

caratteristiche anagrafiche (denominazione, ministero, missione, programma), nonché la dotazione triennale di competenza.

Si è inoltre proceduto ad integrare la precedente struttura di navigazione visualizzando sulle aree, che già riportano dati di sintesi con serie storiche delle previsioni di spesa e di entrata, anche le informazioni relative all'anno 2011.

Per ciascun quadro di sintesi, vengono prospettati i dati per l'esercizio finanziario (periodo di tempo al quale si riferisce il bilancio), per titoli, per categorie, per macroaggregato, per Ministero (organo istituzionale dello Stato preposto all'amministrazione della spesa e/o delle entrate) per missioni (funzioni principali e obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica), per programmi (aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero).

In particolare sono disponibili tre aree:

1. SALDI, che consente di acquisire i risultati differenziali dell'esercizio finanziario 2011 e conoscere grandezze quali risparmio pubblico, saldo netto da finanziare, ricorso al mercato;
2. Previsioni di ENTRATA, che permette di conoscere le previsioni di competenza e di cassa delle entrate dell'anno 2011, secondo la struttura per titoli (tributarie, extratributarie, alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali, riscossione di crediti e accensione di prestiti), natura (ricorrenti e non ricorrenti), tipologia (per chiarire i contenuti delle entrate), attività da cui esse derivano (es. attività ordinarie ecc.), nonché la loro classificazione economica.
3. Previsioni di SPESA, che visualizza le previsioni di spesa, distinte per competenza e cassa, ripartite per Ministero, missione, con la possibilità di indicare per ciascuna missione selezionata il dettaglio dei programmi, dei macroaggregati, nonché della classificazione economica.

I dati riportati nelle aree offrono anche la possibilità di salvare in locale le informazioni, consentendo la produzione di fogli Excel contenenti la competenza e la cassa del triennio 2011-2013 e i residui presunti del solo esercizio 2011.

Le voci vengono espone in forma tabellare e possono essere ordinate selezionando l'intestazione della colonna contenente i valori in base ai quali si desidera effettuare l'ordinamento.

In conclusione, si può ritenere che l'applicazione consente di avere a disposizione, su un supporto facilmente utilizzabile, le informazioni sia sintetiche che analitiche presenti nel Bilancio.

Oltre a rispondere all'obbligo normativo intende essere un ausilio per chi si occupa di contabilità pubblica ed ha la necessità di navigare rapidamente ed a vari livelli di dettaglio, tra le grandezze del Bilancio dello Stato.

Infine, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato si è adoperato per rendere disponibili, in apposita area dedicata del sito internet Rgs denominata "Decreti di

variazione¹⁵, i decreti di variazione al bilancio adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi, successivamente alla loro registrazione da parte della Corte dei conti, così come previsto dall'art. 6, comma 3 della disposizione citata.

1.3 IL NUOVO CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

LA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA

La Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013 (DFP), presentata dal Governo il 29 settembre 2010, costituisce il documento di avvio del nuovo ciclo di programmazione economico-finanziaria delineato dalla legge 196/2009, con un orizzonte triennale di previsione. Il nuovo documento, pur ereditando finalità e contenuti del Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) - principale documento del ciclo precedente - si caratterizza per la presenza di significative innovazioni che ne arricchiscono il contenuto informativo.

In base al dettato previsto dall'art. 10 della legge 196/2009, per la prima volta, il conto economico delle Pubbliche Amministrazioni è stato articolato per i sotto-settori istituzionali (amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza e assistenza) che compongono l'aggregato della PA del sistema dei conti europeo (SEC95). Tale conto costituisce lo strumento conoscitivo fondamentale per valutare l'andamento dei conti pubblici nell'ambito del processo di sorveglianza europeo legato al Patto di Stabilità e Crescita. In passato, solo in un precedente documento di programmazione¹⁶ era stata fornita una disaggregazione delle principali voci economiche del conto della PA per sotto-settori. La legge 196/2009 è intervenuta per sistematizzare tale rappresentazione disaggregata, prevedendo una analoga esposizione anche del conto consolidato di cassa del settore pubblico (articolato in amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza e assistenza). Il maggior dettaglio informativo dei conti economici e di cassa della PA si inquadra in un processo volto a garantire una maggiore trasparenza della finanza pubblica, risultando altresì coerente con il progredire della riforma in senso federalista dello Stato.

Con riferimento all'articolazione per sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche, le previsioni tendenziali delle entrate tributarie sono state costruite attraverso il modello previsionale che assume come unità elementare il capitolo/articolo di bilancio, distinguendo tra imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale dei vari livelli di governo, per l'intero settore delle Pubbliche amministrazioni e per il sottosettore amministrazioni centrali e amministrazioni locali. Il rispetto della disposizione in esame non ha richiesto, quindi, particolari interventi procedurali e di manutenzione del predetto modello.

¹⁵ L'indirizzo è <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Bilancio-d/Decreti-di/2010>

¹⁶ Nel DPEF per gli anni 2008-2011 (<http://www.tesoro.it/documenti/open.asp?idd=17881>), su iniziativa dell'allora Ministro dell'Economia e delle Finanze Tommaso Padoa-Schioppa.

Un'ulteriore innovazione ha riguardato l'esposizione della manovra di correzione dei conti pubblici. Analogamente alla struttura del conto della PA, anche la manovra è stata articolata per sotto-settori, evidenziando il contributo specifico di ognuno di essi all'aggiustamento complessivo e distinguendo altresì la composizione qualitativa tra entrate e spese.

L'analisi della finanza pubblica in termini strutturali, ovvero al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum, è stata arricchita di contenuti di analisi e informativi, con la contestuale esposizione del dettaglio delle misure temporanee.

