

COMMISSIONI RIUNITE
BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO (5^a)
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 LUGLIO 2015

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA V COMMISSIONE
 DELLA CAMERA DEI DEPUTATI **FRANCESCO BOCCIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA 5^a COMMISSIONE
 DEL SENATO DELLA REPUBBLICA **GIAN CARLO SANGALLI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Sangalli Gian Carlo, <i>presidente</i>	14, 15
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	3	Comaroli Silvana Andreina (LNA)	9
INDAGINE CONOSCITIVA SULLE PROSPETTIVE DI RIFORMA DEGLI STRUMENTI E DELLE PROCEDURE DI BILANCIO		Galli Giampaolo (PD)	10
Audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro:		Guerrieri Paleotti Paolo (PD)	12
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	3, 9	Marchi Maino (PD)	13
		Palese Rocco (FI-PdL)	10
		Pisauro Giuseppe, <i>presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio</i>	3, 14

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; MoVimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Sinistra Ecologia Libertà: SEL; Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Per l'Italia-Centro Democratico (PI-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (FdI-AN); Misto: Misto; Misto-MAIE-Movimento Associativo italiani all'estero-Alleanza per l'Italia: Misto-MAIE-ApI; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera: Misto-AL.

	PAG.		PAG.
Audizione di rappresentanti dell'ISTAT:		Franco Daniele, <i>Ragioniere generale dello Stato</i>	21, 35
Sangalli Gian Carlo, <i>presidente</i>	15, 20, 21	Guerrieri Paleotti Paolo (PD)	33
Galli Giampaolo (PD)	20	Mazzotta Biagio, <i>ispettore generale capo IGB</i>	26, 36
Oneto Gian Paolo, <i>direttore centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT</i>	16, 21	Palese Rocco (FI-PdL)	32, 38
Audizione del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco:		ALLEGATI:	
Sangallo Gian Carlo, <i>presidente</i>	21	<i>Allegato 1:</i> Documentazione depositata dall'Ufficio parlamentare di bilancio	41
Boccia Francesco, <i>presidente</i>	32, 35, 38, 39	<i>Allegato 2:</i> Documentazione depositata dall'ISTAT	79
Bilardo Salvatore, <i>ispettore generale capo IGEPA</i>	38	<i>Allegato 3:</i> Documentazione depositata dalla Ragioneria generale dello Stato	99

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FRANCESCO BOCCIA

La seduta comincia alle 10.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, del presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giuseppe Pisauro, accompagnato dai due consiglieri che compongono l'Ufficio, Chiara Goretti e Alberto Zanardi.

Do la parola al presidente Pisauro per lo svolgimento della sua relazione.

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Grazie, presidente. Io toccherò una serie di temi, non tutti quelli indicati nel documento che introduce l'indagine conoscitiva, ma quelli che ci sembrano più inerenti alle nostre competenze e al nostro ruolo. Il primo tema che mi sembra fondamentale dal

punto di vista dell'Ufficio parlamentare di bilancio concerne il calendario della sessione di bilancio.

La principale criticità riscontrabile nella situazione attuale, come è del tutto evidente, riguarda la coincidenza di date tra l'approvazione in Consiglio dei ministri del disegno di legge di stabilità e la trasmissione alla Commissione europea del Documento programmatico di bilancio (*Draft budgetary plan*), entrambe fissate al 15 ottobre.

È una coincidenza per certi versi casuale, in quanto determinata dal *Two pack*, che ha fissato quella data per la trasmissione del *Draft budgetary plan*, quando la normativa italiana già prevedeva la stessa data per la presentazione del disegno di legge di stabilità.

I problemi che questo crea sono ovvii e diventano tanto più rilevanti se si pone mente al fatto che la data del 15 ottobre per quanto riguarda la presentazione del disegno di legge di stabilità funziona come data per l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri, ma spesso accade che la trasmissione al Parlamento avvenga qualche giorno dopo. Lo scorso anno, se ricordo bene, avvenne circa una settimana dopo. Ciò toglie credibilità al citato Documento programmatico di bilancio che viene inviato alla Commissione europea lo stesso giorno.

Vi è poi una seconda criticità, che forse è meno apparente ma può essere altrettanto importante, che riguarda la data di trasmissione da parte dell'ISTAT della seconda notifica sull'indebitamento netto e sul debito delle amministrazioni pubbliche. Ricordo che la prima notifica ha luogo nel mese di marzo, mentre la seconda notifica viene prodotta dall'ISTAT il

30 settembre, che è l'ultimo giorno utile previsto dal protocollo europeo.

Quali conseguenze può avere questo? Un'eventuale revisione — che in realtà è quasi una certezza — dei dati sul consuntivo dell'anno prima si riverbera sulle previsioni per gli anni futuri e, quindi, porta a un'incertezza rispetto al quadro che è stato presentato e che è stato approntato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanze (DEF) dieci giorni prima, ossia il 20 settembre. Questi sono i due punti più importanti.

In questo quadro — però è davvero un elemento accessorio — si inserisce il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio. I problemi, come ho già avuto modo di dire in precedenti occasioni, prescindono tuttavia dalla presenza dell'Ufficio parlamentare di bilancio, nel senso che i problemi ci sarebbero anche se non fosse previsto un ruolo da parte di quest'ultimo organismo.

Quali sono le soluzioni possibili? Noi abbiamo individuato tre possibili opzioni sulle quali si può riflettere. Le tre opzioni presentano elementi comuni, che sono sostanzialmente due.

Il primo è l'anticipo della presentazione al Parlamento del disegno di legge di stabilità almeno al 5 ottobre rispetto al 15 ottobre attuale. Ciò consentirebbe di separare il momento della presentazione del disegno di stabilità da quello della trasmissione del *Draft budgetary plan* in Europa e, quindi, di costruire un *Draft budgetary plan* più solido.

Il secondo elemento — su cui, però, bisognerà sentire l'ISTAT — consiste nell'esplorare la possibilità che l'ISTAT possa anticipare il rilascio della seconda notifica dall'attuale 30 settembre al 15-20 settembre, in maniera che la Nota di aggiornamento possa basarsi sui dati della seconda notifica. Questi sono i due elementi comuni alle tre opzioni.

La prima opzione è forse quella più ambiziosa: prendere alla lettera quello che c'è scritto nella legge di contabilità n. 196 del 2009, che richiamo. Nella legge di

contabilità si dice che il DEF deve contenere « l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi [...] nonché un'indicazione di massima delle misure attraverso le quali si prevede di raggiungere i predetti obiettivi ».

Sostanzialmente all'interno del DEF e, a maggior ragione, nella Nota di aggiornamento del DEF, ci dovrebbe essere non il completo dettaglio della manovra, ma un'articolazione quantitativa degli interventi che si intendono attuare con la manovra stessa. La legge di contabilità, peraltro, stabiliva questo anche nelle sue versioni precedenti.

Se venisse seguita questa strada, quale sarebbe il quadro? Il Parlamento naturalmente avrebbe la possibilità di ragionare su un quadro programmatico, sia macroeconomico sia della Pubblica amministrazione, a ragion veduta. Conoscerebbe l'articolazione degli interventi che si intendono attuare e potrebbe giudicare il passaggio dal quadro tendenziale macroeconomico al quadro programmatico macroeconomico.

L'aspetto che dovrebbe essere evidente è che ragionare su un quadro tendenziale e su un quadro programmatico macroeconomico senza conoscere cosa è incorporato nel passaggio dal primo al secondo rappresenta un esercizio ardito.

Il primo problema è del Parlamento, che si trova a valutare un quadro programmatico senza sapere su cosa effettivamente esso è basato.

Naturalmente questo faciliterebbe anche il lavoro di chi deve validare quel quadro macroeconomico programmatico. Ricordo che la validazione da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio attualmente, nell'unica esperienza che sinora abbiamo vissuto, che è quella dello scorso anno, avviene in due momenti.

