delle imprese che affidano attività di ricerca e sviluppo ad università ed enti pubblici di ricerca.

La strategia per il triennio 2012-2014

Nei prossimi anni la strategia del Governo sarà indirizzata a un attento monitoraggio della finanza pubblica al fine di mantenere la sua evoluzione allineata al percorso di rientro che sarà indicato dalle nuove regole europee. Sulla base delle esperienze maturate nel passato da alcuni Stati, è stato sottolineato come fra gli elementi di successo di una strategia di risanamento fiscale vi sia la sua composizione e, al contempo, come le correzioni basate sulla spesa, in particolare nella componente corrente, abbiano maggiori probabilità di determinare un miglioramento duraturo delle finanze pubbliche e produrre un impatto negativo sulla crescita meno significativo nel breve periodo, con vantaggi di medio-lungo termine.

Le ulteriori misure che saranno assunte a garanzia di un risanamento finanziario duraturo saranno pertanto orientate a ridurre la spesa primaria, senza tuttavia sacrificare la spesa necessaria a favorire la crescita economica. Il Governo è impegnato a mantenere la crescita della spesa pubblica al di sotto del tasso di crescita del PIL nel medio termine, congruentemente con la raccomandazione che richiede agli Stati europei di attuare una politica di bilancio prudente.

Sulla base delle stime a legislazione vigente formulate nel presente Aggiornamento, si prevede che la spesa primaria complessiva si sviluppi secondo una crescita media annua pari nel triennio all'1,7 per cento, al di sotto di quella nominale del PIL quantificata su un orizzonte temporale di dieci anni dal 2005 al 2014 pari al 2,1 per cento all'anno[4]. Gli ulteriori interventi che il Governo intende assumere continueranno ad essere concentrati sul lato della spesa, con una riduzione prevista dell'aggregato della spesa primaria complessiva di oltre quattro punti percentuali sul PIL.

Dal lato delle entrate, gli interventi sono estremamente contenuti e consentono il mantenimento dell'incidenza del gettito sul livello realizzato nel 2010. La lieve riduzione prevista per il triennio 2012-2014 sconta una ricomposizione del gettito verso una riforma dei sistemi di imposizione in direzione meno distorsiva, razionalizzando le *tax expenditures*. Inoltre, in continuità con le tendenze evidenziatesi negli anni recenti, le previsioni scontano un ampliamento delle basi imponibili delle imposte, ripartendo il peso del prelievo su un maggior numero di contribuenti e riducendo la possibilità di ricorso a comportamenti elusivi o evasivi motivati dall'eccessivo carico fiscale.

[4] Un analogo calcolo effettuato sulla base dei dati storici dal 2001 al 2010 evidenzia una crescita media annua del PIL pari al 2,2 per cento.

TAVOLA VI.3: QUADRO PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2012-2014 (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SCENARIO TENDENZIALE							
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	2,7	2,9
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,6
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-2,7	-2,6
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	118,1	116,3
SCENARIO PROGRAMMATICO							
Manovra cumulata netta sul saldo primario						1,2	2,3
Avanzo primario	2,5	-0,7	-0,1	0,9	2,4	3,9	5,2
Interessi	5,2	4,6	4,5	4,8	5,1	5,4	5,5
Indebitamento netto	-2,7	-5,4	-4,6	-3,9	-2,7	-1,5	-0,2
Debito pubblico	106,3	116,1	119,0	120,0	119,4	116,9	112,8

Alla strategia del risanamento finanziario si affiancherà un'azione di riforma, destinata a superare gli ostacoli alla crescita e a innescare effetti sinergici nel percorso di rientro. L'impatto positivo sulla crescita determinata dall'attuazione delle riforme delineate nel Programma Nazionale di Riforma presentato contestualmente all'Aggiornamento del Programma di Stabilità, troverà a sua volta riflesso nell'evoluzione della finanza pubblica, coadiuvando il graduale processo di risanamento finanziario (in proposito si vedano i paragrafi 2.3 e 3.5).

VII. ASPETTI ISTITUZIONALI DELLE FINANZE PUBBLICHE

L'attenzione alla *fiscal governance* è progressivamente cresciuta a seguito dell'adozione del Patto di Stabilità e Crescita nell'area dell'unione monetaria. L'adozione del Patto ha indotto molti paesi a rafforzare le regole e le istituzioni nazionali atte a disciplinare la conduzione della politica fiscale al fine di garantire il rispetto dei vincoli sull'indebitamento netto e sul rapporto debito/PIL[1].