Le stime del debito della PA sono state per la prima volta disaggregate per sotto-settori sull'orizzonte previsivo triennale della DFP.

Sono state altresì espressamente indicate le risorse destinate allo sviluppo delle aree sotto-utilizzate, con evidenziazione della quota nazionale addizionale.

Un contributo significativo alla trasparenza dei conti pubblici è venuto dalla presentazione, per la prima volta, della Nota metodologica allegata alla DFP (vedi paragrafo successivo), in cui sono stati illustrati i criteri di formulazione delle previsioni di finanza pubblica. Anche quest'anno la nota metodologica costituisce allegato alla Sezione II del DEF, unitamente al presente Rapporto.

Sul piano procedurale, la legge 196/2009 prevedeva che la DFP fosse preceduta dalla presentazione, entro il 15 luglio, delle Linee Guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica con i livelli locali di Governo. Lo scorso anno, in sede di prima applicazione, si è adempiuto alle nuove disposizioni normative tenuto conto dei vincoli e delle condizioni esistenti. Nel 2010 le Linee Guida non sono state presentate in considerazione del fatto che già all'inizio dell'estate veniva adottata la manovra triennale di finanza pubblica per gli anni 2011-2013 (Decreto-legge n. 78/2010), in anticipo rispetto alla scadenza tradizionale. Tale manovra aveva già quantificato anche la riduzione dei trasferimenti alle amministrazioni territoriali; pertanto, sul piano sostanziale, l'obbligo normativo appariva soddisfatto.

GLI ALLEGATI ALLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA: LA NOTA METODOLOGICA SUI CRITERI DI FORMULAZIONE DELLE PREVISIONI TENDENZIALI

L'articolo 10 della legge n. 196 del 2009 prevede al comma 4¹⁷ che la Decisione di Finanza Pubblica sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente, affinché si renda chiaro al Parlamento quali siano i criteri e le assunzioni utilizzati per la formulazione delle stime contenute nel Documento e relative al conto economico delle Amministrazioni Pubbliche (AP), al saldo di cassa e al debito, sia nel complesso, che ripartiti per i sotto-settori in cui le AP risultano articolate (Amministrazione centrale, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza e assistenza sociale).

¹⁷ Anche a seguito dell'approvazione del disegno di legge relativo al cosiddetto "Semestre europeo", il riferimento normativo è rimasto immutato (art. 10, comma 4). La nota metodologica risulta ora allegata alla seconda sezione del Documento di economia e finanza.

La Nota redatta ai sensi del citato comma 4 e pubblicata in allegato alla DFP, il 29 settembre del 2010¹⁸, si apre con una premessa nella quale sono fornite indicazioni generali sulla tipologia e il significato economico delle previsioni esposte nella DFP (segnatamente, previsioni tendenziali a legislazione vigente), sugli attori coinvolti (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento del Tesoro e Dipartimento delle Finanze), sui modelli utilizzati e sull'iter operativo seguito per la predisposizione dei quadri previsivi.

Essa si compone, inoltre, di quattro sezioni:

1. **Previsioni macroeconomiche di riferimento.** In questa prima sezione si espongono le tre fasi seguite dal competente Dipartimento del Tesoro per la definizione del quadro macroeconomico di riferimento, ovvero i) elaborazione delle variabili esogene internazionali e di finanza pubblica; ii) utilizzo di due modelli econometrici (il Judgement Based Model e l'ITEM¹⁹); iii) confronto tra i risultati dei due modelli e altre previsioni formulate da organismi nazionali e internazionali al fine di elaborare un quadro coerente.

2. **I criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle AP.** Sulla base del quadro di evoluzione macroeconomica tendenziale elaborato e alla luce della legislazione vigente, delle tendenze verificatesi in passato e delle più aggiornate indicazioni tratte dal monitoraggio svolto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in merito ai diversi comparti di entrata e di spesa, viene effettuata una stima tendenziale del conto delle Amministrazioni Pubbliche.

Le stime tendenziali a legislazione vigente sono prodotte anche con l'ausilio del modello di finanza pubblica gestito dallo stesso Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tale modello, articolato per sottosettori istituzionali e integrato con gli output di altri specifici modelli settoriali (quali i flussi finanziari con l'Unione Europea, la spesa per prestazioni sociali in denaro e la spesa sanitaria), consente di elaborare stime in termini di cassa e di competenza economica e di effettuare i raccordi tra fabbisogno e indebitamento netto. Va inoltre precisato che, per quanto attiene alle entrate tributarie e alla spesa per interessi, le valutazioni previsive inglobate nei quadri predisposti per la Decisione di Finanza Pubblica e negli altri documenti di finanza pubblica vengono elaborate dalla Ragioneria generale dello Stato congiuntamente ai competenti Dipartimenti delle Finanze e del Tesoro.

