

Commissioni riunite

V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione)
e 5^a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)

**Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame
della proposta di legge C. 3921 di riforma
della *Legge di contabilità e finanza pubblica***

Audizione del Capo del Servizio Studi
di Struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia
Daniele Franco

Camera dei Deputati
18 gennaio 2011

La proposta di modifica della Legge di contabilità e finanza pubblica mira principalmente ad allineare i tempi e gli strumenti della programmazione di bilancio nazionale al semestre europeo, che rafforza il coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri della UE.

Le nuove scadenze della programmazione prevedono un ampliamento dell'intervallo tra la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica (in aprile) e la concreta definizione della manovra di bilancio (in ottobre). L'esperienza degli ultimi due decenni indica che le previsioni macroeconomiche possono cambiare in misura significativa in tale arco temporale; appare opportuno definire anticipatamente linee guida per le conseguenti revisioni da apportare agli obiettivi di bilancio.

L'anticipo delle grandi linee della manovra richiede un miglioramento dell'informazione statistico-contabile disponibile in primavera, soprattutto con riferimento ai dati relativi agli enti decentrati.

In passato si sono registrati scostamenti anche ampi rispetto agli obiettivi di medio termine fissati nei documenti di programmazione. Vi hanno influito l'ottimismo delle previsioni macroeconomiche (che ha riguardato previsori pubblici e privati) e l'assenza di una reazione sistematica volta a compensare gli scostamenti dai programmi negli anni successivi.

La dinamica della spesa primaria corrente è stata generalmente superiore a quella programmata e a quella del prodotto. Muovendo lungo le linee indicate dalla legge n. 196 del 2009, la proposta di legge in esame prevede un rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa. Potrebbe essere opportuno considerare l'introduzione di una regola che fissi limiti pluriennali vincolanti per la spesa primaria.

La proposta di revisione della legge n. 196 non modifica sostanzialmente il grado di coinvolgimento degli enti territoriali nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica. In prospettiva, il decentramento dei poteri di spesa e di entrata richiede che gli enti territoriali partecipino alla definizione dei documenti programmatici, al fine di assicurare la coerenza delle loro politiche di bilancio con quella nazionale.

La riforma è un'occasione per rendere più efficaci le regole, le procedure e le istituzioni di bilancio del nostro Paese. Va soprattutto rafforzato il controllo della spesa, che rappresenta un elemento cruciale per la politica di bilancio dei prossimi anni, al fine di ridurre l'indebitamento netto e il debito senza aumentare ulteriormente la pressione fiscale.

1. Introduzione

Il semestre europeo richiede una revisione della legge n. 196

La proposta di legge in esame mira principalmente a **introdurre nella legislazione nazionale i cambiamenti resi necessari dall'avvio da quest'anno del semestre europeo**, deciso lo scorso 7 settembre dal Consiglio della UE. A tal fine viene modificata la *Legge di contabilità e finanza pubblica* (legge n. 196 del 31 dicembre 2009)¹, con riguardo soprattutto ai tempi di presentazione al Parlamento e al contenuto dei principali documenti di programmazione economica.

Il semestre europeo prevede un ciclo di programmazione comune a tutti i paesi della UE, che si svolge nella prima parte dell'anno ed è volto a rafforzare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la loro coerenza con gli indirizzi comunitari. **La valutazione delle politiche economiche nazionali in sede europea avverrà prima che le proposte per le manovre di bilancio siano sottoposte al vaglio dei parlamenti**, affinché le indicazioni del Consiglio della UE possano essere integrate nei documenti nazionali oggetto della discussione parlamentare.

Il semestre europeo inizia a gennaio con la presentazione del Rapporto annuale sulla crescita redatto dalla Commissione europea (tan. 1)². Il Rapporto individua le questioni di politica economica più rilevanti per la UE, tenendo conto degli andamenti delle variabili macroeconomiche e di bilancio e delle condizioni finanziarie e strutturali. Nel mese di marzo il Consiglio europeo, alla luce del Rapporto, definisce gli orientamenti strategici per le politiche economiche di cui gli Stati membri devono tenere conto nella preparazione dei Programmi di stabilità (o di convergenza) e dei Programmi nazionali di riforma (PNR), la cui presentazione avviene entro aprile. I primi, previsti nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, includono informazioni dettagliate sulla politica di bilancio. I PNR indicano le riforme volte al raggiungimento degli obiettivi di crescita e competitività della strategia Europa 2020 approvata dal Consiglio europeo nel giugno del 2010, specificandone i tempi di attuazione e l'impatto sui bilanci pubblici. La presentazione nello stesso mese di entrambi i documenti, destinati a costituire i principali atti di programmazione nazionale nella cornice del semestre europeo, facilita l'allineamento dei processi di coordinamento previsti dal Patto di stabilità e crescita e dalla strategia Europa 2020; la loro valutazione congiunta permette inoltre di tener conto dell'esistenza di eventuali squilibri macroeconomici di rilievo nella formulazione delle raccomandazioni di politica di bilancio.

Il ciclo di programmazione prevede inoltre che a giugno, sulla base delle indicazioni contenute nei due documenti, la Commissione europea formuli raccomandazioni il cui orizzonte temporale dipende dalla natura delle riforme che i singoli Stati membri devono attuare. A luglio il Consiglio Ecofin e, limitatamente alle sue competenze, il Consiglio per l'occupazione, la politica sociale, la salute e i consumatori discutono e approvano le

¹ La legge n. 196, che riforma l'assetto definito nei decenni precedenti (in particolare dalle leggi n. 468 del 1978, n. 362 del 1988, n. 94 del 1997 e dalla riclassificazione in missioni e programmi del bilancio dello Stato operata nel 2007) è stata esaminata in Banca d'Italia (2009).

² Lo scorso 12 gennaio è stato presentato il primo *Rapporto annuale sulla crescita* (Commissione europea, 2011), in cui la Commissione ha identificato dieci linee di azione prioritarie riguardanti il consolidamento dei bilanci pubblici, la stabilità macroeconomica, le riforme del mercato del lavoro e le misure che possono favorire la crescita.

raccomandazioni proposte dalla Commissione in materia di finanza pubblica e di riforme strutturali. Infine, nella seconda parte dell'anno, gli Stati membri approvano le proprie leggi di bilancio tenendo conto delle raccomandazioni a essi indirizzate dalle istituzioni europee. Nel Rapporto annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione valuta la coerenza delle manovre di bilancio nazionali con le raccomandazioni europee, assicurando così una valutazione a posteriori delle politiche economiche di ogni singolo paese e in generale dell'efficacia dei meccanismi di coordinamento introdotti dal semestre europeo.

In prospettiva, secondo quanto recentemente proposto dalla Commissione³, la sorveglianza multilaterale delle situazioni di squilibrio macroeconomico eccessivo dovrebbe essere integrata nel semestre europeo.

È un'occasione per rafforzare le regole di bilancio nazionali

La revisione della legge n. 196 può costituire un'occasione per un rafforzamento delle regole e delle procedure di bilancio nazionali, anche alla luce delle altre riforme che si prospettano per la *governance* economica della UE. In particolare, la Commissione europea suggerisce di procedere al rafforzamento di regole, procedure di bilancio e istituzioni a livello nazionale. A tal fine ha proposto una nuova Direttiva⁴ che definisce i requisiti minimi che ciascun sistema di bilancio nazionale dei paesi della UE dovrebbe soddisfare in materia di contabilità, produzione di statistiche di finanza pubblica, previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, utilizzo di regole numeriche e orientamento di medio termine della programmazione di bilancio. In particolare, **la proposta prevede l'adozione di una pianificazione pluriennale di finanza pubblica**, con l'indicazione degli obiettivi programmatici di medio periodo e la predisposizione di documenti di bilancio che forniscano un quadro completo del sistema di finanza pubblica.

Anche il gruppo di lavoro coordinato dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy si è espresso in questa direzione, accogliendo le linee di fondo della proposta della Commissione e suggerendo di affiancare ai requisiti minimi obbligatori ulteriori indicazioni non vincolanti, tra cui **l'adozione di procedure *top-down* per la predisposizione dei bilanci** (cfr. Sezione 5) e l'istituzione di organismi pubblici indipendenti con l'incarico di fornire analisi, valutazioni e previsioni in materia di finanza pubblica.

Le indicazioni della Commissione e del gruppo di lavoro rappresentano un utile stimolo a rendere più efficace la programmazione di bilancio in Italia. Proseguendo sulle linee tracciate dalla *Legge di contabilità e finanza pubblica*, è importante ora fare

³ Commissione europea (2010d, 2010f).

⁴ Commissione europea (2010b) e Task force istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 (2010). Le proposte della Commissione europea e del gruppo di lavoro coordinato dal Presidente Van Rompuy sono state esaminate in Banca d'Italia (2010a, 2010b).

ulteriori progressi con riferimento soprattutto al **controllo della spesa**. Esso rappresenta un **elemento chiave per la politica di bilancio italiana dei prossimi anni, cruciale per ridurre l'indebitamento netto e il debito senza aumentare ulteriormente la pressione fiscale**.

Questo intervento si concentra su alcuni temi: le nuove scadenze del ciclo di bilancio (Sezione 2); i contenuti dei nuovi documenti di programmazione, valutati tenendo conto sia delle regole europee sia di generali esigenze di trasparenza dei conti (Sezione 3); l'importanza di un orientamento al medio termine nella programmazione di bilancio (Sezione 4); l'esigenza di rafforzare il controllo sulla spesa, anche mediante l'introduzione di regole quantitative (Sezione 5); il coordinamento tra livelli di governo, essenziale per garantire l'equilibrio dei conti del Paese nel contesto istituzionale definito dal federalismo fiscale (Sezione 6).

2. I documenti e le scadenze del nuovo ciclo di bilancio

I nuovi strumenti di programmazione

La proposta di legge in esame interviene principalmente sul Titolo III della *Legge di contabilità e finanza pubblica*, riguardante il ciclo di bilancio e la programmazione degli obiettivi di finanza pubblica. Si propone di introdurre tra gli strumenti di programmazione il **Documento di economia e finanza** (DEF) e la relativa **Nota di aggiornamento**. I due documenti dovranno essere presentati, rispettivamente entro il 10 aprile e il 25 settembre di ogni anno, al Parlamento per l'approvazione e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁵ per il relativo parere (tav. 1).

La struttura del DEF

Il DEF dovrà comprendere tre sezioni: a) lo **schema del Programma di stabilità** (PS); b) le **principali informazioni finora previste nella Relazione sull'economia e la finanza pubblica e nella Decisione di finanza pubblica** (DFP), documenti che vengono contestualmente soppressi; c) lo **schema del Programma nazionale di**

⁵ La Conferenza è prevista dall'articolo 5 della legge n. 42 del 2009 quale organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica che riunisce i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali. Le funzioni, la composizione, e il funzionamento della Conferenza sono oggetto di uno dei decreti legislativi di attuazione della legge n. 42; uno schema preliminare di tale decreto è stato deliberato dal Consiglio dei ministri del 30 novembre 2010 ed è in corso di approvazione.

riforma (PNR). Gli altri strumenti di programmazione e le relative scadenze rimangono invariati rispetto a quanto previsto dalla *Legge di contabilità e finanza pubblica*.