Il primo momento è costituito da una validazione del quadro tendenziale-macroeconomico che precede la pubblicazione di quel quadro, pubblicato poi nella Nota di aggiornamento.

Il secondo momento è costituito invece da una validazione del quadro programmatico, che segue la pubblicazione del

quadro, ma precede il momento in cui il contenuto della manovra diventa noto. Pertanto, questa validazione è basata su una serie di supposizioni che dalla lettura della Nota di aggiornamento si possono fare, ma che sono comunque avvolte nell'incertezza e nella vaghezza.

Questo è un aspetto forse secondario, che però toglie credibilità a tutto l'esercizio non tanto all'interno, quanto all'esterno. Infatti, i documenti sono noti anche all'esterno, ad esempio in sede di Commissione europea. Noi ci presentiamo dunque con esercizi di validazione che potrebbero apparire poco credibili, perché non basati su un quadro informativo sufficiente a condurli.

La prima opzione consiste dunque in un'articolazione della manovra a grandi linee, però con elementi quantitativi precisi e non solo con elementi qualitativi, già nella Nota di aggiornamento del DEF.

Questo naturalmente richiede che la decisione sull'articolazione, sia pure a grandi linee, della manovra preceda il momento dell'approvazione del disegno di legge di stabilità.

Nel documento che vi è stato distribuito sono presenti delle schede relative ad altri Paesi. Questo, peraltro, sembra coerente con quello che avviene in altri Paesi, in cui l'articolazione è ben nota prima dell'approvazione da parte del Governo e della presentazione al Parlamento, che definisce i dettagli.

Si può immaginare che questa soluzione sia poco realistica, visto il quadro in cui le decisioni vengono prese tradizionalmente nel nostro sistema. Peraltro, queste indicazioni di legge, come dicevo, risalgono alla legge n. 468 del 1978 e non sono state mai realizzate.

Allora, si può ragionare in subordine su altre possibili opzioni, che non costituiscono la strada maestra, bensì dei tentativi di aggiustamento rispetto a un quadro che sarebbe meglio superare.

Una prima proposta alternativa è la seguente: continuare a presentare la Nota di aggiornamento del DEF il 20 settembre, ma in questa Nota limitarsi al quadro

macroeconomico tendenziale e a saldi programmatici di finanza pubblica posti come obiettivo.

Il quadro macroeconomico programmatico verrebbe presentato contestualmente al disegno di legge di stabilità, che come dicevo — questo è un elemento comune a tutte le opzioni — verrebbe anticipato grossomodo al 5 ottobre.

In questo modo, quale sarebbe il quadro? Viene pubblicato un quadro tendenziale validato. Il Governo si impegna a costruire nei giorni successivi una manovra che comporti il raggiungimento di determinati obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. Questi diventerebbero sia un vincolo per la costruzione del disegno di legge di stabilità sia un vincolo che dovrebbe essere assunto dal Parlamento con le risoluzioni, come avviene oggi.

Successivamente, avrebbe luogo la presentazione del disegno di legge di stabilità con il quadro macroeconomico programmatico, costruito su una base visibile e solida, perché la manovra a quel punto è nota.

Dal punto di vista dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ci sarebbe il tempo tra il momento della presentazione del disegno di legge di stabilità e del quadro macroeconomico programmatico e il momento della presentazione in Europa del *Draft budgetary plan* per la validazione del quadro macroeconomico programmatico.

Naturalmente la discussione in Parlamento della legge di stabilità dovrebbe avvenire dopo la presentazione del quadro macroeconomico programmatico. Anche il Parlamento avrebbe il tempo, tra la presentazione della legge di stabilità e la trasmissione del Documento programmatico di bilancio in Europa, di svolgere il suo compito.

C'è poi una terza possibilità: unificare la Nota di aggiornamento e il disegno di legge di stabilità. La *ratio* di separare la Nota di aggiornamento e la presentazione del quadro programmatico dal disegno di legge di stabilità nasce dall'esigenza di vincolare la costruzione del disegno di

legge di stabilità, perché nella Nota di aggiornamento si fissano i saldi obiettivo.

Tutto sommato, si potrebbe dire che in realtà i saldi sono già fissati in aprile nel DEF. Eventualmente possono essere rivisti, ma i margini non sono così ampi. Può ben esserci all'interno del Governo un momento in cui questi saldi sono fissati. Ovviamente non entriamo nel merito del modo in cui questo dovrebbe avvenire. Questo potrebbe costituire una regola interna al Governo per vincolare la costruzione del disegno di legge di stabilità.

La presentazione in contemporanea dei due citati documenti consentirebbe di superare buona parte dei problemi che abbiamo evocato, perché verrebbero presentati insieme ai primi di ottobre. Il quadro tendenziale sarebbe stato già validato e ci sarebbe il tempo per validare il quadro programmatico, ma soprattutto quadro programmatico e saldi di finanza pubblica programmatici sarebbero chiaramente coerenti.

Queste ci sembrano le tre possibilità. Sicuramente l'assetto attuale non è soddisfacente e, come dicevo, è anche poco credibile, sia all'interno sia all'esterno, a prescindere — insisto — dalla presenza e dall'esistenza di un Ufficio parlamentare di bilancio, o *Fiscal Council* che dir si voglia.

Altri temi che vorrei toccare, sia pure molto rapidamente, riguardano il processo di formazione del bilancio, la struttura del bilancio e la questione del superamento della natura formale del bilancio.

Una letteratura economica molto vasta, esperienze internazionali ormai consolidate e anche il modo in cui viene raccontata l'esperienza italiana convergono verso un processo di formazione del bilancio *top-down*, ovvero un processo in cui prima si decidono i totali e poi le scelte allocative all'interno degli stessi. Detto in estrema sintesi, è questo.

Quello che avviene e quello che notiamo dal confronto dell'esperienza italiana con questo modello teorico è una certa discrasia. Il processo di bilancio in Italia in realtà ha caratteristiche *top-down* molto deboli, che si ritrovano in una

centralizzazione scarsa nella fase di formazione, cui fa riscontro un eccesso di centralizzazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze nella fase dell'esecuzione.

Perché queste due caratteristiche sono in contraddizione con un processo *top-down*? Nel caso della prima, ciò è evidente. Non c'è una grande centralizzazione nella fase della formazione. La seconda ragione è che un processo *top-down* richiede che ogni programma di spesa abbia il suo proprietario. I ministeri sono proprietari dei propri programmi di spesa e, quindi, gestiscono loro la flessibilità nella fase di esecuzione.

Se guardate la struttura del bilancio, è difficile sostenere che in Italia si realizzi il modello in cui ogni programma ha un suo proprietario, essenzialmente per due questioni.

La prima attiene al ruolo del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze. Nella figura a pagina 21 c'è un gruppo di ministeri principali con le missioni del bilancio. Come vedete, il Ministero dell'economia e delle finanze ha nel suo bilancio elementi di quasi tutte le missioni, che dal punto di vista della struttura del bilancio sono in realtà competenza di altri ministeri.

La stessa cosa avviene, seppure in misura minore, per quanto riguarda il ruolo della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministri senza portafoglio, che sono collegati a quest'ultima. Ricordo che oggi nel bilancio dello Stato quello che il Parlamento vota è un unico capitolo, che è lo stanziamento per la Presidenza del Consiglio dei ministri, collocato all'interno del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

Tuttavia, quel capitolo, oltre a quello che è ovvio che debba finanziare, ossia il funzionamento degli uffici del Presidente del Consiglio, finanzia in modo indistinto anche una serie di attività, concernenti il Dipartimento dell'editoria, la protezione civile, gli affari regionali, le politiche comunitarie, lo sport, il turismo e la fun-

zione pubblica, come si può constatare quando viene pubblicato il bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Anche questo evidentemente è in contraddizione con l'idea di un bilancio ordinato per missioni e programmi, perché c'è un'unica voce.

