

**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulle prospettive di riforma degli strumenti
e delle procedure di bilancio**

**Commissioni riunite V della Camera dei
deputati e 5^a del Senato della Repubblica**

14 luglio 2015



1. Calendario e contenuto dei documenti di bilancio

Uno dei temi da affrontare nel processo di revisione della legge di contabilità è la definizione della sessione autunnale di bilancio alla luce delle modifiche apportate alla *governance* europea dal 2012. In particolare, il cosiddetto *Two pack* ha previsto che gli Stati membri che appartengono all'area dell'euro inviino annualmente entro il 15 ottobre alla Commissione europea un documento (il Documento programmatico di bilancio, DPB), contenente l'aggiornamento, rispetto a quanto indicato nel Programma di stabilità in aprile, del quadro macroeconomico e degli obiettivi di finanza pubblica, nonché il DDL di stabilità presentato al Parlamento, per consentire di verificare se le misure adottate siano idonee alla realizzazione degli obiettivi dichiarati.

Da questa breve introduzione emerge subito la prima criticità legata all'attuale calendario, cioè la coincidenza della data prevista per l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri e la trasmissione al Parlamento del DDL di stabilità (15 ottobre) con quella per l'invio alla Commissione europea del DPB da parte del Governo (fig. 1). Considerando che spesso trascorrono alcuni giorni tra l'approvazione del DDL di stabilità da parte del Consiglio dei Ministri e la sua presentazione in Parlamento, e che l'elaborazione del DPB richiede un ulteriore periodo, risulta evidente il rischio del mancato rispetto della scadenza per l'invio del documento alla Commissione europea. Inoltre, in base ai regolamenti europei, il DPB deve indicare se il quadro macroeconomico programmatico in esso contenuto è stato validato o meno dall'UPB. Poiché la validazione richiede la disponibilità di informazioni di massima sulla manovra, la data del 15 ottobre prevista per il DDL di stabilità potrebbe essere troppo a ridosso del termine di validazione, soprattutto in caso di modifiche al quadro informativo contenuto nella Nota di aggiornamento del DEF (ma si tornerà su questo tema più avanti).

La seconda criticità del calendario vigente è la non coerenza delle date di presentazione della Nota di aggiornamento del DEF (20 settembre) e la data di trasmissione della seconda Notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni pubbliche dall'Istat alla Commissione europea, in applicazione del Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi (30 settembre, ultimo giorno utile previsto dal Protocollo). Ne deriva che la Nota di aggiornamento riporta un *set* informativo sui dati di finanza pubblica a consuntivo, in particolare dell'anno precedente, che potrebbe essere reso obsoleto da quanto indicato nella Notifica. Infatti, in caso di revisioni dei dati rispetto alla prima Notifica (prevista entro il 31 marzo), si può verificare che i dati di consuntivo riportati nel DPB, che rifletterà l'aggiornamento riportato nella Notifica, siano diversi da quelli indicati nella Nota di aggiornamento, aspetto non del tutto coerente con gli elementi procedurali alla base della trasmissione del DPB in Europa. Dall'esperienza degli ultimi anni sembra – ma questo è un punto da chiarire con il Governo – che in realtà anche il Governo sia a conoscenza degli aggiornamenti e quindi le previsioni di finanza pubblica siano basate su elementi di consuntivo aggiornati, che però non vengono resi espliciti fino a quando l'Istat non effettua la Notifica.

Un terzo problema, probabilmente il più rilevante dal punto di vista dell'UPB, ha sempre a che fare con il calendario, ma riguarda *in primis* il contenuto informativo della Nota di aggiornamento del DEF e, in misura solo più limitata, del DEF.

L'UPB è chiamato, in base ai regolamenti europei, a validare il quadro macroeconomico programmatico contenuto nel DPB entro il 15 ottobre. Nelle procedure interne però, lo stesso quadro macroeconomico viene discusso molto prima, nell'ambito della Nota di aggiornamento del DEF, documento sul quale il Parlamento si esprime con il voto su una risoluzione propedeutica all'approvazione del DDL di stabilità. Affinché l'UPB possa fornire correttamente il proprio contributo all'attività del Parlamento, il processo di validazione dovrebbe quindi essere completato assai prima del 15 ottobre, data di trasmissione del DPB alla Commissione europea. Ma per farlo è necessario che siano disponibili indicazioni relative al quadro programmatico con dettaglio e anticipo tale da consentire le analisi e le elaborazioni sottostanti al processo di validazione.

L'esigenza di questo tipo di corredo informativo per l'analisi dei quadri programmatici è peraltro riconosciuta dalla legge di contabilità e finanza pubblica, laddove indica che il DEF deve contenere *"l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi (...) nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi"* (art. 10). Il problema è che in entrambi i documenti (DEF e relativa Nota di aggiornamento) tali informazioni sono, di solito, assai limitate – spesso circoscritte alla sola indicazione degli effetti sul saldo – incomplete e generalmente di carattere qualitativo.

Questa incompletezza di informazioni porta con sé una serie di criticità. Dal punto di vista del ruolo dell'UPB, le limitate informazioni sulla composizione della manovra di bilancio rendono molto complesso anticipare la validazione del quadro macroeconomico, come invece sarebbe necessario per il calendario parlamentare. Nelle prime esperienze di validazione, tali limiti sono stati in parte superati attraverso il dialogo di carattere tecnico con lo *staff* del Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF). Tuttavia, i limiti di questa prassi sono evidenti e l'attività, su temi così delicati, dovrebbe essere svolta su altre basi, non su pratiche di carattere informale. Molto più importante dal punto di vista della decisione politica, il Parlamento, nell'esaminare la Nota di aggiornamento del DEF, si trova a dover discutere e approvare saldi programmatici di finanza pubblica con informazioni parziali che rendono difficile la comprensione del quadro di priorità strategiche della politica di bilancio e il realismo complessivo della strategia proposta in termini di sostenibilità macroeconomica e finanziaria.

Per una discussione delle opzioni possibili, può essere utile rifarsi alle esperienze dei principali Paesi dell'area euro¹.

¹ Per i dettagli si veda l'appendice 1.

In Germania, a marzo il Governo decide le *key figures*, tra le quali le allocazioni indicative delle spese a livello federale, per l'anno successivo. Ad aprile, nel Programma di stabilità, il Governo presenta, oltre agli obiettivi programmatici dei principali saldi di finanza pubblica, la politica di bilancio e le misure sulle entrate e sulle spese da attuare durante il periodo di programmazione. Sono inoltre incluse le previsioni del totale e di alcune componenti delle entrate e delle spese programmatiche. A fine giugno/inizio luglio, il Governo elabora il disegno di legge di bilancio che, dopo la discussione con il Consiglio per la stabilità (composto dal Ministro dell'Economia e quello delle Finanze del Governo federale e da quelli delle finanze dei *Länder*), viene infine presentato entro metà agosto ai due rami del Parlamento che lo approvano entro la fine dell'anno.

In Francia, ad aprile il Programma di stabilità – che viene discusso e approvato dal Parlamento prima di essere inviato dal Governo alla Commissione e al Consiglio della UE – contiene, oltre ai principali saldi programmatici, una suddivisione delle entrate e delle spese programmatiche in rapporto al PIL e la loro variazione annuale strutturale. Entro il primo ottobre di ogni anno, il Governo presenta quindi al Parlamento il disegno di legge finanziaria con allegato il Rapporto economico, sociale e finanziario. Questo Rapporto illustra i dettagli sulle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno successivo sulla base delle quali è stato formulato il disegno di legge finanziaria, e il quadro dei principali indicatori macroeconomici e di finanza pubblica per i tre anni seguenti. Infine, ogni due anni, sempre entro il primo ottobre, il Governo presenta il disegno di legge sulla programmazione pluriennale delle finanze pubbliche che contiene gli obiettivi programmatici dei saldi per i successivi cinque anni, e i dettagli sull'evoluzione delle entrate e delle uscite coerenti con tali obiettivi per i successivi tre anni e delle misure correttive per raggiungerli. Tali obiettivi possono essere in ogni caso modificati nei documenti programmatici successivi. I disegni di legge sono approvati dal Parlamento entro la fine dell'anno.

In Spagna, a inizio aprile, il Governo definisce una proposta di obiettivi di finanza pubblica e di debito per il complesso delle Amministrazioni pubbliche e per ciascun livello di governo per i successivi tre anni. Tale proposta viene quindi approvata dal Parlamento entro giugno. Gli obiettivi sono vincolanti per la sessione autunnale di bilancio. Sempre ad aprile, il Governo spagnolo prepara il Programma di stabilità che contiene, oltre agli obiettivi per i saldi di finanza pubblica, l'evoluzione di alcune componenti di entrata e di spesa delle Amministrazioni pubbliche, e una valutazione quantitativa dell'impatto delle principali misure correttive. Il Governo presenta infine entro il primo ottobre il disegno di legge di bilancio che viene approvato dal Parlamento entro la fine dell'anno.

Da questa breve analisi comparata, appare evidente che nei principali Paesi dell'area dell'euro gli elementi che compongono il quadro programmatico (con un ampio set informativo, soprattutto di carattere quantitativo) sono decisi e messi a disposizione con grande anticipo rispetto al momento di presentazione della proposta di bilancio.

Per ovviare ai problemi descritti, diverse opzioni sono proponibili relativamente alla modifica del calendario di presentazione e dei contenuti dei documenti programmatici. Due elementi appaiono comuni a tutte le opzioni: l'anticipo della presentazione al Parlamento del DDL di stabilità almeno al 5 ottobre, per consentire il tempo necessario alla predisposizione entro il 15 ottobre del DPB; la richiesta all'Istat di anticipare il rilascio della seconda Notifica alla Commissione al 15-20 settembre.

La prima proposta, già illustrata nel Rapporto sulla politica di bilancio 2015 pubblicato dall'UPB nel novembre 2014, è quella di dare compiuta attuazione al processo di programmazione, fornendo nella Nota di aggiornamento del DEF un'indicazione più precisa di carattere economico-finanziario degli interventi di settore necessari per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Sarebbe quanto meno necessario avere i principali aggregati correnti e in conto capitale delle entrate e delle spese, che hanno impatti diversi sul quadro macro economico (fig. 2).

Questa soluzione avrebbe il vantaggio di consentire al Parlamento l'approvazione dei saldi programmatici di finanza pubblica sulla base di elementi sufficientemente completi per comprenderne le implicazioni complessive in termini di priorità strategiche e di redistribuzione settoriale. Per quanto riguarda l'UPB, il processo di validazione del quadro macroeconomico programmatico potrebbe essere condotto nei tempi richiesti per l'esame parlamentare, poiché il documento conterrebbe tutte le informazioni necessarie.

Tuttavia, possono sorgere dubbi sulla realizzabilità di questa proposta considerato che fino ad ora, nell'esperienza concreta, l'accordo politico sugli interventi settoriali si è definito solo in concomitanza con l'approvazione del DDL di stabilità da parte del Consiglio dei Ministri, e non con l'approvazione della Nota di aggiornamento del DEF. Ulteriore criticità è rappresentata dal tempo estremamente limitato che intercorrerebbe tra la presentazione della Nota di aggiornamento (20 settembre) e l'approvazione del DDL di stabilità (anticipata al 5 ottobre); il voto sul primo documento, avverrebbe a ridosso della data di approvazione del secondo, venendo a mancare la ratio di tale voto, ossia di indirizzo al Governo per la predisposizione del DDL di stabilità.

Una proposta alternativa, anch'essa illustrata nel Rapporto dell'UPB già citato, è quella di allegare al DDL di stabilità il quadro macroeconomico programmatico coerente con la manovra di finanza pubblica (tutto presentato almeno entro il 5 ottobre). Per l'UPB il processo di validazione verrebbe così condotto dopo la presentazione del DDL di stabilità e prima dell'invio del DPB alla Commissione. La scadenza della Nota di aggiornamento rimarrebbe fissata al 20 settembre e il documento conterrebbe solo il quadro macroeconomico e di finanza pubblica tendenziale nonché i saldi programmatici di finanza pubblica che il Parlamento dovrebbe approvare prima della presentazione del DDL di stabilità (fig. 3).