Nella seconda sezione si forniscono i criteri adottati per l'elaborazione dei quadri previsivi del conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica. Per le entrate, si da conto della metodologia di stima utilizzata per le entrate tributarie, extratributarie, contributive nonché dei contributi che l'Unione europea versa all'Italia per il finanziamento delle politiche di sviluppo (Politiche strutturali e Politica agricola comune). Per la parte delle entrate tributarie, il contributo sui criteri di formulazione delle previsioni di tale aggregato è riportato al paragrafo 2.1 della nota stessa (pagg. 8-12), in cui sono illustrati in maniera dettagliata i criteri seguiti per le stime 2011-2013, fornendo evidenziazione delle variazioni apportate alle stesse per i singoli comparti (imposte dirette,

¹⁸ Il documento è scaricabile dal sito: <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=25284>

¹⁹ Il modello econometrico ITEM (Italian Treasury Econometric Model) è stato sviluppato all'interno del Dipartimento del Tesoro. Si tratta di uno strumento di analisi economica di tipo quantitativo utilizzato sia a fini previsivi – effettua proiezioni di medio periodo condizionate al quadro economico internazionale - sia per la valutazione dell'impatto macroeconomico di interventi di politica economica o di variazione nelle variabili economiche internazionali o di altro tipo (ad esempio, progresso tecnico o variabili demografiche).

imposte indirette e imposte in conto capitale), partendo da quelle contenute nell'ultimo documento di finanza pubblica (nella fattispecie la RUEF presentata il 6 maggio 2010) cui sono state aggiunte le variazioni positive e/o negative correlate all'attività di monitoraggio dei flussi di gettito, al quadro macroeconomico e agli effetti finanziari della manovra realizzata con il decreto-legge 78/2010.

Per le spese, si forniscono indicazioni sulla metodologia adottata per la formulazione dei principali aggregati. Segnatamente, dei redditi da lavoro dipendente, dei consumi intermedi, delle prestazioni sociali in denaro, delle altre spese correnti, degli interessi passivi, degli investimenti fissi lordi, dei contributi agli investimenti e degli altri trasferimenti in conto capitale.

Va, infine, specificato che per la maggior parte degli aggregati di entrata e di spesa si da conto sia della metodologia generalmente adottata per effettuare la stima, sia dei criteri sottostanti le previsioni contenute nel Documento di Finanza Pubblica 2011-2013. In tal modo, nelle note metodologiche che accompagneranno il prossimo Documento programmatico, la parte relativa ai criteri generali verrà aggiornata soltanto in caso di adozione di diverse metodologie di previsione.

3. Indebitamento netto strutturale, output gap ed evoluzione del debito.

Esaminati i criteri previsivi del conto delle Amministrazioni Pubbliche per voce economica, la terza sezione si concentra sul saldo strutturale di bilancio e sull'evoluzione dello stock di debito pubblico che rappresentano indicatori di riferimento per la valutazione delle politiche di convergenza dell'Unione Monetaria Europea e per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Questa sezione espone la metodologia utilizzata dal Dipartimento del Tesoro per la derivazione del prodotto potenziale dell'economia e, di conseguenza, dell'output gap e dei saldi strutturali. La metodologia impiegata ricalca quella sviluppata dalla Commissione Europea. Per il debito pubblico delle Amministrazioni Pubbliche, sono espone le modalità di previsione su cui si basano le stime del Dipartimento del Tesoro per sotto-settore delle Amministrazioni Pubbliche.

4. Analisi tematiche. La quarta sezione è dedicata ad alcuni approfondimenti tematici relativi al bilancio dello Stato, agli Enti territoriali e alla spesa sanitaria. Si parte dalle previsioni di spesa del bilancio dello Stato poiché la previsione e il monitoraggio degli andamenti di tali spese rappresentano la base di partenza per la costruzione dei tendenziali delle voci economiche aventi impatto diretto sul conto economico delle Amministrazioni Pubbliche. Le altre analisi tematiche contenute nella sezione fanno riferimento: i) ai criteri previsivi utilizzati per l'elaborazione dei conti di cassa e di contabilità nazionale degli enti territoriali; ii) alle previsioni di spesa sanitaria elaborate ai fini della predisposizione del conto delle AP e costruite secondo i principi metodologici del "Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros)", in accordo ai criteri contabili dettati dal SEC 95.

GLI ALLEGATI ALLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA: LE RELAZIONI PROGRAMMATICHE PER CIASCUNA MISSIONE DI SPESA DEL BILANCIO DELLO STATO E LE RELAZIONI SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE LEGGI PLURIENNALI

La legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha previsto, all'articolo 10, commi 6, 7 e 8, la revisione dei documenti che, ai sensi della soppressa legge n. 468 del 1978,

accompagnavano il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e la Relazione Previsionale e Programmatica, poi sostituiti dalla Decisione di finanza pubblica (DFP).

Ai fini dell'attuazione delle predette disposizioni la Ragioneria generale dello Stato ha dato indicazioni con la circolare n. 23 del 21 maggio 2010²⁰.

In particolare l'art. 10, comma 6²¹ della legge 196 del 2009 prevede che ogni Amministrazione, per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato, predisponga delle Relazioni programmatiche. Nel complesso, in sede di prima applicazione, l'attuazione di tali disposizione non è stata soddisfacente. Solo alcune amministrazioni hanno infatti inviato dette relazioni: i Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa, delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute.

Le relazioni, che risultavano per lo più esplicative del quadro istituzionale e delle attività svolte dalle amministrazioni sullo stato di attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale, non illustravano, se non in misura poco circostanziata, in riferimento alle effettive risorse disponibili da utilizzare, le attività da porre in essere nell'ambito delle relative missioni.

E' stata comunque realizzata una apposita nota illustrativa, predisposta sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni centrali, coadiuvate dai corrispondenti Uffici Centrali del Bilancio, a seguito delle istruzioni dettate dalla citata circolare.

Peraltro, per talune attività, descritte in documenti pervenuti in date antecedenti il 15 agosto 2010, non si teneva conto degli effetti della manovra correttiva 2011-2013, disposta con il decreto-legge 78 del 2010. In ogni caso, in ordine a talune significative voci di spesa (in particolare, il FAS, gli incentivi alle imprese industriali, le opere ferroviarie e stradali, le bonifiche dei siti inquinati, le tecnologie pulite, le risorse idriche, i programmi di ricerca scientifica e tecnologica della difesa, i piani irrigui e di settore, il fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, la ricerca sanitaria), sono stati forniti elementi ai fini della valutazione delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle attività in questione, in sede di predisposizione della manovra 2011-2013.