Il Consiglio Europeo del 24-25 marzo del 2011, adottando formalmente le conclusioni dei capi di stato o di governo dell'area dell'euro[2], ha ribadito l'impegno dei paesi membri a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'UE fissate nel Patto di Stabilità e Crescita. Gli Stati membri mantengono la facoltà di scegliere la forma della regola e lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere, ma faranno sì che la regola abbia una natura vincolante, sostenibile e sufficientemente forte a garanzia della disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale.

In Italia, miglioramenti alle regole e alle procedure di bilancio sono stati già apportati con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica[3]. Con tale legge nel 2009 sono state poste le basi normative per perseguire una disciplina fiscale più rigorosa, mediante l'introduzione del principio della programmazione di bilancio orientata al medio-lungo periodo e una pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse. La legge di riforma di contabilità e finanza pubblica fornisce la cornice normativa che consente alle regole fiscali numeriche già esistenti di operare più efficacemente. Le stesse regole sono state ulteriormente rafforzate con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica approvate dal Parlamento[4].

VII.1 REGOLE DI BILANCIO

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) costituisce la regola cardine dell'assetto istituzionale di *fiscal governance* italiano. Ad esso si affiancano ulteriori regole fiscali a garanzia della disciplina di bilancio volte a conseguire una corretta programmazione della spesa pubblica sanitaria e a controllare la crescita della spesa farmaceutica.

Il Patto di Stabilità Interno[5] determina le modalità attraverso cui gli Enti locali e le Regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, definendo i

---

[1] In accordo con la definizione accreditata in sede europea, le regole fiscali nazionali sono norme permanenti espresse attraverso indicatori sintetici di *performance* fiscale. Le stesse puntano al raggiungimento di specifici obiettivi definiti in termini di saldi di bilancio, di spese ed entrate pubbliche, o delle loro maggiori componenti, nonché relativi al debito pubblico.

[2] Le conclusioni dei capi di stato e di governo, confluite nel „Patto per l''euro'' sono finalizzate ad istituire un coordinamento più stretto delle politiche economiche nell''area dell''euro, migliorare la competitività e aumentare la convergenza.

[3] L.n.196/2009.

[4] Proposta di legge recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall''Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri''.

[5] Il Patto è stato introdotto dall''art. 28 del collegato alla Legge Finanziaria per il 1999. Il PSI è stato oggetto di progressive riforme nel corso degli anni, fino ad arrivare a una sostanziale nuova stesura della normativa nel 2008 in concomitanza con l''introduzione del piano triennale di correzione dei conti pubblici per il periodo 2009-11(del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni nella L. n. 133/ 2008, art.77 bis). In tale occasione sono stati previsti strumenti premianti per gli enti virtuosi basati su due indicatori economici

vincoli specifici che gli enti sono tenuti a rispettare, congiuntamente a obblighi di informazione, comunicazione e certificazione nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e a un sistema sanzionatorio in caso di inadempienza. Esso si affianca al più generale principio di carattere permanente richiamato nell'articolo 119 della Costituzione, che consente alle Amministrazioni locali il ricorso all'indebitamento esclusivamente per il finanziamento degli investimenti[6].

Il Patto prevede una regola definita in termini di saldo di bilancio per i Comuni e le Province con una popolazione superiore a 5.000 abitanti, e un vincolo alla crescita nominale della spesa finale per le Regioni. La spesa considerata è quella complessiva, corrente e in conto capitale, al netto delle spese per concessioni di crediti e della spesa sanitaria[7].

