

alcuni problemi: gli investimenti, soprattutto i grossi progetti di investimento, prevedono tempi lunghi, in particolare in questo Paese.

Noi abbiamo svolto alcuni lavori sulle infrastrutture in Italia — il dottor Balassone, accanto a me, è il responsabile di questo progetto — da cui emerge che i tempi sono comunque molto lunghi e che, quindi, un uso anticiclico degli investimenti pubblici, soprattutto in Italia e con queste procedure, richiede grande cautela, fermo restando che — in un'ottica più strutturale — un aumento degli investimenti potrebbe essere opportuno per colmare alcune carenze.

Un'altra evidenza di queste ricerche è che in Italia non abbiamo speso poco — per investimenti pubblici — negli ultimi 10-20 anni. Rispetto ad altri Paesi probabilmente abbiamo speso soprattutto male. In merito, però, si apre un vaso di Pandora di problemi, di tempi, di costi e di scelta dei progetti, quindi sarei un po' cauto nel proporre di aumentare la spesa per investimenti in ogni caso. Occorre farlo, probabilmente, ma in modo molto selettivo e ripensando le procedure che hanno portato negli anni scorsi a tempi e costi molto elevati e molto fuori linea rispetto agli altri Paesi.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
ROBERTO OCCHIUTO

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Franco per il suo intervento. Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dal dottor Daniele Franco (*vedi allegato*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del professor Giuseppe Pisauro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della proposta di legge

C. 3921 recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, l'audizione del professor Giuseppe Pisauro, ordinario di scienza delle finanze presso l'Università «La Sapienza» di Roma.

Dal luglio del 2006 il professor Pisauro dirige, poi, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Do la parola al professor Pisauro.

GIUSEPPE PISAURO, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università «La Sapienza» di Roma*. Ringrazio innanzitutto per l'invito. Devo solo compiere una piccola precisazione con riferimento alla presentazione. Naturalmente sono qui in quanto professore di scienza delle finanze e non in quanto direttore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze. Esprimerò soltanto opinioni personali, da studioso.

Potrei svolgere una breve introduzione su quelli che, secondo me, da una prima affrettata lettura — ho visto il testo solo un paio di giorni fa — sono i punti più rilevanti della proposta e poi, naturalmente, se ci sono domande, per quello che sarà possibile, cercherò di rispondere.

Le questioni che mi sembrano di particolare rilevanza sono tre. La prima è come si pone questa limitata revisione della legge n. 196 del 2009 rispetto alle questioni della forma del processo di bilancio — per capirci, mi riferisco alla coppia *spending review* e procedure *top-down* — e se c'è qualcosa che cambia per effetto di queste modifiche.

La seconda questione riguarda il coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di bilancio e la terza, evocata in alcune domande che mi sono state fatte pervenire, la possibilità di prevedere limiti specifici sulla spesa e/o sul debito già a livello normativo, oltre che — naturalmente — in quanto coerenti con il Patto di stabilità europeo.

In merito alla *spending review* e alle procedure *top-down* svolgo una breve premessa. A mio parere il quadro della legge

n. 196 da questo punto di vista era molto carente, pur presentando alcune potenzialità nella delega dell'articolo 40, relativa alla ristrutturazione del bilancio dello Stato.

Nelle esperienze internazionali la *spending review* serve essenzialmente a definire gli spazi di intervento sulla spesa. Sulla base di essa si costruiscono alcuni obiettivi sulla spesa in termini di risorse finanziarie e in termini monetari su un orizzonte sufficientemente lungo, come un triennio. Si decidono tali obiettivi in modo concordato con i diversi centri di spesa all'inizio di tutta la procedura, in un procedimento *top-down*.

La legge n. 196 dispone la *spending review* e crea i nuclei, ma poi è meno chiara su come questi parlino col processo di bilancio, perché il processo di bilancio disegnato dalla legge n. 196 è essenzialmente nell'articolo 23, che sostanzialmente dispone ciò che già si fa da sempre: all'inizio di tutto, presumibilmente verso febbraio o marzo, ci sono le istruzioni direttive del Ministero dell'economia e delle finanze, quindi la circolare della Ragioneria generale dello Stato, che già abbiamo da decenni. Nella mia tesi di laurea c'è una parte sulla circolare della Ragioneria, quindi parliamo di parecchio tempo fa, e già c'erano una ventina di circolari.