Gli altri principali strumenti di programmazione sono: il disegno di legge di stabilità e il disegno di legge del bilancio dello Stato, da inviare al Parlamento entro il 15 ottobre; il disegno di legge di assestamento, da presentare al Parlamento entro il 30 giugno; eventuali disegni di legge collegati alla manovra di bilancio.

Viene inoltre confermata la presentazione al Parlamento entro il 30 aprile della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, che riguarda l'anno precedente. La proposta di legge prevede l'istituzione di una Commissione tecnica composta da tre esperti in discipline economiche e da tre rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle finanze per ridefinire i contenuti della Relazione.

In linea con quanto richiesto dalle regole europee, il PS e il PNR verranno presentati congiuntamente al Consiglio europeo e alla Commissione europea entro il 30 aprile di ogni anno.

Viene inoltre disposto che il Governo trasmetta una relazione al Parlamento nei casi in cui ritenga opportuno modificare gli obiettivi definiti dal DEF o dalla *Nota di aggiornamento*, ovvero si rendano necessari interventi per correggere rilevanti scostamenti degli andamenti di finanza pubblica dagli obiettivi.

Cambia il ciclo di bilancio

Con i tempi del ciclo di bilancio delineati nella proposta di legge **si amplia l'intervallo tra la fissazione degli obiettivi di finanza pubblica e la concreta definizione della manovra di bilancio per l'anno successivo**. In particolare, nel nuovo assetto gli obiettivi verranno definiti sulla base di informazioni molto limitate sugli andamenti dell'economia e della finanza pubblica dell'anno in corso.

Nella tavola 2 si analizzano, con riferimento al periodo 1992-2009, **le variazioni tra aprile e settembre delle stime ufficiali sulla crescita del PIL** in termini reali relative all'anno in corso. In particolare, emerge che il tasso di crescita del PIL riportato nella *Relazione previsionale e programmatica* di settembre è in media inferiore di 0,3 punti percentuali a quello riportato nella *Relazione trimestrale di cassa* o nella *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* presentate nella primavera precedente; lo scostamento in valore assoluto è pari in media a 0,6 punti⁶.

Risultati analoghi si ottengono per il periodo 1990-2009 analizzando **le variazioni tra aprile e ottobre delle stime della crescita reale riportate nelle Consensus**

⁶ Il tasso di crescita del PIL registrato a consuntivo è risultato in media inferiore di 0,1 punti a quello indicato in settembre e di 0,5 punti a quello riportato in primavera.

*Forecasts*⁷. In particolare, il tasso di crescita del PIL dell'anno in corso stimato all'inizio di ottobre risulta in media inferiore di 0,4 punti percentuali rispetto a quello indicato nell'aprile precedente; lo scostamento in valore assoluto è pari in media a 0,5 punti⁸.

Con riferimento alle *Consensus Forecasts* il confronto può essere esteso alle previsioni per l'anno seguente: il tasso di crescita cumulato, per l'anno in corso e per quello seguente, riportato in ottobre è in media inferiore di 0,7 punti percentuali a quello indicato in aprile. Lo scostamento in valore assoluto è pari in media a 0,9 punti^{9 10}.

Questi dati indicano che nell'ultimo ventennio il **divario tra le previsioni macroeconomiche primaverili e quelle autunnali è stato significativo, in alcuni anni anche molto elevato.**

L'analisi della tavola 2 evidenzia inoltre come vi sia stata una tendenza a sovrastimare la crescita in termini reali, sia nelle previsioni ufficiali sia in quelle di *Consensus Forecasts*. Questo aspetto verrà ripreso nella Sezione 4.

A settembre le revisioni del quadro macroeconomico potranno essere ampie

È quindi prevedibile che in futuro il Governo debba rivedere in misura significativa le stime sull'andamento dei conti pubblici riportate ad aprile nel DEF con la Nota di aggiornamento di settembre, alla luce delle modifiche del quadro macroeconomico. Va rilevato che un punto di crescita in più o in meno determina, in linea generale, un disavanzo inferiore o superiore di circa mezzo punto percentuale del PIL. La dimensione esatta dell'effetto dipende soprattutto dal modo in cui la variazione del PIL si ripartisce tra le sue componenti¹¹.

⁷ Le *Consensus Forecasts* sono previsioni pubblicate da *Consensus Economics*, calcolate come media aritmetica delle stime dei principali istituti di ricerca raccolte attraverso indagini mensili.

⁸ Il tasso di crescita del PIL registrato a consuntivo è risultato in media pressoché uguale a quello indicato in settembre e di circa 0,4 punti inferiore a quello stimato in primavera.

⁹ In media il tasso di crescita del PIL registrato a consuntivo nel biennio è risultato inferiore di 0,9 punti a quello indicato in ottobre e di 1,6 punti a quello indicato in primavera.

¹⁰ I risultati non cambiano se si considera l'orizzonte temporale 1992-2009 utilizzato per le stime ufficiali. L'esercizio condotto sulle stime per l'anno corrente e per quello successivo non può essere realizzato con riferimento alle previsioni ufficiali perché le pubblicazioni di primavera hanno cominciato a includere l'anno successivo dal 2007.

¹¹ Per un'analisi si rimanda a Marino *et al.* (2008).

Può essere opportuno definire anticipatamente le modalità con cui gestire tali revisioni. Per la fase di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (il pareggio di bilancio in termini strutturali nel caso dell'Italia), si potrebbe stabilire che le revisioni positive del quadro macroeconomico debbano sempre tradursi in un miglioramento degli obiettivi per il saldo nominale, così da lasciare invariato il saldo strutturale¹²; viceversa, gli effetti sul saldo nominale di un peggioramento del quadro macroeconomico dovrebbero essere in linea generale compensati da misure correttive¹³. Una volta raggiunto l'obiettivo di medio termine, invece, sia le revisioni positive sia quelle negative del quadro macroeconomico dovrebbero determinare variazioni degli obiettivi per il saldo nominale, lasciando invariato quello strutturale. Ciò sarebbe coerente con l'ottica di assicurare il funzionamento degli stabilizzatori automatici.

3. Il contenuto dei documenti

Prima sezione del DEF: il Programma di stabilità

Come rilevato, la prima sezione del DEF includerebbe lo schema del PS; quest'ultimo conterrebbe, tra l'altro, l'evoluzione del quadro macroeconomico e finanziario internazionale e nazionale, l'aggiornamento delle previsioni e degli obiettivi di finanza pubblica per l'anno in corso e per il triennio successivo con riferimento alle Amministrazioni pubbliche e ai relativi sottosettori, l'entità e l'articolazione di massima della manovra di bilancio e una stima dei saldi strutturali (tav. 3). Sul contenuto dello schema del PS, la proposta di legge rinvia esplicitamente ai regolamenti della UE e al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita (Comitato economico e finanziario, 2010). Pertanto il DEF, anche se questo non è indicato esplicitamente nella proposta, **dovrebbe includere anche il quadro programmatico delle principali componenti delle entrate e delle spese del conto economico delle Amministrazioni pubbliche**¹⁴.

¹² Questa soluzione è in linea con quanto indicato per l'anno in corso nell'art. 3, c. 1 della norma in esame.

¹³ Tali misure migliorerebbero il saldo strutturale. Si potrebbe stabilire che si deroghi alla regola solo sulla base di un esplicito giudizio che il contesto macroeconomico non rende opportuno effettuare gli interventi correttivi e che il conseguimento degli obiettivi precedentemente fissati per il saldo strutturale è adeguato.

¹⁴ In particolare, il dettaglio delle voci di entrata e di spesa è specificato nella tabella 2 dell'allegato 2 del suddetto Codice di condotta.

Il Codice di condotta fornisce indicazioni di dettaglio sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e sul contenuto degli aggiornamenti dei Programmi di stabilità (o di convergenza). In settembre il Codice è stato rivisto alla luce dell'introduzione del semestre europeo. Le informazioni da riportare nel PS relative al quadro macroeconomico e alla finanza pubblica non sono state modificate nella sostanza, tuttavia viene data maggiore rilevanza agli obiettivi programmatici per i saldi, le entrate, le spese e le loro principali componenti. Viene inoltre richiesta una descrizione più precisa delle politiche adottate, delineate o ipotizzate per il raggiungimento degli obiettivi fissati per l'anno successivo; per il medio termine va fornita un'indicazione qualitativa e quantitativa delle misure di bilancio da adottare.

Rispetto alle disposizioni del Codice, la proposta di legge prevede che siano indicate nello schema di PS anche il quadro delle previsioni macroeconomiche internazionali, un maggior dettaglio dei dati di finanza pubblica relativi ai sottosettori delle Amministrazioni pubbliche e le previsioni per i relativi saldi di cassa.

L'inclusione nel DEF degli obiettivi per l'indebitamento netto e il saldo primario non comporta cambiamenti nella gestione della politica di bilancio rispetto alla prassi attuale. La definizione in aprile del totale delle entrate e delle spese primarie e delle loro principali componenti richiede invece alcuni cambiamenti: si tratta, coerentemente con la logica del semestre europeo, di **anticipare le grandi linee della manovra di bilancio che verrà precisata nell'autunno successivo**. Questo approccio muove nella stessa direzione della recente prassi, in cui le manovre triennali varate a metà anno hanno di fatto anticipato – anche nei dettagli – le successive manovre di bilancio autunnali.

Va rilevato che il coinvolgimento del Parlamento nella discussione delle linee guida della politica economica trova un ostacolo nel breve tempo – 20 giorni – che intercorre tra la presentazione del DEF il 10 aprile e la successiva trasmissione del PS e del PNR al Consiglio europeo e alla Commissione europea. L'anticipo della presentazione del DEF è reso tuttavia problematico dalla necessità di disporre di dati aggiornati relativi ai conti delle Amministrazioni locali. In prospettiva, si deve mirare a un miglioramento degli strumenti di raccolta ed elaborazione dei dati – ad esempio, con l'entrata a regime del Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (Siope) – che allenti questo vincolo (cfr. Sezione 6).

L'indicazione degli obiettivi per il debito relativo alle Amministrazioni pubbliche e ai sottosettori completa il quadro programmatico. Questi obiettivi assumono una particolare rilevanza alla luce della proposta della Commissione del

settembre del 2010¹⁵ e dell'approvazione, il 29 ottobre, da parte del Consiglio europeo del rapporto del gruppo di lavoro coordinato dal Presidente Van Rompuy¹⁶.

In sintesi si è concordato di dare maggior rilievo al criterio del debito nell'ambito della Procedura per i disavanzi eccessivi, introducendo un criterio numerico per valutare l'adeguatezza della velocità di riduzione di debiti elevati. Il mancato rispetto di tale criterio porterebbe all'avvio della Procedura per disavanzi eccessivi, finora attivata esclusivamente per il mancato rispetto del limite del 3 per cento del PIL previsto per l'indebitamento netto. Va rilevato che per il nostro Paese il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine previsto nella fase preventiva, che consiste nel pareggio di bilancio in termini strutturali, assicurerebbe in un ampio spettro di circostanze anche il rispetto della regola del debito¹⁷.