Sussiste una terza possibilità, che corrisponde ad una riflessione più sistemica delle procedure che fino ad ora hanno guidato la decisione di bilancio. Si tratterebbe in particolare di prendere atto di alcuni elementi che caratterizzano di fatto il quadro vigente: primo, l'indirizzo sulla direzione della politica di bilancio viene deciso nelle sue grandi linee nell'ambito del DEF, in aprile; tutta la *governance* delle regole sovranazionali ruota intorno al semestre europeo e alle raccomandazioni sul Programma di stabilità. Secondo, la Nota di aggiornamento e la relativa risoluzione, per il momento

in cui intervengono, svolgono un ruolo di indirizzo ormai assai limitato nella preparazione del DDL di stabilità.

Si potrebbe immaginare pertanto di disegnare un processo che valorizzi il ruolo decisionale del Parlamento sulla proposta del Governo. Si farebbe a tal fine coincidere la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF con quella del DDL di stabilità, anche al primo ottobre (fig. 4). Il Parlamento avrebbe il tempo di discutere il DPB entro il 15 ottobre, autorizzandone la presentazione alla Commissione europea. In tale quadro il Parlamento voterebbe una risoluzione che recepisce i saldi programmatici di finanza pubblica; dopo il 15 ottobre passerebbe alla discussione delle misure contenute nel DDL di stabilità necessarie per realizzare gli obiettivi programmatici precedentemente approvati.

L'unitarietà della presentazione agevolerebbe le procedure informative sulla sessione, oggi frammentate in due tronconi a distanza di 10-15 giorni. Per quanto riguarda gli aspetti di stretta competenza dell'UPB, la validazione del quadro macroeconomico programmatico verrebbe condotta avendo a disposizione l'insieme completo di informazioni sulle priorità settoriali e strategiche proposte dal Governo e in tempi adeguati per essere utilizzate dal Parlamento.

Questo schema avvicinerrebbe il processo italiano a quello presente nella maggior parte dei Paesi europei. Richiederebbe di disegnare un processo endogovernativo di preparazione della proposta di bilancio che garantisca la logica *top-down* di fissazione dei saldi di riferimento e delle compatibilità macroeconomiche prima della negoziazione sulle singole misure da proporre.

2. Processo di formazione e struttura del bilancio

Nella letteratura economica è da tempo riconosciuto come la frammentazione del processo di bilancio determini una tendenza a livelli eccessivi di spesa e di disavanzo. Nel panorama internazionale, le migliori pratiche contrastano la frammentazione del processo con l'adozione nella fase di formazione del bilancio di un approccio *top-down* (la decisione sul totale della spesa precede le scelte allocative). Il processo di bilancio in Italia ha caratteristiche *top-down* molto deboli che si ritrovano in una scarsa centralizzazione nella fase di formazione cui fa riscontro un eccesso di centralizzazione da parte del MEF nella fase dell'esecuzione del bilancio. Al contrario di quanto implicherebbe un approccio *top-down* che richiede flessibilità nella fase dell'esecuzione.

Una procedura esplicitamente *top-down* di formazione del bilancio all'interno del Governo richiede che ogni programma di spesa abbia un "proprietario". È un punto cruciale che ci riporta a una questione parecchio dibattuta qualche anno fa: il Parlamento deve approvare un bilancio articolato per centri di responsabilità o per programmi?

Nel 1997 (con la legge n. 94) e fino al 2007 si è scelta la prima soluzione, con un bilancio per centri di responsabilità sostanzialmente coincidenti con le direzioni generali dei Ministeri. Nel bilancio per il 2008 è stata adottata, invece, una struttura per missioni e programmi, ispirata all'esperienza della Francia e di altri Paesi. A questa scelta sulla struttura del bilancio non ha fatto seguito una capacità di rinnovare procedure e risultati dell'azione pubblica. In realtà, riforme di bilancio e riforme amministrative sono due facce della stessa medaglia: non si ha riforma del bilancio che non sia anche riforma dell'amministrazione e viceversa. Su questo punto, si ritornerà nel paragrafo seguente.

È superfluo notare che l'approccio per centri di responsabilità e quello per programmi sarebbero equivalenti se, come si è detto, ogni programma di spesa avesse un ben definito "proprietario". Nel contesto italiano non è così. La sovrapposizione di competenze è un fenomeno tradizionalmente pervasivo: dalla sicurezza pubblica (Difesa-Carabinieri e Interni-Polizia di Stato) alla protezione civile (Presidenza del Consiglio-Dipartimento della Protezione civile e Interni-Vigili del fuoco) e così via. Cruciale, a questo proposito, è il ruolo svolto da due centri: il MEF, nel cui bilancio si concentra il 50 per cento della spesa statale (fig. 5), e la Presidenza del Consiglio, con la serie di Ministri senza portafoglio (sulla carta) a essa collegati e con uno stanziamento di bilancio concentrato in un unico capitolo indistinto (che finanzia dal Dipartimento per l'Editoria alla Protezione civile, dagli Affari regionali alle Politiche comunitarie, dallo Sport e Turismo alla Funzione pubblica, oltre a presenze occasionali come il Dipartimento delle Politiche per la famiglia) collocato nel bilancio del MEF.

Nel bilancio dello Stato tradizionalmente convivono aree di eccessiva discrezionalità e altre di eccessiva rigidità. La riforma del 1997 era motivata dall'esigenza di attenuare le rigidità dei bilanci dei singoli ministeri e i loro riflessi negativi sull'azione amministrativa, che derivavano dalla vecchia struttura in cui le unità di voto (e quindi i limiti alle autorizzazioni di spesa) erano costituite da circa cinquemila capitoli. Si è passati allora, mediante l'accorpamento di capitoli, a un bilancio con qualche centinaio di "unità previsionali di base", organizzate all'interno di centri di responsabilità. La nuova struttura per programmi del bilancio istituita nel 2008 resta una riorganizzazione dei capitoli del vecchio bilancio pre-1997 che risponde alla stessa esigenza di aumentare gli spazi di flessibilità per i ministeri di spesa nella fase di esecuzione del bilancio.

Non si è mai affrontata invece la questione dell'eccesso di discrezionalità, consentito dalla presenza nel bilancio del MEF di capitoli-fondo a destinazione multipla, che vengono poi ripartiti tra i ministeri di spesa in fase di gestione del bilancio (il più importante è il fondo per le esigenze di cassa).

Probabilmente la ragione di questo assetto e dei margini di discrezionalità che esso consente è mantenere presso il MEF la capacità di governare il bilancio in corso d'anno, nella fase della sua esecuzione. Tuttavia, le conseguenze sulla disciplina di bilancio non è detto che siano positive, anzi è probabile che vadano in direzione opposta a quella desiderata. Un processo di formazione del bilancio è di buona qualità se i suoi esiti sono

vincolanti (e sono percepiti come tali) per tutti i partecipanti al processo stesso. Perché impegnarsi in lunghe e defatiganti trattative se poi esiste sempre la possibilità che i risultati siano rivisti successivamente? Non è casuale che nel nostro sistema il processo di formazione del bilancio sia un rituale che per mesi coinvolge solo gli apparati amministrativi, senza interessare i Ministri, se non nella fase finale, nelle settimane immediatamente precedenti la presentazione in Parlamento. Come si è accennato, la qualità del processo di bilancio, nell'esperienza internazionale, è associata a un grado di centralizzazione elevato nella fase della formazione e basso in quella dell'esecuzione².

Sarebbe cruciale, affinché la struttura per programmi sia di un qualche significato, avvicinare la struttura per programmi a quella delle competenze politiche e amministrative. Da un lato, svuotando il bilancio del MEF, dall'altro disarticolando le competenze oggi attribuite alla Presidenza del Consiglio e trasferendole a specifici Ministeri (ad esempio, la Funzione pubblica all'Economia, le Politiche comunitarie agli Esteri o allo Sviluppo economico, la Protezione civile agli Interni, ecc.).

Un'indicazione sulla flessibilità del bilancio dovrebbe venire dalla classificazione delle spese in rimodulabili e non rimodulabili. Di fatto questa classificazione rispecchia quasi esattamente quella che distingue le spese secondo il grado di rigidità legislativa in oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno. Gli oneri inderogabili vengono definiti come spese "vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi"; i fattori legislativi sono "spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa"; le spese di adeguamento al fabbisogno sono "spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni" (L. 196 del 2009, art. 20).

Come esito di un lungo processo di riorganizzazione del bilancio, oggi la spesa rimodulabile, in pratica, coincide con quella classificata come fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno; quella non rimodulabile, con gli oneri inderogabili e costituisce oltre il 93 per cento della spesa totale (tab. 1).

L'immagine del bilancio che si ottiene da questi schemi classificatori è, quindi, di una pressoché totale rigidità. Sulla base della definizione che abbiamo richiamato, tra gli oneri inderogabili ci si aspetterebbe di trovare solo voci come il servizio del debito (che dipende dall'andamento dei tassi di interesse) o la spesa per il sostegno del reddito dei disoccupati (che dipende dal tasso di disoccupazione). In realtà vi sono incluse anche tutte le spese che hanno un fondamento di natura contrattuale, da quella per il personale a quella per affitti. È uno schema che può essere utile nella fase

² Nella fase dell'esecuzione vi possono essere due tipi di flessibilità. Una, a livello decentrato, riguarda la possibilità per un singolo centro di spesa di spostare risorse all'interno di un budget prefissato; è un tipo di flessibilità coerente con un'impostazione *top-down* al processo di bilancio (centralizzazione nella fase della formazione). Un secondo tipo di flessibilità, contraddittoria con un approccio *top-down*, centralizza la fase dell'esecuzione del bilancio e consiste nell'attribuire al Ministro del bilancio il potere di modificare discrezionalmente le risorse allocate ai centri di spesa.

dell'esecuzione del bilancio ma è privo di significato nella fase della formazione in cui si definisce la programmazione di bilancio.

In sede di programmazione spese come quelle per il personale o gli affitti non sono date: la spesa per il personale è "rimodulabile" sulla base delle scelte, ad esempio, sulla gestione del turnover e della mobilità, così come è possibile "rimodulare" quella per gli affitti con un piano di razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici.

Uno schema utile per la programmazione di bilancio dovrebbe distinguere le spese sulla base del loro grado di prevedibilità, considerando, da un lato, le spese predeterminabili, per le quali lo stanziamento di bilancio potrà assumere il carattere di limite massimo alla spesa e, dall'altro lato, le spese previste, per le quali lo stanziamento è semplicemente, appunto, una previsione soggetta a un grado significativo di incertezza.

Questo schema è quello adottato nelle esperienze internazionali più avanzate. Un esempio è quello del Regno Unito, dove la spesa totale è classificata in due grandi categorie, *Departmental expenditure limits* (DEL) e *Annually managed expenditure* (AME). I DEL sono limiti di spesa per i singoli ministeri fissati con un orizzonte pluriennale e includono le spese per la fornitura dei servizi posti sotto la loro responsabilità, come scuole e ospedali (al *National Health Service* è attribuito uno specifico DEL), e i costi correnti della loro attività, come quello per il personale. L'ammontare allocato ai ministeri è stabilito sulla base della *spending review*. La AME costituisce la spesa non predeterminabile e include voci come pensioni, welfare e interessi sul debito. A titolo indicativo, nel bilancio del Regno Unito 2015-16, i DEL rappresentano il 51 per cento della spesa, l'AME il 49 per cento.