E' da ritenere, pertanto, che, pur non costituendo un quadro esaustivo delle effettive occorrenze delle amministrazioni centrali per il triennio 2011-2013 per la completa attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale, dagli elementi forniti dalle stesse potevano essere desunte indicazioni in ordine, rispettivamente, allo stato di attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale ed alle criticità esistenti in ordine alla loro completa attuazione.

Oltre ai suddetti documenti, ogni Amministrazione, per ciascuna missione di spesa, ha elaborato Relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali. In tali documenti sono indicati, sinteticamente, le informazioni di carattere generale riguardanti la legge e le sue finalità, specificando, altresì, per le leggi pluriennali in scadenza, se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi

²⁰ Consultabile sul sito internet della RGS: www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Circolare-del-21-maggio-2010-n.-23-.html

²¹ Ora comma 3 dell'articolo 10-bis. Le relazioni programmatiche sono previste in allegato alla Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza.

programmi da avviare. Talvolta le relazioni, a causa dell'eccessiva complessità di alcune particolari norme autorizzative, che hanno la caratteristica peculiare del coinvolgimento di molteplici settori di intervento, si riferiscono, implicitamente, a più autorizzazioni, indicate anche nel quadro generale riassuntivo.

Le relazioni pervenute da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute sono state accorpate, tenuto conto che i dati pregressi ivi riportati si riferiscono al precedente Dicastero unificato.

Alle Relazioni è stato allegato un Quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, suddiviso per Missioni e Programmi. Per ogni autorizzazione, accanto alle informazioni contabili rinvenibili nel Rendiconto Generale dello Stato, sono esposti inoltre dati previsionali, confermando la struttura anche programmatica del documento che caratterizza, tra l'altro, tutti gli elaborati di finanza pubblica.

Per ciascuna autorizzazione di spesa sono state evidenziate le leggi base dell'intervento al 31.3.2010, con le relative date di attivazione e di scadenza e le variazioni a qualsiasi titolo apportate alle autorizzazioni di spesa in essere, indicando gli estremi del provvedimento.

Sono stati altresì indicati:

- a) gli impegni assunti fino al 31/12/2009;
- b) i pagamenti effettuati complessivamente in conto competenza ed in conto residui fino al 31/12/2009;
- c) i residui al 31/12/2009.

Tali informazioni hanno l'obiettivo di consentire una conoscenza chiara, completa ed affidabile dell'impatto delle leggi pluriennali di spesa sul bilancio dello Stato.

Per la realizzazione di tale complesso documento, è stato sviluppato un applicativo denominato "Leggi pluriennali di spesa" al fine di agevolare la raccolta dei dati da parte delle Amministrazioni, consentendo a queste ultime di trovare un set di dati predisposto in linea con le comunicazioni effettuate nell'esercizio finanziario precedente, su cui apportare modifiche, integrazioni e rielaborazioni.

L'introduzione di nuovi schemi di rilevazione, della standardizzazione del metodo di produzione e della compilazione della relativa modulistica a livello informatico – in altri termini la reingegnerizzazione dei processi che alimentano il sistema informativo alla base del presente documento – è stata la risposta alle mutate esigenze, nella consapevolezza che tali innovazioni andranno implementate e migliorate per assicurare un prodotto finale superiore sotto il profilo dell'ampiezza del patrimonio informativo in esso contenuto e della sua fruibilità.

In apposita sezione del citato quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale sono state allegate le schede predisposte dalle Amministrazioni interessate per la ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, per i quali deve essere indicato lo stato di avanzamento delle opere da essi finanziate, il relativo costo sostenuto, nonché la previsione di avanzamento e di costo per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo.

L'acquisizione di tali informazioni sconta le criticità derivanti dalle cause indicate in precedenza per le leggi pluriennali. La ricognizione, se sotto il profilo dell'utilizzo dei

contributi, ossia quello finanziario, non sembra aver creato particolari difficoltà, ne presenta talvolta notevoli per quanto concerne in particolare l'aspetto economico, ossia la rilevazione dei costi e degli stati di avanzamento degli interventi, non solo per la molteplicità dei soggetti che possono intervenire nella procedura di spesa, ma anche perché spesso il contributo finanzia una molteplicità di opere, anche della stessa natura, che però possono presentare stati di avanzamento differenti. Ciò comporta l'incremento enorme della massa delle informazioni da acquisire, con una estrema frammentazione delle stesse tra una miriade di soggetti. Su questa materia va però considerato che la prossima attuazione della delega di cui all'articolo 30 della legge n. 196/2009 dovrebbe risolvere tale problematica.

L'esperienza acquisita nell'elaborazione dei citati documenti servirà comunque ad attuare i correttivi necessari a risolvere le criticità manifestate ed a rendere più significativi i futuri elaborati.

2 LE NOVITA' DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA ED IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

2.1 LA LEGGE DI STABILITÀ

INTRODUZIONE

La legge di stabilità, insieme alla legge di bilancio, costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici definiti con la Decisione di finanza pubblica. Essa sostituisce la legge finanziaria e rispetto a quest'ultima prevede novità sia in ordine ai tempi di presentazione sia in merito ai contenuti (articolo 11 della legge n. 196/2009). Il disegno di legge di stabilità viene presentato in Parlamento entro il 15 ottobre (in passato era il 30 settembre)²².