Il processo parte, dunque, con la circolare e sulla base delle relative direttive i ministeri indicano gli obiettivi e quantificano le risorse necessarie anche mediante la rimodulazione dei propri programmi all'interno della stessa missione, il tutto a legislazione vigente. Si tratta di un esercizio realizzato dagli apparati amministrativi. Il Ministero dell'economia e delle finanze valuta successivamente la coerenza, anche alla luce dell'esercizio di *spending review*, ma non necessariamente seguendo i risultati di tale esercizio.

Si tratta, quindi, di un processo che si svolge all'interno degli apparati amministrativi e che è esattamente il contrario del *top-down*; è completamente *bottom-up*. Secondo il *top-down*, all'inizio di tutto, dopo che sono state svolte le analisi e non

in base a una decisione politica presa da qualcuno in isolamento tirando fuori dal cassetto gli obiettivi, si assume una decisione politica concordata, presa per tempo, che dispone quali sono i totali e come si ripartiscono tra i grandi programmi di spesa. Questo è il *top-down*.

Questa decisione politica — nel racconto della legge n. 196 — arriva forse a luglio con le linee guida e poi si concretizza definitivamente con la Decisione di finanza pubblica a settembre.

Naturalmente, nella delega era presente l'idea che ci fossero accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e i singoli ministeri di spesa, tutte questioni ancora lontane da venire.

Mi sembra che le novità di questo progetto di legge — da questo punto di vista — possano essere una bella occasione. Ci costringono, infatti, ad assumere una decisione politica ai primi di aprile. Manca nella proposta di legge in esame l'integrazione tra la decisione politica presa ai primi di aprile e il processo di bilancio disegnato nell'articolo 23.

Attualmente, se leggete la legge n. 196 integrata dalle modifiche, notate che ci sono due processi che vanno avanti per conto proprio e che devono essere messi in comunicazione: questo mi sembra il limite più importante. Ad aprile presentiamo il Documento di economia e finanza e poi ci rivediamo a fine settembre. Intanto a febbraio o a marzo è partita una circolare. Darà indicazioni diverse dal documento? I ministeri avanzeranno le loro proposte a legislazione vigente o tenendo conto degli obiettivi che si è dato il documento di aprile? I due processi avvengono contemporaneamente, ma andrebbero messi in comunicazione. Varrebbe la pena di cogliere l'occasione e di provare a proceduralizzare il processo, innovando rispetto a quello che, come accennavo prima, presenta le stesse caratteristiche da decenni e provando a introdurre realmente elementi *top-down*.

Naturalmente tutto ciò — passo al secondo punto — non può essere limitato al bilancio dello Stato, perché dei due processi cui accennavo prima, quello dell'ar-

articolo 23 della legge n. 196 riguarda esplicitamente solo il bilancio dello Stato, ossia le circolari della Ragioneria, le direttive e la reazione dei ministeri, mentre il processo del semestre europeo riguarda, invece, tutta la pubblica amministrazione. Anche in questo caso i due aspetti vanno messi in comunicazione. Occorre, probabilmente, anticipare una fase di discussione che non coinvolga il Parlamento, ma che sia tutta all'interno dell'Esecutivo e tra esecutivi, cioè tra Stato, regioni, Conferenza permanente e via elencando, e che abbia un approdo il 10 aprile con un documento che produca linee in qualche modo condivise, anche se, naturalmente, qualcuno alla fine dovrà decidere.

L'anticipazione potrebbe portarci proprio alle date dell'articolo 23, che mi pare indichino febbraio o marzo, anche perché il disegno attuale è, di nuovo, dal punto di vista del coinvolgimento degli enti territoriali, nebuloso. Non si capisce bene come avverrà questo coinvolgimento. Mi pare che il 10 aprile si presenti contemporaneamente alle Camere e alla Conferenza permanente questo documento e che ci sia poi un parere della Conferenza permanente, che deve arrivare prima dell'approvazione con deliberazione da parte del Parlamento.

Di nuovo, si osserva una completa mancata condivisione degli obiettivi e delle decisioni della ripartizione. Credo che questo sia un aspetto fondamentale, se vogliamo che poi i rapporti finanziari tra Governo ed enti territoriali funzionino in modo ordinato.

Anche da questo punto di vista, a mio parere, emerge un altro vantaggio rispetto alla situazione attuale: tutto ciò, anche secondo questo progetto di legge, avviene per tempo. Se noi assumiamo, come dobbiamo assumere, che la Decisione presentata il 10 aprile sia una questione seria, per la prima volta regioni, comuni e province avrebbero un quadro di relative certezze disegnato per tempo e non come adesso quando, lo ricordo, il quadro dovrebbe essere disegnato solo a fine settembre. Potrebbero ragionare sulla loro programmazione di bilancio avendo un

quadro pluriennale molto tempestivo. Il problema è soltanto quanto hanno partecipato alla definizione di questo quadro pluriennale di obiettivi.