L'applicazione di uno schema di questo tipo in Italia richiederebbe un disegno del processo di formazione del bilancio diverso da quello sintetizzato nella legge n. 196 del 2009 (art. 23) che oggi è tutto interno agli apparati amministrativi e prevede, in sequenza: (a) circolare del MEF, (b) proposte dei ministeri sulla base dei loro obiettivi e della legislazione vigente, (c) valutazione di congruità e coerenza di tali proposte da parte del MEF. Il processo dovrebbe invece partire da una decisione politica collegiale del Governo che determina la spesa totale e la sua ripartizione tra i ministeri. Le proposte di questi ultimi dovrebbero poi riguardare scelte di composizione del totale assegnato a ciascuno. Programmi di riorganizzazione, dal ridisegno delle reti di uffici pubblici nel territorio alla gestione degli spazi e alla mobilità del personale, basati sulla *spending review*, troverebbero collocazione in questa sede. Una parte importante della spesa oggi definita come "onere inderogabile" assumerebbe così chiaramente una caratteristica di rimodulabilità nella fase della formazione. Dal punto di vista della rappresentazione nel bilancio di previsione, affrontato nel paragrafo seguente, essa potrebbe ben essere collocata nella seconda sezione (quella corrispondente al vecchio bilancio a legislazione vigente).

2.1. Superamento della natura formale del bilancio e unità di voto parlamentare

La seconda motivazione principale per una revisione della legge n. 196 del 2009 – dopo quella del calendario – riguarda l'unificazione dei due strumenti che oggi guidano la decisione di bilancio, la legge di stabilità e il bilancio (d'ora in poi, il nuovo bilancio). L'unificazione, resa possibile dalla soppressione del comma che sanciva la natura formale del bilancio (comma terzo dell'articolo 81 della Costituzione, prima della revisione costituzionale), è stata poi regolata dalla legge n. 243 del 2012 la quale prevede che il nuovo bilancio sia articolato in due sezioni: la prima, che indica le innovazioni (corrispondente all'attuale stabilità), la seconda che propone gli stanziamenti a legislazione vigente (l'attuale bilancio). A prima vista, la legge rinforzata prefigura una situazione non molto diversa da quella vigente, ma su questo torneremo più avanti.

Qualsiasi commento su questo tema dovrebbe chiarire in via preliminare le motivazioni alla base della struttura del bilancio sottoposto al Parlamento per il voto e comprendere la connessione tra voto parlamentare sul bilancio e orientamento e attuazione delle politiche pubbliche. L'unità di voto parlamentare riflette – nei racconti dell'evoluzione dei sistemi democratici – il limite che il Parlamento assegna al Governo nell'amministrazione delle somme prelevate ai cittadini e assegnate alla realizzazione di politiche pubbliche. Unità di voto estremamente frammentate, come erano i capitoli prima della riforma del 1997, riflettono una estrema rigidità nell'azione amministrativa che è condizionata dal capitolo all'esercizio della sua attività. Unità di voto troppo ampie non riflettono adeguatamente il ruolo del Parlamento, lasciando al Governo la discrezionalità nell'allocazione delle risorse tra le diverse finalità. L'attuale struttura per missioni e programmi riflette una partizione del bilancio sostanzialmente in linea con quanto avviene in paesi simili.

Su questo punto emerge la prima criticità degli strumenti vigenti. Il programma oggi non svolge il ruolo che gli sarebbe assegnato, perché a esso si sovrappongono una serie di classificazioni della spesa che modificano profondamente il quadro decisionale e gestionale. In questo modo, il voto sul programma risulta quasi senza significato e opaco.

Da notare che è difficile identificare l'origine di queste classificazioni, probabilmente a suo tempo introdotte per sostenere motivazioni particolari. Nella narrazione sul bilancio, si sottolinea come le Amministrazioni dello Stato, quando sottoposte alla pressione dell'individuazione di percorsi di consolidamento, proponevano riduzioni di spese per le quali sapevano di avere un obbligo a pagare, consapevoli che la natura di queste poste avrebbe obbligato a reintegrare successivamente le voci ridotte. E da qui l'esigenza di perimetrare la categoria delle spese non rimodulabili, o oneri inderogabili, per le quali – si definisce nella legge di contabilità – le Amministrazioni non hanno possibilità di intervenire. Stesso perimetro utilizzato nell'attivazione dei tagli lineari, laddove veniva definito il limite sulle spese non rimodulabili proprio per evitare riduzioni

lineare su voci non comprimibili. Insomma l'attuazione di un modello di centralizzazione del controllo dal parte del MEF in un quadro di complessiva irresponsabilità delle amministrazioni di settore.

Tornando alla significatività del voto sul programma, le classificazioni della spesa sottostanti al programma (desumibili dalla scheda programma – appendice 2 e 3) rendono esplicito il circuito un po' perverso di fronte a cui ci troviamo. Le voci classificate come fattore legislativo costituiscono un vincolo di destinazione per la fase dell'esecuzione, proveniente da autorizzazioni votate dal Parlamento, più "forte" del programma, sempre votato dal Parlamento, fino ad oggi nell'ambito di uno strumento di natura formale. Il voto sulla singola legge domina quindi sul voto del bilancio, mantenendo viva quella frammentazione della raffigurazione delle politiche pubbliche che si voleva superare con l'introduzione dei programmi e delle missioni. (Salvo poi, in sede di formazione, prevedere, come fa la legge n. 196, art. 23, che con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possano essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi).

Non è in discussione qui il potere del Parlamento sovrano di decidere sull'allocazione delle risorse prelevate, ma occorrerebbe ripercorrere le motivazioni che hanno spinto il Parlamento stesso a operare la scelta di una diversa, più ampia aggregazione degli stanziamenti sottoposti al voto. Anche qui, una delle narrazioni ripetute richiama la complessità della gestione dei bilanci dei grandi paesi democratici, nella quale l'esigenza di gestione che emerge nelle singole politiche rischia di essere compromessa da una eccessiva frammentazione delle autorizzazioni di spesa. È un percorso che ha caratterizzato molti paesi occidentali; aggregazioni del bilancio più ampie organizzate intorno alle politiche pubbliche, con chiari obiettivi e priorità strategiche poste dal Parlamento per quelle stesse politiche, maggiore flessibilità organizzativa del Governo rispetto alle risorse date e agli obiettivi strategici, trasparenza e controllabilità della gestione e dei risultati. Narrativa che da anni viene presentata nei nostri documenti ufficiali, ma che riflette in modo solo parziale quello che avviene nella gestione concreta.

La domanda da porsi in questo contesto è se il nuovo bilancio possa innovare rispetto al quadro che è stato descritto. Così non sembrerebbe, perché l'affiancamento delle due sezioni nel nuovo bilancio sembra la mera riproposizione di quanto sperimentato fino ad ora. Negli incontri tecnici era emersa la possibilità di sopprimere la parte tabellare della legge di stabilità, per far confluire nella seconda sezione tutte le operazioni di rimodulazione, rifinanziamento e definanziamento di una certa legge. L'unificazione della scelta sull'entità di una determinata autorizzazione di spesa è fatto certamente condivisibile: basti pensare che negli ultimi anni, una medesima autorizzazione poteva essere modificata attraverso rimodulazioni operate in bilancio (se proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio a legislazione vigente), finanziamenti o definanziamenti compiuti con le tabelle della stabilità, autorizzazioni di spesa inseriti nell'articolato. Affrontare questa frammentazione è certamente utile ma non chiarisce

un elemento di fondo, ovvero quale sarà il futuro rapporto tra autorizzazione legislativa e voto sul programma. Senza volere entrare nei meandri degli aspetti procedurali sulla sequenza del voto che verrà prescelta, occorre chiarire se il voto sul programma assorbirà quello sul fattore legislativo o viceversa.

In realtà, la divergenza dei due percorsi potrebbe drasticamente ridursi qualora il nuovo bilancio diventi occasione per riprendere la revisione della legislazione sottostante ai programmi nell'ottica della valorizzazione del programma come strumento per il monitoraggio e l'attuazione delle politiche pubbliche. La revisione della spesa richiede anche questa operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi sottostanti all'attuale bilancio, per il quale si è parlato di 23.000 leggi. In questo modo, pur nella limitatezza della componente di innovazione, l'attuazione della legge n. 243 del 2012 può dare impulso al completamento di quel processo di miglioramento della definizione e realizzazione delle politiche.

2.2. *La copertura del nuovo bilancio*

Uno dei temi da affrontare è se il vigente regime della copertura finanziaria della legge di stabilità debba estendersi anche al nuovo bilancio e, in particolare, alla prima sezione del bilancio unificato.

Per aiutare a sciogliere la questione è utile ricordare le origini di questo principio. Dal 1988, la legge di contabilità prevede che il saldo di bilancio (il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato) sia deciso prima della sessione di bilancio, nell'ambito dell'esame del documento di programmazione (allora il Documento di programmazione economico-finanziaria, DPEF, oggi Documento di economia e finanza, DEF), alla luce del contesto macroeconomico e in una visione di compatibilità con la sostenibilità della finanza pubblica. Il saldo diveniva parametro di riferimento per la predisposizione della manovra di bilancio da parte del Governo e veniva riportato all'articolo 1 del disegno di legge finanziaria (oggi legge di stabilità)³. Il medesimo saldo costituiva parametro di riferimento per il Parlamento e prefigurava l'obbligo di compensazione degli emendamenti.

Il nuovo schema decisionale mirava a invertire quanto avvenuto fino a quel momento, cioè decidere prima le diverse iniziative nel merito e solo successivamente valutarne gli effetti sui saldi di bilancio. In linea teorica, il saldo indicato nel DPEF poteva presentare anche un disavanzo più ampio rispetto a quello che emergeva dagli andamenti a legislazione vigente. Per limitare questa possibilità, in linea con l'obiettivo di razionalizzazione delle procedure decisionali che puntava a facilitare il consolidamento dei conti pubblici, si decise di introdurre un vincolo aggiuntivo, ovvero che nuovi o maggiori oneri correnti potessero essere autorizzati nel limite delle nuove o maggiori risorse correnti⁴. Detto in termini contabili, il principio della copertura degli oneri correnti. Detto in termini economici, la legge finanziaria non poteva peggiorare il risparmio pubblico a legislazione vigente, ovvero la politica di bilancio poteva prevedere disavanzi

³ Legge 23 agosto 1988, n. 362, art. 5, c. 3, lett. b) e Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 11, c. 3, lett a).

⁴ Legge 23 agosto 1988, n. 362, art. 5, c. 5, ripresa dalla Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 11, c. 6.

aggiuntivi rispetto agli andamenti tendenziali, ma solo nella misura in cui li utilizzava per finanziare spesa in conto capitale.

L'esito di questo quadro legislativo era rappresentato dal prospetto di copertura allegato al disegno di legge finanziaria. Conseguenza diretta di tale previsione era il divieto di copertura di oneri correnti a valere su riduzioni di spesa in conto capitale.

Lo schema di vincoli contenuto oggi nella legge di contabilità è sostanzialmente il medesimo (con il cambiamento di alcuni nomi di documenti), però con una differenza importante. Allora, il saldo di riferimento del bilancio (il saldo netto da finanziare) era "libero", cioè non vi era un quadro di vincoli numericamente predeterminati; fu pertanto ritenuto utile porre un limite quantitativo su un parametro quale il risparmio pubblico. Oggi, con il trattato di Maastricht del 1992, il Patto di stabilità e crescita e le successive revisioni, incorporate nell'ordinamento interno con la legge rinforzata, la fissazione dei saldi di riferimento è guidata da una serie di parametri quantitativi ben precisi: il 3 per cento del PIL per l'indebitamento netto, l'obiettivo di medio termine dato dal pareggio di bilancio strutturale, etc. Tanto che la legge 243/2012 prescrive che il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato sia coerente con i saldi programmatici della PA definiti secondo le regole europee (art. 14).

Il nuovo quadro decisionale sembra rendere inutile il mantenimento del vincolo di copertura degli oneri correnti della nuova decisione di bilancio, essendo questo vincolo assorbito dall'esistenza di vincoli numerici predeterminati operanti sul saldo complessivo.

