

PREMESSA

La presente Relazione viene presentata ai sensi dell'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 60, del decreto legge n. 112/2008, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133, che stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, ai fini dell'adozione di atti di indirizzo da parte delle competenti commissioni parlamentari, una relazione contenente informazioni sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni in ciascun settore di spesa.

Lo stesso comma, nella prima parte prevede che:

“Ai fini di assicurare il rispetto effettivo dei parametri imposti in sede internazionale e del patto di stabilità e crescita, nel definire la copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce i relativi elementi di valutazione nella relazione tecnica di cui all'articolo 11-ter della legge n. 468 del 1978, con specifico riferimento agli effetti che le innovazioni hanno sugli andamenti tendenziali, o con apposita nota scritta negli altri casi”.

Dalle richiamate prescrizioni normative emerge chiaramente l'attenzione rivolta ai saldi di finanza pubblica posti alla base degli obiettivi che i Paesi aderenti all'Unione monetaria indicano in sede di aggiornamento dei rispettivi Patti di stabilità e crescita.

Si tratta del primo passo di un processo di adeguamento del nostro sistema di contabilità e di bilancio che dovrà condurre ad una organizzazione sistematica delle metodologie da seguire con riferimento sia alla valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto nel conto economico consolidato delle PPAA, che ad una quanto mai opportuna istituzionalizzazione, nell'ambito dell'adempimento degli obblighi di copertura, della valutazione e compensazione degli impatti finanziari derivanti dagli atti normativi e gestionali posti in essere dalle Amministrazioni pubbliche in relazione ai diversi saldi di finanza pubblica.

Atteso che gli obiettivi da assumere e perseguire nell'ambito del Patto di stabilità e crescita fanno riferimento a risultanze contabili elaborate sulla base dei criteri e principi del SEC '95, pur in assenza di disposizioni vincolanti per i diversi Paesi sulla tipologia di ordinamento contabile da adottare, si pone in effetti l'esigenza di rapportarsi alla normativa europea, non solo in fase di predisposizione delle rendicontazioni contabili, ma anche in fase di programmazione e adozione di

misure e di atti gestionali. E' infatti sulla base di tale normativa che le misure adottate per l'attuazione degli interventi programmati dovranno essere rendicontate ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assunti.

Finalità della presente Relazione, in linea con quanto richiesto dal richiamato comma 7 dell'articolo 60 della legge n. 133/2008, è quella di esporre criteri e metodologie seguite per l'elaborazione delle previsioni e il monitoraggio degli obiettivi di finanza pubblica e la rendicontazione dei risultati dell'attività gestionale delle Amministrazioni pubbliche. A tal fine vengono presentati, con riferimento agli ambiti della previsione dei conti pubblici, l'iter del ciclo della programmazione e della definizione dei quadri di finanza pubblica, il contesto normativo di riferimento per la definizione di tali quadri, gli oggetti della previsione e la natura strutturale degli obiettivi. In particolare vengono illustrate le metodologie di trattamento dei diversi aggregati di entrata e di spesa nelle diverse configurazioni di conto.

1. IL CICLO DELLA PROGRAMMAZIONE. TIPOLOGIA E TEMPISTICA DEI DOCUMENTI E SOGGETTI COINVOLTI

Sulla base del vigente testo della legge 5 agosto 1978, n. 468 il processo programmatico delle politiche di bilancio in Italia si svolge con l'elaborazione e presentazione dei seguenti documenti:

a) Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).

Le informazioni più rilevanti contenute nel documento sono relative al quadro macroeconomico di riferimento elaborato dal Dipartimento del tesoro, utilizzando anche le indicazioni acquisite in una procedura di *consensus* con alcuni istituti di ricerca privati; le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; per le entrate tributarie e la spesa per interessi le previsioni esposte nel Documento fanno riferimento a stime operate, rispettivamente, dal Dipartimento delle finanze e dal Dipartimento del tesoro.