Verrebbero inoltre indicate nel PS **le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantire la sostenibilità delle politiche pubbliche**. L'analisi dovrebbe soffermarsi sul sistema pensionistico, dove molto è già stato fatto per assicurare la sostenibilità finanziaria, e sui comparti della sanità e dell'assistenza di lunga durata ai cittadini non autosufficienti, da cui potrebbero provenire forti pressioni sulla spesa pubblica. Un ampio dibattito in sede parlamentare e una vasta informazione al pubblico possono agevolare la definizione delle riforme necessarie.

**Seconda sezione
del DEF: il
dettaglio delle
previsioni e le
stime dei conti di
cassa**

Nella seconda sezione del DEF verrebbero inclusi dati di maggior dettaglio relativi, tra l'altro, al conto economico e a quello di cassa delle Amministrazioni pubbliche e alle previsioni tendenziali a politiche invariate dei principali aggregati del conto economico. Sarebbero inoltre indicate le previsioni a legislazione vigente di tale conto per le Amministrazioni pubbliche e per i relativi sottosettori, nonché quelle del saldo di cassa delle Amministrazioni pubbliche e del settore statale. Nella proposta di legge non si fa riferimento all'**estensione temporale delle previsioni**; sarebbe al riguardo opportuno esplicitare il requisito e assicurare, in linea generale, l'omogeneità con la prospettiva triennale indicata per la prima sezione del documento.

¹⁵ Commissione europea (2010a).

¹⁶ Task force istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 (2010).

¹⁷ Tale valutazione si basa su un esercizio contabile che analizza l'impatto sui conti pubblici nel medio periodo sia del raggiungimento del pareggio di bilancio sia dell'applicazione della regola sul debito proposta dalla Commissione europea, prendendo quale punto di partenza le stime dei conti incluse nella DFP del settembre 2010 e nell'ipotesi di livelli fisiologici per le transazioni in partite finanziarie. L'esercizio mostra inoltre come la dinamica degli aggiustamenti richiesti dalle due regole di bilancio sia fortemente condizionata dalle ipotesi sulla crescita economica. Per ulteriori dettagli, si veda Banca d'Italia (2010b).

La presenza congiunta delle previsioni tendenziali a politiche invariate e a legislazione vigente consente di **valutare l'entità delle risorse da reperire per mantenere immutato il livello dei servizi pubblici erogati.**

Le previsioni a politiche invariate non sono state in passato sistematicamente presentate nei documenti ufficiali nazionali. Negli anni recenti ha fatto eccezione il Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2008-2011. In tale occasione le risorse necessarie per far fronte agli impegni sottoscritti e alle prassi consolidate (ossia la differenza tra le previsioni tendenziali a politiche invariate e quelle a legislazione vigente) sono state quantificate per gli anni 2008 e 2009, rispettivamente, in 0,7 e 0,6 punti percentuali del PIL. Gli oneri riguardavano soprattutto le spese in conto capitale (0,3 punti percentuali del prodotto in entrambi gli anni) e le spese per i rinnovi contrattuali del personale (0,2 punti nel 2008).

Va rilevato che **i conti economici delle Amministrazioni pubbliche inclusi nella prima e nella seconda sezione del DEF sarebbero presentati secondo un formato parzialmente diverso.** Nella prima sezione si riporterebbero gli aggregati in base al Regolamento CE n. 1500 del 2000; nella seconda essi sarebbero verosimilmente riportati secondo lo schema tradizionalmente pubblicato dall'Istat e utilizzato nei documenti ufficiali italiani. Per facilitare la lettura del DEF potrebbe essere opportuno riportare in entrambe le sezioni solo i dati formulati in base al Regolamento CE n. 1500 del 2000. In subordine, nella seconda parte del documento potrebbe essere inclusa la tavola di raccordo tra i due formati regolarmente elaborata dall'Istat.

Sia i dati del conto economico da presentare nella prima sezione del DEF sia quelli da includere nella seconda sono elaborati in base ai criteri del Sistema europeo dei conti (SEC95). I saldi dei conti pubblicati secondo i due formati sono gli stessi. Tuttavia, il Regolamento CE n. 1500 del 2000 prevede che dalle entrate e dalle spese vengano esclusi il risultato lordo di gestione e le imposte indirette sui prodotti a carico delle Amministrazioni pubbliche e che vengano contabilizzati in aumento delle entrate, anziché in riduzione delle spese, i ricavi da vendita di beni e servizi, le vendite residuali e la produzione per uso proprio. La differenza tra i totali delle entrate (e delle spese) riportati nei due formati è stata pari a circa 0,6 punti percentuali del PIL nella media degli ultimi tre anni. Nel 2009 il totale delle entrate e quello delle spese nel formato previsto dal Regolamento CE n. 1500 del 2000 erano pari rispettivamente al 46,6 e 51,9 per cento del PIL; quelli riportati nel formato tradizionale erano pari rispettivamente al 47,2 e al 52,5 per cento.

Per completare il quadro dei conti e migliorarne la trasparenza sarebbe inoltre necessario pubblicare sistematicamente ulteriori informazioni che consentano di chiarire la **posizione patrimoniale netta dell'operatore pubblico**¹⁸. Ciò richiede stime delle passività non finanziarie delle Amministrazioni pubbliche (quali i debiti

¹⁸ L'evoluzione del debito finanziario lordo – aggregato rilevante nell'ambito delle regole di bilancio europee – può, se non accompagnata da ulteriori informazioni, non fornire indicazioni adeguate sull'evoluzione dei conti pubblici. Ad esempio, tra il 1998 e il 2007, la flessione dell'incidenza del debito pubblico sul PIL (pari a 14,4 punti percentuali) è riconducibile per oltre 11 punti percentuali a operazioni sul patrimonio e di ristrutturazione delle passività. Nel complesso, la posizione netta delle Amministrazioni pubbliche non è variata in maniera significativa.

verso fornitori) e progressi verso la quantificazione delle loro attività reali e della situazione patrimoniale delle imprese di loro proprietà.

Muovono verso un arricchimento e una migliore organizzazione delle informazioni anche le proposte dalla Commissione europea, sostanzialmente condivise dal gruppo di lavoro Van Rompuy, in merito ai sistemi contabili e alle statistiche di finanza pubblica. In particolare, i paesi membri dovrebbero **migliorare la disponibilità e tempestività dei dati di cassa e delle informazioni necessarie per raccordarli a quelli elaborati secondo il SEC95**. In particolare, la Commissione propone che ciascun paese pubblichi con una frequenza mensile dati di cassa per ciascun sottosettore delle Amministrazioni pubbliche entro la fine del mese successivo. Il Siope potrebbe essere lo strumento per rispondere a questa raccomandazione.

Verrebbe anche richiesto, come già previsto dalla legge n. 196, di **armonizzare fra i livelli di governo le norme di contabilità, le statistiche, le procedure e i tempi di raccolta e diffusione dei dati**. La Commissione propone inoltre la pubblicazione di informazioni sulle passività implicite, sulle agevolazioni fiscali e sulle operazioni poste in essere da unità fuori bilancio.

***Terza sezione
del DEF: il
Programma
nazionale di
riforma***

La terza sezione del DEF, infine, contiene lo schema del PNR, da redigere in base alle specifiche linee guida e ai regolamenti fissati in sede europea. Vanno indicati, tra l'altro, **le principali riforme da porre in essere e i tempi per la loro attuazione, lo stato di avanzamento delle riforme avviate e gli squilibri macroeconomici nazionali**. L'integrazione del ciclo di programmazione di bilancio e dell'agenda di riforma è da valutarsi positivamente; delineare una visione unitaria della strategia e degli obiettivi di politica economica aumenta la trasparenza dell'azione di Governo nei confronti del Parlamento e dei cittadini.

La presenza nel documento di una quantificazione degli obiettivi, della definizione puntuale delle strategie di riforma, dei tempi d'attuazione e degli strumenti di verifica può fare della presentazione del PNR l'occasione per una valutazione pubblica del cammino che il Paese intende intraprendere, anche oltre gli stretti obblighi derivanti dalla strategia Europa 2020. Se ciò avverrà, il PNR potrà rispondere pienamente allo spirito della riforma della *governance* europea, diventando il documento in cui, fatti propri gli obiettivi perseguiti dalla UE, si indicano le priorità e le modalità di azione che meglio si adattano alle specifiche esigenze dell'economia nazionale.

Secondo le linee guida per la redazione del PNR, il documento costituisce il principale strumento di attuazione a livello nazionale della strategia Europa 2020. Ha una periodicità annuale e un orizzonte temporale di almeno tre anni. Nel PNR i paesi devono: indicare i propri obiettivi alla luce di quelli principali stabiliti a livello europeo; specificare come intendono mettere in pratica le linee guida fissate in sede comunitaria; delineare le misure necessarie al raggiungimento degli obiettivi e i conseguenti effetti sui conti pubblici; fornire indicazioni sullo stato di avanzamento o sul completamento di riforme avviate in base a specifiche raccomandazioni.

Nella bozza di PNR approvata il 5 novembre del 2010 (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2010), il Governo individua quelli che ritiene essere i principali problemi strutturali dell'economia italiana (come ad esempio l'elevato debito pubblico, la bassa produttività, l'insufficiente grado di concorrenza in molti settori, l'esistenza di significativi divari territoriali) e presenta le iniziative di riforma già avviate o da approvare. Nel documento vengono individuate alcune aree in cui l'azione di riforma è prioritaria. Fra esse: il mercato del lavoro, l'istruzione, le politiche energetiche e l'impatto delle attività economiche sul cambiamento climatico.

**La Nota di
aggiornamento
diventa
obbligatoria**

La proposta di legge delinea il dettaglio del contenuto della **Nota di aggiornamento del DEF, la cui presentazione in settembre diventa obbligatoria**. La Nota dovrà contenere, oltre agli eventuali aggiornamenti delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, le modifiche e le integrazioni necessarie per recepire le osservazioni sul PS e/o sul PNR contenute nelle raccomandazioni del Consiglio europeo formulate in giugno. È auspicabile che la Nota contenga il quadro programmatico dettagliato delle singole componenti del conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

**Cosa si potrebbe
ancora fare**

Al fine di assicurare l'efficacia del nuovo ciclo di programmazione di bilancio sarà necessario **garantire l'attuazione degli strumenti previsti dalla legge n. 196 del 2009**. Nessuna delle deleghe previste dalla legge è stata ancora esercitata; per due di esse i termini per l'esercizio sono scaduti, per un'altra è stata posticipata la scadenza¹⁹. I lavori dei gruppi e dei comitati la cui istituzione era prevista dalla legge, o che sono propedeutici all'attuazione di specifiche misure, sono in alcuni casi ancora alla fase preliminare. L'armonizzazione dei sistemi contabili è condizione indispensabile per assicurare il coordinamento della finanza pubblica tra tutti i livelli di governo (cfr. Sezione 6).