Sarebbe cruciale, affinché la struttura per programmi sia di un qualche significato, avvicinare quest'ultima a quella delle competenze politico-amministrative, da un lato svuotando il bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze e, dall'altro, disarticolando le competenze oggi attribuite alla Presidenza del Consiglio.

Un altro tema importante è la flessibilità del bilancio sia nella fase della formazione sia nella fase dell'esecuzione. Oggi l'argomento « flessibilità » è condensato nella nozione di spese rimodulabili e spese non rimodulabili, che conoscete benissimo.

Qual è l'immagine che abbiamo se guardiamo alla classificazione del bilancio in spese rimodulabili e spese non rimodulabili? Questo tema è illustrato nella tabella n. 1. In sintesi, il dato importante è che il 93 per cento della spesa è non rimodulabile. Naturalmente questo dà l'immagine di un bilancio estremamente rigido, in cui c'è pochissimo margine di manovra.

Che cosa sono le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili? La legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009 fa riferimento alla tripartizione tradizionale della Ragioneria generale dello Stato delle spese in oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento del fabbisogno.

La legge ci dice cosa sono gli oneri inderogabili: sono spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi.

Qualcuno direbbe, senza sapere bene di cosa si tratta, che lì dentro ci sono tutte quelle spese che sono completamente al di fuori dal controllo dell'amministrazione, come le spese per interessi, oppure le spese per il sostegno del reddito dei disoccupati, che sono guidate dalla domanda dei beneficiari. Queste chiaramente non

costituiscono il 93 per cento della spesa. In realtà, in quelle spese sono incluse anche tutte le spese che hanno un fondamento di natura contrattuale, da quelle per il personale a quelle per gli affitti.

Questo schema può essere utile nella fase della gestione, perché ci dice che la spesa per il personale non può essere cambiata a piacimento in corso d'anno, in quanto si è vincolati dalle leggi. Lo stesso vale per i contratti che sono stati conclusi per l'affitto di immobili. Si tratta di obbligazioni.

Tuttavia, in sede di formazione questo approccio ha poco senso. Infatti, in sede di formazione la spesa per il personale è rimodulabile, ad esempio attraverso la gestione del *turnover* o la mobilità, così come lo è la spesa per gli affitti, attraverso ad esempio un piano per la razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi. Dove tale spesa deve essere rimodulabile, se non in sede di formazione?

Le esperienze straniere sono abbastanza indicative. L'esempio che riportiamo nel documento è quello inglese. In Inghilterra la spesa totale è distinta in due grandi categorie, che grossomodo rappresentano ciascuna metà della spesa.

La prima sono i limiti di spesa per i ministeri (*Departmental expenditure limits*), ovvero tutte le spese che hanno a che fare con la fornitura di servizi posti sotto la responsabilità dei ministeri/dipartimenti, ad esempio scuole e ospedali — il *National Health Service* è un dipartimento, che è oggetto di uno specifico limite — e con i costi correnti delle loro attività, incluso il personale. Questo è un limite di spesa massimo per i ministeri ed è deciso in sede di *spending review*.

L'altra metà è quella che gli inglesi indicano come *Annually managed expenditure*, cioè la spesa che viene controllata annualmente, che riguarda invece voci come gli interessi, le pensioni, il *welfare* e così via.

Applicare uno schema del genere all'Italia significherebbe cambiare completamente il modo in cui il processo di bilancio viene realizzato, che ad oggi è un processo del tutto privo di caratteristiche

top-down. La fase di formazione, fino all'autunno, è tutta interna agli apparati amministrativi.

Il circuito è il seguente: circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, proposta dei ministeri sulla base dei loro obiettivi e della legislazione vigente, valutazione di congruità e coerenza del Ministero dell'economia e delle finanze. Arrivano le proposte, che vengono guardate e messe insieme. Se non sono coerenti rispetto al quadro complessivo, vengono aggiustate.

In un processo *top-down*, si partirebbe con una decisione politica sui totali e poi i ministeri farebbero proposte coerenti con quella decisione politica, che siano anche innovative rispetto ai loro margini di manovra, come quelli sul funzionamento e via dicendo.

In sintesi, la proposta è distinguere chiaramente la nozione di rimodulabilità/modulabilità tra la fase di formazione e quella di gestione. Nella fase di formazione l'area della rimodulabilità è molto più ampia di quello che è attualmente nella nostra legge di contabilità. La rimodulazione di quelle spese che citavo poc'anzi può ben andare nelle proposte che le amministrazioni fanno e può essere il frutto della stessa attività di revisione della spesa.

L'ultima questione è quella del superamento della natura formale del bilancio, ovvero l'abolizione del vecchio terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione.

Come sapete, quell'abolizione è stata poi regolata dalla legge n. 243 del 2012, che prevede che il bilancio venga articolato in due sezioni: la prima indica le innovazioni e, quindi, è corrispondente all'attuale legge di stabilità; la seconda propone gli stanziamenti a legislazione vigente.

A prima vista, non sembrerebbe cambiare molto rispetto alla situazione attuale. Quelli che prima erano due distinti disegni di legge diventerebbero un unico disegno di legge articolato in due sezioni separate.

Il problema è chiedersi se questo assetto possa in qualche modo cambiare. La questione cruciale è il ruolo che svolge

l'unità di voto parlamentare. Attualmente, come tutti sappiamo, l'unità di voto è il programma, ma è un'unità di voto per certi versi apparente, perché sotto il programma agiscono gli effetti a legislazione vigente di singole leggi di spesa.

Trovate un esempio nell'appendice n. 2 del documento. A pagina 30 c'è la scheda che riguarda il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il programma relativo ai sistemi stradali, autostradali e intermodali. Dato un totale, c'è un elenco di un paio di pagine di singole leggi che fissano particolari interventi.

Il problema, in estrema sintesi, è il seguente: che cosa deve avere più forza, il voto sul programma ovvero le statuizioni delle singole leggi di spesa? Se ha più forza il voto sul programma, significa che poi ci sono margini di gestione all'interno di quel programma da parte dell'Esecutivo.

Com'è la situazione attuale, in cui il bilancio è ancora legge formale? La situazione attuale è abbastanza confusa, perché in linea di principio prevale quello che viene stabilito nelle singole leggi di spesa, ma in pratica l'autorizzazione di spesa proveniente da una singola legge può essere modificata attraverso rimodulazioni operate nel bilancio a legislazione vigente.

Infatti, nella legge di contabilità c'è scritto che le singole amministrazioni nelle loro proposte possono proporre di rimodulare singole leggi di spesa — ovvero i fattori legislativi — che vanno nel bilancio a legislazione vigente. Si tratta quindi di una deroga a quel principio generale.

Pertanto, le autorizzazioni di spesa possono essere cambiate con finanziamenti o definanziamenti nelle tabelle della legge di stabilità oppure con interventi direttamente nell'articolato della legge di stabilità.

Una prima cosa che sarebbe consentita col nuovo assetto è riportare questo quadro di possibili cambiamenti all'interno della sezione bilancio. Questo sarebbe già un progresso, perché renderebbe perlomeno più chiaro dove avvengono i cambiamenti.

La seconda questione, che è cruciale, è quella che dicevo poc'anzi: che cosa è prevalente tra il voto sul programma e il voto sulla singola legge? Si può anche assumere un atteggiamento conservativo, purché questo porti a un'attività di revisione.

Visto il nuovo assetto che avrà il bilancio, è necessaria un'attività che porti a rivedere tutto il quadro delle leggi all'interno di un singolo programma, ossia un'attività di riscrittura, ripulitura e rivisitazione delle leggi — si parla, infatti, di 23.000 leggi sottostanti al bilancio — per cercare di riportare a razionalità e a unità il quadro del bilancio per programmi.