Rimane da valutare se si vuole mantenere il divieto di copertura degli oneri correnti con risorse in conto capitale, che nel quadro oggi vigente è una conseguenza dell'obbligo di copertura degli oneri correnti e che verrebbe a cessare in caso di suo superamento. La scelta di mantenere il divieto potrebbe riflettere il desiderio di una tutela qualitativa della composizione del bilancio, anche se resterebbe da chiarire su quale volume di spesa in conto capitale (o del saldo della parte corrente) esso opererebbe: quello che emerge dal bilancio a legislazione vigente, quello del bilancio dell'esercizio precedente, ovvero quello risultante dalla proposta del governo.

3. Il corredo informativo del bilancio

Il compimento del ciclo di revisione degli strumenti e delle procedure di bilancio può essere l'occasione anche per superare alcune criticità attualmente riscontrate nell'assetto informativo della documentazione di finanza pubblica. In particolare, la definizione di un nuovo formato della legge di bilancio sollecita una riflessione riguardo all'incremento degli standard di trasparenza dell'informazione e all'arricchimento del corredo informativo a essa allegato. Analoghe considerazioni possono estendersi ai documenti di programmazione e alle informazioni in essi contenute relativamente al complesso delle Amministrazioni pubbliche e alle sue articolazioni per sottosettore.

In linea generale, le nuove regole di bilancio derivanti dalla riforma dell'art. 81 della Costituzione e l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio delle pubbliche amministrazioni richiedono, ancora più di quanto sia già necessario, di identificare, anche a livello informativo, appropriati strumenti che consentano di raccordare la decisione sul saldo del bilancio dello Stato a quella, coerente con quanto definito in sede di programmazione, sul saldo dell'intera PA. Questo implica, se non una rivisitazione di tutto il processo di decisione finanziaria, quanto meno una significativa ristrutturazione dei contenuti informativi dei documenti di bilancio.

Tenuto conto, infatti, dell'articolazione multi-livello della PA, la struttura e il formato del bilancio dello Stato e il suo corredo informativo dovrebbero essere tali da consentire, attraverso questo strumento, di attuare scelte politiche esplicite sul livello dei servizi complessivamente offerti dagli operatori pubblici. Lo stesso sistema di procedure di formazione del bilancio dovrebbe essere delineato in modo da rendere leggibili e trasparenti tali scelte. La decisione di bilancio dovrebbe essere costruita in modo coerente intorno a due elementi: una struttura di programmazione pluriennale e una procedura di formazione del bilancio basata su un approccio *top-down* che ricomprenda il totale della spesa pubblica. In pratica, nella situazione italiana, ciò richiederebbe una riorganizzazione del contenuto informativo del bilancio che, tenendo conto del diverso grado di autonomia dei vari centri di spesa, offra tutti gli elementi necessari per rendere significativa e consapevole la scelta politica che si concretizza nel voto delle varie voci di bilancio. Il contenuto informativo del bilancio dovrebbe permettere di tracciare idealmente un "bilancio integrato delle amministrazioni pubbliche".

Un primo nucleo sarebbe costituito dall'Amministrazione centrale (l'Amministrazione statale integrata con gli enti e le agenzie che godono oggi di autonomia gestionale): già in tale ambito rispetto all'attuale raffigurazione contabile sussistono margini affinché il bilancio votato approssimi maggiormente il conto delle Amministrazioni centrali. Un secondo, più ampio nucleo, dovrebbe comprendere anche gli Enti previdenziali e assistenziali, le cui spese ed entrate dovrebbero divenire parte integrante del processo di bilancio. Attualmente oggetto della deliberazione parlamentare, nel caso specifico, sono solo i trasferimenti dal bilancio dello Stato agli Enti che consentono a questi ultimi di erogare le prestazioni previdenziali e assistenziali fissate dalla legge, tenuto conto delle entrate contributive. L'attuale configurazione del processo di bilancio e della relativa sessione non consente di predisporre, analizzare e approvare un bilancio consolidato delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza. Si potrebbe però ovviare a ciò investendo sul contenuto informativo del bilancio, per restituire significatività alla decisione politica sul totale della spesa nei vari comparti.

Con elementi di ancor maggiore complessità un terzo più ampio nucleo comprenderebbe le Amministrazioni locali e, in particolare, tra queste, quelle territoriali (in primis regioni e comuni). Il rapporto che deve sussistere tra le decisioni di bilancio del "secondo cerchio" e il sistema delle autonomie è tutt'altro che facile da precisare. Si pone, in particolare, la questione di quale debba essere l'aggregato oggetto della

programmazione finanziaria statale. Si tratta di una scelta strettamente connessa con il modello di federalismo fiscale adottato, perché l'aggregato oggetto di programmazione può essere, alternativamente, il totale della spesa o l'entità del fondo perequativo messo a carico del bilancio statale una volta definite le fonti di finanziamento ordinario degli enti decentrati, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

Affinché tutta la costruzione sia credibile occorre collegare programmazione finanziaria e programmazione reale. È necessario non perdere di vista il nesso che esiste tra flussi finanziari e volume dei servizi erogati alla collettività. Un ruolo centrale può avere in questo l'identificazione dei contenuti informativi che permettano di collegare compiutamente il voto sul bilancio dello Stato con gli obiettivi programmatici di saldo della PA, la cui realizzazione ovviamente implica margini non indifferenti di autonomia dei centri di spesa. È proprio per tali motivi che le procedure *top-down* e la programmazione pluriennale devono fondarsi analiticamente su contenuti informativi verificabili, credibili e condivisi.

La verifica degli andamenti della finanza pubblica e della coerenza tra regole nazionali ed europee richiede un ampio set di informazioni che copra tutti i passaggi del processo di decisione del bilancio. Nello specifico, un'adeguata e tempestiva informazione dovrebbe riguardare la costruzione delle previsioni tendenziali, la composizione della manovra, l'articolazione degli obiettivi programmatici, i legami finanziari tra centro e periferia. Alcune problematiche sono riscontrabili nel rispetto delle attuali disposizioni di legge riguardo al contenuto proprio di taluni documenti, altre derivano dalla tempistica della disponibilità di informazioni di base.

L'Appendice 4 illustra, con alcuni esempi, aree di potenziale intervento nel senso indicato.

4. Le nuove regole di bilancio per le Amministrazioni locali: la stabilizzazione rispetto al ciclo economico

Un profilo non direttamente riguardante le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure del bilancio dello Stato ma di grande rilievo per il coordinamento delle decisioni di finanza pubblica è quello della revisione del sistema delle regole di bilancio per le Regioni e gli Enti locali prevista dal Capo IV (artt. 9-12) della legge n. 243/2012. Tra le varie questioni sollevate da questo intervento (definizione dei saldi e loro coerenza con le regole di contabilità, sostegno agli investimenti degli enti decentrati, ecc.) qui si vuole in particolare evidenziare quello del riconoscimento agli enti decentrati di spazi di indebitamento consentiti al complesso delle Amministrazioni pubbliche nelle fasi avverse del ciclo economico.

Come noto, il quadro delle regole europee consente alle Amministrazioni pubbliche un saldo di bilancio in termini strutturali, cioè corretto per gli effetti del ciclo economico e

al netto delle misure con effetti transitori. Riconosce di conseguenza la possibilità che in una fase avversa del ciclo economico gli stabilizzatori automatici possano muoversi liberamente realizzando un disavanzo (ovvero un avanzo nei periodi favorevoli). Si evita in tal modo che il rispetto di un saldo espresso in termini nominali costringa all'adozione di politiche pro-cicliche, economicamente non desiderabili.

Al contrario il dettato costituzionale (come successivamente articolato con la legge rinforzata) impone alle Amministrazioni locali di realizzare l'equilibrio di bilancio – da intendersi come saldo non negativo, sia complessivo, sia di parte corrente, sia a preventivo, sia a consuntivo – ma in termini nominali. La differenza di denominazione del saldo (nominale per le Amministrazioni locali, strutturale per quelle pubbliche) pone il problema di come ripartire tra i diversi livelli di governo gli spazi di indebitamento strutturale consentiti alle Amministrazioni pubbliche quando il ciclo economico è negativo e di come trasferire alle Amministrazioni locali una quota di tali spazi. In tal modo, neutralizzando gli incentivi degli enti decentrati a manovre pro-cicliche, si vuole tra l'altro evitare che tali enti finiscano per attenuare gli effetti delle politiche di stabilizzazione nazionali.

In termini generali, il problema di come configurare le regole di bilancio per far partecipi anche le Amministrazioni locali dell'aggiustamento ciclico del bilancio può essere affrontato con modalità differenti. In alcuni paesi federali, come la Spagna e Germania, è previsto per il livello regionale (rispettivamente *Comunidades Autonomas* e *Länder*) un saldo obiettivo denominato direttamente in termini strutturali. In Spagna l'aggiustamento strutturale per le singole regioni viene determinato a partire dal calcolo dell'*output gap* riferito all'intera economia nazionale a cui vengono applicati parametri di sensibilità al ciclo delle componenti del bilancio differenziati tra i diversi livelli di governo e tra le singole regioni. In Germania l'approccio è più differenziato perché i vari *Länder* calcolano autonomamente il proprio *output gap* e il proprio saldo strutturale seguendo la metodologia ritenuta più opportuna.

Come detto, in Italia la scelta compiuta dalla legge rinforzata è stata diversa. Le Amministrazioni locali sono tenute all'equilibrio di bilancio in termini nominali ma, al contempo, è prevista (artt. 11 e 12) l'attivazione di trasferimenti compensativi verticali (dal centro alla periferia nelle fasi avverse, il contrario in quelle favorevoli) per controbilanciare la perdita (guadagno) di risorse che si manifesta a livello sub-centrale a causa del ciclo. L'esito di tali trasferimenti è appunto quello di assicurare alle Amministrazioni locali la loro quota della correzione ciclica prevista per l'intera Amministrazione pubblica, consentendo di realizzare l'equilibrio di bilancio senza adottare politiche pro-cicliche. L'intero disavanzo ciclico consentito dalle regole europee in caso di rallentamento ciclico si concentrerebbe dunque sul livello centrale, sullo Stato: nell'ambito delle Amministrazioni pubbliche lo Stato svolgerebbe una funzione di stabilizzazione ciclica avendo l'onere di stabilizzare le entrate delle autonomie territoriali

lungo il ciclo economico nella misura in cui queste siano titolari di entrate sensibili al ciclo (o facciano spese analogamente sensibili al ciclo)⁵.

La costruzione di questo sistema di trasferimenti verticali, che sembra non ancora avviata pur nell'imminenza della sua applicazione secondo quanto previsto dalla legge rinforzata, è operazione complessa sia sul piano tecnico sia su quello del confronto politico inter-istituzionale. Qui si vogliono soltanto evidenziare tre aspetti rilevanti.

Il primo, è che la dimensione del fondo con cui alimentare i trasferimenti dallo Stato alle autonomie territoriali nel caso di fasi avverse del ciclo dovrebbe essere determinata secondo un approccio *top-down*: partendo dal disavanzo ciclico consentito all'intera Amministrazione pubblica dalle regole europee (sulla base, dunque, del calcolo dell'*output gap* a livello nazionale) si dovrebbe identificare la componente ciclica connessa al sottosettore delle Amministrazioni locali e poi, rispettivamente, ai diversi comparti in esso inclusi. Questo può avvenire mediante il calcolo dell'elasticità del bilancio al ciclo dei diversi sottosectori e comparti (principalmente dal lato delle entrate, ma da valutare anche su alcune voci di spesa) pesati per la loro dimensione finanziaria rispetto al complesso delle Amministrazioni pubbliche. Sembra invece di più difficile attuazione un approccio *bottom-up*, in cui ciascun sottosettore determini la propria correzione ciclica sulla base di proprie metodologie, perché questo garantirebbe la coerenza con il disavanzo ciclico consentito all'intera Amministrazione pubblica solo attraverso adattamenti e trasformazioni.