Nel complesso **la norma in discussione va nella direzione di aumentare la trasparenza dei conti e l'efficacia della programmazione di bilancio**, coerentemente con quanto richiesto nell'ambito del semestre europeo. Il dibattito in

¹⁹ Le due deleghe i cui termini per l'esercizio sono scaduti sono quella relativa al riordino delle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche (art. 30, c. 8) e quella riguardante il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa (art. 49). La scadenza della delega per l'adeguamento e l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, con l'esclusione degli enti territoriali (art. 2, c. 1), è stata posticipata al 31 maggio 2011.

corso sul rafforzamento della *governance* europea si è tuttavia concentrato anche su altri aspetti, quali ad esempio **l'introduzione di istituzioni indipendenti**. Queste ultime possono rappresentare un valido strumento per limitare il rischio che si formulino previsioni basate su ipotesi ottimistiche, rendere più efficace il monitoraggio dei conti pubblici e valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali, riducendo la necessità di interventi a livello europeo. Soluzioni di questo tipo sono state adottate in vari paesi, con differenze significative sotto il profilo sia delle funzioni sia dell'assetto istituzionale²⁰.

4. *L'orientamento al medio termine*

La *Legge di contabilità e finanza pubblica* del 2009, confermando la prassi degli ultimi anni, prevede un orizzonte di tre anni per la programmazione di bilancio. È un aspetto molto importante: **una programmazione di medio periodo può assicurare maggiore certezza delle risorse agli attori coinvolti nella gestione della spesa pubblica**, permettendo guadagni di efficienza. Inoltre un'ottica di medio termine consente di individuare in anticipo i problemi evitando di agire in condizioni di emergenza.

Anche il Consiglio europeo, nell'ambito della discussione sulla riforma della *governance* europea, ha convenuto il 17 giugno scorso sull'opportunità di "adottare a livello nazionale regole di bilancio e procedure orientate al medio termine", in linea con le indicazioni del gruppo di lavoro coordinato dal Presidente Van Rompuy e con le proposte di riforma della Commissione europea.

L'analisi dei documenti di programmazione presentati dalla fine degli anni ottanta suggerisce che **l'attività di programmazione in materia di finanza pubblica ha presentato alcune carenze, che hanno spesso comportato il mancato**

*La
programmazione
nell'esperienza
italiana*

²⁰ Debrun *et al.* (2007) forniscono una rassegna della letteratura e delle soluzioni adottate in diversi paesi. Nel 2007 la Svezia ha istituito un Consiglio per la politica di bilancio con il compito di valutare in quale misura il governo raggiunga gli obiettivi di bilancio che si prefigge (*Swedish Fiscal Policy Council*, 2010). Nel 2009 la Germania ha creato un Consiglio per la stabilità che sostituisce il Consiglio per la programmazione finanziaria e ha l'incarico di monitorare l'andamento dei conti pubblici; se il Consiglio ritiene che vi siano rischi per i conti pubblici del governo federale o di un singolo stato, il governo deve proporre misure correttive la cui implementazione viene poi monitorata dal Consiglio. Nel 2010 il Regno Unito ha istituito un'autorità indipendente – *Office for Budget Responsibility* – che ha il compito di fornire valutazioni sull'andamento dei conti pubblici e dell'economia.

raggiungimento degli obiettivi di medio periodo²¹. Con la revisione della *Legge di contabilità e finanza pubblica* si potrebbe cercare di porre rimedio ad alcuni di questi problemi.

Ottimismo delle previsioni macroeconomiche

Concentrando l'attenzione sui *Documenti di programmazione economica e finanziaria* (DPEF) presentati a partire dal 1997, si osserva che per il triennio successivo è stato programmato un aumento medio dell'avanzo primario pari a quasi 1 punto percentuale del PIL. A consuntivo, tale saldo è risultato inferiore a quanto programmato di 2,7 punti (fig. 1). Lo scostamento dagli obiettivi con riferimento all'indebitamento netto è stato pari a circa 2 punti.

Larga parte del divario è imputabile all'ottimismo delle previsioni macroeconomiche al momento della formulazione del programma. Nei tre anni successivi a ciascun DPEF, il PIL reale è quasi sempre cresciuto molto meno delle previsioni: la differenza, in termini cumulati, è stata in media di 3,7 punti percentuali. Anche le *Consensus Forecasts* riferite allo stesso periodo sono risultate, a posteriori, ottimiste, sebbene in misura più contenuta: la crescita cumulata del PIL reale è stata inferiore di 3,0 punti percentuali rispetto alle previsioni.

Queste ampie differenze tra previsioni e consuntivi hanno riflesso le difficoltà dei previsori pubblici e privati nel valutare la persistenza dell'abbassamento del tasso di crescita dell'economia italiana avvenuto all'inizio degli anni novanta. Come già segnalato nella Sezione precedente, **può essere nondimeno opportuno considerare accorgimenti istituzionali e soluzioni tecniche in grado di ridurre il rischio che la crescita risulti sistematicamente inferiore alle previsioni.**

Mancata correzione dei debordi

L'analisi dei DPEF mostra inoltre che **lo scostamento rispetto agli obiettivi emerge già nel primo anno di programmazione.** Sembra però essere mancata una reazione sistematica ai debordi, volta almeno in parte a compensarli.

Questi risultati suggeriscono che il raggiungimento degli obiettivi nel medio periodo potrebbe essere facilitato dall'**introduzione di meccanismi istituzionali che, in conseguenza di uno scostamento tra risultati e obiettivi in un anno, prevedano la necessità di procedere a una correzione compensativa negli esercizi successivi,** stabilendo di volta in volta su quali poste intervenire. Meccanismi di

²¹ L'analisi qui presentata si basa su Balassone *et al.* (2011).

questo tipo sono già stati adottati da altri paesi europei. In Germania, ad esempio, nell'ambito della recente riforma costituzionale è stato stabilito che eventuali scostamenti dei saldi di bilancio dagli obiettivi fissati precedentemente vengano accreditati/addebitati in un conto nozionale. Qualora i debiti iscritti su questo conto eccedano l'1,5 per cento del PIL, il governo è obbligato a introdurre misure correttive²². Un meccanismo simile è presente da vari anni in Svizzera, laddove i debordi sono misurati come differenza tra la spesa effettiva e un limite massimo coerente con il pareggio di bilancio in termini strutturali²³.

L'importanza delle informazioni in corso d'anno

Spesso il mancato raggiungimento degli obiettivi ha riflesso anche una valutazione ottimistica della situazione di partenza dei conti pubblici; **ciò segnala l'esigenza di disporre di affidabili informazioni infra-annuali**. In base a quanto stabilito dalla *Legge di contabilità e finanza pubblica*, il Ministro dell'Economia e delle finanze deve trasmettere al Parlamento, entro il 30 giugno di ogni anno, un allegato in cui vengano riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui conti pubblici delle manovre di bilancio. Si tratta di informazioni molto utili per la valutazione dello stato dei conti pubblici; sarebbe opportuno precisare l'ambito temporale rispetto al quale fornire le suddette stime, che per esempio potrebbe riguardare le manovre di bilancio dell'ultimo triennio.

Il mancato controllo della spesa

Con riferimento ai risultati della programmazione per l'anno seguente, le Relazioni previsionali e programmatiche pubblicate tra il 1997 e il 2007 indicavano un aumento medio dell'avanzo primario di circa 0,3 punti percentuali del PIL; tra il 1998 e il 2008 tale saldo è invece diminuito di 0,3 punti percentuali in media all'anno. Lo scostamento è quasi interamente imputabile a una dinamica della spesa primaria corrente ampiamente superiore a quanto programmato l'anno precedente. Emerge quindi con forza la **necessità di rafforzare il controllo della spesa**.

²² Per una descrizione dettagliata e un'analisi approfondita della riforma tedesca si vedano Baumann *et al.* (2008), Deutsche Bundesbank (2009) e Federal Ministry of Finance (2009).

²³ Bodmer (2006).

5. *Il controllo della spesa pubblica*

Nel decennio che ha preceduto la crisi la spesa primaria corrente delle Amministrazioni pubbliche è cresciuta in termini reali di circa il 2 per cento l'anno, contro una crescita del prodotto dell'1,5.

Il controllo della spesa è cruciale per conseguire gli obiettivi di bilancio

In prospettiva, **il controllo della spesa avrà un ruolo chiave nel conseguimento degli obiettivi fissati per l'indebitamento netto e per il debito e nel mantenimento di finanze pubbliche solide e sostenibili**²⁴.

Nel quadro delineato nella DFP per il triennio 2011-13, nel quale si prevede di ridurre l'indebitamento al 2,2 per cento del prodotto, la diminuzione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL è pari a 2,7 punti percentuali (dal 43,5 per cento nel 2010 al 40,8 nel 2013). Questo comporta una contrazione in termini reali di tale aggregato di poco meno di mezzo punto percentuale in media l'anno.

Lo sforzo di contenimento delle erogazioni dovrà proseguire anche dopo il 2013 per assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine del pareggio di bilancio indicato dal Governo nel PS del 2010. Se in tale periodo l'economia continuasse a crescere in termini reali al 2 per cento l'anno – il tasso indicato nella DFP per il periodo 2012-13 – e l'incidenza sul PIL delle spese in conto capitale e la pressione fiscale rimanessero costanti al livello previsto per il 2013, il conseguimento del pareggio di bilancio nel 2016 richiederebbe nel triennio 2014-16 una riduzione dell'incidenza della spesa primaria corrente sul PIL di quasi 2 punti percentuali, coerente con un tasso di crescita reale dello 0,4 per cento in media l'anno²⁵.

Regole per il controllo della spesa: l'esperienza di altri paesi

L'esperienza di altri paesi mostra come **regole di spesa vincolanti che fissano limiti pluriennali al valore assoluto o al tasso di crescita degli esborsi possano essere strumenti efficaci per una gestione delle erogazioni coerente con la disciplina di bilancio**²⁶. Si tratta, in genere, di procedure cosiddette *top-down* con le

²⁴ Il primo *Rapporto annuale sulla crescita* diffuso dalla Commissione europea sottolinea come il controllo della spesa pubblica sia cruciale non solo per il consolidamento dei conti pubblici, ma anche per le prospettive di crescita dei paesi della UE (Commissione europea, 2011).

²⁵ Si veda l'esercizio in Banca d'Italia (2010b), già richiamato nella Sezione 3.