IL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ

Sulla base della nuova disciplina prevista dall'articolo 11 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è stato fornito il supporto ai fini della predisposizione del disegno di legge di stabilità, a carattere triennale e coerente con gli obiettivi programmatici indicati nella Decisione di finanza pubblica (e tenendo conto base della manovra di aggiustamento dei conti pubblici approvata con il decreto-legge n. 78 del 2010), con particolare riferimento a talune innovazioni relative alla struttura delle tabelle allegate al disegno di legge medesimo.

In particolare, ai sensi del citato articolo 11, comma 3, punti d), e) ed f), sono state apportate talune significative modifiche alla struttura, rispetto alla precedente impostazione della legge finanziaria, che si riportano a seguire.

Mentre la composizione delle tabelle A e B (fondi speciali) non ha subito modifiche, sono invece stati rivisti i contenuti e parzialmente accorpate le altre tabelle. Infatti le precedenti tabelle C, D, E ed F, presenti fino alla finanziaria 2009, sono diventate tre (C, D ed E), facendo confluire rifinanziamenti, definanze e rimodulazioni delle leggi pluriennali in conto capitale in un'unica tabella, come previsto dall'art. 11, comma 3, punto e) della suddetta normativa .

²² Nel corso del 2010, il disegno di legge di stabilità per il triennio 2011-2013 ed il disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per il medesimo triennio sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri il 14 ottobre e presentati alla Camera dei Deputati il successivo 15 ottobre.

È stato inoltre ridotto il numero dei relativi allegati dimostrativi da sei (della precedente finanziaria) a due (per le tabelle C ed E). Le tabelle e gli allegati sono stati predisposti per missioni e programmi e riportano le rispettive dotazioni di competenza e di cassa di ciascuna disposizione, articolate per tutte le annualità del bilancio triennale, come per il bilancio di previsione (viceversa, nella finanziaria, le dotazioni di cassa erano riportate solo per il primo anno).

E' stato ridefinito il contenuto della tabella C, in applicazione dell'articolo 52 della legge n. 196 del 2009, attraverso lo stralcio delle spese obbligatorie (che ne costituivano parte preponderante) e la loro contestuale riallocazione, attraverso l'istituzione di appositi capitoli di spesa, nella legge di bilancio 2011-2013.

La parte delle spese espunta dalla tabella è stata quantificata, tra l'altro, tenendo conto della definizione di spese obbligatorie di cui all'art. 21, comma 6, della legge n. 196 del 2009. Sono state individuate in particolare le risorse relative a spese per il personale, obblighi comunitari e internazionali, rate ammortamento di mutui.

Ai fini della determinazione delle voci di spesa da escludere dalla tabella C, le spese ritenute "obbligatorie" sono state considerate, caso per caso, espungibili in tutto o solo in parte (in particolare quelle delle istituzioni con autonomia contabile e di bilancio). In quest'ultimo caso, tenuto conto della presenza di una componente di personale prevalente, la quota obbligatoria è stata valutata percentualmente (nell'ordine del 80%) sul totale della spesa.

Tale criterio proporzionale non è da considerarsi definitivo, in quanto, nel corso dell'esercizio 2011, le Amministrazioni dovranno fornire gli ulteriori elementi conoscitivi necessari ad individuare puntualmente l'effettiva quota di spese obbligatorie.

LA NOTA TECNICO-ILLUSTRATIVA AL DISEGNO DI LEGGE DI STABILITÀ

La maggiore attenzione dedicata alla trasparenza e alla leggibilità delle informazioni contenute nel bilancio pubblico, degli effetti finanziari associati alle misure economiche e fiscali adottate nell'azione di Governo nonché del loro riflesso sui saldi di finanza pubblica costituisce una caratteristica saliente della nuova legge di contabilità.

In questa direzione si muove la previsione di una Nota tecnico-illustrativa (articolo 11, comma 9), inviata annualmente al Parlamento a corredo del disegno di Legge di Stabilità. La Nota ha l'obiettivo di rendere esplicito il raccordo tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, illustrando i contenuti della manovra e i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e sui principali settori di intervento. Contiene, inoltre, le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni e del relativo conto di cassa integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

La Nota è stata presentata, in coerenza con il dettato normativo, il 15 ottobre 2010. Il documento è suddiviso in due parti. La prima, di natura conoscitiva, espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, evidenziando i passaggi che consentono di ricondurre le grandezze di bilancio espresse in termini di contabilità pubblica a quelle misurate secondo i criteri della contabilità nazionale. Ciò allo scopo di rendere evidente l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto. Il processo per raccordare il bilancio dello Stato e il conto economico delle Amministrazioni Pubbliche è articolato in tre fasi successive. Nella prima,

le voci economiche del bilancio dello Stato sono riclassificate in termini di contabilità nazionale (“transcodifica” delle voci del bilancio dello Stato in termini di classificazione economica Sec95). Nella seconda i dati del bilancio riclassificati - esposti in termini di contabilità pubblica e al netto delle partite finanziarie – sono raccordati ai corrispondenti valori di contabilità nazionale. Nella terza e ultima fase il comparto Stato (di contabilità nazionale) è collegato con il conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Nella seconda parte, in linea con la normativa, la Nota avrebbe dovuto illustrare l’articolazione degli effetti complessivi per settori di intervento e i criteri utilizzati per la loro quantificazione, nonché le previsioni del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche, e del relativo conto di cassa, integrati con gli effetti della manovra per l’intero triennio di riferimento. Poiché le modifiche introdotte alla legislazione vigente con il disegno di Legge di Stabilità 2011-2013, non hanno comportato effetti netti sull’indebitamento e sul saldo di cassa delle Amministrazioni Pubbliche - le misure correttive necessarie al conseguimento degli obiettivi di bilancio, infatti, erano state adottate con il decreto legge n. 78 del 2010 e inglobate nei dati tendenziali del disegno di legge di bilancio 2011 – la Nota del 2010 presenta di conseguenza un contenuto più limitato .