Il secondo aspetto concerne il fatto che, nell'ambito dell'approccio *top-down* di cui sopra, la ripartizione del fondo tra singoli enti all'interno dei comparti può assumere una dimensione più "politica", ovvero essere basata su formule di calcolo relativamente meccaniche (la composizione dei bilanci, soprattutto dal lato delle entrate).

In terzo luogo, il fondo statale per il ciclo va costruito in stretto coordinamento con i sistemi di trasferimenti verticali già attivati con finalità di finanziamento e perequazione. Ad esempio, il meccanismo di finanziamento dei fabbisogni sanitari regionali, a cui lo Stato concorre integrando le risorse fiscali regionali per garantire il finanziamento delle quote capitarie ponderate, svolge implicitamente una funzione di compensazione delle entrate regionali rispetto al ciclo economico. In assenza del coordinamento tra il nuovo fondo per il ciclo e i sistemi attuali di finanziamento delle spese regionali e locali collegati a standard fissati centralmente ci sarebbe il rischio di compensare due volte le entrate decentrate sensibili al ciclo. Il fondo per il ciclo previsto dalla legge rinforzata dovrebbe dunque operare soltanto a favore delle entrate destinate al finanziamento di settori di spesa decentrata dove non esistono meccanismi di finanziamento statali

⁵ Con riferimento ai trasferimenti di segno inverso, finalizzati a ottenere il concorso delle Amministrazioni locali alla riduzione del debito pubblico, la legge prevede (art. 11, comma 2) che versamenti al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato possano essere previsti dai documenti di programmazione nelle sole fasi positive del ciclo.

agganciati a fabbisogni standard. Appare allora paradossale che il testo della legge rinforzata preveda invece l'attivazione di trasferimenti compensativi del ciclo solo sulle entrate proprie degli enti decentrati se destinate al finanziamento dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali di spesa.

Fig. 1



Fig. 2

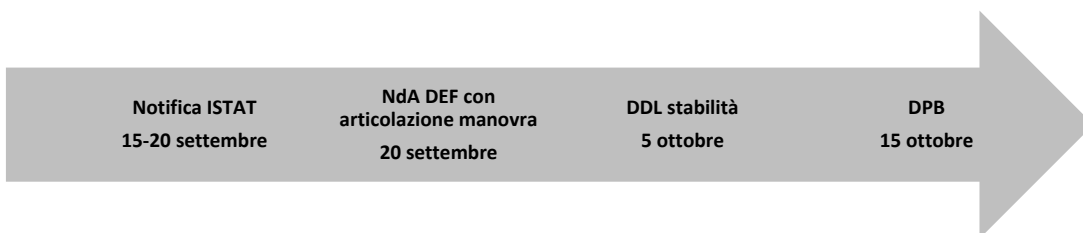


Fig. 3



Fig. 4



Fig. 5

	ECONOMIA	SVILUPPO ECONOMICO	LAVORO	GIUSTIZIA	AFFARI ESTERI	ISTRUZIONE	INTERNO	AMBIENTE	TRASPORTI	DIFESA	POLITICHE AGRICOLE	BENI CULTURALI	SALUTE
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	■												
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio							■						
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	■						■						
L'Italia in Europa e nel mondo	■				■				■				
Difesa e sicurezza del territorio	■									■			
Giustizia	■			■									
Ordine pubblico e sicurezza	■						■		■		■		
Soccorso civile	■						■				■		
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	■										■		
Energia e diversificazione delle fonti energetiche		■											
Competitività e sviluppo delle imprese	■	■											
Regolazione dei mercati		■											
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	■								■				
Infrastrutture pubbliche e logistica	■								■				
Comunicazioni	■	■											
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo		■											
Ricerca e innovazione	■	■				■		■	■	■		■	■
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	■							■			■		
Casa e assetto urbanistico	■								■				
Tutela della salute													■
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici												■	
Istruzione scolastica	■					■							
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria						■							
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	■		■										
Politiche previdenziali	■		■										
Politiche per il lavoro	■		■										
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	■		■				■						
Sviluppo e riequilibrio territoriale	■	■											
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	■												
Giovani e sport	■												
Turismo	■											■	
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Fondi da ripartire	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Debito pubblico	■												

Tab. 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO
segue Tavola 1.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione e natura dell'autorizzazione della spesa.
Anni 2009-2015. Milioni di euro e incidenza percentuale.

Missione	2015												
	NON RIMODULABILE					RIMODULABILE					Totale complessivo	Non rimodulabile in % del totale complessivo	Rimodulabile in % del totale complessivo
	Fabbisogno	Fattore legislativo	Oneri inderogabili	Totale	Fabbisogno	Fattore legislativo	Oneri inderogabili	Totale	Totale complessivo				
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	-	-	2.554,4	2.554,4	83,0	30,1	-	113,1	2.667,5	95,76	4,24		
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	-	-	468,0	468,0	52,6	-	-	52,6	520,6	89,89	10,11		
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	10.216,3	-	120.312,9	130.529,2	20,5	607,6	-	628,1	131.157,3	99,52	0,48		
L'Italia in Europa e nel mondo	-	-	26.002,9	26.002,9	140,1	233,1	-	373,2	26.376,1	98,59	1,41		
Difesa e sicurezza del territorio	-	-	16.052,4	16.052,4	2.742,9	910,6	-	3.653,6	19.706,0	81,46	18,54		
Giustizia	-	-	6.773,9	6.773,9	1.005,3	20,2	-	1.025,5	7.799,5	86,85	13,15		
Ordine pubblico e sicurezza	4,7	-	8.883,6	8.888,3	1.724,9	110,4	-	1.835,4	10.723,7	82,89	17,11		
Soccorso civile	-	-	3.160,0	3.160,0	299,5	304,2	-	603,7	3.763,7	83,96	16,04		
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	-	10,0	303,8	313,8	226,4	295,0	-	521,4	835,3	37,57	62,43		
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	-	113,8	113,8	6,1	145,0	-	151,1	264,9	42,95	57,05		
Competitività e sviluppo delle imprese	-	-	12.045,2	12.045,2	2.287,6	1.726,6	-	4.014,2	16.059,4	75,00	25,00		
Regolazione dei mercati	-	-	8,6	8,6	3,0	0,1	-	3,1	11,7	73,78	26,22		
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	-	-	8.417,7	8.417,7	211,2	3.036,3	-	3.247,6	11.665,2	72,16	27,84		
Infrastrutture pubbliche e logistiche	-	-	2.062,1	2.062,1	576,3	2.007,9	-	2.584,1	4.646,2	44,38	55,62		
Comunicazioni	-	-	389,5	389,5	214,8	81,6	-	296,5	686,0	56,78	43,22		
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	-	-	70,9	70,9	1,2	178,6	-	179,8	250,7	28,30	71,70		
Ricerca e innovazione	-	30,0	264,2	294,2	65,9	2.260,8	-	2.326,7	2.620,9	11,23	88,77		
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	-	3,6	403,1	406,6	47,9	308,2	-	356,1	762,8	53,31	46,69		
Casa e assetto urbanistico	-	-	92,9	92,9	0,1	1.609,7	-	1.609,9	1.702,8	5,46	94,54		
Tutela della salute	-	100,0	591,5	691,5	50,0	188,6	-	238,6	930,1	74,35	25,65		
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	-	-	747,6	747,6	125,4	515,0	-	640,4	1.388,0	53,86	46,14		
Istruzione scolastica	-	-	39.900,8	39.900,8	1.141,7	546,3	-	1.688,0	41.588,8	95,94	4,06		
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	-	-	497,5	497,5	6.956,3	276,7	-	7.233,0	7.730,5	6,44	93,56		
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-	-	32.707,2	32.707,2	19,6	1.396,9	20,0	1.436,5	34.143,7	95,79	4,21		
Politiche previdenziali	-	-	98.274,4	98.274,4	4.432,8	59,9	-	4.492,7	102.767,0	95,63	4,37		
Politiche per il lavoro	-	-	8.066,7	8.066,7	44,5	2.252,8	12,0	2.309,3	10.376,0	77,74	22,26		
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-	-	1.288,0	1.288,0	490,3	15,7	-	506,0	1.794,1	71,79	28,21		
Sviluppo e riequilibrio territoriale	-	-	-	-	-	6.207,4	-	6.207,4	6.207,4	-	100,00		
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	-	27,0	62.947,4	62.974,4	4.575,2	461,1	-	5.036,4	68.010,8	92,59	7,41		
Giovani e sport	-	-	202,6	202,6	403,0	26,7	-	429,7	632,3	32,04	67,96		
Turismo	-	-	17,4	17,4	0,5	12,0	-	12,4	29,8	58,32	41,68		
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	-	-	1.041,7	1.041,7	397,9	25,7	-	423,6	1.465,4	71,09	28,91		
Fondi da ripartire	-	-	6.339,2	6.339,2	1.119,3	2.290,4	-	3.409,7	9.748,9	65,02	34,98		
Debito pubblico	-	-	318.279,7	318.279,7	-	-	-	-	318.279,7	-	-		
Totale complessivo	10.221,0	170,6	779.281,8	789.673,5	29.466,2	28.141,2	32,0	57.639,4	847.312,9	93,20	6,80		

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

APPENDICE 1

Tempistica, contenuto e valutazione dei documenti programmatici di bilancio in Germania, Francia e Spagna

Germania

Programma di stabilità

Tempistica

- Il Governo approva il Programma di stabilità (PS) ad aprile dell'anno t.
- Il PS non viene votato dal Parlamento prima di essere inviato alla Commissione europea e al Consiglio della UE.

Contenuto

- Si basa sulle *key* (o *benchmark*) *figures* per l'anno t+1 (che comprendono le allocazioni indicative delle spese a livello federale) decise dal Governo a marzo dell'anno t. Queste riflettono:
 - informazioni disponibili a novembre dell'anno t-1 (dati e previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nel Rapporto presentato dal Consiglio degli Esperti);
 - previsioni macroeconomiche del Ministero dell'Economia contenute nell'*Annual Economic Report* di gennaio dell'anno t (in replica al Rapporto del Consiglio degli Esperti);
 - previsioni di finanza pubblica condotte a gennaio dell'anno t internamente al Ministero delle Finanze.
- Fornisce la stima per l'anno t e gli obiettivi per i successivi quattro anni dei principali saldi.
- Contiene alcune informazioni sul quadro macroeconomico programmatico.
- Descrive la politica di bilancio e le misure sulle entrate e sulle spese da implementare nel periodo di programmazione.
- Include le previsioni del totale e di alcune componenti sia delle entrate sia delle spese programmatiche.

*Ruolo dell'istituzione indipendente*⁶

- Il mandato è quello fornito a tutti gli organismi indipendenti dal *Fiscal Compact* e in più supervisiona il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

⁶ Sebbene inizialmente si fosse pensato di istituire un vero e proprio ufficio parlamentare indipendente, il governo ha scelto di dare il ruolo di istituzione indipendente all'*Advisory Board of the Stability Council*. Nato nel 2013 in osservanza del *Fiscal Compact*, è composto da nove membri: 2 nominati dal governo federale, 2 dal governo centrale e 5 esperti provenienti da istituzioni di rilievo (Banca centrale, *Council of Economic Experts*, JEF, *Social Security Agency*).

- Fornisce supporto allo *Stability Council*⁷ nel monitoraggio del rispetto del limite massimo dell'indebitamento netto strutturale previsto dal *Budgetary Principles Act*.
- A maggio/giugno pubblica un rapporto contenente valutazioni in merito al rispetto della regola di bilancio e alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno t e il successivo quadriennio.
- Il rapporto analizza le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nel PS (condotte ad aprile dal governo federale) e quelle del Ministro delle finanze federale (realizzate sempre ad aprile) sulla base dei dati di consuntivo e delle informazioni derivanti dalle proiezioni del *Working Party on Tax Revenue*, del *Joint Economic Forecast* (JEF), del *German Council of Economic Experts*, dalla Commissione europea, dal FMI e dall'OCSE.
- Non ha una diretta influenza sul ciclo di bilancio o sul bilancio stesso. Il Governo non è obbligato a seguire le raccomandazioni del Board né a dare spiegazioni.
- Non fornisce relazioni al Parlamento .