Con la manovra finanziaria per il triennio 2011-2013[8] è stata riformulata la disciplina del PSI per gli Enti locali. Le nuove regole introducono un principio generale riguardante l'obiettivo strutturale del PSI definito come pareggio del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista. Alla regola di carattere generale si affianca una regola specifica che dispone l'obbligo per gli enti locali di conseguire, per ciascun esercizio del triennio, un saldo di bilancio di entità proporzionale all'ammontare delle spese correnti registrato in media nel triennio 2006-2008. Tale ammontare viene calcolato moltiplicando la spesa corrente media registrata nel periodo 2006-2008, espressa in termini di impegni, per una percentuale fissata per ogni anno del triennio 2011-2013 e sottraendo all'importo ottenuto l'ammontare della riduzione dei trasferimenti. Rispetto alla disciplina vigente, il saldo programmatico viene dunque parametrato non più al saldo degli anni precedenti bensì alla spesa corrente, riferita a un intervallo temporale triennale. Poiché il nuovo meccanismo di calcolo determina una variazione sostanziale dell'obiettivo da conseguire rispetto al metodo precedente, per il solo esercizio 2011 è prevista una correzione. Si è poi proceduto a una razionalizzazione delle deroghe, con l'esclusione dal saldo finanziario di alcune voci di entrata e di spesa tra le quali quelle connesse a calamità naturali e agli interventi realizzati direttamente dagli enti locali per lo svolgimento di grandi eventi. Ulteriori deroghe sono previste per i comuni dissestati della Provincia dell'Aquila, per il Comune di Parma e per il Comune di Milano.

A rafforzamento del processo di consolidamento e riduzione del rapporto debito pubblico sul PIL, come già previsto dalla normativa vigente, è stato confermato il meccanismo di controllo della crescita nominale del debito pubblico per gli enti locali. Gli enti locali non possono aumentare la consistenza del proprio debito in essere al 31 dicembre dell'anno precedente, qualora la spesa per interessi superi il limite del 12 per cento per l'anno 2011, del 10 per cento per l'anno 2012 e dell'8 per cento a decorrere

---

sul grado di rigidità strutturale e indice di autonomia finanziaria, e meccanismi sanzionatori più incisivi in caso di inadempimento. Modifiche più recenti, introdotte a seguito della crisi, hanno sostanzialmente previsto esclusioni di voci di entrata e di spesa dal computo degli obiettivi per facilitare soprattutto la realizzazione di investimenti pubblici a livello locale e per fronteggiare eventi eccezionali.

[6] Il principio del rispetto del pareggio di bilancio corrente per gli enti locali è stato costituzionalizzato con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001.

[7] Dal 2008 gli obiettivi di enti locali e Regioni sono calcolati in termini di competenza mista. Secondo tale criterio, introdotto con la Legge Finanziaria per il 2008, il saldo finanziario è determinato dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza tra accertamenti e impegni per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di debiti.

[8] L. n. 220/2010 (Legge di Stabilità per il 2011).

dall'anno 2013 delle entrate relative ai primi tre titoli dell'entrata del rendiconto del penultimo anno precedente quello cui viene prevista l'assunzione dei mutui[9].

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, per gli obiettivi di risparmio continua ad applicarsi la regola del controllo della spesa finale introdotta a partire dal 2002, ma a differenza del triennio precedente tali obiettivi sono fissati in misura distinta per le spese in termini di competenza e per le spese in termini di cassa. In ogni caso il complesso delle spese finali di competenza e di cassa per ciascuno degli anni 2011-2013 non può essere superiore alla media delle corrispondenti spese finali del triennio 2007-2009 ridotta di una percentuale predefinita. Restano escluse dal computo le spese per la sanità, soggette a disciplina specifica, le spese per la concessione di crediti, le spese correnti e in conto capitale per interventi cofinanziati dall'Unione Europea, relativamente ai finanziamenti comunitari.

Oltre al Patto di Stabilità Interno, tra le regole a carico delle regioni si segnala il 'Patto per la Salute' volto a conseguire una corretta programmazione della spesa sanitaria pubblica, esclusa dalla disciplina del Patto di Stabilità Interno.

Il Patto per la Salute determina l'ammontare delle risorse da destinare al Servizio Sanitario Nazionale ed è finalizzato a migliorare la qualità dei servizi e delle prestazioni garantendo l'unitarietà del sistema. In linea con la riforma federalista della sanità pubblica, il Patto ha confermato il passaggio graduale verso un modello di 'governo condiviso' tra amministrazione centrale e locale.