In sede di prima applicazione, la Nota del 2010 illustra, inoltre, le principali novità apportate dal legislatore nel disciplinare la legge di Stabilità rispetto ai contenuti previsti dalla legge n. 468 del 1978 relativi alla legge Finanziaria²³.

2.2 LA LEGGE DI BILANCIO

INTRODUZIONE

Il bilancio dello Stato rappresenta il documento con cui il Parlamento autorizza l’amministrazione a riscuotere le entrate e a gestire le spese nel corso dell’esercizio finanziario a cui si riferisce.

Secondo la legge n. 196, la legge di bilancio, insieme alla legge di stabilità, compone la manovra triennale di finanza pubblica. La riforma introdotta dalla nuova legge rafforza i compiti del bilancio: in questa direzione operano l’istituto della “rimodulabilità” delle spese e la quantificazione con la legge di bilancio delle spese per il funzionamento ordinario degli enti pubblici, precedentemente definite con la Tabella C della legge finanziaria.

In coerenza con l’impianto della riforma, la quale prevede una maggiore attenzione verso la programmazione di medio periodo, anche il bilancio assume un carattere di effettiva triennialità. Questo aspetto attribuisce alla legge di bilancio anche una nuova funzione programmatica, recependo le previsioni delle amministrazioni per il triennio ed inserendosi nel processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio con un

²³ In apposita nota breve - Il Bilancio in breve 2011, Servizio Studi, Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2011, consultabile alla pagina internet: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Il-Bilanci/2011/--Bilancio_in_breve_2011.pdf -, i prospetti contenuti nella nota tecnica sono stati aggiornati con gli effetti degli emendamenti approvati in sede di discussione parlamentare.

ruolo prima limitato a mero strumento formale di proiezione annuale degli stanziamenti previsti a legislazione vigente, così come modificati ed integrati dalla legge finanziaria.

LA NUOVA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO

Come previsto dagli articoli 21 e 25 della legge 196 del 2009 la nuova struttura del bilancio è articolata in missioni e programmi. La nuova unità di voto parlamentare è rappresentata dal programma, mentre nella normativa previgente era costituita dall'unità previsionale di base.

Il cambio di impostazione relativamente alle unità di voto del bilancio determina lo spostamento dell'obiettivo dell'esposizione dei dati contabili verso le finalità delle politiche di bilancio. Tale classificazione, per Missioni e per Programmi oltre a mettere in evidenza gli aspetti funzionali della spesa, fornisce maggiori informazioni circa l'insieme complessivo delle risorse disponibili per perseguire le specifiche finalità istituzionali.

La riforma attribuisce al bilancio una funzione programmatica di medio periodo, riferito ad un triennio. Le Amministrazioni devono infatti fornire le proposte per ciascuno dei tre esercizi considerati nel bilancio di previsione, affiancando alle previsioni di competenza anche quelle di cassa.

Nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, il disegno di legge di bilancio rappresenta lo strumento con cui finalizzare l'allocazione delle risorse e assume, nel testo della riforma, un carattere non meramente formale. Con esso, infatti, possono essere proposte rimodulazioni di spese previste da leggi vigenti (fattori legislativi), nonché possono essere quantificati gli importi degli stanziamenti destinati al funzionamento degli Enti pubblici (aventi natura obbligatoria e in precedenza determinati dalla tabella C della legge finanziaria).

Lo slittamento del termine di presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio rappresenta inoltre una novità di rilievo introdotta dalla legge n. 196 e consente di disporre di una maggiore stabilità dei quadri previsivi.

Con l'approvazione della legge n. 196/2009, la struttura funzionale e l'articolazione per Missioni e Programmi, viene formalizzata nella nuova cornice al fine di consentire una maggiore consapevolezza nelle scelte allocative annuali in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Nel qualificare il Programma, la legge 196/2009 ha stabilito, al comma 2 dell'art. 21 che "la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300". Per rispondere al dettato della nuova norma di contabilità, si è avviata un'attività di verifica in ordine alla corrispondenza tra i Programmi e le unità organizzative di primo livello responsabili della relativa

realizzazione, in conformità ai criteri contenuti nella circolare n. 14 del 22 marzo 2010 relativa alla “Revisione dei Programmi di spesa per l’anno 2011”²⁴.

L’attività in argomento è stata avviata con la istituzione, presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di gruppi di lavoro in seno ai quali hanno partecipato tutti gli attori del processo di formazione e gestione delle previsioni: le Amministrazioni centrali dello Stato e la Ragioneria generale dello Stato (ivi compresi gli Uffici centrali di Bilancio).

L’attività si è concentrata sull’analisi della situazione esistente e sulla successiva formulazione di proposte di revisione, in accordo con le linee guida contenute nella citata circolare n. 14/2010 e sulla scorta di una Nota metodologica i cui contenuti, al fine di omogeneizzare e migliorare la formulazione delle finalità di pertinenza delle singole Amministrazioni, prevedono:

- che la denominazione di ciascun Programma sia, quanto più possibile, chiara ed espressiva del contenuto e delle attività sottostanti;
- che i Programmi siano specifici di ciascun Ministero, eliminando i casi di condivisione degli stessi tra più Ministeri. Fanno eccezione i tre Programmi trasversali a tutte le Amministrazioni: Indirizzo Politico, Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza e Fondi da assegnare;
- che la razionalizzazione dei Programmi avvenga sia in termini di attività effettivamente svolte sia in termini di consistenza finanziaria, auspicando una proposta di accorpamento per quelli poco significativi;
- che, di regola, ad ogni Programma siano associate le risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività sottostanti;
- che le strutture periferiche delle Amministrazioni siano associate ai Programmi effettivamente svolti e quindi non attribuite al programma Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza;
- che l’informatica a carattere generale sia collocata nel programma Servizi e affari generali mentre quella specifica andrebbe puntualmente attribuita al programma pertinente; analogamente si dovrebbe procedere con la comunicazione a carattere generale (URP) e istituzionale.