Sessione di bilancio

Tempistica e contenuto

- A fine aprile dell'anno t, dopo la notifica dei dati alla Commissione europea e la presentazione del PS alla Commissione e al Consiglio della UE, vengono pubblicate le previsioni macroeconomiche ufficiali per gli anni t+1, ..., t+4, che hanno come punto di riferimento i risultati del JEF realizzato, su commissione del Ministero dell'Economia, da un *panel* di esperti provenienti da istituti di ricerca tedeschi indipendenti.
- Sempre a fine aprile dell'anno t, sulla base di queste previsioni, il *Working Party on Tax Revenue Forecast* (un gruppo indipendente composto da esperti e da qualche membro del Ministero delle Finanze) effettua le previsioni delle entrate tributarie per gli anni t+1, ..., t+4.
- Concluse le negoziazioni tra Ministeri, alla fine di giugno/inizio di luglio dell'anno t, il Governo federale decide il *draft budget* e inizia la discussione con lo *Stability Council* delle implicazioni sulla politica di bilancio nazionale. Viene al riguardo prodotto lo *Stability Report*.
- A metà agosto dell'anno t vengono presentati a entrambi i rami del Parlamento il *draft budget* e il *Financial plan*; quest'ultimo stabilisce, in modo vincolante, le dotazioni di bilancio per ogni Ministero dei tre anni successivi a quello a cui si riferisce il *draft budget*. Il *draft budget* è incardinato al *Bundestag* a settembre dell'anno t ed è sottoposto a tre letture in Parlamento.
- A sei mesi di distanza dal precedente, a ottobre dell'anno t, viene realizzato, su richiesta del Ministro dell'Economia, un nuovo esercizio previsivo dal JEF e, di

⁷ Lo *Stability Council* si occupa del coordinamento della politica di bilancio tra i diversi livelli di governo. Vi partecipa il Ministro delle finanze e quello dell'economia del governo federale e i ministri delle finanze dei Länder.

conseguenza, una nuova previsione delle entrate tributarie da parte del *Working Party on Tax Revenue*.

- Prima lettura in Parlamento: il *draft budget* va al *Budget Committee* del *Bundestag*, che ne esamina ciascuna voce e può modificarlo ampiamente; tuttavia, occorre tenere presente che, siccome la Costituzione (*Basic Law*) prevede il pareggio di bilancio, gli effetti finanziari dei cambiamenti apportati devono essere controbilanciati. Nella realtà, le modifiche sono generalmente poche e consistono per lo più in riallocazioni di fondi.
- A ottobre dell'anno *t* viene inviato alla Commissione europea il *Draft Budgetary Plan*. Anche questo, come il PS, è approvato dal Governo ma non votato dal Parlamento. Rispecchia il contenuto richiesto dalle regole europee.
- Seconda lettura in Parlamento: discussione tra Governo e opposizione con voto di ciascun bilancio dipartimentale.
- Terza lettura: voto della legge di bilancio nel suo insieme. Successivamente si passa al *Bundesrat*. Approvazione definitiva in dicembre.
- Tra novembre e dicembre comincia il ciclo di bilancio per l'anno successivo.

Ruolo dell'organismo indipendente

- A dicembre pubblica un rapporto contenente valutazioni in merito al rispetto della regola di bilancio e alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica relative al quadriennio successivo.
- Il rapporto analizza le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nel *Draft Budgetary Plan*, condotte tra ottobre e novembre dal Governo federale, sulla base anche di altre informazioni: i dati di finanza pubblica aggiornati a novembre e le previsioni condotte tra ottobre e novembre dal JEF, dalla *Deutsche Bundesbank*, dalla Commissione europea, dal FMI e dall'OCSE.
- Non ha una diretta influenza sul ciclo di bilancio o sul bilancio stesso. Il Governo non è obbligato a seguire le raccomandazioni del *Board* né a dare spiegazioni.
- Non fornisce relazioni al Parlamento .

Francia

Programma di stabilità

Tempistica

- Il Governo presenta al Parlamento una bozza di PS entro il 15 aprile⁸.
- La bozza di Programma viene quindi discussa e approvata dal Parlamento francese prima di essere inviata a Commissione europea e Consiglio della UE entro la fine di aprile.

Contenuto

- Il PS contiene un solo quadro macroeconomico, coerente con il quadro programmatico di finanza pubblica pubblicato nel medesimo documento.
- Il quadro programmatico di finanza pubblica include, oltre ai saldi principali, una suddivisione tra entrate (*prelevement obligatoire*) e spese rispetto al PIL e la variazione annuale strutturale delle medesime variabili ("*effort structure*").
- Il PS contiene inoltre i saldi di finanza pubblica a politiche invariate e una discussione qualitativa/quantitativa dell'evoluzione a legislazione vigente dei principali aggregati di entrata e di spesa dall'anno t all'anno t+2.

Ruolo dell'organismo indipendente⁹

- L'*Haut Conseil des finances publiques* formula un'opinione sul realismo delle previsioni macroeconomiche a breve e medio termine pubblicate nella bozza di PS.
- Tale opinione si basa in particolare sulle risposte a un questionario specifico sottoposto dall'*Haut Conseil* al Governo contenente, tra l'altro, molte delle informazioni in seguito pubblicate nel PS.
- L'opinione viene formulata e inviata al Governo prima che questi presenti la bozza di PS al Parlamento ma viene resa pubblica solo al momento della presentazione (entro il 15 aprile).

Sessione di bilancio

Tempistica

- Entro il primo ottobre di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge finanziaria (*project de loi de finances*).
- Allegato a tale disegno di legge, il Governo pubblica il Rapporto economico, sociale e finanziario (*Rapport économique, social et financier*).

⁸ La presentazione del Programma di stabilità è preceduta dalla notifica di primavera da parte dell'Insee alla Commissione europea dei dati dell'indebitamento netto e del debito nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi che, secondo i regolamenti UE, deve essere inviata entro fine marzo (entro fine settembre quella autunnale). L'Insee pubblica sul suo sito internet solo i dati della notifica di primavera (nel 2015 ciò è avvenuto il 26 marzo). I dati, sia di primavera sia di autunno, per la Francia e per tutti gli altri Paesi della UE, sono disponibili sul sito internet di Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>).

⁹ L'organismo indipendente francese è l'*Haut Conseil des finances publiques*.

- Un estratto di tale Rapporto viene inviato, sotto il nome di *Draft Budgetary Plan*, alla Commissione e al Consiglio della UE entro metà ottobre così come previsto dai regolamenti UE.
- Ogni due anni, sempre entro il primo ottobre, il Governo presenta inoltre il disegno di legge sulla programmazione pluriennale delle finanze pubbliche (*project de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques*).

Contenuto

- Il disegno di legge finanziaria contiene le misure correttive di finanza pubblica per l'anno successivo.
- Il Rapporto economico, sociale e finanziario illustra:
 - i dettagli sulle ipotesi macroeconomiche e di finanza pubblica sulla base delle quali è stato formulato il disegno di legge finanziaria (in particolare vi è un solo quadro macroeconomico coerente con quello programmatico di finanza pubblica);
 - un quadro programmatico con i saldi principali di finanza pubblica per il periodo dall'anno t all'anno t+5;
 - l'evoluzione del saldo di bilancio a politiche invariate per il periodo dall'anno t all'anno t+3.
- Il *Draft Budgetary Plan* illustra i dettagli del quadro macroeconomico e programmatico di finanza pubblica per gli anni t e t+1 e, in appendice, i saldi principali per il periodo dall'anno t all'anno t+5.
- Il disegno di legge sulla programmazione pluriennale delle finanze pubbliche contiene:
 - gli obiettivi programmatici dei saldi di finanza pubblica per il periodo dall'anno t all'anno t+5 e il quadro macroeconomico coerente con tali obiettivi;
 - per il periodo dall'anno t all'anno t+3, i dettagli sull'evoluzione delle entrate e delle uscite coerenti con tali obiettivi e delle misure correttive per raggiungerli.

Ruolo dell'organismo indipendente

- L'*Haut Conseil des finances publiques* formula:
 - un'opinione sul realismo delle previsioni macroeconomiche a breve e medio termine sulle basi delle quali sono stati formulati i disegni di legge;
 - un'opinione sul realismo delle stime della crescita potenziale;
 - un'opinione sulla coerenza della traiettoria dei saldi strutturali di finanza pubblica con gli impegni della Francia verso la UE.
- L'*Haut Conseil* formula tali opinioni sulla base delle risposte a un questionario specifico sottoposto al Governo che contiene, tra l'altro, molte delle informazioni in seguito pubblicate nei disegni di legge.

- Le opinioni vengono formulate e inviate al Governo prima che questi presenti i disegni di legge al Parlamento ma vengono rese pubbliche solo al momento della loro presentazione (entro il 1° ottobre).

Spagna

Programma di stabilità

Tempistica

- Il Governo approva il PS entro il 30 aprile e lo invia alla Commissione UE senza voto parlamentare.

Contenuto

- Il PS contiene un solo quadro macroeconomico, coerente con il quadro programmatico di finanza pubblica pubblicato nel medesimo documento.
- Il quadro programmatico di finanza pubblica contiene, oltre ai saldi per sottosettori, stime disaggregate sulle componenti di entrata e di spesa per la PA, e una valutazione, per sottosettori, dell'impatto delle principali misure programmatiche.
- Il Programma di stabilità include inoltre una valutazione dei saldi di bilancio, delle spese e delle entrate a politiche invariate.

Ruolo dell'organismo indipendente¹⁰

- Il ruolo dell'Autorità è duplice. Il quadro previsionale macroeconomico del PS deve essere fondato su un Rapporto preparato dall'Autorità e inviato al Ministero delle Finanze. A tale fine, l'Autorità deve ricevere la bozza del PS con congruo anticipo dal Ministero, con le previsioni di bilancio di medio periodo, incluse tutte le informazioni, i dati e i documenti che supportano quelle previsioni. Il Ministero terrà conto del Rapporto per elaborare le stime previsive finali da includere nel PS. Non è vi è una data statutaria per la pubblicazione di tale Rapporto, ma dato che il PS deve essere inviato alla Commissione entro il 30 aprile, questa è la data ultima di pubblicazione. Il Rapporto deve indicare se le previsioni del Governo sono state validate o meno dall'Autorità.
- L'Autorità deve inoltre produrre un secondo Rapporto, da rendere pubblico entro il 15 aprile, in cui devono essere valutati la compliance del PS con i *target* di bilancio fissati. Nell'esercizio 2015, primo anno di analisi sul PS dell'Autorità, è stato pubblicato un unico rapporto, contenente tutte le analisi richieste dalla legge organica spagnola.
- Se gli obiettivi di bilancio vengono modificati, allora l'Autorità deve emettere un nuovo Rapporto.

¹⁰ L'organismo indipendente spagnolo è la *Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*.

Sessione di bilancio

Tempistica e contenuto

- Ai primi di aprile di ogni anno, il Ministero inizia la preparazione della legge di bilancio e definisce una proposta di obiettivi di finanza pubblica e di debito, per il complesso della PA e per ciascun livello di governo, per i successivi tre anni, sentito l'organismo per il coordinamento fiscale tra governo centrale e governi regionali (CPFF) e quello per il coordinamento tra governo centrale e governi locali (CNAL). Viene anche definito un limite alla spesa pubblica. Il Governo prepara un rapporto previsivo sull'andamento dell'economia in ciascuno dei tre anni successivi.
- Entro il 15 aprile, il Ministero elabora un primo rapporto sul rispetto degli obiettivi di bilancio, del debito e del limite alla spesa nell'esercizio precedente.
- A giugno le proposte circa gli obiettivi di bilancio e il limite alla spesa sono approvati dalle Camere con una apposita risoluzione.
- Il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di bilancio entro il primo ottobre. Gli obiettivi di bilancio e il limite alla spesa, approvati in precedenza, sono vincolanti per la sessione di bilancio.
- Entro il 15 ottobre, il Ministero elabora un secondo rapporto sul rispetto degli obiettivi di bilancio, del debito e del limite alla spesa nell'esercizio precedente. Il rapporto include una previsione sul rispetto degli obiettivi nell'anno corrente.
- Il Parlamento approva il disegno di legge di bilancio entro il 31 dicembre.
- Il disegno di legge contiene le misure correttive di finanza pubblica per l'anno successivo.