Il DPEF, predisposto dal Ministero dell'economia e delle finanze, anche sulla base delle indicazioni programmatiche proposte dalle altre Amministrazioni, viene presentato al Parlamento dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 30 giugno. Su tale Documento le Camere si esprimono attraverso la votazione di risoluzioni parlamentari.

b) Documenti presentati entro il 30 settembre:

b1) eventuale **Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economico finanziaria** elaborata seguendo lo stesso iter del Documento qualora le condizioni del quadro macroeconomico e di finanza pubblica si discostino significativamente da quelle illustrate nel DPEF;

b2) **disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente e del disegno di legge finanziaria**. Il bilancio a legislazione vigente è predisposto sulla base delle leggi in vigore e previa valutazione delle proposte inviate dalle singole Amministrazioni statali sulla base di istruzioni fornite con una circolare del Ministro dell'economia e delle finanze; il bilancio pluriennale a legislazione vigente è elaborato in termini di proiezione, alla luce della legislazione vigente, per i vari anni delle previsioni di entrata e delle autorizzazioni di spesa del bilancio annuale. Il disegno di legge finanziaria viene

elaborato attraverso una valutazione delle proposte di modifica normativa in un quadro di coerenza finanziaria quantitativa con gli obiettivi di finanza pubblica fissati nel DPEF o nella sua nota di aggiornamento. Tali provvedimenti sono presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze;

b3) Relazione previsionale e programmatica. E' elaborata in due sezioni, riferite, rispettivamente all'analisi dell'evoluzione dell'economia curata dal Dipartimento del tesoro e all'analisi dell'evoluzione tendenziale e programmatica della finanza pubblica curata dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e presentata al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze;

c) Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

Elaborati e presentati, entro il 15 novembre di ogni anno, dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i Ministri competenti per materia;

d) Aggiornamento del Programma di stabilità e crescita.

Con esso sono proposti gli obiettivi da assumere in termini di indebitamento netto e consistenza del debito delle Amministrazioni pubbliche: tale Documento, per prassi, ha sempre recepito le indicazioni contenute nel DPEF, e sua eventuale nota di aggiornamento, e nella Relazione previsionale e programmatica. Viene presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze entro il 1° dicembre e successivamente - in genere nel corso del mese di febbraio - esaminato in contraddittorio con la Commissione europea.

e) Aggiornamento della Relazione previsionale e programmatica.

Dal 2007 tale aggiornamento riferito, prevalentemente, all'evoluzione congiunturale dell'economia, è stato accorpato unitamente alla Relazione annuale sui risultati e le stime di finanza pubblica nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica la cui presentazione al Parlamento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze è prevista entro il 15 marzo.

2. GLI AMBITI DELLA PREVISIONE: LA RILEVANZA DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Gli aggregati contenuti nelle analisi di finanza pubblica, sia in termini previsivi che consuntivi, sono vari e non sempre immediatamente raccordabili, sia per la diversità degli ambiti di riferimento e delle relative normative contabili, che per i connessi e non sempre univoci, criteri di rilevazione dei flussi.

Gli ambiti di riferimento di una previsione sono costituiti dalle diverse configurazioni di conti pubblici prodotti dalle varie Istituzioni competenti. Va, inoltre, tenuta ben presente e distinta la significatività che le regole di elaborazione conferiscono al dato rilevato. Per le caratteristiche proprie delle regole contabili che presiedono alla formazione delle poste di bilancio da cui sono composti, anche i saldi del bilancio dello Stato, dei conti del settore statale e del settore pubblico e del conto delle Amministrazioni pubbliche possono risultare fortemente differenziati e necessitano, al momento, di un raccordo molto articolato basato, in corso d'anno, anche su elementi di stima.

Ne consegue una pluralità di conti per i quali possono essere rilevati differenti valori per i medesimi oggetti di riferimento: ciò vale sia per il differenziale tra entrate e spese, sia per le singole componenti.

I conti del settore statale e pubblico assumono valori di cassa e sono rilevanti per la valutazione delle esigenze di copertura e della variazione della consistenza del debito.