Un'ultima questione, a cui faccio solo cenno, riguarda la copertura finanziaria della legge di stabilità. Conosciamo tutti la storia. Attualmente è prevista, in estrema sintesi, la copertura degli oneri correnti, vale a dire la possibilità di utilizzare miglioramenti del risparmio pubblico nella legislazione vigente per finanziare nuove spese correnti. In altre parole, è prevista la possibilità per il Governo di fissare un saldo in cui le spese in conto capitale non sono coperte.

Questo, però, era il quadro delle norme nel 1988, preesistente al sistema delle regole europee. Perché era stato introdotto questo vincolo? La legge precedente, la n. 468 del 1978, non aveva questo vincolo, e ciò aveva creato problemi alla tenuta della finanza pubblica. Prima della legge n. 362 del 1988 la costruzione era tale che il saldo posto come obiettivo dal Governo in qualche modo si auto-copriva, quindi quest'ultimo poteva fissare il saldo che voleva. Dal 1988 in poi, invece, quel saldo è vincolato alla copertura degli oneri correnti.

Oggi tutta questa costruzione ha ancora senso? In quel quadro non c'era nessun vincolo a livello del saldo. Oggi abbiamo il vincolo del 3 per cento, il vincolo del percorso verso l'obiettivo di medio termine e così via. Onestamente, non si capisce bene che senso abbia continuare a richiedere l'applicazione di questo particolare vincolo, che è assorbito da quelli europei.

Nel documento trovate altri materiali sul contenuto informativo del disegno di legge di bilancio e su un ultimo tema sul quale c'è del lavoro da fare, che non è incluso in quelli che ci avete indicato nel vostro documento. Mi riferisco al meccanismo di compensazione degli effetti del ciclo per gli enti territoriali.

Poiché solo il bilancio dello Stato può indebitarsi, tenuto conto degli effetti del ciclo, mentre per gli enti territoriali c'è l'obbligo del pareggio, nella legge n. 243 del 2012 è previsto che in fasi di ciclo negativo ci siano trasferimenti che in qualche modo compensino gli effetti del ciclo per gli enti territoriali e, viceversa, in fasi di ciclo favorevole, in cui il bilancio nominale dovrebbe essere in avanzo, ci sia un trasferimento di segno opposto.

Su questo aspetto c'è da fare una serie di riflessioni, che svolgiamo nella relazione. Alcune conseguenze non sono così ovvie, ma andrebbero esplorate. Io mi fermerei qui.

Vi ringrazio per la pazienza.

PRESIDENTE. Grazie a lei, presidente Pisauro, per l'esaustiva e completa relazione.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

SILVANA ANDREINA COMAROLI. Ringrazio il presidente Pisauro della sua relazione, che è stata molto esauriente.

Vorrei chiederle una precisazione ulteriore. Leggendo questa sua relazione, che sembra scritta molto bene e che spero di poter approfondire, credo di capire che si evidenziano ancora delle criticità rispetto a come è stato impostato il nuovo modello di bilancio. Se ho capito bene — ma chiedo a lei una conferma — sono state espresse criticità, che condivido, soprattutto perché questo modello di bilancio ripercorre un po' quello che esiste già.

I fattori che noi abbiamo sperimentato, e che forse bisognerebbe superare, sono due. Il primo è la trasparenza. Al di là dei tecnici, io sfido qualunque cittadino a comprendere il bilancio dello Stato. Anche

all'interno degli stessi ministeri spesso c'è questo problema.

Le evidenzio un problema che ho riscontrato. Una volta fatta tutta la determinazione di un capitolo di spesa, con tutta la cronistoria che stabiliva l'ammontare di quel capitolo, sono andata al ministero competente, dicendo che a me risultava una determinata cifra. Al ministero risultava invece un'altra cifra. Io ho semplicemente detto: « Benissimo. Mi dite allora quali sono i riferimenti normativi che hanno stabilito l'entità di questo capitolo ? ».

Purtroppo non hanno saputo dirmi con precisione come mai era stato determinato quell'importo, rispondendomi: « Quello è. Quello è stabilito ». Riporto questa esperienza per evidenziare un problema di trasparenza.

Sulla base di questo, mi conferma che lei proporrebbe il sistema di bilancio inglese ? Ho capito bene ?

GIAMPAOLO GALLI. Ringrazio anch'io il presidente Pisauro. Credo che ci siano molte questioni sulle quali ragionare, anche in dettaglio, a cominciare dal tema della tempistica.

Io vorrei soffermarmi su due punti. Uno riguarda l'approccio *top-down* nella formazione del bilancio. Io non so se sia vero che adesso il bilancio è *bottom-up*. Credo che sia più che altro una situazione interattiva, a partire da saldi di bilancio complessivi che vengono definiti nel Documento di economia e finanza parecchi mesi prima, salvo aggiornamenti del DEF stesso, comunque precedenti alla legge di stabilità e ai quali quest'ultima si attiene.

Ricordo che Luigi Spaventa, che come ben sappiamo è una delle persone che hanno contribuito nel corso dei decenni a costruire questo sistema, riteneva che il fatto che l'Italia fissasse gli obiettivi di bilancio molto prima della legge di bilancio, con la risoluzione parlamentare sul documento di programmazione o come a quel tempo era denominato, fosse uno dei fattori di forza, seppure in un quadro non brillante del sistema italiano.

È sicuramente una questione cruciale. È chiaro che in ogni azienda si decide prima quante risorse si hanno e poi le si allocano; non si può fare il contrario. Se dovessimo scoprire che questa interazione che c'è va più nel senso *bottom-up* che nel senso *top-down* dal punto di vista degli obiettivi, se non per aggregati, quantomeno per macro-capitoli, chiaramente cambiare questa situazione potrebbe essere di un qualche rilievo. Su tale aspetto le chiedo pertanto un chiarimento.

In secondo luogo, mi ha veramente intrigato l'appendice n. 2 sulle missioni in relazione alle leggi di spesa.

Onestamente, non ho capito bene cosa votiamo come Parlamento. Se il Parlamento vota l'ammontare di risorse destinate al programma 1.2 « Sistemi stradali, autostradali ed intermodali », non ho capito se questo voto è definitivo. Sicuramente non lo è, perché all'interno di quel programma ci sono, ad esempio, le annualità da assegnare alla regione Veneto per una determinata strada.

Credo che quella sia una legge che si può coprire anche in corso d'anno. Tuttavia, se la si copre con qualcosa che sta al di fuori di questo programma, si modifica l'ammontare di risorse dedicato al programma stesso.

Peraltro, ricordo che su tale aspetto venne svolta una approfondita riflessione ai tempi del Ministro Padoa-Schioppa, allorquando si sperava che questo potesse essere un importante cambiamento. Mi chiedo se effettivamente il cambiamento ci sia, o non sia più che altro un'apparenza, ossia delle scatole dentro alle quali continuano a rimanere le vecchie cose.

ROCCO PALESE. Anch'io sottolineo il grande contributo da parte dell'Ufficio parlamentare di bilancio. In sintesi, esso ci dà infatti una serie di informazioni utili a formarsi un'idea.

Praticamente, tra il bilancio dello Stato e i bilanci di finanza pubblica delle regioni, di ciò che è rimasto delle province e dei comuni, noi abbiamo dei bilanci che di fatto imbroglia tutti.

Ha ragione la collega Comaroli che mi ha preceduto sul tema della trasparenza. È impossibile al giorno d'oggi immaginare che all'interno del bilancio sia ricompresa l'attuazione dovuta al collegamento a 23.000 leggi di spesa solo per quanto concerne lo Stato, a cui si aggiungono le regioni ed i comuni. Questo è un quadro veramente preoccupante e complesso, da cui emerge che siamo veramente molto distanti dall'obiettivo.

Al di là di queste considerazioni, su cui è inutile ritornare, non mi sembra che sia stato affrontato l'altro aspetto, che dà la benzina al disordine contabile, portando a capire ancora meno. Mi riferisco al problema delle entrate.