Ruolo dell'organismo indipendente

- Entro il 15 luglio, l'Autorità elabora un rapporto, analizzando il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nell'anno corrente, alla luce dell'implementazione del bilancio e delle misure previste per l'anno corrente e quello precedente.
- Entro il 1° ottobre, l'Autorità pubblica un rapporto sulle previsioni macroeconomiche sottostanti la legge di bilancio, con indicazione della avvenuta validazione o meno delle previsioni del Governo. Inoltre, il rapporto deve indicare: a) se le previsioni sono coerenti con i requisiti posti dalla Direttiva UE 85/2011; b) se vi è un *bias* significativo nelle previsioni macroeconomiche negli ultimi quattro anni. Qualora si riscontrasse l'esistenza di un tale *bias*, il Governo deve adottare le misure correttive necessarie e renderle pubbliche.
- Entro il 15 ottobre, l'Autorità pubblica un rapporto sul disegno di legge di bilancio. A tale fine, non più tardi del 1° ottobre, il Ministero deve fornire all'Autorità tutte le informazioni disponibili.
- L'Autorità deve valutare la coerenza del disegno di legge con gli obiettivi di stabilità di bilancio e del debito, e con la regola sulla spesa.

APPENDICE 2

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 62 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/607/1

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDE ILLUSTRATIVE PROGRAMMA				
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)				
PROGRAMMA				
1.2 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)				
		2015	2016	2017
Unità di Voto 1.2	RS	426.949.802	<<	<<
	CP	1.115.920.322	998.695.699	1.327.420.241
	CS	1.134.517.301	998.695.699	1.327.420.241
TITOLO I - SPESE CORRENTI	RS	193.052	<<	<<
	CP	24.879.202	25.294.976	25.190.621
	CS	24.879.202	25.294.976	25.190.621
FUNZIONAMENTO	RS	193.052	<<	<<
	CP	24.879.202	25.294.976	25.190.621
	CS	24.879.202	25.294.976	25.190.621
di cui Personale	CP	13.266.371	13.275.576	13.166.069
Spese non rimodulabili	CP	13.292.000	13.281.240	13.171.733
ONERE INDEROGABILE	CP	13.292.000	13.281.240	13.171.733
Spese rimodulabili	CP	11.587.202	12.013.736	12.018.888
FABBISOGNO	CP	9.909.487	10.041.438	10.023.741
FATTORE LEGISLATIVO	CP	1.677.715	1.972.298	1.995.147
LF n. 296 del 2006 a. 1 c. 921 p. A CENTRO ELABORAZIONE DATI DEL DIPARTIMENTO TRASPORTI TERRESTRI	CP	1.677.715	1.972.298	1.995.147
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	RS	426.756.750	<<	<<
	CP	1.091.041.120	973.400.723	1.302.229.620
	CS	1.109.638.099	973.400.723	1.302.229.620
INVESTIMENTI	RS	426.756.750	<<	<<
	CP	1.091.041.120	973.400.723	1.302.229.620
	CS	1.109.638.099	973.400.723	1.302.229.620
Spese non rimodulabili	CP	161.523.210	153.194.073	81.546.656
ONERE INDEROGABILE	CP	161.523.210	153.194.073	81.546.656
Spese rimodulabili	CP	929.517.910	820.206.650	1.220.682.962
FABBISOGNO	CP	1.610.724	1.560.123	1.555.595
FATTORE LEGISLATIVO	CP	927.907.186	818.646.527	1.219.127.367
LF n. 448 del 2001 a. 73 c. 2 ANNUALITA' DA ASSEGNARE ALLA REGIONE VENETO PER LA COSTRUZIONE DELLA SUPERSTRADA A PEDAGGIO PEDEMONTANA VENETA	CP	11.994.684	11.994.684	<<
LF n. 311 del 2004 a. 1 c. 452 INTERVENTI STRUTTURALI VIABILITA' ITALIA - FRANCIA	CP	5.000.000	5.000.000	<<
DL n. 203 del 2005 a. 11/qualer decies c. 17 RACCORDI STRADALI ANAS	CP	692.661	889.420	886.536
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 1 FONDO PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE E STRADALI E RELATIVO AD OPERE DI INTERESSE STRATEGICO	CP	12.050.900	67.147.162	<<

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/6C7/2

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDE ILLUSTRATIVE PROGRAMMA				
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)				
PROGRAMMA				
1.2 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)				
		2015	2016	2017
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 11 MEGALOTTO 2 DELLA STRADA STATALE N. 106 IONICA	CP	2.687.978	19.843.159	<<
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 5 ACCESSIBILITA' ALLA VALTELLINA: SS 38 I° LOTTO - VARIANTE DI MORBEGNO II° STRALCIO DALLO SVINCOLO DI CORSO ALLO SVINCOLO DEL TARTANO	CP	3.519.331	4.118.657	<<
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 7 REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO ASSE STRADALE LIONI-GOTTAMINARDA, TRATTO SVINCOLO DI FRIGENTO-SVINCOLO DI SAN TEODORO	CP	23.819.000	9.548.000	<<
LS n. 228 del 2012 a. 1 c. 181 MIGLIORAMENTO DELLA VIABILITA' E DEI TRASPORTI	CP	6.708.015	<<	<<
LS n. 228 del 2012 a. 1 c. 212 SOMME DA ASSEGNARE ALLA REGIONE PIEMONTE PER LA REALIZZAZIONE DELL'ASSE AUTOSTRADALE "PEDEMONTANA PIEMONTESE"	CP	92.000	<<	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 1 CONTINUITA' DEI CANTIERI E PERFEZIONAMENTO DEGLI ATTI CONTRATTUALI FINALIZZATI ALL'AVVIO DEI LAVORI	CP	62.729.075	73.764.052	129.249.831
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 1 REALIZZAZIONE DELLA TANGENZIALE ESTERNA EST DI MILANO	CP	107.534.895	60.311.843	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 2 SOMME DA ASSEGNARE ALLA REGIONE VENETO PER LA PIEMONTESE VENETA	CP	130.000.000	219.500.000	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 3 PROGRAMMA PONTI E GALLERIE STRADAL	CP	216.209.600	94.970.853	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 6 SOMME DA ASSEGNARE ALL'ANAS PER L'ASSE DI COLLEGAMENTO TRA LA SS 640 E LA A 19 AGRIGENTO-CALTANISSETTA	CP	<<	76.558.497	<<
DL n. 145 del 2013 a. 13 c. 1 p. 2 COLLEGAMENTO SS 11 - SS 223 LOTTO 1-B	CP	7.200.000	<<	<<
DL n. 145 del 2013 a. 13 c. 1 p. B OPERE NECESSARIE PER L'ACCESSIBILITA' FERROVIARIA MALPENSA - TERMINAL T1 T2	CP	13.000.000	16.000.000	16.000.000
LS n. 147 del 2013 a. 1 c. 96 REALIZZAZIONE TERZA CORSA TRATTA AUTOSTRADALE A4 QUARTO D'ALTINO-VILLESSE-GORIZIA	CP	93.470.627	<<	<<

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/507/3

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDA ILLUSTRATIVA PROGRAMMA				
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)				
PROGRAMMA				
1.2 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)				
		2015	2016	2017
DL n. 133 del 2014 a. 3 c. 1	CP	231.000.000	158.000.000	1.073.000.000
CONTINUITÀ DEI CANTIERI IN CORSO E PERFEZIONAMENTO DEGLI ATTI CONTRATTUALI FINALIZZATI ALL'AVVIO DEI LAVORI				

APPENDICE 3

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 34 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

050/607/3

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDE ILLUSTRATIVE PROGRAMMA				
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Giustizia (6)				
PROGRAMMA				
1.2 Giustizia civile e penale (6.2)				
		2015	2016	2017
Unità di Voto 1.2	RS	<<	<<	<<
	CP	4.795.383.610	4.622.587.429	4.613.208.047
	CS	4.795.383.610	4.622.584.513	4.613.208.047
TITOLO I - SPESE CORRENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	4.745.098.710	4.578.408.563	4.569.116.954
	CS	4.745.098.710	4.578.405.647	4.569.116.954
FUNZIONAMENTO	RS	<<	<<	<<
	CP	3.804.080.531	3.784.001.562	3.774.567.290
	CS	3.804.080.531	3.783.998.646	3.774.567.290
<i>di cui Personale</i>	CP	3.146.594.065	3.128.099.296	3.117.944.792
Spese non rimodulabili	CP	3.532.135.374	3.518.700.916	3.508.546.658
ONERE INDEROGABILE	CP	3.532.135.374	3.518.700.916	3.508.546.658
Spese rimodulabili	CP	271.945.157	265.300.646	266.020.632
FABBISOGNO	CP	260.266.693	253.263.147	254.018.068
FATTORE LEGISLATIVO	CP	11.678.464	12.037.499	12.002.564
DLG n. 26 del 2006 a. 1 SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA	CP	11.650.158	12.007.413	11.972.565
L. n. 111 del 2007 a. 3 c. 6 SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE INTERNA	CP	28.306	30.086	29.999
INTERVENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	941.018.179	794.407.001	794.549.664
	CS	941.018.179	794.407.001	794.549.664
Spese non rimodulabili	CP	640.325.640	640.278.051	640.420.714
ONERE INDEROGABILE	CP	640.325.640	640.278.051	640.420.714
Spese rimodulabili	CP	300.692.539	154.128.950	154.128.950
FABBISOGNO	CP	300.692.539	154.128.950	154.128.950
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	RS	<<	<<	<<
	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
	CS	50.284.900	44.178.866	44.091.093
INVESTIMENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
	CS	50.284.900	44.178.866	44.091.093
Spese non rimodulabili	CP	<<	<<	<<
Spese rimodulabili	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
FABBISOGNO	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093

APPENDICE 4

Alcune criticità del quadro informativo del bilancio

Sulla base di quanto previsto dalla legge di contabilità¹¹, la *Nota tecnico-illustrativa* dovrebbe contenere informazioni volte a fornire una completa rappresentazione della coerenza tra le disposizioni dei disegni di legge di bilancio e di stabilità con gli obiettivi programmatici, con piena trasparenza dei legami esistenti tra gli importi della manovra e gli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia del complesso della PA (indebitamento netto) sia del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare), cioè dei saldi coerenti con il percorso di conseguimento dell'obiettivo di medio termine richiesto a livello europeo.

Il raccordo tra il bilancio dello Stato a legislazione vigente e il comparto Stato del conto economico della PA nazionale viene definito attraverso una procedura che prevede le necessarie riclassificazioni delle poste di bilancio in voci economiche, l'applicazione dei principi della contabilità nazionale e l'ampliamento del perimetro istituzionale attraverso il consolidamento derivante dalla inclusione di enti o organi che presentano contabilità indipendenti dal bilancio dello Stato¹².

Tale raccordo di fatto è attualmente presentato in una forma aggregata e semplificata, che impedisce una ricostruzione puntuale dei passaggi dalla contabilità pubblica a quella nazionale¹³. In primo luogo la transcodifica delle categorie economiche di bilancio nelle classificazioni SEC, pur riportando alcuni criteri metodologici (peraltro non esaustivi) non indica puntualmente in termini quantitativi gli elementi differenziali tra l'uno e l'altro criterio definitorio. Inoltre, una carenza informativa si riscontra anche nel passaggio dal quadro tendenziale dei conti al quadro programmatico della PA, in quanto nel prospetto finanziario della legge di stabilità (allegato 3) non viene fornita per le singole misure l'imputazione degli effetti ai sotto-settori.