La Legge di Stabilità 2011, incrementa di 347,5 milioni il livello di finanziamento del SSN cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2011[10]. Con riferimento ai soli risultati d'esercizio 2010 la legge consente alle Regioni, per le quali si è verificato il mancato raggiungimento degli obiettivi programmati di risanamento e riequilibrio economico-finanziario contenuti nel piano di rientro, di provvedere alla copertura del disavanzo sanitario mediante risorse del bilancio regionale a condizione che le relative misure di copertura siano state introdotte entro il 31 dicembre 2010. Inoltre, impone il divieto di intraprendere o proseguire fino al 31 dicembre 2011 azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle Regioni sottoposte ai piani di rientro e già commissariate alla data di entrata in vigore del D.L. n. 78/2010. Dispone poi che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sui pagamenti che le Regioni sottoposte a piani di rientro e commissariate trasferiscono alle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, se effettuati prima del 31 maggio 2010, non producano effetti dal 31 maggio 2010 al 31 dicembre 2011. Gli enti del Servizio Sanitario Regionale e i tesorieri possono disporre, durante il periodo sopra indicato e per finalità istituzionali, delle somme che sono state loro precedentemente trasferite. Viene consentita una deroga al blocco automatico del *turn-over* del personale sanitario nella misura del 10 per cento, a condizione che entro il 31 ottobre 2010 i Tavoli tecnici abbiano verificato il rispetto parziale degli obiettivi previsti nel piano di rientro dal *deficit* sanitario presentato dalla regione interessata.

---

[9] L. 26 febbraio 2011, n. 10.

[10] L'incremento corrisponde ad una quota, limitata ai primi 5 mesi del 2011, del finanziamento che lo Stato si è impegnato ad assicurare alle Regioni nel nuovo Patto della Salute del dicembre 2009, rinviando a successivi provvedimenti il reperimento della restante quota di risorse.

Per quanto riguarda la spesa farmaceutica restano confermati i tetti rispetto alla spesa sanitaria pubblica previsti dalla normativa vigente[11].

Ulteriori interventi nel campo delle regole fiscali sono stati disposti con le recenti modifiche apportate alla legge di contabilità e finanza pubblica, in corso di approvazione[12].

Gli interventi prevedono l'ampliamento del perimetro di applicazione dei limiti alla spesa del bilancio dello Stato (si veda l'apposito riquadro) e l'introduzione di una disciplina più stringente per nuove limitazioni all'utilizzo delle eventuali maggiori risorse non previste per la copertura di nuovi o maggiori oneri.

In particolare, con riferimento al bilancio dello Stato, si prevede che il miglioramento del risparmio pubblico non possa più concorrere al finanziamento delle maggiori spese correnti disposte con la Legge di Stabilità. Le maggiori risorse saranno quindi destinate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica o, in alternativa, potranno essere impiegate unicamente per la sola riduzione della pressione fiscale, purché rimanga assicurato il mantenimento del valore positivo del predetto risparmio pubblico.

Allo stesso modo si dispone, inoltre, che le maggiori entrate eventualmente conseguite nel corso dell'anno in misura superiore a quelle previste non possano più essere utilizzate per la copertura degli oneri associati alle leggi ordinarie. In questo caso, le maggiori risorse andranno invece a miglioramento dei saldi di bilancio e, per questa via, contribuiranno alla riduzione del debito pubblico.

ADEGUAMENTO DEL CICLO DI BILANCIO AL SEMESTRE EUROPEO

Il rafforzamento delle procedure volte ad assicurare il coordinamento ex ante *delle politiche di bilancio a livello dell'Unione Europea, previsto con l'introduzione del cosiddetto 'Semestre europeo', nonché la revisione dei contenuti e dei tempi di presentazione dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, hanno reso necessaria l'adozione di modifiche alla recente legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196/2009)[13]. La proposta di legge,*

[11] Con il D.L.n.78 del 2009 cvt. nella L. 122/2009 il tetto di spesa per l'"assistenza farmaceutica territoriale a livello nazionale e regionale, comprensivo della quota di compartecipazione a carico degli assistiti, è stato ridotto dal 14,0 al 13,3 per cento, mentre il tetto di spesa per la spesa farmaceutica ospedaliera a livello di ogni singola regione è rimasto immutato al 2,4 per cento.

[12] Disegno di legge AC. 3921-B.