²⁶ La Commissione europea evidenzia una correlazione positiva tra l'introduzione di una programmazione di medio termine della spesa e la qualità dei risultati di bilancio, in particolare nelle fasi di consolidamento dei conti pubblici (Commissione europea, 2007). Ljungman (2008) prende in esame gli aspetti rilevanti nella definizione di limiti aggregati per la spesa pubblica,

quali – partendo dall’obiettivo per il saldo e dalla previsione delle entrate – si determinano prima i limiti per la spesa complessiva e successivamente quelli relativi a ciascuna missione e ai singoli programmi²⁷. In altre parole, come rilevato nella parte introduttiva dell’attuale proposta di legge, può essere auspicabile “introdurre elementi *top-down* nella programmazione delle risorse, mutuando un approccio diffuso in ambito internazionale, con l’obiettivo di contenere le dinamiche della spesa e di incrementare al contempo la qualità della stessa”.

Nel caso della **Svezia** agli obiettivi fissati per il saldo di bilancio sia del complesso delle Amministrazioni pubbliche sia delle amministrazioni locali è affiancato un **tetto alla spesa nominale delle Amministrazioni centrali inclusiva dei trasferimenti ai governi subnazionali**²⁸. Tale limite è fissato su base triennale, non riguarda la spesa per interessi ed è definito in modo da avere margini per lasciare operare gli stabilizzatori automatici e per gestire gli effetti di eventi inattesi e di errori di previsione. I meccanismi di voto del Parlamento riflettono la medesima procedura *top-down* seguita dal governo nella fissazione dei limiti di spesa: il Parlamento vota prima il valore complessivo delle erogazioni e poi la loro distribuzione fra le diverse destinazioni.

Più recente è l’adozione di limiti di spesa in **Austria**, avvenuta nel 2009 a seguito di una ampia riforma che interessa il governo federale varata dal Parlamento nel 2007²⁹. Tali limiti vengono stabiliti per legge e per un quadriennio. Per circa tre quarti della spesa essi sono fissati in termini nominali, mentre per le spese caratterizzate da particolare volatilità (è il caso dei sussidi di disoccupazione) sono variabili e dipendono da alcuni indicatori. Le spese sono suddivise in cinque macroaree e i tetti sono vincolanti per quattro anni a livello di macroarea; la suddivisione all’interno di

facendo riferimento anche alle esperienze di Finlandia, Paesi Bassi e Svezia e sottolinea come tali limiti possano essere uno strumento efficace per promuovere la disciplina di bilancio e la sostenibilità dei conti pubblici.

²⁷ Si rimanda a Ljungman (2009) per le argomentazioni a favore di un approccio *top-down* sia nella predisposizione sia nell’approvazione del bilancio.

²⁸ Per una discussione delle regole e procedure vigenti in Svezia, si vedano Fischer (2005) e Swedish Fiscal Policy Council (2010).

²⁹ Per una descrizione delle nuove regole e procedure vigenti in Austria, si vedano Reiss and Köhler-Töglhofer (2010) e Steger (2010).

ciascuna macroarea fra diversi ministeri e capitoli di spesa è vincolante per il primo anno e può essere rivista annualmente, nel rispetto dei limiti quadriennali.

La legge n. 196 prevede un maggiore controllo della spesa

Riguardo all'Italia, la *Legge di contabilità e finanza pubblica* ha mosso nella direzione di un rafforzamento del controllo della spesa. In particolare, la delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato prefigura l'introduzione di **"limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato [...] coerenti con la programmazione triennale delle risorse"** (art. 40, c. 2.h), confermando e formalizzando l'innovazione nella prassi attuata dall'estate del 2008; prevede inoltre l'adozione di **accordi triennali tra il Ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri Ministri** per la fissazione degli obiettivi da conseguire nel triennio (art. 40, c. 2.i).

L'attuale proposta di modifica della *Legge di contabilità e finanza pubblica* prefigura un ulteriore passo in avanti **estendendo i limiti anche alle spese non rimodulabili** (art. 3). Tuttavia, come nella norma anzidetta, non viene chiarito quale sia il grado di rigidità dei vincoli (come e in quale misura tali limiti possano essere rivisti).

Ulteriori possibili interventi: una regola per la spesa

È auspicabile definire ulteriori interventi volti a garantire un maggiore controllo delle erogazioni. **L'introduzione di una esplicita regola vincolante che fissi limiti pluriennali per la spesa primaria** sarebbe coerente con l'importanza cruciale che ha assunto il controllo della spesa e renderebbe **più visibili gli obiettivi da raggiungere, aumentando i costi politici di eventuali sconfinamenti**. Andrebbe specificato il meccanismo attraverso il quale eventuali sconfinamenti vengono recuperati negli esercizi successivi (cfr. Sezione 4).

Una volta completata la realizzazione del federalismo fiscale, **la regola di spesa potrebbe riguardare le uscite primarie delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza, inclusi i trasferimenti agli enti decentrati**. Andrebbero adeguatamente precisati i legami tra tale regola e le voci di spesa del bilancio dello Stato. Agli enti territoriali potrebbe applicarsi una regola relativa al saldo di bilancio; il controllo delle erogazioni costituirebbe una responsabilità dei singoli enti che dovrebbero utilizzare al meglio gli strumenti interni di programmazione e controllo della spesa (cfr. Sezione 6).

Una regola di spesa sarebbe coerente anche con la proposta della Commissione europea di revisione della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita, secondo la

quale la **dinamica delle erogazioni diventa una delle variabili che il Consiglio prende in esame per verificare l'adeguatezza del sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine** definito per il saldo di bilancio strutturale³⁰.

La crescita annua della spesa è considerata adeguata se risulta inferiore o uguale (rispettivamente per i paesi che non hanno/hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine) a una stima cauta del tasso di crescita dell'economia o, nel caso sia superiore a tale valore, se la parte di spesa eccedente il limite trova un'adeguata compensazione con interventi discrezionali dal lato delle entrate. La stima cauta del tasso di crescita dell'economia dovrebbe essere basata su proiezioni su un orizzonte di dieci anni aggiornate periodicamente.

Il ruolo del Parlamento

Per rendere più efficace il controllo della dinamica degli esborsi, alla regola stabilita per la spesa primaria dovrebbe essere riconosciuta una particolare importanza sia nelle procedure di controllo sia nel dibattito parlamentare. In particolare, analogamente a quanto accade in altri paesi, il Parlamento potrebbe avere un ruolo chiave nel garantire il rispetto dei limiti di spesa se nelle procedure di voto adottasse lo stesso approccio *top-down* richiamato nell'introduzione della proposta di legge: **il Parlamento potrebbe infatti discutere e approvare prima la spesa primaria complessiva e poi la distribuzione delle risorse fra diverse destinazioni.** Analogamente a quanto accade oggi per il saldo netto da finanziare – per il quale una volta approvato il livello massimo, eventuali emendamenti che determinino maggiori oneri finanziari sono ammissibili solo se indicano misure compensative – dopo l'approvazione del limite alla spesa primaria complessiva, eventuali emendamenti che determinino maggiori spese dovrebbero essere necessariamente compensati mediante la riduzione di altri esborsi.

Una periodica valutazione complessiva della spesa

Le misure volte al miglioramento del controllo della spesa dovrebbero essere accompagnate da interventi volti a migliorare l'utilizzazione delle risorse, muovendo da quanto indicato dalla legge n. 196 in merito alla prosecuzione dell'attività di analisi e valutazione della spesa³¹. Sono indispensabili l'adozione di indicatori di *performance* nelle diverse strutture pubbliche (uffici, scuole, ospedali, tribunali), come già previsto dalla legge n. 196, e lo sviluppo di meccanismi che consentano di valutare l'adeguatezza dell'entità complessiva di ciascuna voce indipendentemente dalla spesa storica (*zero-based budgeting*). **Tale sforzo dovrebbe accelerare i tempi con cui la struttura delle erogazioni si adegua all'evolversi delle esigenze del Paese,**

³⁰ Commissione europea (2010e).

³¹ In questa direzione si è mosso anche il Ministero dell'Economia e delle finanze (Ministero dell'Economia e delle finanze, 2007, 2008 e 2009).

permettendo di selezionare le soluzioni più efficienti ed efficaci; dovrebbe inoltre consentire di individuare le priorità nell’allocazione delle risorse, così da evitare che il contenimento della spesa confligga con la garanzia dei servizi sociali fondamentali.

Il bilancio di cassa

A presidio dell’efficacia della regola di spesa come strumento per conseguire gli obiettivi di bilancio fissati in ambito europeo, sarebbe auspicabile **una maggiore coerenza dei criteri contabili adottati a livello nazionale rispetto a quelli europei**. La legge n. 196 ha prefigurato una semplificazione del complesso quadro contabile esistente nel nostro Paese: essa include una delega al Governo per il passaggio a un bilancio dello Stato di sola cassa che prevede anche una “graduale estensione dell’applicazione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche” (art. 42, c. 1.i) e una delega per il completamento della revisione del bilancio dello Stato da realizzarsi anche mediante l’integrazione di tale bilancio con il sistema di tesoreria (art. 40, c. 2.o)³².

Il ruolo delle norme sulla copertura

Adeguate norme sulla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi sono un utile complemento alle misure volte più direttamente al contenimento della spesa. Le innovazioni introdotte con la *Legge di contabilità e finanza pubblica* sono significative (art. 17), in particolare il **rafforzamento della clausola di salvaguardia per la copertura di eventuali spese superiori alle attese** la cui applicazione è diventata automatica. Ovviamente, larga parte del bilancio pubblico non riflette nuove leggi. È pertanto essenziale che anche le previsioni tendenziali siano trasparenti e accurate.

Le ulteriori novità introdotte con l’attuale proposta di legge (art. 3) sono rilevanti; in particolare, **è molto positiva la previsione dell’utilizzo ai fini del miglioramento dei saldi di finanza pubblica delle maggiori entrate correnti rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione** e il coerente divieto del loro utilizzo con finalità di copertura finanziaria di maggiori spese o di minori entrate. Questo vincolo dovrebbe infatti consentire di sfruttare eventuali fasi cicliche più favorevoli delle attese per migliorare i conti pubblici.

³² Banca d’Italia (2009, 2010c).

6. *Il coordinamento della finanza pubblica*

L'importanza del coordinamento

Il decentramento dei poteri di spesa e di entrata richiede che gli enti territoriali partecipino alla definizione dei documenti programmatici, al fine di assicurare la coerenza delle loro politiche di bilancio con quella nazionale. Uno stretto e costante coordinamento fra i diversi livelli di governo, lungo l'intero ciclo della programmazione e della gestione del bilancio, è un'esigenza riconosciuta sia nella legge n. 42 sia nella legge n. 196 del 2009. È pertanto importante che ogni modifica dell'assetto istituzionale tenga conto della **necessità di conciliare le politiche di bilancio locali con quella nazionale sotto il profilo dei contenuti, del linguaggio contabile, dei tempi e delle regole da rispettare.**

Il coinvolgimento degli enti territoriali

La proposta di legge non modifica significativamente le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica rispetto a quanto previsto dalla legge n.196: tale coinvolgimento avviene nella forma di un semplice **parere che la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è tenuta a esprimere** sia sul DEF sia sulla *Nota di aggiornamento* al DEF. La legge n. 42 sul federalismo fiscale sembra configurare invece un ruolo più ampio per la Conferenza permanente, poiché ne prevede il pieno “concorso alla definizione degli obiettivi per comparto anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento” (art. 5). **Procedure efficaci di concertazione interistituzionale sono cruciali per superare i conflitti tra livelli di governo** con pari dignità costituzionale e garantire la piena adesione degli enti decentrati agli obiettivi complessivi della finanza pubblica³³.