C'è una situazione estremamente analitica e puntuale delle missioni, delle spese, dei capitoli, però il punto di partenza sono le entrate. Forse da dieci anni inizialmente basiamo la costruzione del bilancio su una stima di crescita, che è x , che poi puntualmente non si avvera.

L'idea che ho io è che succede veramente di tutto in riferimento alle note di aggiornamento e di aggiustamento al ribasso della stima iniziale.

Da questo punto di vista, come si fa a mettere un freno rispetto a questa situazione, visto che in Parlamento noi abbiamo spesso e volentieri delle visioni opposte?

Penso, per esempio, alla proposta del relatore sulla pubblica amministrazione. Di punto in bianco, aveva presentato un emendamento con cui si smontava quel poco di baluardo che c'è ancora in riferimento al controllo della spesa pubblica da parte della Ragioneria generale dello Stato e si intendeva trasferire quella competenza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, senza peraltro precisarne bene le funzioni. Per fortuna, quell'emendamento è stato poi ritirato.

Ciò deriva da due fattori. Il primo, che ho ricordato anche ieri al relatore durante la discussione generale, è l'incoscienza. Non sono coscienti e non hanno informazioni tali da capire quanto è pericoloso questo aspetto, in particolar modo nel contesto in cui ci troviamo.

Infatti, l'unica interfaccia di credibilità che abbiamo rispetto ai mercati, all'Unione europea e al Fondo monetario internazionale è rappresentata dalla Ragioneria generale dello Stato. Se noi smontiamo pure quella o gli creiamo qualche problema, che viene letto anche in maniera distorta rispetto all'obiettivo, sicuramente non andremo da nessuna parte e peggioreremo la situazione.

L'altro fattore è che c'è un problema reale. Dal momento in cui siamo entrati nella moneta unica e nella zona dell'euro, le strutture della Ragioneria generale dello Stato e del Ministero dell'economia e delle finanze nonché gli assessorati regionali risultano di fatto sovraordinate a tutto e, quindi, anche ai presidenti di regione e al Presidente del Consiglio.

Questo è un nodo di natura politica. Esiste questo problema, anche rispetto alla costruzione del programma o delle missioni di spesa, in riferimento all'impostazione su una scelta x o y , che comunque produce spesa, da parte del Presidente del Consiglio o da parte di un presidente di regione. Questo è un problema che comunque, prima o poi, bisogna affrontare.

È difficile riuscire ad avere queste strutture che siano sovraordinate a tutto. Dal punto di vista tecnico, non c'è dubbio che sia così: guai a smontarle, anzi vanno rafforzate a tutti i livelli, a livello delle regioni e soprattutto a livello del Governo.

Tuttavia, ritengo che nel nostro Paese occorra risolvere questo problema. Indipendentemente dal colore politico del Governo e da chi ricopre la carica di Presidente del Consiglio, c'è questa diatriba continua soprattutto rispetto alla definizione dei ruoli.

Per il resto, speriamo che si riesca veramente a compiere ulteriori passi, perché secondo me siamo estremamente lontani dall'obiettivo a cui dovremmo tendere.

Non so se l'impostazione inglese sia quella realmente più confacente al nostro Paese e alla sua finanza pubblica, però sicuramente molte cose vanno riviste, a partire dalla legge di stabilità.

Con la legge di stabilità per tre mesi apriamo un mercato senza precedenti al-

l'interno del Parlamento. Possiamo continuare così? Che senso ha prevedere tutto, se qui accade di tutto e di più, sia da parte dei ministeri e dei ministri, cioè del Governo, sia chiaramente da parte del Parlamento?

PAOLO GUERRIERI PALEOTTI. Vorrei ringraziare anch'io per la relazione e soprattutto per il documento, che stavo visionando e che mi sembra di grandissima utilità.

Vorrei porre due domande. Per quanto riguarda le criticità, mi sembra scontato — l'avevamo già verificato — che l'assetto attuale è quello meno conveniente da molti punti di vista. Nella sua presentazione e in questo documento, voi avete tracciato tre possibili opzioni.

Io ritengo che il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio sia destinato a crescere quanto a rilevanza e, quindi, quanto a partecipazione alla formazione del bilancio e delle leggi di spesa.

La mia considerazione è giustificata anche dal fatto che nel disegno della futura *governance* dell'area dell'euro si sta pensando a rafforzare — si può essere o meno d'accordo — queste *authority* nazionali in grado di gestire, in modo complementare alla Commissione europea, certe funzioni di monitoraggio e di validazione.

Ritengo pertanto importante che l'Ufficio parlamentare di bilancio possa svolgere al meglio il suo compito fondamentale di validazione e di legittimazione.

Rispetto alle sopra richiamate opzioni, è scontato il fatto che bisogna prevedere una separazione tra la definizione di un quadro programmatico e l'insieme delle misure. Tra le tre opzioni, qual è quella che, come Ufficio parlamentare di bilancio, voi considerereste più utile e conveniente?

La possibilità che dal vostro ruolo possa emergere un contributo effettivo in sede di Unione europea per quanto riguarda le procedure del nostro Paese dipende anche dalla possibilità di svolgere al meglio il ruolo stesso.

Al di là di questa scontata separazione — ciò che avviene oggi è assolutamente

incoerente e ciò che invece andrebbe fatto si può vedere in questa serie di opzioni — vorrei sapere quale potrebbe essere secondo voi l'assetto.

In secondo luogo, per quanto riguarda il processo di formazione e la struttura del bilancio, è evidente che anche in questo caso abbiamo una palese incongruenza tra decentramento e accentramento, che può essere funzionale per alcune cose, ma non lo è, secondo me, per la gestione di una politica economica di un Paese che si prefigga obiettivi che non siano quelli del singolo periodo di bilancio e possa guardare a misure che abbiano un orizzonte temporale più ampio.

Da questo punto di vista, un tema molto importante è pensare ad una riconfigurazione del processo di formazione, della struttura di bilancio e di quello che ormai è diventato, molto più a parole che nei fatti, il ruolo della *spending review*.

Giustamente voi mettete in luce che, per quanto riguarda, ad esempio, l'assetto di bilancio dell'Inghilterra, la *spending review* non è, come è diventata da noi, una decisione sull'emergenza, ma fa parte del modo con cui ogni anno si decide e si riconfigura l'allocazione delle risorse pubbliche.

Io credo che noi dobbiamo muoverci in quella direzione, se vogliamo che la *spending review* diventi uno strumento di gestione delle risorse pubbliche, inteso sia come risparmi sia come efficienza di allocazione. Infatti, la *spending review* ha questa doppia valenza.

Da questo punto di vista, le chiedo come si potrebbe agire, rispetto alle proposte che vengono avanzate e all'esperienza di altri Paesi, in funzione di questo tema. Così com'è oggi, la *spending review* è ingestibile, nel senso che, come sappiamo, alla fine si sostanzia in un po' di risorse che vengono messe a disposizione, mentre dovrebbe diventare a tutti gli effetti parte di questo.

Dando per scontato che questo significa ridefinire per missioni, occorre la capacità di valutare il risultato di tutte queste cose. Questo è fondamentale ai fini dell'intervento.

Mi chiedo allora verso quale modello ci si potrebbe muovere rispetto all'inefficienza di quello attuale. Naturalmente il modello anglosassone rappresenta da questo punto di vista qualcosa di molto avanzato, soprattutto sul piano della sua gestione e gestibilità, però si presenta anche come un salto. Vorrei capire se è individuabile un modello che sia più alla nostra portata, in considerazione appunto del punto di partenza da cui ci muoviamo. Anche su questo vorrei sapere se vi siete già formati un giudizio da questo punto di vista e se avete pensato a una direzione lungo la quale muoversi.

MAINO MARCHI. Ringrazio anch'io per gli spunti e le valutazioni che ci sono stati posti, perché credo che ci aiuteranno certamente nel processo che abbiamo di fronte.