Il Conto delle Amministrazioni pubbliche è rilevante ai fini del rispetto del parametro deficit-PIL del Patto di stabilità e crescita che ciascun Paese membro dell'Unione europea deve assumere come indicatore per misurare il rispetto dell'obiettivo di bilancio assunto ai sensi del Trattato di Maastricht.

Tale conto assume, prevalentemente, valori di competenza economica SEC '95 per le entrate fiscali, sia tributarie che contributive, e per gran parte delle spese correnti, mentre utilizza valori di cassa per le altre entrate e per le spese in conto capitale. Si segnala che per quelle relative alla realizzazione di opere si fa, tuttavia, riferimento, ove disponibili, ai dati sugli stati di avanzamento lavori.

Sempre con riferimento al Conto delle Amministrazioni pubbliche, assume rilievo la definizione del perimetro di riferimento dell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche in quanto funzionale ad includere, ovvero escludere, un determinato soggetto Istituzionale da tale ambito.

A partire dal 2005, le disposizioni recate dalle leggi finanziarie hanno assunto spesso quale riferimento soggettivo del proprio dettato prescrittivo le Amministrazioni pubbliche individuate come tali dall'Istat alla luce della normativa e dei principi contabili comunitari.

3. GLI OGGETTI DELLA PREVISIONE: I SALDI DI FINANZA PUBBLICA

La presenza di diverse tipologie di conto comporta l'individuazione di diversi saldi e la conseguente necessità di stabilire a quale di essi sia opportuno far riferimento.

Riguardo al disegno di legge finanziaria continua ad essere riconosciuta importanza centrale al saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, individuato quale differenza tra entrate finali (entrate correnti + entrate del titolo 3 relative all'alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti) e spese finali (titolo 1 e 2 della spesa relativi alle spese correnti e in conto capitale). L'individuazione di tale saldo in termini di competenza è riportata nel primo articolo del disegno di legge finanziaria e ne costituisce l'invalicabile punto di riferimento per l'ammissibilità, sotto il profilo della compatibilità finanziaria, degli emendamenti.

Ai fini del monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, in termini sia di indebitamento netto che di debito, la significatività di tale saldo appare del tutto carente a causa dei seguenti fattori:

- **il diverso criterio di valutazione delle operazioni:** per il saldo netto da finanziare si utilizza la competenza finanziaria, mentre per l'indebitamento netto si utilizza il criterio della competenza economica SEC 95; per il debito rilevano, invece, i dati di cassa che determinano il fabbisogno;
- **il differente universo di riferimento:** le voci che compongono il saldo netto da finanziare influenzano gli obiettivi indicati solo nella misura in cui gli atti gestionali comportano un effetto diretto verso l'economia; non hanno dunque immediato riflesso, in termini di indebitamento netto della PA, gli atti inerenti l'attività di intermediazione finanziaria con le altre Amministrazioni pubbliche (trasferimenti).

Nel corso degli ultimi anni, la necessità di garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, ha spostato l'attenzione di tutte le Istituzioni verso la valutazione degli effetti finanziari delle politiche di bilancio in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Da qui l'esigenza di adottare quale criterio per la formulazione delle previsioni, per il monitoraggio dei conti e per la valutazione degli effetti delle nuove iniziative legislative, il riferimento ai saldi in termini di indebitamento netto e di variazione del debito. Tale esigenza conduce ad ipotizzare l'istituzionalizzazione di una puntuale attività di valutazione e copertura delle iniziative legislative anche in termini di indebitamento netto e di

fabbisogno, che è ciò che già attualmente avviene nella prassi al fine di dar luogo alla effettiva neutralità delle iniziative legislative sui diversi saldi di finanza pubblica.

4. LA STRUTTURALITÀ DEGLI OBIETTIVI

Con la revisione del Patto di stabilità operata nel corso del 2005, l'obiettivo di riferimento che gli Stati membri dell'Unione monetaria sono tenuti ad assumere e rispettare viene espresso in termini di saldo del conto delle AP di tipo "strutturale"; si tratta, quindi, di **indebitamento (o accreditamento) netto, misurato al netto delle "una tantum" e degli effetti di ciclo economico**.

