insieme di passività emesse in passato dallo Stato per finanziare uno scoperto tra entrate e uscite. Si noti che il termine "debito pubblico" è spesso usato genericamente e non necessariamente con riferimento al debito del settore pubblico. Anzi con il termine debito pubblico si intende spesso il debito delle amministrazioni pubbliche (*general government*). Il debito pubblico è normalmente riportato in termini consolidati (cioè al netto, per esempio, dei titoli di Stato detenuti da altre parti delle amministrazioni pubbliche).

Normalmente il monitoraggio sul debito pubblico, compreso al fine del rispetto delle regole europee, si riferisce al debito lordo, cioè senza considerare le attività finanziarie, in riconoscimento del fatto che il grado di liquidità di certe attività finanziarie non è elevato (per esempio le partecipazioni nel capitale di istituzioni internazionali). Talvolta, nelle statistiche viene anche riportato però anche il debito al netto delle attività finanziarie più liquide (per esempio i depositi del governo presso il sistema bancario o la banca centrale).

2.3 I principali documenti di finanza pubblica

Dopo gli anni della crisi, a livello europeo si è cercato di armonizzare la produzione dei documenti di finanza pubblica per consentire un monitoraggio migliore e tempestivo per tutti gli Stati membri. Questa integrazione, tra le altre cose, ha stabilito una calendarizzazione per la pubblicazione dei documenti (come riportato nella [Tavola 2.3](#)) e ha disciplinato la redazione dei documenti di finanza pubblica, ovvero il Documento di Economia e Finanza (DEF), la Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF), il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), la Legge di Bilancio, il Disegno di legge di assestamento e il Rendiconto Generale dello Stato.⁴

⁴ La principale legge di riferimento è la n. 196/2009 con le successive modifiche della Legge 39/2011, che si inserisce nel quadro normativo composto dall'art. 81 della Costituzione (per l'approvazione annuale dei bilanci e del rendiconto consuntivo), dall'art. 117 della Costituzione (per armonizzare i bilanci pubblici e coordinare la finanza pubblica e del sistema tributario), dalla Legge costituzionale 1/2012 (che ha integrato le regole del fiscal compact nella costituzione).

Tavola 2.3: Principali fasi del ciclo di bilancio, con scadenze e relativi strumenti di programmazione

Ciclo di bilancio	LEGGE n. 196/2009 <i>come modificata dalla Legge n. 163/2016</i>
10-apr	Documento di Economia e Finanza (DEF)
entro il 30 giugno	Allegato al DEF sul monitoraggio degli effetti delle manovre adottate anche in corso dell'anno
27-set	Nota di Aggiornamento del DEF (NADEF)
15-ott	Documento Programmatico di Bilancio (DPB)
20-ott	Disegno di legge del bilancio dello Stato
31-dic	Rendiconto Generale dello Stato
30-giu	Disegno di legge di assestamento

Fonte: Legge n.196/2009.

Il “Documento di Economia e Finanza” (DEF) è il principale documento di programmazione dell’attività economica e finanziaria dello Stato. È costituito da tre sezioni:

1. la sezione I contiene il Programma di Stabilità, che include le informazioni richieste dalle regole europee del Patto di Stabilità e Crescita (obiettivi di politica economica, il quadro di finanza pubblica per i tre anni successivi, l’aggiornamento delle previsioni dei principali aggregati del conto economico delle PA e i tratti della manovra). Nella sezione I (e in generale nel DEF) è essenziale la distinzione tra quadro tendenziale e programmatico. Il primo si riferisce a quello che si prevede accadrà per i tre anni successivi a quello in corso, alle principali poste di bilancio a legislazione vigente, sulla base di un quadro macroeconomico coerente (inclusivo per esempio dell’andamento del Pil reale e dell’inflazione); il quadro programmatico include invece le previsioni di finanza pubblica, e dei corrispondenti andamenti macroeconomici, tenendo conto delle misure che il governo intende prendere. Il quadro programmatico contiene quindi gli obiettivi di finanza pubblica del governo.
2. la sezione II contiene prevalentemente l’analisi del conto economico e del conto di cassa delle PA nell’anno precedente e le previsioni tendenziali a legislazione vigente almeno per il triennio successivo.
3. la sezione III riporta lo schema del Programma Nazionale di Riforma, contenente lo stato di avanzamento delle riforme avviate, gli squilibri macroeconomici nazionali, i fattori che incidono sulla competitività, le priorità del Paese, le principali riforme da attuare e la previsione degli effetti delle riforme proposte in termini di crescita dell’economia, di rafforzamento della competitività del sistema economico e di aumento dell’occupazione.