Il primo aspetto concerne il calendario. Prendo in esame soprattutto la prima e la terza proposta. Mi pare che nella prima il Parlamento potrebbe incidere maggiormente per orientare gli elementi fondamentali su cui costruire la legge di stabilità. Ci potrebbe quindi essere per il Governo il tempo per adeguarla, già nel momento della presentazione, a quella che sarà la risoluzione parlamentare.

Nel terzo punto, avendo tutto insieme, diventa quasi un prendere o lasciare, nel senso che un voto sulla Nota di aggiornamento è quasi anche un voto sulla legge di stabilità. In questo caso mi sembra che i margini di manovra successivi siano un po' più limitati, nel momento in cui il Parlamento esprime un parere favorevole sulla Nota di aggiornamento, che però, essendo accompagnata dalla legge di stabilità, evidenzia già puntualmente tutte le misure.

Credo che si debba cioè valutare, oltre alla realizzabilità di ogni proposta, quale possa essere quella che maggiormente può determinare una dialettica tra Parlamento e Governo.

Una seconda questione riguarda la *spending review*. Quando si è cominciato a discuterne diverso tempo fa, con l'allora Ministro Padoa-Schioppa del Governo Prodi, si diceva che ciò doveva servire

soprattutto per concentrare l'attenzione del Parlamento non più solo sulle modifiche contenute nella legge finanziaria, poi divenuta legge di stabilità, ma anche e maggiormente sulla spesa, sulla quale invece l'attenzione del Parlamento, sia in sede di rendiconto sia in sede di approvazione del bilancio, è molto limitata. Il dibattito si svolge tutto sulla legge di stabilità, anche le stesse votazioni. Basta vedere gli emendamenti che sono presentati.

Fin qui comunque la struttura che noi abbiamo di predisposizione della legge di stabilità e della legge di bilancio è tale per cui anche le questioni relative alla *spending review* che vengono proposte dal Governo sostanzialmente confluiscono tutte nella legge di stabilità.

Quale può essere la modalità che ci permetta di agganciare maggiormente il tema della *spending review* alla questione dell'assetto di bilancio e della manovra di bilancio, ovvero a quella parte della spesa, che è il grosso, sulla quale l'attenzione parlamentare fin qui è sempre stata più labile?

La terza questione, che voi avete introdotto e che credo che sia giusto affrontare, è quella relativa alle amministrazioni locali. In effetti, questi anni di crisi sono stati anche anni di tagli alle amministrazioni locali. Diventa quasi impossibile proporre o attuare quella norma che abbiamo previsto, in base alla quale, se c'è una situazione più favorevole, avviene il contrario, perché aggiungeremmo a tagli già fatti dei tagli ulteriori. Credo che la condizione reale sia abbastanza difficile per rendere praticabile quanto abbiamo previsto.

A questo aggiungo un'altra questione. Si è detto in vari momenti che l'obiettivo è il superamento del Patto di stabilità interno, attraverso un limite all'indebitamento e il pareggio di bilancio. Per come dovrebbe avvenire il pareggio di bilancio, così come è previsto dalla legge n. 243 del 2012, c'è chi dice che è quasi peggio del Patto di stabilità raggiungere quei quattro saldi nella situazione attuale.

Credo che su questo aspetto dovremmo fare un approfondimento. Visto che avete introdotto, giustamente, l'argomento dell'impatto sulle amministrazioni locali, credo che anche questo aspetto sia un elemento da approfondire, per capire meglio in che condizioni ci troviamo.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
DELLA 5^A COMMISSIONE
DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
GIAN CARLO SANGALLI

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

GIUSEPPE PISAURO, *presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio*. Andando in ordine, comincio dalla questione della trasparenza, che è stata evocata in più interventi.

È vero che è estremamente difficile orientarsi. Noi abbiamo avanzato le proposte e vogliamo dare un piccolo contributo, che dovrebbe essere pronto la prossima settimana. Sul nostro sito troverete l'infografica, programma per programma, con il contenuto, gli oneri inderogabili, i vari aspetti, i capitoli e così via. Dalla prossima settimana sul nostro sito dovrebbe essere rappresentato tutto il bilancio dello Stato, speriamo nel modo più comprensibile possibile.

Naturalmente sarebbe utile anche un'interazione su questo, per sapere quanto le informazioni che daremo a partire dalla prossima settimana sono utili, quali integrazioni sarebbero opportune e così via. Questo è ciò che posso dire su questo aspetto.

C'è poi il tema del sistema inglese, che io ho riportato come esempio e che si lega a quello che diceva l'onorevole Giampaolo Galli sul *top-down*. È vero che c'è un *top-down*, nel senso che il saldo viene fissato a monte, ma questo è solo un pezzo del *top-down*.

Questo chiaramente ha impedito danni maggiori di quelli che ci sono stati, a partire dalla fine degli anni Ottanta. Se voi mettete a confronto il saldo entrato in

Parlamento e il saldo uscito dal Parlamento, vedrete che fino alla legge n. 362 del 1988 esistevano notevoli differenze, mentre da questa legge in poi, cioè da quando nel 1988 si è deciso di fissare a monte il saldo, non ci sono più differenze. Il saldo del bilancio entrato in Parlamento è il saldo del bilancio uscito dal Parlamento.

Questo, però, non esaurisce il ragionamento sul *top-down*. Che cosa manca? Manca la responsabilizzazione di tutti i centri di spesa. Il *top-down* non è solo il saldo. Il *top-down* prevede che all'inizio di tutto ci sia una decisione non sul saldo, ma sull'ammontare complessivo della spesa pubblica, che sia coerente con quel saldo, tenuto conto della previsione delle entrate, e che ci sia una ripartizione di questo ammontare complessivo tra i vari pezzi dell'amministrazione. A quel punto, ciascuno ragiona all'interno del suo pezzo e fa proposte di formazione coerenti col suo *budget*.

Oggi, invece, il processo parte dal *top-down* sul saldo. Questa è la decisione politica, che non ha nessun collegamento col processo di formazione a livello degli apparati amministrativi. Nel frattempo, parte la circolare della Ragioneria rivolta ai ministeri. Per i ministeri, se non c'è un quadro complessivo di ripartizione, è poco chiaro cosa significhi rispettare il saldo. Ciascuno fa le sue proposte. Queste poi vengono raccolte, e il Ministero dell'economia e delle finanze compie un'operazione di risistemazione.

Questa è la ricetta per i tagli lineari, per i debiti fuori bilancio e per tutte queste cose, perché deresponsabilizza completamente le singole amministrazioni. Un processo *top-down* significa invece un'operazione un po' più complessa.

Tornando al modello inglese, occorre ricordare che in quel Paese la *spending review* viene praticata dagli anni Sessanta, sebbene con un altro nome, ovvero *Public expenditure survey committee* (PESC). È una pratica nata nel 1961-1962. Stiamo parlando di un altro mondo.

Lo schema che noi abbiamo raccontato in questa sede è semplicemente quello che stavo dicendo un attimo fa: ci sono spese

che sono in qualche modo guidate dalla domanda (*welfare*, interessi) e, quindi, sono fuori dal controllo dell'amministrazione. Queste le mettiamo da parte, perché non sono rimodulabili. In sede di formazione, devo dare dei *budget* ai programmi. Diamoli al livello dei ministeri, che devono fare ciascuno la propria *spending review* al proprio interno. È un ragionamento verso il quale si può andare.

Sempre l'onorevole Giampaolo Galli si chiedeva se i programmi di spesa hanno rappresentato un vero cambiamento. Lo è stato fino a un certo punto.

Come notava nella scheda che abbiamo fornito come esempio, è chiaro che c'è una tensione tra un quadro in cui la micro-decisione sulla singola destinazione vince sulla decisione relativa al totale e quello in cui la decisione sul totale, invece, fa decadere tutte le decisioni particolari. Bisogna trovare un punto di equilibrio tra questi due quadri.