Passo all'ultima questione e chiudo la presentazione della mia relazione. Nelle domande mi pare che si ponesse la questione dei limiti sulla spesa e sul debito. Non ho una risposta precisa in merito. Naturalmente, il documento dovrà essere coerente col nuovo Patto di stabilità e crescita a livello europeo. Se prendiamo per buone le proposte della Commissione di settembre, vi sono evocate due regole. Una è quella famosa, di cui si è tanto parlato, relativa al debito, che si dovrebbe ridurre ogni anno di un ventesimo della differenza tra il suo livello e la soglia del 60 per cento; una misura che, se ci sarà, dovrà naturalmente essere assunta anche dagli obiettivi di programmazione di bilancio del Governo italiano. Segnalo soltanto, *en passant*, che, se tale regola fosse approvata, sarebbe comunque giudicata dai mercati non particolarmente severa nei confronti dell'Italia. Forse con qualcuno di voi ne abbiamo già parlato in altre occasioni. Significa, infatti, portare il rapporto debito/PIL italiano all'80 per cento nel 2033. È un po' come il paradosso di Achille e la tartaruga. Se la differenza tra il livello del debito e il 60 per cento ogni anno si riduce di un ventesimo, eseguendo il calcolo, si arriva al 2033. Naturalmente, nel 2100 si arriva al 61 per cento. È difficile immaginare una situazione meno generosa, almeno come annuncio, poi magari non arriveremo mai all'80 per cento.

Esiste, però, un'altra regola, che riguarda la spesa. Poiché non ci fidiamo più tanto del saldo strutturale, guardiamo anche al livello di spesa. Vogliamo — quindi — che la crescita di lungo periodo della spesa sia la stessa delle entrate, a meno di variazioni strutturali discrezionali di queste ultime.

In ultima analisi, poiché, grossomodo — sostiene la Commissione — le entrate seguono l'andamento del PIL, avendo un'elasticità unitaria con esso, vogliamo che la quota della spesa rimanga costante sul PIL nel lungo periodo. Questa è l'ulteriore

regola proposta dalla Commissione. Se questa ulteriore regola ci sarà, dovrà essere naturalmente fatta propria e incorporata anche nel documento. Credo che varrebbe la pena di farla propria e di incorporarla, ma forse non proprio nella legge in esame. Mi sembrerebbe improprio.

PRESIDENTE. Grazie, professor Pisauro. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ENRICO MORANDO. Sulle regole di evoluzione della spesa, in verità, abbiamo già discusso nell'audizione precedente. In ogni caso, penso che la loro introduzione, naturalmente coerente con un sistema ben organizzato di attività amministrative e di soluzioni tecniche che consentano di dare realismo a obiettivi di lungo periodo di evoluzione della spesa, sia positiva.

Volevo, invece, soffermarmi sul secondo punto affrontato dal professor Pisauro. Vorrei avere una valutazione da parte sua in merito ad una soluzione che a me personalmente piace. Le pongo la domanda per vedere se lei la considera « fattibile » con una relativa facilità, al di là delle difficoltà politiche, di cui, per sua fortuna, lei non si deve occupare, almeno in questa sede. Le chiedo, cioè, se avrebbe senso introdurre nella legge di contabilità la definizione dei caratteri permanenti del Patto di stabilità interno.

In realtà, infatti, stiamo modificando il Patto di stabilità interno di anno in anno, introducendo regole nuove che fanno sì che il comportamento che nell'anno A serve alla realizzazione del Patto di stabilità interno per il comune X, nell'anno A + 1 si scopre essere stato contraddittorio rispetto ai nuovi obiettivi del Patto di stabilità, che viene completamente ridisegnato.

Il risultato è un'impossibilità materiale di scrivere l'attività di programmazione degli enti locali, all'interno degli obiettivi della programmazione finanziaria nazionale. È un risultato catastrofico per una realtà nella quale il ruolo degli enti locali

nel definire le scelte di spesa — non quelle di entrata — è gigantesco.