[13] Il rafforzamento della *governance* economica europea si completa con le misure previste in alcuni provvedimenti legislativi, attualmente in esame presso le istituzioni comunitarie volti ad aumentare il rigore nell'"applicazione del Patto di Stabilità e Crescita e l'"efficacia della sorveglianza macroeconomica. Si veda in proposito la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'"accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522), la proposta di regolamento di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526), la proposta di regolamento relativo all'"effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'"area dell'"euro (COM(2010)524), la proposta di direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010)523), la proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527) e la proposta di regolamento sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'"area dell'"euro (COM(2010)525).

recentemente approvata[14]*, adegua il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria nazionale alle regole adottate dalle istituzioni comunitarie.*

In linea con il nuovo calendario europeo, l'intero processo di programmazione nazionale viene anticipato alla prima parte dell'anno. Il termine di presentazione alle Camere del nuovo documento di programmazione (sostitutivo della Decisione di Finanza Pubblica), rinominato Documento di Economia e Finanza (DEF), è anticipato dal 15 settembre al 10 aprile. Ciò consente alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l'invio dei documenti alle autorità comunitarie entro il 30 aprile. Si conferma, così, il coinvolgimento del Parlamento nel processo di programmazione già previsto con la previgente disciplina di contabilità e finanza pubblica. Allo stesso modo il provvedimento assicura il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica prevedendo che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica si esprima sul documento programmatico entro il 30 aprile.

Nel nuovo schema il DEF è articolato in tre sezioni.

La prima contiene lo schema del Programma di Stabilità predisposto secondo gli elementi e le informazioni richieste dal nuovo Codice di Condotta. In particolare, nel provvedimento approvato sono espressamente richiamati i principali contenuti previsti per il documento, mentre per tutte le altre informazioni non esplicitamente menzionate è formulato un apposito rinvio alla normativa comunitaria. Si realizza così la piena coerenza, anche nei contenuti, della programmazione nazionale con quella comunitaria. Lo stesso provvedimento mantiene, inoltre, alcuni elementi informativi già previsti dall'attuale normativa nazionale e non espressamente richiesti da quella comunitaria come ad esempio la ripartizione per sotto-settore istituzionale degli obiettivi di debito pubblico e la definizione delle previsioni e degli obiettivi dei saldi di cassa, anch'essi articolati per i sotto-settori delle Amministrazioni pubbliche. Si tratta di dati utili per la programmazione e per il controllo dell'evoluzione del debito pubblico, parametro al quale è attribuita maggiore attenzione nell'ambito delle recenti proposte di modifica dei regolamenti comunitari.

Nella seconda sezione del DEF sono riportati i dati e le informazioni che secondo la disciplina definita dalla Legge n.196/2009 costituivano il contenuto della Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica e della Decisione di Finanza Pubblica, ivi inclusa la relativa Nota metodologica. Tali informazioni riguardano i dati di consuntivo dell'anno precedente e gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nei precedenti documenti programmatici, nonché le previsioni di finanza pubblica almeno per il triennio successivo

La terza sezione reca lo schema del Programma Nazionale di Riforma, predisposto secondo i termini e i contenuti stabiliti dalla normativa comunitaria. Il documento indica le priorità del paese e le principali riforme strutturali da attuare in un quadro di compatibilità finanziaria con gli obiettivi di bilancio e i prevedibili effetti in termini di crescita dell'economia, riportando l'analisi degli eventuali squilibri macroeconomici nonché dei fattori che determinano la competitività del paese e lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

L'anticipo della presentazione del documento di programmazione rende necessaria la previsione di una Nota di aggiornamento nel mese di settembre per aggiornare le stime macroeconomiche e di finanza pubblica in relazione alle maggiori informazioni disponibili. La Nota rappresenta anche lo strumento per aggiornare gli obiettivi programmatici precedentemente fissati con il documento di programmazione allo scopo di definire una diversa articolazione degli stessi tra i sotto-settori del conto economico delle Amministrazioni pubbliche ovvero per recepire le eventuali raccomandazioni

[14] Disegno di legge AC 3921-B, "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

formulate dalla Consiglio dell'Unione Europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma.
La modifica alla legge di contabilità e finanza pubblica costituisce anche l'occasione per la previsione di alcune disposizioni volte a rafforzare la disciplina fiscale in linea con le indicazioni formulate dalle istituzioni comunitarie. Il divieto di utilizzare eventuali maggiori entrate, rispetto alle previsioni, per la copertura di oneri relativi a nuove leggi, come anche la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico, qualora positivo, unicamente per la copertura finanziaria di riduzioni di entrata disposte dalla Legge di Stabilità, permettono di indirizzare le maggiori risorse non previste alla riduzione del deficit *e del debito.*