Le suddette proposte sono state successivamente condivise con le Amministrazioni mediante appositi incontri/Conferenze di servizi e trasferite sul sistema informativo in modo da consentire l’adeguamento delle strutture di bilancio in tempo utile per le attività propedeutiche alla formazione delle previsioni per l’anno 2011.

In conclusione delle attività indicate, i Programmi per il triennio 2011 - 2013 sono stati individuati in numero di 172 ed essi sono specifici di ciascuna Amministrazione, ad eccezione di alcuni programmi trasversali (Indirizzo politico, Servizi ed affari generali per le Amministrazioni di competenza, Missioni militari di pace²⁵).

²⁴ Consultabile sul sito internet della RGS: www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Circolare-del-22-marzo-2010-n-14.html

²⁵ Trasversale al Ministero dell’economia e delle finanze ed a quello della difesa.

Rispetto alla precedente pubblicazione relativa alla Legge di bilancio 2010 sono stati individuati n. 30 programmi nuovi, che hanno interessato principalmente il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero degli Affari esteri che sono stati riorganizzati; n. 21 programmi sono stati soppressi e n. 26 programmi riportano modifiche nelle denominazioni per renderle più aderenti alle attività svolte dalle Amministrazioni. Parallelamente alle modifiche sui Programmi si è proceduto alla puntuale revisione delle Attività sottostanti, relative alle modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità.

L'art. 25, comma 3 stabilisce poi che le classificazioni del bilancio (missioni e programmi) si debbano conformare alle classificazioni dei conti nazionali. Con ciò è stato implicitamente riconosciuto il ruolo rivestito dalla COFOG (Classification of function of government), quale strumento utile ad assicurare una comparabilità delle spese dello Stato con le classificazioni e gli schemi adottati a livello comunitario.

La presenza di due classificazioni funzionali, la prima per Missioni e Programmi calata sulla realtà della spesa italiana e la seconda, COFOG, derivata da quanto stabilito in sede europea per le Amministrazioni pubbliche, ha evidenziato fin dall'introduzione della nuova struttura del bilancio, la necessità di procedere all'individuazione di corrispondenze (che possono essere di natura univoca/singola o multipla), ai fini di una trasparente rappresentazione della spesa pubblica. La citata corrispondenza tra i due schemi di rappresentazione funzionale viene esplicitamente riconosciuta dal legislatore nell'articolo 21, comma 2, laddove si evidenzia che, pur prevedendo che i programmi siano univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG di secondo livello, possono presentarsi "casi in cui ciò non accada perché il programma corrisponde in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello (... che vanno risolti indicando ...) la relativa percentuale di attribuzione da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma".

Ai fini dell'attuazione del sopracitato comma, è stato istituito un gruppo di lavoro, nell'ambito del quale è stata avviata, fin dai primi mesi di entrata in vigore delle nuove disposizioni, un'attività volta a raccordare i programmi del bilancio dello Stato 2010 con le Classi della COFOG, realizzata tramite una condivisione dei criteri di confluenza con l'ISTAT, anche avvalendosi del contributo degli Uffici Centrali del Bilancio. Nel corso di appositi incontri con le strutture interessate, sono state definite le confluenze ed i punti di raccordo tra la classificazione per programmi e la relativa classificazione COFOG. A ciascun capitolo sottostante ai programmi sono stati applicati i codici della classificazione COFOG di terzo livello (classi), analogamente a quanto avviene per i relativi codici della classificazione economica. Ciò al fine di assicurare la conformità delle classificazioni di bilancio ai criteri adottati in contabilità nazionale e dei relativi conti satellite del settore della pubblica amministrazione. In esito all'attività di riclassificazione in esame, è stata eseguita la procedura di aggiornamento delle classificazioni COFOG sia sull'esercizio 2010 che sul 2011.

LE NOTE INTEGRATIVE E GLI ALTRI PROSPETTI ALLEGATI AGLI STATI DI PREVISIONE DELLA SPESA

A) La nota integrativa dello stato di previsione per le entrate

Con riferimento al comparto delle entrate tributarie, tra le innovazioni significative vanno menzionati, nell'ambito degli elementi informativi contenuti nella nota integrativa di

cui al comma 11, lettera a), con particolare riferimento sia ai criteri per la previsione delle principali imposte e tasse, sia soprattutto agli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. La tabella n. 1 (stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013) riporta alle pagine 13 e 14 (AC 3779) i criteri di previsione delle entrate tributarie e alle pagine da 29 a 49 gli elementi conoscitivi in ordine alle disposizioni normative vigenti recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio composto, in applicazione della citata normativa di due elenchi (allegato A e allegato B)²⁶ : il primo reca per singola disposizione agevolativa, complessivamente n. 242²⁷, gli effetti finanziari in termini di minori entrate ivi incluse quelle introdotte nell'esercizio; il secondo, strutturato analogamente al primo, evidenzia - come richiesto dalla norma- gli effetti delle disposizioni (n. 20) introdotte nell'esercizio.

In ottemperanza alla prescrizione dell'articolo 21, comma 11, lettera a), il Dipartimento delle finanze ha provveduto a stimare, per le misure contenute nel predetto allegato, gli effetti previsti in termini di minori entrate tributarie per il triennio 2011-2013.