È ancora più importante che questa rappresentazione per programmi abbia un significato per chi la vede. Come segnalavo in precedenza, all'interno del bilancio trovo che il 50 per cento della spesa è allocato sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze al netto degli interessi. Non credo che negli altri Paesi con i quali vogliamo confrontarci il bilancio Tesoro copra il 50 per cento della spesa esclusi gli interessi.

Anche questa è una conseguenza di quello che dicevo poc'anzi: poiché non c'è una responsabilizzazione sufficiente delle singole amministrazioni, occorre che qualcuno si faccia carico di garantire gli equilibri nella fase di gestione. Bisogna stare attenti affinché le cose non sfuggano di mano. Forse si può gradualmente tentare un approccio diverso.

Sulla questione concernente le amministrazioni locali forse troveremo un altro momento per discuterne. L'ultima domanda era sulle opzioni del calendario; mi pare di aver risposto. Sul ruolo della Ragioneria generale dello Stato sono chiaramente d'accordo con quanto espresso dall'onorevole Palese.

Con riferimento alle differenti opzioni relative al calendario, il senatore Guerrieri Paleotti chiedeva quale preferiremmo. Se guardiamo all'esperienza internazionale, come ho accennato, la prima soluzione è quella più ovvia, però l'abbiamo scritta sulle carte da 40 anni e non viene ancora realizzata, perché per qualche motivo nel nostro Paese un pacchetto di correzione del bilancio si riesce a decidere solo la notte prima della scadenza. Questo è il quadro.

Fatta questa notazione, delle varie ipotesi forse la terza è la più pulita. Viene presentato insieme tutto il pacchetto, sia la manovra sia gli effetti della stessa sul quadro macro e così via.

Immagino che nella decisione parlamentare si distinguerebbero sempre le due fasi. In una prima fase si guarda la Nota di aggiornamento. Il fatto di aver condiviso il quadro macro, gli obiettivi di finanza pubblica e così via non significa che si condivida tutto il dettaglio del disegno di legge di stabilità. Io immagino che sia così, ma su questo siete sicuramente voi i più idonei a esprimere una valutazione. Mi sembrerebbe che i due momenti rimarrebbero comunque separati. Credo di aver risposto a tutti. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il presidente Pisauro e i suoi collaboratori, anche per la documentazione che ci hanno messo a disposizione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 1*), e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'ISTAT.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'audizione di rappresentanti dell'ISTAT.

Do la parola al dottor Gian Paolo Oneto, direttore centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT, per lo svolgimento della sua relazione.

GIAN PAOLO ONETO, *direttore centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Grazie e buongiorno a tutti. Vi leggerò una breve relazione, che riguarda il tema dell'audizione. Entriamo nel merito di aspetti molto specifici e limitati fra quelli che voi avete segnalato. Spero che questo vi possa interessare.

I temi proposti all'attenzione e all'analisi dei partecipanti all'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio coinvolgono in maniera molto specifica l'ISTAT, il cui compito istituzionale è essenzialmente quello di fornire informazioni di elevata qualità sulle variabili rilevanti per la misurazione della *performance* economica del Paese e, in particolare, per la definizione *ex post* dei risultati relativi alla finanza pubblica.

Come è noto, questi ultimi si sostanziano in primo luogo nelle grandezze definite all'interno del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. Tale conto rappresenta in forma sintetica l'insieme delle transazioni economiche effettuate nell'anno di riferimento dal complesso delle amministrazioni pubbliche. Esso è lo strumento che determina il principale parametro di valutazione della posizione di bilancio di un Paese: il saldo o indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Il conto viene definito sulla base di regole di contabilizzazione dei flussi di entrata e di uscita molto stringenti e rigorose, codificate a partire dai principi fissati dal Sistema europeo dei conti nazionali (SEC), il quale ha forza di legge europea. In particolare, con il Regolamento UE n. 549 del 2013 è stato introdotto il SEC 2010, che costituisce l'attuale riferimento per i dati di finanza pubblica.

Gli stessi principi ispirano i metodi di contabilizzazione del debito pubblico, di cui è responsabile la Banca d'Italia.

Il ruolo centrale che svolge l'ISTAT nel processo di definizione della politica di bilancio è quello di produrre e fornire i dati di consuntivo, che fanno da riferimento per la politica economica italiana ed europea.

In particolare, l'ISTAT è il soggetto individuato dai regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati su cui si fonda la valutazione delle politiche di bilancio, all'interno di quella che si definisce « procedura dei deficit eccessivi », o EDP, dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla. Nel resto del testo usiamo questo acronimo, perché è quello più diffuso nei documenti, anche a livello europeo.

Ne deriva che il calendario di rilascio definito a livello nazionale dall'ISTAT e quello di trasmissione a Eurostat dei dati EDP sono elementi che devono essere considerati con grande attenzione nella definizione delle tempistiche della politica di bilancio del nostro Paese.

Se le scadenze europee sono stabilite per via regolamentare, quelle nazionali possono essere definite con qualche grado di libertà, che però ha un vincolo ineludibile nella disponibilità delle informazioni di base, provenienti dalle autorità preposte al monitoraggio dei flussi di finanza pubblica, naturalmente in primo luogo il Ministero dell'economia e delle finanze.

Qualsiasi ridefinizione dei calendari deve, dunque, tenere conto della necessità dell'ISTAT di disporre di queste informazioni di base, ma anche dei tempi necessari alla verifica approfondita della loro qualità e della robustezza delle stime che da esse derivano.

A partire dalle considerazioni ora svolte, nel testo si presenta una discussione sui tempi di definizione della politica di bilancio in sede europea lungo il cosiddetto Semestre europeo, su come essa si accordi con il calendario di trasmissione alle autorità europee e di validazione delle stesse dei dati EDP, nonché su alcune specificità del calendario di diffusione dei dati di finanza pubblica da parte dell'ISTAT.

In particolare, verrà affrontata la questione relativa alla possibilità di anticipare i termini della presentazione della Nota di aggiornamento del DEF e della manovra di finanza pubblica in riferimento al punto 6) del programma dell'indagine conoscitiva.

L'obiettivo è esaminare la coerenza con le tempistiche definite per i passi della politica di bilancio italiana e le possibilità di superamento parziale o totale di alcune delle attuali difficoltà, principalmente dovute alla disponibilità di informazioni e ai tempi di verifica necessari all'ISTAT per la produzione dei conti. Non si entrerà, invece, nel merito di tutti gli altri aspetti e temi affrontati nell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, in quanto essi esulano dai compiti istituzionali dell'ISTAT, che non è coinvolto nei meccanismi di definizione delle politiche di bilancio né nelle procedure di definizione *ex ante* del bilancio pubblico, indipendentemente da considerazioni o meno di scenari a legislazione invariata o programmatica.

Vediamo brevemente il contesto delle politiche di bilancio europee. Le procedure di definizione e di monitoraggio delle politiche economiche europee e, in particolare, quelle relative al bilancio pubblico sono state sottoposte, nella fase immediatamente successiva alla crisi dei debiti sovrani dell'inizio del decennio, a una profonda riforma. Questa ha preso la forma di un insieme di regole codificate attraverso due gruppi di regolamenti dell'Unione europea chiamati, rispettivamente, *Six pack* e *Two pack*, dal numero di provvedimenti contenuti in ciascun gruppo, e in un trattato, il *Treaty on stability, coordination and governance*, comunemente definito *Fiscal Compact*, atto con cui i Paesi firmatari hanno accettato nel marzo 2012 il principio generale del pareggio di bilancio.

È importante notare che quest'insieme integrato di provvedimenti considera, accanto alle procedure di definizione del ciclo di programmazione della politica fiscale e, più in generale, della politica economica, i meccanismi volti a rafforzare il controllo sulla qualità dei dati di finanza pubblica e, in particolare, gli aggregati EDP, attraverso i quali si opera il meccanismo di sorveglianza sul rispetto delle regole di bilancio.