L'armonizzazione dei bilanci

Il funzionamento ordinato dei meccanismi di coordinamento richiede in primo luogo **l'uniformità dei sistemi contabili di tutti i livelli di governo.** L'armonizzazione dei bilanci degli enti decentrati, e fra questi e lo Stato, è un obiettivo che si cerca di perseguire da oltre un decennio; la sua concreta realizzazione ha incontrato notevoli difficoltà, principalmente a livello regionale, anche per l'autonomia riconosciuta in questo ambito dalla Costituzione. Anche la legge n. 42 del 2009 riconosce

³³ A livello internazionale si sono sviluppati modelli diversi di regolazione dei rapporti finanziari tra governo centrale ed enti territoriali. Nei paesi della UE con sistemi federali più consolidati (Austria, Belgio e Germania) prevalgono modelli cooperativi in cui i conflitti finanziari tra centro e periferia sono risolti con accordi negoziati. In Germania è previsto un apposito organismo (il *Finanzplanungsrat*) di coordinamento ex ante tra Governo federale e Länder. Si vedano per esempio Joumard e Kongsrud (2003) e Keating (2007).

l'importanza dell'armonizzazione contabile per la realizzazione del federalismo fiscale, prevedendo che essa costituisca l'oggetto di un apposito decreto legislativo. **Uno schema preliminare di tale decreto è stato approvato dal Consiglio dei ministri del 17 dicembre 2010**; esso prevede l'adozione di un piano dei conti integrato da parte di tutte le Amministrazioni locali e il conseguente adeguamento delle codifiche del Siope.

Il Siope è stato il primo tentativo, sebbene limitato ai soli dati di cassa, di armonizzazione delle informazioni contabili degli enti decentrati. Esso rileva quotidianamente gli incassi e i pagamenti, codificati secondo regole uniformi, di tutte le Amministrazioni locali. Su questo strumento occorre continuare a investire per migliorarne l'efficacia ai fini del monitoraggio dei conti pubblici, così come peraltro previsto dall'articolo 14 della legge n. 196. Sarebbe opportuno includere nel Siope anche tutti i flussi di cassa riguardanti lo Stato.

I tempi di predisposizione dei bilanci consuntivi

Il rafforzamento del coordinamento tra i diversi livelli di governo richiede anche una **maggiore uniformità e rapidità nella predisposizione dei bilanci degli enti territoriali**. Negli ultimi anni si è rilevata una notevole variabilità nei tempi di approvazione dei documenti contabili da parte degli enti, soprattutto delle Regioni (tav. 4).

Le scadenze del ciclo di programmazione locale sono attualmente definite dal D.lgs n. 76 del 2000 e dal D.lgs n. 267 del 2000, rispettivamente per le Regioni e per gli Enti locali. In linea generale, il quadro normativo prevede che i bilanci consuntivi di tutti gli enti debbano essere approvati entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Per il bilancio di previsione, le Regioni stabiliscono in via autonoma le rispettive scadenze, ma non possono prolungare di oltre quattro mesi la gestione provvisoria; le Province e i Comuni sono invece tenuti a rispettare il termine del 31 dicembre, a meno che un decreto del Ministero dell'interno non preveda, come spesso accade, un differimento.

Una ricognizione dei tempi di approvazione dei documenti contabili delle Regioni e delle Province autonome evidenzia l'estrema variabilità dei rispettivi cicli di bilancio. I principali ritardi riguardano l'approvazione dei consuntivi che, relativamente agli esercizi 2008 e 2009, è avvenuta oltre il termine del 30 giugno per più di quattro quinti degli enti considerati. Quasi tutti gli enti hanno invece approvato gli ultimi due bilanci preventivi (2010 e 2011) entro la scadenza del 31 dicembre.

Lo schema preliminare di decreto sull'armonizzazione contabile ridefinisce anche le scadenze per l'attività di programmazione locale, **indicando la data del 31 dicembre quale termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione e il 30 aprile per l'approvazione del rendiconto di ciascun ente**. I dati contabili sarebbero poi trasmessi alla Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche, istituita dalla legge n. 196.

La nuova scadenza per l'approvazione del rendiconto, anticipata rispetto alla situazione attuale, appare opportuna. Il suo rispetto da parte degli enti territoriali sarà impegnativo, almeno alla luce dell'esperienza degli ultimi anni. Il termine del 30 aprile, tuttavia, non consente di incorporare nel DEF i dati di consuntivo più recenti ai fini della ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica fra sottosectori. Per ovviare a questo problema si potrebbero rendere disponibili entro la fine di marzo almeno gli schemi di consuntivo definiti dalle giunte. Si potrebbe, inoltre, utilizzare anche i dati del Siope per accrescere le informazioni disponibili.

I bilanci di previsione

La predisposizione del bilancio di previsione degli enti, soprattutto di Province e Comuni, è condizionata dai tempi entro i quali viene definito e ripartito sul territorio l'importo dei trasferimenti dallo Stato. Per l'ordinato svolgimento dell'intero ciclo di bilancio di ciascun ente è opportuno che **l'entità e il riparto dei trasferimenti dallo Stato siano resi noti in tempi utili a consentire l'approvazione dei bilanci preventivi entro la fine dell'anno**; ciò eviterebbe inoltre sovrapposizioni negli adempimenti contabili, facilitando la predisposizione per tempo dei consuntivi.

Le regole di bilancio

Il rispetto dell'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali deve conciliarsi con **l'esigenza di salvaguardare l'equilibrio dei conti pubblici**. Tutti i livelli di governo devono contribuire al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; ciò richiede un sistema di regole di bilancio coerente e credibile. Per gli enti territoriali tali regole sono dettate dal Patto di stabilità interno, che la proposta di legge (come già la legge n. 196) opportunamente inserisce nella procedura di programmazione.

La proposta di legge prevede che gli obiettivi da conseguire per tutti i livelli di governo siano individuati nel DEF, mentre le concrete modalità applicative del Patto, come anche le sanzioni per gli enti inadempienti, siano specificate nella Nota di aggiornamento di settembre.

L'esperienza passata del Patto è stata segnata da **notevoli difficoltà causate dall'instabilità della normativa**, con pesanti ripercussioni sulla capacità di programmazione degli enti e sulla credibilità dei vincoli di bilancio.

Il Patto di stabilità interno, in vigore dal 1999, è volto ad assicurare il concorso degli enti territoriali al rispetto delle regole europee. Inizialmente il Patto fissava obiettivi per il saldo di bilancio, coerentemente con un assetto basato sulla responsabilità finanziaria degli enti territoriali. L'aggregato di riferimento è stato ripetutamente modificato, dapprima con l'esclusione di un numero sempre maggiore di voci dal saldo di bilancio e poi, dal 2002, con l'esplicita adozione di vincoli alla spesa per le Regioni (e anche per gli Enti locali nel biennio 2005-06).

Sarebbe auspicabile **definire una cornice di riferimento a valenza generale** che indichi gli aggregati soggetti a vincolo (regole sui saldi sono preferibili a tetti di spesa), gli enti sottoposti al Patto e il sistema di premi e sanzioni. Nell'ambito del ciclo di programmazione si specificherebbe, anno per anno, i soli obiettivi quantitativi.

Quando l'assetto configurato dalla legge n. 42 entrerà pienamente a regime gli enti territoriali disporranno di un quadro certo delle risorse disponibili; la perequazione opererà in modo pressoché automatico, assicurando il finanziamento della spesa a livelli standard; spese superiori a tali livelli dovranno essere coperte con le entrate proprie. In questo nuovo contesto – una volta fissati gli obiettivi per sottosettore, nonché l'ammontare e il riparto dei trasferimenti statali – il ruolo del Patto potrebbe essere limitato alla definizione delle quote di indebitamento consentite agli enti territoriali per il finanziamento degli investimenti.