Inoltre, entro il 30 giugno di ogni anno, il Ministero dell’Economia e delle Finanze (MEF) trasmette alle Camere un apposito “Allegato al DEF” per integrarlo, riportando i risultati

del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate che per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno. Sono indicati anche gli eventuali scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.

In seguito, viene redatta la “Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza” (NADEF), la quale contiene l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici per una loro diversa articolazione oppure per una revisione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica. La **Tavola 2.4**, tratta dalla NADEF 2018, riporta i principali indicatori di finanza pubblica espressi in percentuale di Pil, mettendo a confronto i quadri programmatici e tendenziali e gli aggiornamenti rispetto a quanto previsto nel DEF precedente.

Tavola 2.4: Indicatori di finanza pubblica (in percentuale di Pil).

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
QUADRO PROGRAMMATICO						
Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-1,8	-2,4	-2,1	-1,8
Saldo primario	1,4	1,4	1,8	1,3	1,7	2,1
Interessi	3,9	3,8	3,6	3,7	3,8	3,9
Indebitamento netto strutturale	-0,9	-1,1	-0,9	-1,7	-1,7	-1,7
Variazione strutturale	-0,9	-0,2	0,2	-0,8	0,0	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni)	131,4	131,2	130,9	130,0	128,1	126,7
Debito pubblico (netto sostegni)	127,9	127,8	127,6	126,8	125,0	123,8
Obiettivo per la regola del debito						122,9
Proventi da dismissioni	0,1	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0
QUADRO TENDENZIALE						
Indebitamento netto	-2,5	-2,4	-1,8	-1,2	-0,7	-0,5
Saldo primario	1,4	1,4	1,8	2,4	3,0	3,3
Interessi	3,9	3,8	3,6	3,6	3,7	3,8
Indebitamento netto strutturale	-0,8	-1,2	-1,1	-0,4	-0,1	-0,2
Variazione strutturale	-0,8	-0,4	0,2	0,6	0,3	-0,1
Debito pubblico (lordo sostegni)	131,4	131,2	130,9	129,2	126,7	124,6
Debito pubblico (netto sostegni)	127,9	127,8	127,6	126,0	123,6	121,6
MEMO: DEF (aprile 2018), quadro tendenziale						
Indebitamento netto	-2,5	-2,3	-1,6	-0,8	0,0	0,2
Saldo primario	1,5	1,5	1,9	2,7	3,4	3,7
Interessi	4,0	3,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Indebitamento netto strutturale	-0,9	-1,1	-1,0	-0,4	0,1	0,1
Variazione strutturale	-0,8	-0,2	0,1	0,6	0,5	0,0
Debito pubblico (lordo sostegni)	132,0	131,8	130,8	128,0	124,7	122,0
Debito pubblico (netto sostegni)	128,6	128,4	127,5	124,8	121,6	119,0
<i>PIL nominale tendenziale (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1689,7</i>	<i>1725,0</i>	<i>1767,6</i>	<i>1816,1</i>	<i>1866,7</i>	<i>1915,6</i>
<i>PIL nominale program.co (val. assoluti x 1000)</i>	<i>1689,7</i>	<i>1725,0</i>	<i>1767,6</i>	<i>1822,7</i>	<i>1887,0</i>	<i>1946,3</i>

Fonte: Nota di aggiornamento al DEF 2018, Tavola I.3.

Il “Documento Programmatico di Bilancio” (DPB) è invece un documento riassuntivo dei contenuti della manovra predisposta con il disegno di Legge di Bilancio, facendo particolare riferimento ai saldi di bilancio per le amministrazioni pubbliche, alle proiezioni e agli obiettivi di entrate e spesa, alle principali previsioni macroeconomiche e alle modalità con cui le riforme incidono sulle finanze pubbliche. Questo documento viene valutato dalla Commissione Europea e dall’Eurogruppo per il rispetto delle regole europee di finanza pubblica relative agli anni futuri.

Il “Disegno di Legge di Bilancio” o manovra triennale di finanza pubblica è un unico documento, suddiviso in due sezioni (legge di bilancio e legge di stabilità), contenente le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nella NADEF per il triennio di riferimento.

Entro il mese di giugno di ciascun anno, il MEF presenta un “Disegno di legge di assestamento” finalizzato ad adattare le previsioni di bilancio formulate a legislazione vigente. Il MEF è inoltre autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l’applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati dopo la presentazione della Legge di Bilancio.

Una volta concluso l’esercizio finanziario al 31 dicembre, il MEF redige il “Rendiconto Generale dello Stato”, un documento che mostra i risultati della gestione del Bilancio dello Stato nei 12 mesi precedenti.