APPLICAZIONE DI TETTI ALLA SPESA COMPLESSIVA

L'attenzione verso l'adozione di regole fiscali quantitative ha trovato crescente interesse nelle esperienze dei principali paesi industrializzati. Le motivazioni che emergono nel dibattito e nella letteratura sulla materia fanno riferimento principalmente agli effetti che tali regole producono in termini di rafforzamento della cosiddetta 'disciplina fiscale'. In questo ambito rientrano le regole fiscali sulla spesa. Queste intervengono generalmente attraverso la fissazione di limiti quantitativi alla dimensione delle spese complessive, o ad una parte di esse, e si inseriscono in uno schema di programmazione e di bilancio articolato secondo procedure di tipo top-down. *Tali procedure prevedono che la fase di programmazione e il processo di bilancio siano sostanzialmente organizzati secondo un percorso in cui la decisione sulla dimensione degli aggregati rilevanti del bilancio è assunta in una fase precedente rispetto alla allocazione delle grandezze finanziarie che compongono gli stessi aggregati. Ciò comporta che il bilancio sia progressivamente definito attraverso un processo 'a cascata' in cui, in relazione alle compatibilità finanziarie stabilite con la programmazione economica e finanziaria, siano prima stabiliti i saldi obiettivo (ma la decisione potrebbe riguardare anche alcuni grandi voci del bilancio come ad esempio il totale delle entrate o delle spese) e solo successivamente la ripartizione del bilancio nelle voci che compongono il saldo. Elemento essenziale di questo modello è che, in ciascuna fase, la decisione assunta acquisisce carattere vincolante per quella successiva e rappresenta il vincolo di bilancio entro il quale dettagliare ulteriormente l'allocazione delle risorse.*
In questo solco si pone la decisione assunta dall'Italia di prevedere, con la legge di riforma della contabilità e finanza pubblica[15], l'adozione di una apposita delega per l'introduzione di limiti alle spese del bilancio dello Stato[16]. Alle stesse motivazioni si riconduce la proposta di Direttiva della Commissione Europea[17] di prevedere, tra gli elementi che caratterizzano e disciplinano il fiscal framework *di ciascun paese, un sistema di regole fiscali numeriche definite in coerenza con gli obiettivi più generali di finanza pubblica e con l'obiettivo ultimo di limitare il ricorso a politiche pro-cicliche, soprattutto nei periodi più favorevoli.*
In linea con queste indicazioni e con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente l'applicazione di limiti alla spesa per il bilancio dello Stato prevista dalla riforma della contabilità e finanza pubblica, la legge recentemente approvata dal Parlamento ha ampliato l'ambito di riferimento a cui dovrà essere riferita l'applicazione dei predetti limiti. In particolare, tale aggregato, che inizialmente escludeva le

[15] L. n. 196/2009.
[16] Art. 40, c.2, lett. h) e i).
[17] COM (2010) 523.

cosiddette 'spese non rimodulabili'[18]*, è ora riferito all'intero complesso delle uscite del bilancio dello Stato. Naturalmente, come accade in tutti i paesi che già adottano questo sistema di regole, la loro determinazione dovrà tenere conto degli aspetti peculiari di ciascuna tipologia di spesa. Ciò al fine di rendere credibile e sostenibile la definizione degli stessi limiti.*

La fissazione di tetti quantitativi alle spese dovrà inoltre tenere conto del carattere ciclico di queste voci di spesa, oltre a prevedere un adeguato sistema di monitoraggio della loro evoluzione e un opportuno sistema di incentivi/sanzioni che rafforzino la cogenza del vincolo stesso.

L'adozione di queste regole consentirà di rafforzare l'attenzione sugli aspetti allocativi del bilancio in un contesto, come quello in cui si trova il nostro Paese, in cui il vincolo finanziario risulta particolarmente stringente, soprattutto se valutato in relazione alla dimensione del debito pubblico e allo sforzo di risanamento finanziario che l'Italia si dovrà impegnare a perseguire nel corso dei prossimi anni. L'allocazione delle risorse avverrà infatti in uno schema in cui sarà maggiormente evidente la necessità di attuare scelte tra loro alternative, dati gli obiettivi di finanza pubblica fissati per rispettare gli impegni europei e il proposito di non incrementare la pressione fiscale.