Bibliografia

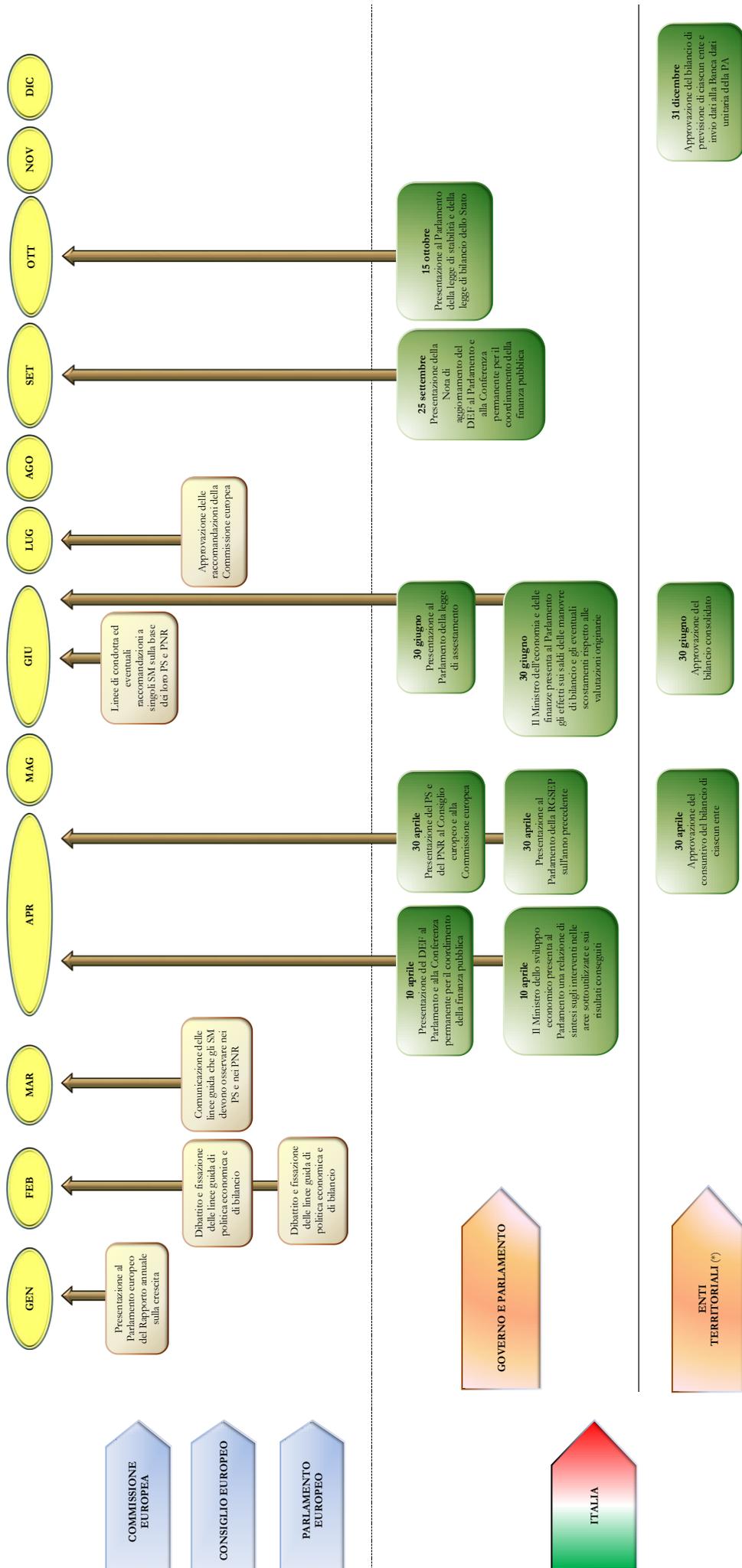
- Balassone F., S. Momigliano, P. Rizza (2011), “Medium-term fiscal planning under (mostly) short-term governments: Italy 1988-2008”, in corso di pubblicazione.
- Banca d'Italia (2009), “Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge C. 2555 di riforma della *Legge di contabilità e finanza pubblica*”, Audizione del Capo del Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, Daniele Franco, alla Camera dei Deputati, Commissione V (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 22 settembre.
- Banca d'Italia (2010a), “Esame congiunto della comunicazione della Commissione europea *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche*”, Testimonianza del Vice Direttore Generale, Ignazio Visco, alla Camera dei Deputati, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell’Unione europea), 8 luglio.
- Banca d'Italia (2010b), “La riforma della *governance* economica europea”, Testimonianza del Vice Direttore Generale, Ignazio Visco, alla Camera dei Deputati, Commissioni riunite V (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e XIV (Politiche dell’Unione europea) della Camera dei Deputati, 5^a (Programmazione economica, Bilancio) e 14^a (Politiche dell’Unione Europea) del Senato della Repubblica, 10 dicembre.
- Banca d'Italia (2010c), “Audizione in materia di passaggio dal bilancio di competenza al bilancio di cassa. Esame dell’Atto del Governo n. 290. *Bilancio di cassa e Tesoreria statale*”, Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro, Bruno D’Offizi, al Senato della Repubblica, Commissione 5^a (Programmazione economica, Bilancio), 15 dicembre.
- Baumann E., E. Dönnebrink, C. Kastrop (2008), “A Concept for a New Budget Rule for Germany”, CESifo Forum, n. 2.
- Bodmer F. (2006), “The Swiss Debt Brake: How it Works and What Can Go Wrong”, Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, vol. 142(3).
- Comitato economico e finanziario (2010), “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes”, approvato dal Consiglio della UE nella composizione dei Ministri delle finanze e dell’economia (Consiglio Ecofin) il 7 settembre.
- Commissione europea (2007), “Lessons from Successful Consolidations”, in “Public Finances in EMU – 2007”, pag. 171-209.
- Commissione europea (2010a), “Proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010) 522)”, 29 settembre.
- Commissione europea (2010b), “Proposta di Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2010) 523)”, 29 settembre.

- Commissione europea (2010c), “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010) 524)”, 29 settembre.
- Commissione europea (2010d), “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010) 525)”, 29 settembre.
- Commissione europea (2010e), “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010) 526)”, 29 settembre.
- Commissione europea (2010f), “Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010) 527)”, 29 settembre.
- Commissione europea (2011), “Annual Growth Survey: advancing the EU’s comprehensive response to the crisis” (COM(2011) 11), 12 gennaio.
- Debrun X., D. Hauner, M.S. Kumar (2007), “The Role for Fiscal Agencies”, in IMF ed., “Promoting Fiscal Discipline”, Washington, DC.
- Deutsche Bundesbank (2009), “The reform of the borrowing limits for central and state government”, Rapporto Mensile, vol. 61, maggio.
- Federal Ministry of Finance (2009), “Detailed concept for the new federal budget”, <http://www.bundesfinanzministerium.de>
- Fischer J. (2005), “Swedish Budget Rules: Praise from Brussels, Pressure at Home”, ECFIN Country Focus, vol. 2, n. 4.
- Joumard I., P.M. Kongsrud (2003), “Fiscal relations across Government levels”, OECD Economics Department Working Papers, n. 375.
- Keating M. (2007), “Federalism and the balance of power in European states”, Sigma OECD.
- Ljungman G. (2008), “Expenditure Ceilings – A Survey”, IMF Working Paper n. 282.
- Ljungman G. (2009), “Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management,” IMF Working Paper n. 243.
- Marino M.R., S. Momigliano, P. Rizza (2008), “I conti pubblici nel decennio 1998-2007: fattori temporanei, tendenze di medio periodo, misure discrezionali”, *Economia Pubblica*, n. 1-2.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2007), “Libro verde sulla spesa pubblica – Spendere meglio: alcune prime indicazioni”, 6 settembre.

- Ministero dell'Economia e delle finanze (2008), "La revisione della spesa pubblica – Rapporto 2008", 12 giugno.
- Ministero dell'Economia e delle finanze (2009), "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato".
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2010), "Programma Nazionale di Riforma – Bozza", 5 novembre.
- Reiss L., W. Köhler-Töglhofer (2010), "Implications of the Crisis for Public Finances: the Case of Austria", in Banca d'Italia ed., "Fiscal Policy: Lessons from the Crisis" in corso di pubblicazione, Roma.
- Steger G. (2010), "Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules", OECD Journal on Budgeting, vol. 1.
- Swedish Fiscal Policy Council (2010), "Swedish Fiscal Policy", 17 maggio.
- Task force istituita dal Consiglio europeo del marzo 2010 (2010), "Relazione finale della Task force al Consiglio europeo", 21 ottobre.

TAVOLE E GRAFICI

PRINCIPALI SCADENZE PREVISTE DAL SEMESTRE EUROPEO E DALLA PROPOSTA DI LEGGE C. 3921



Segretario: SM = Stati membri; PS = Programma nazionale di riforma; DEF = Documento di economia e finanza; RGSELP = Relazione generale sulla situazione economica del Paese.
 (*) Tali scadenze sono fissate in uno schema di decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali approvato nel dicembre del 2010 dal Consiglio dei Ministri.

**CONFRONTO TRA LE PREVISIONI SULLA CRESCITA REALE DEL PIL PUBBLICATE A
SETTEMBRE/OTTOBRE E AD APRILE
E TRA LE PREVISIONI DI APRILE E IL CONSUNTIVO**
(valori percentuali)

ANNI	Differenza tra le previsioni di settembre/ottobre e quelle di aprile (1)			Differenza tra il dato di consuntivo e le previsioni pubblicate ad aprile dell'anno precedente (1)	
	Previsioni ufficiali sull'anno corrente (2)	Sull'anno corrente	Cumulata sull'anno corrente e su quello successivo	Previsioni ufficiali	Consensus Forecasts
1990	nd	-0,4	-1,0	nd	
1991	nd	-0,3	-0,7	nd	
1992	-0,6	-0,3	-1,3	-1,0	-0,7
1993	-0,1	-0,4	-0,5	-1,4	-1,2
1994	1,7	0,4	0,8	0,9	0,8
1995	0,0	0,2	0,1	-0,2	-0,1
1996	-1,6	-1,3	-1,9	-1,3	-1,0
1997	0,0	0,0	0,0	0,7	0,7
1998	-0,7	-0,4	-0,9	-1,1	-0,9
1999	-0,2	-0,3	-0,4	0,0	0,0
2000	0,3	0,2	0,3	1,2	1,0
2001	-0,5	-0,5	-1,7	-0,7	-0,6
2002	-1,7	-0,8	-1,7	-1,8	-0,8
2003	-0,6	-0,8	-1,4	-1,1	-1,2
2004	0,0	0,1	0,0	0,3	0,4
2005	-1,2	-1,1	-1,7	-0,5	-0,4
2006	0,3	0,4	0,4	0,7	0,8
2007	-0,1	0,0	-0,2	-0,5	-0,3
2008	-0,5	-0,6	-1,7	-1,9	-1,9
2009	-0,6	-1,4	-0,8	-0,8	-1,4
Differenza media	-0,3	-0,4	-0,7	-0,5	-0,4
Media del valore assoluto della differenza	0,6	0,5	0,9	0,9	0,8
Varianza della differenza media	0,6	0,3	0,8	0,9	0,7

(1) Un segno negativo (positivo) indica che per l'anno in esame i tassi di crescita reale del PIL stimati in autunno sono inferiori (superiori) a quelli riportati per lo stesso anno in primavera; nell'esercizio in cui si confrontano le previsioni con i dati di consuntivo, un segno negativo (positivo) indica che il dato effettivo della crescita reale del PIL è risultato inferiore (superiore) a quello stimato in primavera. - (2) Per aprile si è fatto riferimento alla *Relazione trimestrale di cassa* o alla *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica*; per settembre alla *Relazione previsionale e programmatica*. Non è stato possibile effettuare l'esercizio sulle stime per l'anno corrente e per quello successivo perché le stime ufficiali pubblicate in primavera hanno cominciato a includere l'anno successivo solo dal 2007.

**CONFRONTO TRA IL CONTENUTO DEI PRINCIPALI DOCUMENTI DI
PROGRAMMAZIONE PREVISTI DALLA LEGGE N. 196 DEL 2009
E DALLA PROPOSTA DI LEGGE C. 3921**

Documento di economia e finanza (DEF) previsto dalla proposta di legge C. 3921	Decisione di finanza pubblica (DFP) e Relazione sull'economia e la finanza (REF)
<p>1° sezione - Schema del Programma di stabilità (include gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti europei e dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita)</p> <p>Previsioni macroeconomiche e finanziarie internazionali per l'anno in corso e il triennio successivo</p> <p>Previsioni macroeconomiche per l'Italia per l'anno in corso e il triennio successivo (coerentemente con i criteri indicati dal Codice di condotta)</p> <p>Analisi degli scostamenti delle previsioni di finanza pubblica per l'anno in corso rispetto al precedente Programma di stabilità</p> <p>Previsioni per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche per il periodo di riferimento a legislazione vigente e politiche invariate</p> <p>Obiettivi programmatici per ciascun anno del triennio successivo con riferimento alle Amministrazioni pubbliche e ai sottosettori in % del PIL: indebitamento netto saldo di cassa debito</p> <p>Articolazione (anche per sottosettori) della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi per almeno un triennio nonché un'indicazione di massima delle misure per raggiungere gli obiettivi</p> <p>Prodotto potenziale e indicatori strutturali programmatici del conto delle Amministrazioni pubbliche per ciascun anno del periodo di riferimento</p> <p>Previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e interventi per garantirne la sostenibilità</p> <p>Evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari alternativi di crescita del PIL, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario</p>	<p>Previsioni macroeconomiche finanziarie internazionali per l'anno in corso e il triennio successivo</p> <p>Previsioni macroeconomiche per l'Italia per l'anno in corso e il triennio successivo</p> <p>Analisi degli scostamenti delle previsioni di finanza pubblica per l'anno in corso rispetto ai precedenti documenti programmatici</p> <p>Obiettivi programmatici per ciascun anno del triennio successivo con riferimento alle Amministrazioni pubbliche e ai sottosettori in % del PIL: indebitamento netto saldo di cassa debito pressione fiscale complessiva in valore assoluto: saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato saldo di cassa del settore statale</p> <p>Articolazione (anche per sottosettori) della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi e indicazione delle azioni da assumere nei diversi settori di spesa delle Amministrazioni centrali</p> <p>Prodotto potenziale e indicatori strutturali programmatici del conto delle Amministrazioni pubbliche per ciascun anno del periodo di riferimento</p>

Informazioni contenute nel DEF (da presentare entro il 10 aprile).