Non siamo mai riusciti, forse anche perché non si è lavorato scientemente al conseguimento di questo obiettivo, a definire una soluzione che sia grossomodo la seguente: i caratteri del Patto sono definiti una volta per tutte, mentre gli obiettivi possono essere ridefiniti in termini numerici ogni anno oppure ogni tre anni, senza però cambiare la qualità dell'obiettivo. Se è la competenza « promiscua » la sede nella quale si deve realizzare un determinato obiettivo, lo si scrive nella legge di contabilità, senza modificare ogni anno il saldo di riferimento. Ci siamo capiti.

È possibile approfittare di questa revisione della legge di contabilità per fare ciò che non abbiamo fatto in passato, cioè per descrivere nella legge di contabilità i caratteri permanenti del Patto? Poi, naturalmente, si è liberi nell'attività di programmazione — come scelta politica — di introdurre di volta in volta obiettivi numerici che possono variare, facendo in modo però che, se il sindaco si comporta bene per tre anni, perché vede che il Patto di stabilità acquisisce un dato carattere, non scopra al quarto anno, magari quello prima delle elezioni, che il comportamento dei tre anni precedenti è stato contro gli interessi del comune, in quanto il Patto di stabilità interno è stato completamente cambiato e il comportamento che prima era virtuoso adesso, improvvisamente, è diventato negativo, controproducente e da sanzionare.

PIER PAOLO BARETTA. Anche nell'audizione precedente avevamo sollevato la questione dell'armonizzazione generale dei tempi dell'intero procedimento. La modifica rispetto alla legge n. 196 è rilevante: è completamente un'altra cadenza, indotta dalle esigenze di carattere europeo.

Mentre prima il « buco » era nella prima metà dell'anno, adesso esiste un « buco » centrale. Prima veniva anche rilevato — lo ricordo per reciproca conoscenza — come anche le previsioni abbiano sempre subito negli ultimi vent'anni uno

scarto tra quanto veniva previsto ad aprile e i correttivi di settembre.

La questione di come armonizzare l'intero « pacchetto » può essere affrontata probabilmente tenendo conto dell'esigenza di anticipare la presentazione dei documenti o comunque di alcune formule che consentano una discussione preventiva alla loro elaborazione.

Se consideriamo centrale in tutta questa partita il Programma nazionale di riforma, il documento con il quale si definiscono le strategie nazionali finalizzate al rapporto con l'Europa, che non è soltanto un rendiconto quantitativo, è evidente che il documento, nel momento in cui viene costruito formalmente, è l'esito di un processo elaborativo.

Il primo problema che potremmo individuare è come riuscire a far sì che il Parlamento, il Governo e gli enti locali siano coinvolti in una costruzione preventiva di un dibattito che presenta anche caratteristiche « non formali » dal punto di vista delle procedure. Questo è un primo blocco di questioni.

Il secondo blocco è — mi riferisco a una sua osservazione — come collocare un punto di verifica intermedio che avvicini i due periodi, quello di aprile e quello di settembre, e faccia da un *trait d'union*.

La considerazione che mi viene da svolgere è che, se guardo il calendario che emerge dall'insieme delle scadenze europee e dai vincoli che ne derivano, noto che siamo a un *continuum*. Probabilmente, converrebbe viverlo come tale, ossia non vederlo più come scadenze che si aprono e si chiudono, ma come un percorso piuttosto continuo di interazione sulle politiche finanziarie di bilancio, che presenta indubbiamente alcuni momenti formali, ed è necessario che sia così, ma è accompagnato da una discussione continua tra Parlamento, Governo ed enti locali.

Tale percorso è quasi obbligato dalle scadenze: c'è una scadenza ad aprile, una a maggio, una a giugno — se si interagisce con le scadenze europee — poi a febbraio arrivano i documenti dall'Europa. Bisogna mettere ordine nel traffico, però, probabilmente, l'approccio mentale dovrebbe es-

sere tale per cui si riconosce che siamo di fronte a una metodologia di confronto continuo.

Penso che il Parlamento sia interessato e preparato su tale questione. Si tratta di chiederci — non è ora presente il Governo — in che misura il Governo sia interessato e disponibile e viva, per esempio — come dovrebbe — il suo rapporto con l'Europa.

Inizia ora una contrattazione annuale con l'Europa ed è quasi valorizzante il suo ruolo il fatto che essa intrattenga un rapporto costante con il Parlamento nazionale. Occorre valutare se c'è un gioco di squadra nazionale e funzionale anche al dibattito europeo, o un gioco di compartimenti stagni. Questo punto andrebbe forse approfondito.

PRESIDENTE. Do la parola al professor Pisauro per la replica.