L'applicazione di un sistema di limiti alla spesa richiede inoltre che siano adeguatamente approfondite le modalità inerenti la loro attuazione. Ciò consentirà di superare le difficoltà tecniche legate, ad esempio, alla necessità di raccordare la fissazione degli obiettivi in termini di indebitamento netto, definito secondo i criteri della contabilità nazionale, con la definizione di un limite ad un aggregato di spesa quantificato secondo i principi propri del bilancio dello Stato che risponde invece a criteri di contabilità pubblica. Questa ed altre questioni potranno più propriamente essere affrontate ed approfondite nell'ambito dei decreti legislativi di attuazione della delega prevista dalla Legge 196/2009.

[18] Definite dall"art. 21, c. 6 della Legge 196/2009 come "quelle per le quali l"amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione.".

PAGINA BIANCA

Sezione II

Analisi e tendenze della finanza pubblica

PAGINA BIANCA

INDICE DELLA SEZIONE II

INTRODUZIONE ..... *Pag.* 115

I. SINTESI DEL QUADRO MACROECONOMICO ..... » 116

II. CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE ..... » 119

II.1 I risultati del 2010

II.2 Previsioni tendenziali

II.3 Politiche invariate

Riquadro: Previsioni 2011-2014 a politiche invariate

III. ANALISI DEI PRINCIPALI SETTORI DI SPESA ..... » 142

III.1 Pubblico impiego

Risultati

Previsioni

III.2 Prestazioni sociali in denaro

Risultati

Previsioni

Riquadro: Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano

III.3 Sanità

Risultati

Previsioni

IV. CONTO DI CASSA DEL SETTORE PUBBLICO ..... » 154

IV.1 I risultati del 2010

Settore pubblico

Amministrazioni centrali

Amministrazioni locali

Enti di previdenza e assistenza sociale

IV.2 Previsioni tendenziali 2011-2014

V. Debito ..... *Pag.* 179

V.1 La consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche e del settore statale

Scadenze dei titoli di Stato

Emissioni e consistenze dei titoli di Stato

Emissioni sui mercati esteri

Operazioni di concambio e riacquisti per mezzo del Fondo ammortamento

Evoluzione dei rendimenti

Altre passività del settore statale

Appendici ..... » 203

Appendice A: Bilancio dello Stato ..... » 204

A.1 Risultati di sintesi

A.2 Analisi degli incassi

A.3 Entrate tributarie

A.4 Entrate non tributarie

A.5 Analisi dei pagamenti

A.6 Raffronto tra risultati e stime 2010

Appendice B: Quadri di costruzione dei conti consolidati di cassa del settore pubblico 2009-2010 ..... » 235

INDICE DELLE TABELLE

Tabella I-1 Quadro macroeconomico
Tabella II.1-1 Entrate tributarie della P.A. (in milioni)
Tabella II.1-2 Entrate tributarie della P.A. per tipologia di imposta (in milioni)
Tabella II.1-3 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche
Tabella II.1-4 Conto economico delle Amministrazioni Centrali
Tabella II.1-5 Conto economico delle Amministrazioni Locali
Tabella II.1-6 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale
Tabella II.2-1 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (valori in milioni)
Tabella II.2-2 Conto economico delle Amministrazioni pubbliche (in % del PIL)
Tabella II.2-3 Conto economico delle Amministrazioni centrali (valori in milioni)
Tabella II.2-4 Conto economico delle Amministrazioni centrali (in % del PIL)
Tabella II.2-5 Conto economico delle Amministrazioni locali (valori in milioni)
Tabella II.2-6 Conto economico delle Amministrazioni locali (in % del PIL)
Tabella II.2-7 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (valori in milioni)
Tabella II.2-8 Conto economico degli Enti di previdenza e assistenza sociale (in % del PIL)
Tabella II.2-9 Elenco delle misure considerate " One-off "
Tabella III.2-1 Spesa per prestazioni sociali in denaro, 2007 - 2010
Tabella III.2-2 Previsioni della spesa per prestazioni sociali in denaro, 2011 - 2014
Tabella III.3-1 Spesa sanitaria 2007 – 2010
Tabella III.3-2 Previsione della spesa sanitaria 2011 – 2014
Tabella IV.1-1 Conto di cassa del settore pubblico. Scostamenti rispetto alla DFP e all'anno precedente
Tabella IV.1-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni centrali
Tabella IV.1-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni locali
Tabella IV.1-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza
Tabella IV.2-1 Conto consolidato di cassa del Settore Pubblico
Tabella IV.2-2 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Centrali
Tabella IV.2-3 Conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Locali
Tabella IV.2-4 Conto consolidato di cassa degli Enti di previdenza e assistenza sociale
Tabella IV.2-5 Saldo di cassa del Settore Statale (valore in milioni)
Tabella IV.2-6 Risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate e fondi nazionali addizionali (valore in milioni)
Tabella V.1-1 Titoli di Stato in scadenza al netto delle operazioni di concambio (milioni)
Tabella V.1-2 Emissioni lorde di Titoli di Stato escluse le operazioni di concambio (milioni)
Tabella V.1-3 Le operazioni di riacquisto per mezzo del Fondo Ammortamento
Tabella V.1-4 Operazioni di concambio 2010 (milioni)
Tabella V.1-5 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – Titoli con durata fino a due anni (in milioni)
Tabella V.1-6 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – Titoli con durata fino a due anni (in milioni)
Tabella V.1-7 Debito: emissioni lorde sul mercato al valore nominale – riaperture titoli off the run (in milioni)
Tabella V.1-8 Debito: vita residua media ponderata dei titoli di stato (valori espressi in mesi)
Tabella V.1-9 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di stato (medie ponderate mensili)
Tabella V.1-10 Debito: rendimenti composti lordi dei titoli di stato – riaperture titoli off the run (medie ponderate mensili)
Tabella V.1-11 Consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (milioni di euro)