Due esempi possono chiarire l'esigenza di informazioni esaustive:

- Per quanto riguarda la transcodifica e, in particolare, i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche – che costituiscono uno dei principali canali di trasmissione della politica di bilancio –, la verifica della coerenza tra i dati di bilancio e quelli di contabilità nazionale richiederebbe l'esplicitazione delle singole componenti dei trasferimenti e delle rispettive correzioni per il passaggio alla contabilità nazionale. Si dovrebbe distinguere, in primo luogo, tra i

¹¹ Legge 31 dicembre 2009, n. 196, art.11, c. 9.

¹² Agenzie fiscali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio di Stato, TAR e Corte dei Conti.

¹³ Come esplicitamente indicato nel documento relativo all'ultima sessione di bilancio, il raccordo "presentato nelle sue linee essenziali e in forma semplificata al fine di renderne più immediata la leggibilità, consente una valutazione di massima della coerenza complessiva delle previsioni di entrata e di uscita contenute nel disegno di legge di bilancio, che determinano il saldo netto da finanziare, con quelle del conto economico dello Stato". Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *"Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2015"*, pag. 7.

trasferimenti diretti alle Amministrazioni locali e quelli indirizzati agli Enti di previdenza e assistenza e occorrerebbe inoltre il dettaglio dei trasferimenti connessi, ad esempio, al finanziamento del comparto sanitario e di quelli a compensazione tra gli esborsi per prestazioni sociali in denaro e le entrate contributive.

- Per quanto riguarda il passaggio dal quadro tendenziale a quello programmatico, è emblematico il caso delle misure relative al Patto di stabilità interno, il cui impatto sul conto della PA presuppone specifiche assunzioni relative alle ipotesi di comportamento per la spesa delle autonomie territoriali. In questo caso, la mancanza di indicazioni spesso riscontrata con riferimento in particolare alla metodologia di ripartizione tra spese correnti e spese in conto capitale non consente di ricostruire il passaggio dalla quantificazione della manovra alle stime programmatiche della PA.

Il *gap* informativo segnalato si ripropone anche nella *Nota integrativa* che correda ciascuno stato di previsione della spesa e che, in base alla legge di contabilità¹⁴, nella sezione seconda dovrebbe indicare “i criteri di formulazione delle previsioni”. Un’analisi delle cosiddette schede-programma evidenzia che il contenuto informativo a oggi fornito anche relativamente a poste di bilancio di notevole significatività è alquanto carente. Molto spesso i criteri di formulazione delle previsioni sono definiti in termini puramente qualitativi e generici, senza entrare in elementi di dettaglio utili a valutare l’entità e l’adeguatezza dello stanziamento indicato nella rispettiva voce di bilancio.

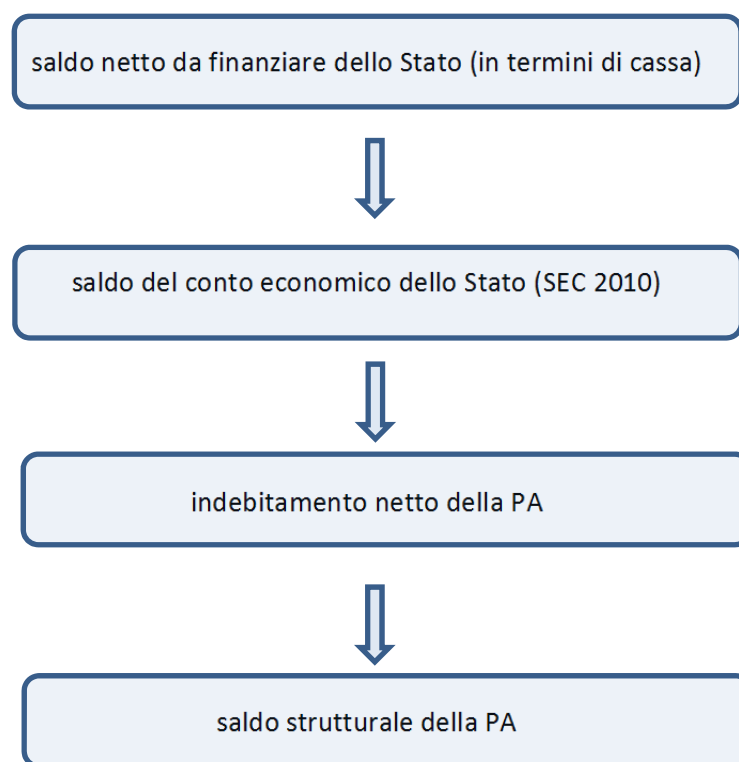
- Riprendendo l’esempio dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, le note integrative indicano esclusivamente il Ministero che eroga il trasferimento. Maggiori informazioni sono contenute nella seconda sezione del DEF, in cui i relativi flussi sono evidenziati per sottosettore (disaggregando ulteriormente tra regioni, comuni e province) nell’ambito delle previsioni, a un anno, dei pagamenti del bilancio dello Stato. Nello stesso documento sono inoltre presentate alcune tabelle di analisi dei consuntivi degli ultimi tre anni, con dettagli relativi, tra l’altro, ai trasferimenti alle regioni – (tra cui quelli per il finanziamento del settore sanitario¹⁵ –, dei trasferimenti a comuni e province – con evidenziazione anche dei fondi per la finanza locale –, dei trasferimenti all’INPS con specificazioni degli oneri previdenziali, assistenziali e per sgravi e agevolazioni contributive finanziati dallo Stato. Informazioni specifiche per il triennio di programmazione sono contenute nelle tavole della pubblicazione relativa al bilancio semplificato dello Stato. Tuttavia, né la nota metodologica allegata al DEF né le note integrative allegate a ciascuno stato di previsione della legge di bilancio riportano indicazioni specifiche sui criteri di formulazione delle previsioni di tale categoria di spesa relativa ai trasferimenti dello Stato e sui raccordi con i conti nazionali.

¹⁴ Art. 21, c. 11, lett. a), n. 2.

¹⁵ Ad esempio, gli esborsi per il fondo sanitario nazionale e per la compartecipazione all’IVA.

Per chiudere il *gap* informativo occorrerebbe disporre, già in sede previsionale, di un raccordo esplicito e dettagliato tra le poste del bilancio finanziario e le corrispondenti voci economiche del conto della PA. Il livello di dettaglio richiesto dovrebbe essere analogo a quello in passato fornito dall'Istat¹⁶ in sede di consuntivo e attualmente non più pubblicato, che permetteva il confronto tra il bilancio di cassa dello Stato e il conto economico dello Stato secondo la contabilità nazionale sulla base della cosiddetta "analisi delle differenze". Si ritiene indispensabile che almeno il raccordo a consuntivo torni a essere pubblicato. Infatti, solo la disponibilità di tali elementi informativi può consentire la piena conoscenza di tutti i passaggi tra le due raffigurazioni contabili. Il solo raccordo a consuntivo, peraltro, non sarebbe comunque sufficiente ad assicurare la piena attuazione di quanto stabilito dalla legge rinforzata¹⁷, che richiede per l'attuazione del principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato una verifica anche ex-ante della coerenza tra il valore del saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici della PA.

In particolare, per tale verifica occorre ricostruire per tutto il periodo di riferimento della programmazione l'intera sequenza:



¹⁶ Tali dati in passato erano collocati nell'ambito della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, successivamente nel Rapporto annuale dell'Istat e poi pubblicati a giugno di ogni anno con riferimento al biennio precedente nei "Conti ed aggregati economici delle amministrazioni pubbliche".

¹⁷ Legge 24 dicembre 2012, n. 243, art. 14, c. 1.

Alcune criticità del quadro informativo dei documenti programmatici di finanza pubblica

La tempestiva disponibilità di alcune informazioni rappresenta un elemento cruciale che condiziona l'aderenza del contenuto dei documenti programmatici a quanto previsto dalla legge di contabilità. In taluni casi, inoltre, maggiore potrebbe essere l'informazione sulle grandezze di finanza pubblica.

Anche in tale ambito può essere utile presentare qualche esempio:

- Nel DEF 2015, nella Sezione II dedicata alle analisi e tendenze di finanza pubblica non sono state pubblicate le previsioni tendenziali per il periodo 2015-19 articolate per sottosettore, a causa della non disponibilità dei dati per sottosettore relativi al consuntivo del 2014 di competenza dell'Istat. Alcuni problemi di tempistica nella stima da parte di quest'ultimo Istituto, connessi anche al passaggio al SEC2010, hanno impedito l'elaborazione di tali previsioni e la loro pubblicazione nel DEF, come previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica. Essendo ormai disponibili i dati dell'Istat¹⁸, sarebbe necessario che il MEF fornisse una integrazione del DEF per rendere disponibili tali previsioni¹⁹. Peraltro, la mancata previsione per sottosettore ha comportato, conseguentemente, la mancata indicazione dell'indebitamento netto dei tre sottosectori. Ugualmente, non sono stati indicati gli obiettivi articolati per sottosettore per l'indebitamento netto (mentre sono stati riportati quelli per il debito), come invece richiesto dalle norme di contabilità²⁰.
- Sarebbero necessari ulteriori dettagli informativi sulle variabili occorrenti per la previsione del debito pubblico, anche in relazione alla maggiore attenzione posta su quest'ultimo nell'ambito delle regole europee. Ciò sarebbe opportuno inoltre per valutare la coerenza tra il deficit e il debito programmatico. In particolare, una maggiore trasparenza dovrebbe riguardare il raccordo tra l'indebitamento netto e le variazioni del debito delle Amministrazioni pubbliche, il cosiddetto *stock-flow adjustment*. Tale raccordo, dal 2007, viene pubblicato dall'Istat – dopo una specifica decisione in tal senso delle istituzioni comunitarie – due volte l'anno, nelle notifiche di fine marzo e fine settembre alla Commissione europea, a verifica anche della qualità dei dati del Paese. Nel DEF e nel *Documento programmatico di bilancio*²¹, le poste del raccordo stock-flussi potrebbero essere riportate con maggiore dettaglio rispetto a quanto richiesto dai Codici di condotta europei²², includendo un numero superiore di voci, anche

¹⁸ L'Istat ha pubblicato i conti per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche l'11 maggio scorso.

¹⁹ Come peraltro prospettato nello stesso DEF, alla nota 3) della tavola III.1 di pagina 32.

²⁰ All'articolo 10, comma 2, lett. a) della legge 196 del 2009.

²¹ Tale Documento previsto dal *"Two-pack"* dovrà peraltro essere inserito nell'ambito del Titolo III della legge 196 relativo al ciclo e agli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio.

²² Il Codice di condotta *"Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes"*, del settembre 2012 e il

in valore assoluto e non solo in percentuale del PIL e riportate per l'intero periodo di programmazione. Sarebbe utile avere una maggiore disarticolazione informativa all'interno delle varie componenti attualmente indicate, nell'ambito: della differenza tra cassa e competenza (distinguendo tra le voci interessi passivi e altre poste), dell'accumulazione netta di attività finanziarie (indicando oltre agli introiti da privatizzazioni anche gli effetti dei prestiti bilaterali e dei contributi al capitale dell'*European Stability Mechanism, ESM*), degli effetti di valutazione del debito (tra cui quelli delle variazioni del cambio sul controvalore in euro delle passività in valuta, gli scarti e i premi di emissione) e della voce residuale "altro" (evidenziando le variazioni delle disponibilità liquide del Tesoro, i contributi a sostegno dei paesi dell'eurozona attraverso l'*European Financial Stability Facility, EFSF*).

Codice di condotta del *Two-Pack* "*Specifications on the implementation of the Two Pack and Guidelines on the format and content of draft budgetary plans, economic partnership programmes and debt issuance reports*" del novembre 2014.