Posto che gli impegni da rispettare fanno riferimento sia ai livelli che alle variazioni tra un anno e l'altro dei disavanzi (o avanzi) strutturali, si pongono due questioni rilevanti: quella della distinzione tra flussi strutturali e flussi cosiddetti "*una tantum*" e quella della considerazione degli effetti dell'evoluzione del quadro macroeconomico di riferimento congiuntamente al suo differenziale rispetto alla *crescita potenziale*. Tutto ciò al fine di rendere la proiezione degli andamenti tendenziali coerente con gli obiettivi programmatici in modo da valutare l'effettiva entità dell'intervento discrezionale di bilancio alla luce degli obiettivi di finanza pubblica.

4.1. FLUSSI UNA-TANTUM

Non esiste una lista predefinita di misure *una tantum*. Nello specifico si fa riferimento a interpretazioni, in parte convenzionali, assunte per la valutazione qualitativa delle politiche di bilancio poste in essere dai vari Stati.

Un primo tentativo definitorio è stato compiuto dalla Commissione europea nel 2005¹. Secondo le indicazioni fornite dalla Commissione le misure *una tantum* sono caratterizzate tipicamente dai seguenti elementi:

- hanno **natura temporanea**: l'impatto sui conti della Pubblica Amministrazione è concentrato in un anno o in un numero limitato di anni;
- si configurano come **partite non ricorrenti**;
- **in linea di massima non dipendono dalle decisioni del Governo** (sentenze, attivazioni di garanzie concesse in anni precedenti).

La Commissione ha fornito, a titolo indicativo, una lista "aperta" di operazioni (con effetto positivo o negativo sul saldo) che possono essere considerate come *una tantum*:

¹Presidency conclusion of the Brussels European Council 22 and 23 March 2005. "One-off and temporary measures"- European Commission- Direct. Gen. Economic and Financial Affairs, 14 October 2005. "Technical issues in the framework of the revised SGP: adjustment path to the MTO and one-off measures. - Economic and Financial Committee, 25 October 2005.

- condoni fiscali;
- vendita di immobilizzazioni (materiali e immateriali, come licenze e concessioni);
- operazioni di cartolarizzazioni con impatto positivo/negativo sui conti pubblici;
- modifiche temporanee della legislazione sulla tempistica di incassi o pagamenti;
- versamenti di carattere straordinario da parte di aziende partecipate da unità della Pubblica Amministrazione, con impatto positivo/negativo sui conti pubblici;
- entrate eccezionali connesse al pagamento di pensioni;
- modifiche relative a entrate o spese conseguenti a sentenze giudiziarie o decisioni provenienti da altre autorità;
- pagamenti associati a stati di emergenza per catastrofi naturali o ad altri eventi di carattere eccezionale (tra cui gli interventi militari);
- apporti di capitale ad aziende partecipate a ripianamento perdite di anni precedenti contabilizzati nel deficit.

4.2. COMPONENTE CICLICA

I saldi strutturali sono indicatori di bilancio corretti dell'effetto che il ciclo economico genera sulle voci di entrata e di spesa che lo compongono indipendentemente dalle misure discrezionali di politica fiscale di durata temporanea.

La componente ciclica del bilancio si calcola utilizzando stime della componente ciclica del PIL (o output gap) e dell'elasticità del saldo di bilancio rispetto al ciclo.

Per distinguere, a partire dalla previsione di crescita del Pil, la componente ciclica rispetto a quella strutturale, risulta essenziale la stima del prodotto potenziale, cioè il livello di produzione che può essere raggiunto da un Paese in condizioni di pieno utilizzo dei fattori produttivi senza che si determinino tensioni inflazionistiche.

I metodi di stima differiscono e non sono esenti da problemi metodologici: in particolare i valori della serie storica del prodotto potenziale possono essere soggetti a modifica nel corso degli anni, quando informazioni più precise sull'andamento dell'economia si rendono disponibili.