Tabella V.1-12 Differenze in valore assoluto della consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (milioni di euro)

Tabella V.1-13 Consistenza del debito del settore statale al 31.12.2010 (valori percentuali)

A-1 Bilancio dello Stato: Risultati di sintesi Dicembre 2008-2010

A-2 Bilancio dello Stato: Incassi realizzati a tutto Dicembre 2008-2010

A-3 Bilancio dello Stato: Incassi rettificati realizzati a tutto Dicembre 2008, 2009 e 2010 (in milioni)

A-4 Bilancio dello Stato: Analisi delle principali imposte dirette (in milioni)

A-5 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi per l'IVA

A-6 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi delle principali imposte indirette

A-7 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel triennio 2008 – 2010 (in milioni)

A-8 Bilancio dello Stato: raffronto tra i risultati e le stime di cassa per l'anno 2010 (in milioni)

A-9 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle previsioni iniziali di competenza e delle relative disponibilità - Anno 2011

A-10 Bilancio dello Stato: Regolazioni contabili debitorie

A-11 Bilancio dello Stato: Effetti sulle entrate della manovra finanziaria per l'anno 2011

A-12 Bilancio dello Stato: Manovra di finanza pubblica per il 2011 (in milioni)

A-13 Bilancio dello Stato: Quadro di sintesi delle autorizzazioni e delle stime degli incassi e dei pagamenti anno 2011

A-14 Bilancio dello Stato: quadro di sintesi delle gestioni di cassa 2010 (risultati) e 2011 (stime)

A-15 Bilancio dello Stato: Analisi degli incassi realizzati nel 2010 e stimati per il 2011 (in milioni)

A-16 Bilancio dello Stato: Analisi dei pagamenti effettuati nel 2010 e stimati per il 2011

A-17 Cat. I – Redditi da lavoro dipendente

A-18 Cat. II – Consumi intermedi

A-19 Cat. III – IRAP

A-20 Cat. IV – Trasferimenti correnti

A-21 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Centrali

A-22 Trasferimenti correnti ad Amministrazioni locali

A-23 Trasferimenti a Enti di previdenza e assistenza sociale

A-24 Trasferimenti correnti a Famiglie e ISP

A-25 Trasferimenti correnti a Imprese

A-26 Trasferimenti correnti all'Estero

A-27 Risorse proprie CEE

A-28 Interessi passivi e redditi da capitale

A-29 Poste correttive e compensative delle Entrate

A-30 Ammortamenti

A-31 Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni

A-32 Trasferimenti in conto capitale

A-33 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche Centrali

A-34 Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche Locali

A-35 Contributi agli investimenti a Enti di previdenza e assistenza

A-36 Contributi agli investimenti ad Imprese

A-37 Contributi agli investimenti ad Estero

A-38 Altri trasferimenti in conto capitale

A-39 Acquisizione di attività finanziarie

B-1 Settore Pubblico: Quadro di costruzione 2009 (1/2)