La metodologia di stima ha utilizzato la molteplicità delle fonti informative e dei modelli di simulazione disponibili in Anagrafe Tributaria, nonché di fonti esterne all'Amministrazione Finanziaria, e in particolare:

1. dati relativi al monitoraggio delle entrate tributarie mediante i versamenti unificati F24; i limiti e le potenzialità dell'utilizzo dei dati di gettito dipendono dalla natura del codice tributo: tanto più è specifico tale codice, tanto più è affidabile la previsione relativa alla variazione di gettito della fattispecie interessata;
2. le dichiarazioni fiscali presentate dai contribuenti per ciò che concerne le principali imposte tra cui Irpef, Ires, Irap, e Iva. La presenza di singoli righe della dichiarazione che possono essere attribuiti con puntualità a determinate agevolazioni consente di stimare con attendibilità e precisione l'effetto di gettito ad esse imputabile;
3. le stime basate su modelli previsionali Irpef, Ires, Irap, Iva e accise. Questi strumenti strutturati come modelli di microsimulazione sono costruiti a livello di singola unità fiscale sulla base dei dati dichiarati dai contribuenti e forniscono, a fronte di modifiche della legislazione vigente, una stima della conseguente variazione in termini di gettito fiscale di competenza annua. I modelli previsionali consentono anche di effettuare analisi degli effetti di tipo redistributivo (effetti sulle diverse tipologie di contribuenti) derivanti dalla proposta di modifica simulata;
4. le stime ad hoc, relative nella maggior parte dei casi a esenzioni o esclusioni dall'imponibile, per le quali - in assenza di dati fiscali in possesso dell'Amministrazione - sono utilizzate informazioni di fonte esterna.

²⁶ La richiesta nell'ambito della nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata di un elenco relativo alle agevolazioni fiscali autorizzate nell'esercizio di riferimento era già presente nella legge n. 468/1978 (articolo 2, comma 4-quater). L'articolo 21 ha innovato la disciplina in materia in quanto ha previsto - accanto alla indicazione separata di quelle introdotte o prorogate nell'ultimo esercizio - l'elencazione degli effetti finanziari connessi a tutte le disposizioni normative vigenti che comportano esenzioni od agevolazioni fiscali.

²⁷ Nell'allegato A le oltre 200 voci di agevolazione fiscale sono esposte secondo un ordinamento cronologico crescente a partire dalla legge n. 604 del 1954.

B) Le Note Integrative e gli altri prospetti allegati agli stati di previsione della spesa.

La compilazione delle Note integrative (ex note preliminari) di accompagnamento agli stati di previsione della spesa è esplicitamente prevista dall' art. 21, comma 11 della n. 196, al fine di corredare le previsioni triennali con informazioni sui criteri di formulazione delle previsioni stesse, sugli obiettivi che le amministrazioni intendono raggiungere e sugli indicatori per misurarli.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha portato avanti negli ultimi anni iniziative volte, per un verso, a sensibilizzare le Amministrazioni centrali dello Stato sulla importanza della compilazione delle Note e, per altro verso, a rendere maggiormente espliciti ed uniformi i criteri e gli schemi utilizzati per la formulazione delle stesse.

A questo scopo, in primo luogo, sono state predisposte le linee guida e gli schemi di riferimento per la compilazione delle Note. Essi hanno formato oggetto di appositi allegati alle circolari sulle previsioni. Inoltre, è stata progettata e realizzata una applicazione web per consentire ai Ministeri di compilare on line le Note di accompagnamento al bilancio di previsione. La nuova applicazione informatica ha inteso migliorare ulteriormente il processo di raccolta delle Note proseguendo nella linea di coinvolgimento dei Centri di responsabilità e degli Organismi interni di valutazione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Nel corso del 2010, in particolare, è stato elaborato un documento di definizione dei requisiti delle Note integrative al Bilancio di Previsione 2011-2013 in cui sono stati impostati i macrorequisiti per la realizzazione del nuovo sistema di acquisizione delle Note Integrative che hanno sostituito le precedenti Note Preliminari. Nell'ambito del documento sono stati definite i contenuti delle due sezioni della Nota Integrativa, il Piano degli obiettivi, la codifica degli obiettivi, il collegamento delle priorità politiche agli obiettivi strategici.

Le note integrative si caratterizzano per un contenuto innovativo (sono costituite da due sezioni, di cui la prima ricalca sostanzialmente il contenuto delle vecchie note preliminari, mentre la seconda sezione è completamente nuova) ed hanno un orizzonte di riferimento triennale in coerenza con la triennializzazione delle previsioni finanziarie prevista dalle nuove disposizioni. Le linee guida richiamano, inoltre, la necessità di migliorare la qualità delle informazioni contenute nelle note integrative allo scopo di migliorare la capacità di programmazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Nell'ambito della sezione I della Nota integrativa al bilancio di previsione, prevista all'art. 21, comma 11, lett. a) della legge 196 sono stati predisposti due nuovi prospetti, il piano triennale degli obiettivi e le relative schede, i cui contenuti peraltro erano in parte già stati pubblicati in passato in ulteriori documenti contabili.

La sezione II della Nota integrativa al bilancio di previsione, all'art. 21, comma 11, lett. a) della legge 196 prevede un nuovo prospetto definito scheda programma, che illustra il contenuto di ciascun programma con i criteri di formulazione delle previsioni triennali di spesa e i riferimenti legislativi, i cui contenuti costituiscono una vera e propria novità rispetto al passato.

Le novità introdotte dalla legge 196/2009 sono state recepite nell'elaborazione di ulteriori nuove modalità di prospettazione in grado di mettere in evidenza gli elementi di volta in volta rilevanti.