GIUSEPPE PISAURO, *Professore ordinario di scienza delle finanze presso l'Università « La Sapienza » di Roma*. Sulla questione posta dal senatore Morando sulla stabilizzazione del Patto di stabilità interno, onestamente non vedo grandi difficoltà a fissare i parametri cui fare riferimento nella sua costruzione; poi naturalmente tutte le leggi si possono cambiare. Sulla questione della possibilità di farlo, l'obiezione che spesso viene mossa a queste ipotesi di irrigidimento è quella che evocava anche l'onorevole Baretta: le previsioni cambiano e, quindi, dobbiamo navigare a vista. Credo che lo sforzo debba essere, per quanto è possibile, e non lo sarà completamente, di smettere di navigare a vista, perché, in relazione alla necessità che ci ha portato a cambiare in continuazione il Patto di stabilità, di tutti i difetti della nostra programmazione di bilancio, su cui tutti siamo d'accordo — nessuno vorrebbe i tagli lineari, eppure poi bisogna apportarli — la legge n. 196 voleva prefigurare un superamento. Si pensava, infatti, alla *spending review* e alla programmazione triennale. Se riusciamo a introdurre la programmazione triennale a livello di ministeri, dovremmo riuscire a introdurla anche a livello di rapporti tra

livelli di governo. Credo che sarebbe auspicabile dare stabilità da questo punto di vista.

La questione che poneva, invece, l'onorevole Baretta è quella dell'armonizzazione dei tempi. Sul coinvolgimento, il mio punto di vista è quello che ho espresso prima: credo che bisognerebbe partire a febbraio o a marzo con un « processo di bilancio » che coinvolga i ministeri, nonché gli enti territoriali. Bisogna arrivare a far sì che il risultato di aprile sia l'esito di un processo e non il punto di partenza, perché esiste proprio la possibilità che sia un punto di partenza.

Mi è sempre venuto in mente un sospetto, guardando il semestre europeo. Forse è un eccesso di sospetto, ma potrebbe anche accadere che, almeno nelle prime edizioni, ad aprile ci troviamo con una situazione non molto diversa da quella che oggi abbiamo a dicembre. Oggi a dicembre viene presentato l'aggiornamento del Programma di stabilità che riguarda il triennio successivo. Si tratterebbe di spostarlo in avanti di un anno e sarebbe coerente con le indicazioni politiche degli organismi europei di quel momento. Esiste anche questa possibilità, che auspicabilmente andrebbe evitata, però non siamo in grado, oggi, di prevedere quale sarà effettivamente il funzionamento di tale meccanismo.

Il punto di verifica intermedio un po' è nei fatti. Ad « aprile gli Stati membri — leggo dalla sua relazione, onorevole Baretta — sottopongono contestualmente » i

due piani. A giugno « la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri ».

Sulla base dell'esperienza recente, non necessariamente la Commissione sostiene che va tutto bene, il che richiederà di ritornarci sopra tra giugno e luglio, prima di arrivare a settembre e alla presentazione della nota di aggiornamento. Forse si può immaginare — mi avventuro, però, in un terreno che controllo poco — un passaggio parlamentare sugli esiti, in modo da appurare che fine ha fatto il programma che abbiamo approvato ad aprile e che adesso è stato discusso dalla Commissione. Forse questo aspetto può essere immaginabile.

Eviterei un ulteriore documento. Onestamente mi sembrerebbe non auspicabile, però forse un passaggio si può prevedere. Spero di aver risposto sufficientemente.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pisauro per il suo intervento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 21 febbraio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Commissioni riunite

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Introduzione

Il semestre europeo richiede una revisione della legge n. 196

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

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

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

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

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

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

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

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

***È un'occasione
per rafforzare le
regole di bilancio
nazionali***

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

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

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

³ Commissione europea (2010d, 2010f).

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

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

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

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

I nuovi strumenti di programmazione

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

La struttura del DEF

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

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

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

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

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

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

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

Cambia il ciclo di bilancio

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

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

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

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

Forecasts⁷. In particolare, il tasso di crescita del PIL dell'anno in corso stimato all'inizio di ottobre risulta in media inferiore di 0,4 punti percentuali rispetto a quello indicato nell'aprile precedente; lo scostamento in valore assoluto è pari in media a 0,5 punti⁸.

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

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

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

A settembre le revisioni del quadro macroeconomico potranno essere ampie

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

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

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

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

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

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

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

3. *Il contenuto dei documenti*

Prima sezione del DEF: il Programma di stabilità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Commissione europea (2010a).

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

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