Informazioni contenute nella DFP (da presentare entro il 15 settembre).

Informazioni contenute nella REF (da presentare entro 15 aprile).

Informazioni contenute sia nella DFP sia nella REF.

**CONFRONTO TRA IL CONTENUTO DEI PRINCIPALI DOCUMENTI DI
PROGRAMMAZIONE PREVISTI DALLA LEGGE N. 196 DEL 2009
E DALLA PROPOSTA DI LEGGE C. 3921**

Documento di economia e finanza (DEF) previsto dalla proposta di legge C. 3921	Decisione di finanza pubblica (DFP)
	e Relazione sull'economia e la finanza (REF)
<p>2° sezione - Consuntivi e previsioni</p> <p>Consuntivi: analisi del conto economico e del conto di cassa delle Amministrazioni pubbliche nell'anno precedente</p> <p>Analisi degli scostamenti dei consuntivi rispetto agli obiettivi programmatici indicati nel precedente DEF e nella Nota di aggiornamento</p> <p>Dettaglio su consuntivi e previsioni delle principali voci di spesa (pubblico impiego, protezione sociale e sanità), del debito e del relativo costo medio</p> <p>Stima del saldo di cassa delle settore statale e modalità di copertura</p> <p>Previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico dei sottosettori della PA del conto del saldo di cassa della PA analisi degli scostamenti rispetto alla precedenti previsioni con l'indicazione di: debito delle Amministrazioni pubbliche e dei sottosettori pressione fiscale delle Amministrazioni pubbliche</p> <p>Previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle Amministrazioni pubbliche</p> <p>Nota metodologica con i criteri per la formulazione delle previsioni tendenziali</p>	<p>Consuntivi: analisi del conto economico e del conto di cassa delle Amministrazioni pubbliche nell'anno precedente</p> <p>Dettaglio dei dati del bilancio dello Stato con riferimento a redditi da lavoro dipendente, consumi intermedi, trasferimenti correnti e in conto capitale</p> <p>Analisi degli scostamenti dei dati di consuntivo rispetto agli obiettivi programmatici indicati nella DFP</p> <p>Dettaglio su consuntivi e previsioni nei principali comparti di spesa (pubblico impiego, protezione sociale, sanità), debito pubblico e relativo costo medio</p> <p>Stima del saldo di cassa delle settore statale e modalità di copertura</p> <p>Previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico dei sottosettori della PA del conto del saldo di cassa della PA analisi degli scostamenti rispetto alla precedenti previsioni con l'indicazione di: debito delle Amministrazioni pubbliche e dei sottosettori pressione fiscale risorse per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate e dei fondi nazionali addizionali saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato saldo di cassa del Settore statale ammontare delle risorse necessarie per mantenere invariate le politiche economiche e di bilancio</p> <p>Valutazione degli scostamenti degli andamenti tendenziali rispetto alle precedenti previsioni contenute nella Relazione sull'economia e la finanza</p> <p>Stima delle eventuali misure correttive da adottare nel caso di scostamenti fra le previsioni e gli obiettivi programmatici</p> <p>Nota metodologica con i criteri per la formulazione delle previsioni (allegato alla DFP)</p>

Informazioni contenute nel DEF (da presentare entro il 10 aprile).

Informazioni contenute nella DFP (da presentare entro il 15 settembre).

Informazioni contenute nella REF (da presentare entro 15 aprile).

Informazioni contenute sia nella DFP sia nella REF.

**CONFRONTO TRA IL CONTENUTO DEI PRINCIPALI DOCUMENTI DI
PROGRAMMAZIONE PREVISTI DALLA LEGGE N. 196 DEL 2009
E DALLA PROPOSTA DI LEGGE C. 3921**

Documento di economia e finanza (DEF) previsto dalla proposta di legge C. 3921	Decisione di finanza pubblica (DFP) e Relazione sull'economia e la finanza (REF)
<p>3° sezione - Schema del Programma nazionale di riforma (include gli elementi e le informazioni richiesti dai regolamenti europei e dalle linee guida per il Programma nazionale di riforma)</p> <p>Priorità, principali riforme da realizzare, tempi di attuazione e compatibilità con gli obiettivi programmatici indicati nella 1a sezione</p> <p>Squilibri macroeconomici e fattori che incidono sulla competitività</p> <p>Stato di avanzamento delle riforme avviate</p> <p>Allegati al DEF</p> <p>Indicazione di eventuali disegni di legge allegati alla manovra</p> <p>Relazione del Ministro dello Sviluppo economico sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti</p> <p>Con riferimento alle spese del Bilancio dello Stato, risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome</p> <p>Il Ministro dell'Economia e delle finanze presenta (entro il 30 giugno) un allegato sul monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre di bilancio e dei provvedimenti in corso d'anno con l'indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni iniziali</p> <p>Nota di aggiornamento al DEF</p> <p>Aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il periodo di riferimento</p> <p>Obiettivo di saldo netto da finanziare e saldo di cassa del settore statale in valore assoluto</p> <p>Modifiche e integrazioni richieste dalle raccomandazioni del Consiglio della UE relative al PS e al PNR</p> <p>Contenuto del Patto di stabilità interno e relative sanzioni, nonché del Patto di convergenza e delle misure per realizzarlo</p> <p>Allegati alla Nota di aggiornamento del DEF</p> <p>Indicazione di eventuali disegni di legge allegati alla manovra</p> <p>Relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa per investimenti del Bilancio dello Stato e relazione sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali</p> <p>Quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale</p> <p>Programma di infrastrutture strategiche</p>	<p style="text-align: center;">Indicazione di eventuali disegni di legge allegati alla manovra</p> <p style="text-align: center;">Relazione del Ministro dello Sviluppo economico sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti (entro il 15 aprile; allegato alla REF)</p> <p style="text-align: center;">Con riferimento alle spese del Bilancio dello Stato, risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome (Allegato alla REF)</p> <p style="text-align: center;">Il Ministro dell'Economia e delle finanze presenta un allegato sul monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica delle manovre di bilancio e dei provvedimenti in corso d'anno con l'indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni iniziali (entro il 1° luglio; allegato alla REF)</p> <p style="text-align: center;">Aggiornamento delle previsioni macroeconomiche, dei conti economici delle Amministrazioni pubbliche e dei sottosettori e del saldo di cassa della PA per il triennio</p> <p style="text-align: center;">Obiettivo di saldo netto da finanziare e saldo di cassa del settore statale in valore assoluto</p> <p style="text-align: center;">Parere del Consiglio della UE sul PS</p> <p style="text-align: center;">Contenuto del Patto di convergenza, del Patto di stabilità interno e delle relative sanzioni</p> <p style="text-align: center;">Relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del Bilancio dello Stato e relazione sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali (allegato alla DFP)</p> <p style="text-align: center;">Quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale (allegato alla DFP)</p> <p style="text-align: center;">Programma di infrastrutture strategiche (allegato alla DFP)</p>

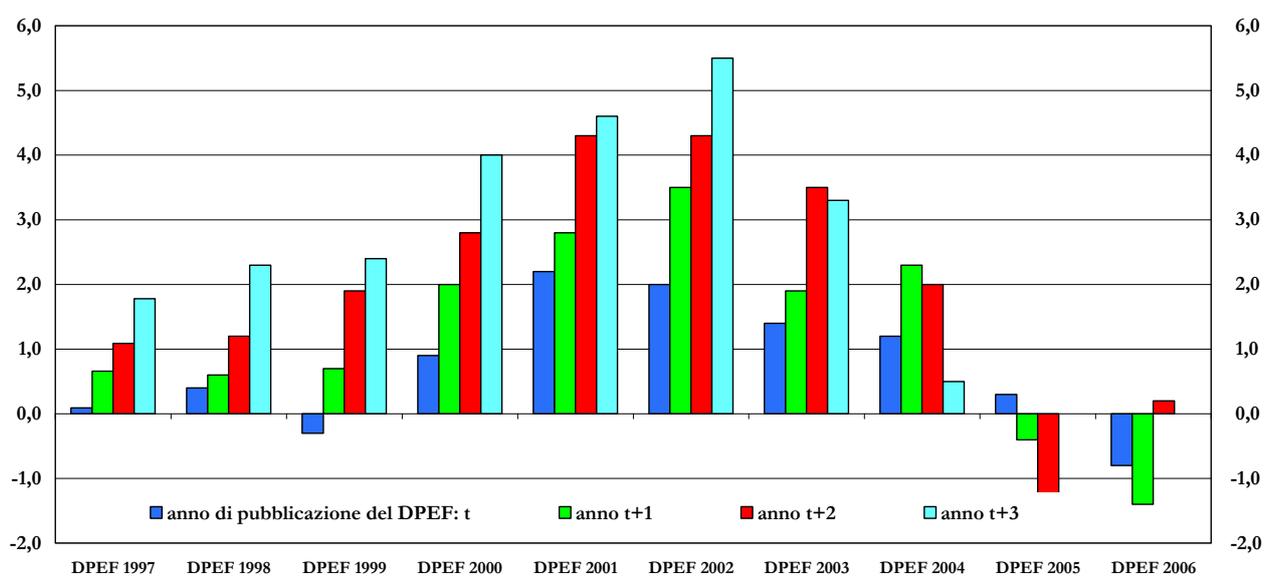
Informazioni contenute nel DEF (da presentare entro il 10 aprile).

Informazioni contenute nella DFP (da presentare entro il 15 settembre).

Informazioni contenute nella REF (da presentare entro 15 aprile).

Informazioni contenute sia nella DFP sia nella REF.

**SCOSTAMENTI TRA L'AVANZO PRIMARIO PROGRAMMATO NEL DPEF
E I VALORI DI CONSUNTIVO (1)**
(punti percentuali del PIL)



(1) Un segno positivo (negativo) indica che l'avanzo primario programmato nel DPEF è risultato, a posteriori, superiore (inferiore) al valore del saldo registrato a consuntivo. Per il DPEF pubblicato nel 2005 la differenza a t + 3 tra avanzo primario programmato e il suo valore registrato a consuntivo (nel 2008) è nulla; per il Documento pubblicato nel 2006 i dati relativi a t + 3 (cioè al 2009) non sono riportati perché risentono in misura rilevante degli effetti della crisi globale.