Eventuali revisioni nelle stime del livello atteso del Pil (sia in corso d'anno che nelle previsioni degli anni futuri) determinano, per il modo in cui è calcolato, una conseguente revisione del prodotto potenziale e, di conseguenza, dell'*output gap*, ossia la differenza percentuale tra prodotto effettivo e prodotto potenziale che indica la posizione ciclica dell'economia.

La misura dell'*output gap* è importante per calcolare la componente ciclica del disavanzo (indebitamento netto) e, per la sua determinazione, occorre sottrarre all'indebitamento netto il prodotto tra l'*output gap* e l'indice di sensitività stimata del saldo rispetto alle variazioni del Pil. Se tale prodotto è negativo, il disavanzo effettivo risulterà più alto di quello calcolato al netto della componente ciclica: le entrate sono infatti più basse a causa della bassa crescita e le spese possono essere più alte per i programmi assistenziali che si attivano in fase di debolezza congiunturale.

L'OCSE e la Commissione europea hanno calcolato, sulla base delle caratteristiche di ciascun paese, indicatori sintetici che stimano la variazione del disavanzo al variare dell'*output gap*. Per l'Italia questo indicatore di sensitività del bilancio al ciclo economico è pari a 0,5.

Pertanto, un aumento dell'*output gap* di un punto percentuale del PIL determina un aumento della componente ciclica del disavanzo pari a 0,5 punti percentuali.

La metodologia per la stima del prodotto potenziale concordata a livello europeo dipende in modo significativo anche dall'ipotizzato profilo evolutivo dell'economia che nel determinare il potenziale di crescita dell'economia di un Paese finisce per incidere, indirettamente, sulle dimensioni dell'*output gap*.

5. QUADRO MACROECONOMICO DI RIFERIMENTO

L'individuazione del quadro macroeconomico sottostante rappresenta il punto di partenza per la costruzione dei quadri previsivi, non solo per quanto riguarda la stima delle entrate ma anche per quella di alcune spese, quali quelle indicizzate ovvero relative a interventi di carattere sociale influenzati dall'evoluzione complessiva dell'economia o di suoi singoli settori.

Il quadro macroeconomico di riferimento può essere definito facendo riferimento all'ipotesi di uno scenario tendenziale ovvero programmatico. Per quest'ultimo si tiene conto dell'evoluzione quantitativa e qualitativa dell'economia nei termini in cui, presumibilmente, verrà a rideterminarsi a seguito degli interventi di politica economica adottati dal Governo. Nei Documenti di finanza pubblica, laddove non vengano specificati diversi quadri macroeconomici, il quadro esposto va inteso quale programmatico, in quanto la valutazione delle tendenze viene operata alla luce della congiuntura economica che verrà a manifestarsi a seguito delle politiche di bilancio programmate.

6. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.

6.1 PREMESSA

Le entrate e le spese da considerare nei quadri previsivi dei conti delle Amministrazioni pubbliche possono avere una diversa origine in relazione al grado di discrezionalità o vincolo esistente al momento in cui ne viene effettuata la valutazione riguardo al diritto a riscuotere le entrate o all'obbligo di effettuare le spese.

A seconda dei criteri adottati nella formulazione delle stime, i risultati delle previsioni che ne derivano possono risultare assai diversi: da qui la necessità, per esigenze di trasparenza e riscontro, che siano chiaramente individuati i principi metodologici propri di ogni configurazione di conto che devono essere assunti sia nella fase di elaborazione del conto previsivo, sia nella fase di valutazione degli atti e delle circostanze che ne possano determinare una variazione.

L'articolo 3, comma 2 – lettera a) della legge 5 agosto 1978, n. 468, così come modificato dall'articolo 2, comma 6 della legge 25 giugno 1999, n. 208, prevede, a questo proposito, che le previsioni tendenziali dei flussi di entrata e di spesa del Documento di programmazione economico-finanziaria siano basate sulla legislazione vigente.

Prima delle modifiche recate dalla legge n. 208/1999 il criterio prescritto era, invece, quello delle “politiche invariate”, sulla base del quale per la costruzione del quadro previsivo di finanza pubblica erano considerati gli oneri necessari al mantenimento, da parte delle Amministrazioni