La piena rispondenza dei dati di finanza pubblica misurati dalle autorità

statistiche nazionali alle regole di contabilizzazione fissate dal regolamento SEC e rese operative da un apposito manuale pubblicato da Eurostat, il cosiddetto manuale MGDD (*Manual on government deficit and debt*), costituisce uno dei pilastri su cui si fonda l'applicazione omogenea a tutti i Paesi del protocollo EDP e dei principi fissati nel Trattato del 2012. Le relative procedure sono state definite con ancora maggiori dettagli nel Regolamento europeo n. 473 del 2013, intitolato « Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione di documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro ».

La nuova procedura di disegno delle politiche economiche europee fissa scadenze precise finalizzate ad assicurare un meccanismo di coordinamento dei calendari di definizione delle politiche nazionali all'interno di quello che viene definito il Semestre europeo. Questo stabilisce un ciclo annuale di adempimenti da parte della Commissione e dei Paesi, scanditi dalla presentazione di specifici documenti di programmazione. Per i Paesi appartenenti all'area dell'euro vi sono, evidentemente, obblighi specifici e maggiormente vincolanti che riflettono la sorveglianza rafforzata sulle politiche di bilancio esistente all'interno dell'Unione monetaria europea.

Il ciclo inizia a novembre con la presentazione da parte della Commissione dei documenti programmatici europei e del parere sui programmi di bilancio sottoposti nel precedente mese di ottobre, da ciascun Paese dell'area euro. Dopo l'adozione, entro la fine dell'anno, delle leggi di bilancio nazionali, vi è un periodo di analisi da parte della Commissione e di dialogo con i Paesi, che prepara la presentazione in aprile — preferibilmente entro il 15 di tale mese, ma in realtà i regolamenti parlano di un periodo compreso tra il 15 e il 30 — dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e di convergenza. Questi ultimi definiscono la politica di bilancio di medio periodo.

Dopo una fase di discussione, i programmi sono adottati in luglio dal Consiglio dei ministri dell'economia. Immediatamente dopo, i Governi nazionali devono avviare il nuovo ciclo di programmazione annuale al fine di sottoporre entro il 15 ottobre la nuova proposta di bilancio con i relativi obiettivi programmatici per l'anno immediatamente successivo.

È bene notare che il calendario definito dal Semestre europeo presenta già di per sé una sorta di incoerenza temporale rispetto alle scadenze fissate dal regolamento relativo alla trasmissione alle autorità europee degli aggregati EDP. Questi devono essere notificati due volte l'anno, entro il 31 marzo ed entro il 30 settembre, dando luogo alla certificazione dei relativi risultati nella seconda metà di aprile e nella seconda metà di ottobre, ovvero subito dopo le scadenze fissate, rispettivamente, per i programmi nazionali di medio termine e per quelli di aggiornamento annuale. Proprio per questa mancata coerenza, negli anni recenti sono state discusse proposte di modifica delle date di trasmissione fissate dai regolamenti, ma non è stato per ora raggiunto un consenso tra Commissione e Paesi membri.

Vediamo adesso i tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'ISTAT. A livello nazionale, tempi e contenuti del nuovo ciclo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica erano stati definiti dalla legge n. 196 del 2009, precedente al Regolamento europeo n. 473 del 2013 sopra richiamato, che ha introdotto un calendario e regole di bilancio comuni per tutti gli Stati membri dell'Unione europea, ai fini di un migliore coordinamento delle politiche economiche. Nell'esperienza degli ultimi due anni si sono sovrapposte, dunque, nuove regole interne ed europee, che rendono utile ripensare la scansione temporale dell'intero ciclo di bilancio.

Su questo tema l'ISTAT, che pure, come già sottolineato, non partecipa al processo di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, interviene con un duplice ruolo: in primo luogo, come soggetto istituzionale che, in quanto parte del

Sistema statistico europeo, ha il compito di elaborare e trasmettere i parametri di finanza pubblica alla Commissione, ovvero all'Eurostat, e di garantirne la qualità e l'affidabilità; in secondo luogo, come soggetto istituzionale in ambito nazionale che assicura la corretta ed esaustiva informazione statistica in materia economica alle altre istituzioni del Paese e ai cittadini.

A partire da questi due ruoli, entrambi irrinunciabili, l'ISTAT ha avviato al suo interno una riflessione sul calendario di pubblicazione dei dati relativi ai conti nazionali, considerando eventuali aggiustamenti finalizzati al miglioramento della coerenza tra diverse esigenze emerse nel corso degli ultimi due anni. Da un lato, l'ISTAT ha bisogno di informazioni complete e affidabili per le proprie elaborazioni e di tempi sufficienti a garantire a sua volta la correttezza delle stime dei parametri di finanza pubblica trasmessi a Eurostat. Dall'altro lato, tale esigenza dovrebbe trovare coerenza con i tempi richiesti dalle istituzioni che partecipano alla programmazione di bilancio (Governo, Parlamento, Ufficio parlamentare di bilancio).

Per chiarire la complessità del problema, può essere utile richiamare brevemente il processo di elaborazione, pubblicazione e trasmissione da parte dell'ISTAT dei dati sul deficit e sul PIL per l'Italia. L'ISTAT rende pubblici a livello nazionale i risultati dei conti economici delle amministrazioni pubbliche e del PIL per l'anno $t-1$ il 1° marzo dell'anno t . Tale data è in anticipo rispetto a quella contenuta nei regolamenti europei, che indicano il 31 marzo di ogni anno per la presentazione dei risultati dell'anno precedente.

Se, da un lato, ciò consente di mettere a disposizione con largo anticipo l'insieme di informazioni sugli andamenti di finanza pubblica e del sistema economico, indispensabile per l'elaborazione del quadro di programmazione da presentare nel DEF il successivo 10 aprile, dall'altro si devono considerare con attenzione le implicazioni di tale scelta. Le elaborazioni del conto consuntivo delle amministrazioni pubbli-

che condotte nel mese di febbraio per la diffusione del 1° marzo si basano su un articolato *set* di informazioni relative ai bilanci dei diversi gruppi di amministrazioni, che hanno tempi, caratteristiche e modalità di aggiornamento diversi. La tempestività fa premio inevitabilmente sulla qualità dell'informazione che l'ISTAT riceve e ciò richiede di accettare un elevato grado di provvisorietà dei dati elaborati per l'anno più recente, cioè per i dati pubblicati il 1° marzo per l'anno immediatamente precedente.

Nel mese di marzo vengono prodotte tutte le informazioni di dettaglio del conto e impostati i raccordi tra il deficit, il fabbisogno del settore pubblico e la variazione del debito pubblico, necessari alla compilazione delle cosiddette tavole di riconciliazione della notifica, cioè dello specifico *set* di informazioni che compongono la trasmissione dei dati alle autorità europee, effettuata entro la scadenza del 31 marzo. Le tavole della notifica sono alla base delle approfondite verifiche operate da parte di Eurostat sulla correttezza dei conti pubblici di ciascun Paese membro.

In questo processo di controllo delle componenti del conto e della coerenza dei raccordi, non è infrequente l'esigenza di riconsiderare alcuni aggregati. Ciò deriva dalla necessità di incorporare nuovi elementi: informazioni che si sono rese disponibili *ex novo* nel corso del mese di marzo e che, in base ai regolamenti comunitari, devono essere obbligatoriamente inserite nel conto; revisione di componenti su cui l'informazione è stata meglio precisata e verificata dopo la chiusura dei conti del 1° marzo; ridefinizione dei rapporti finanziari tra diversi sotto-settori, in particolare tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali, che incideranno sui saldi di questi ultimi.

Quest'insieme di operazioni può portare a modifiche, limitate ma tutt'altro che irrilevanti, delle voci del conto tra la versione provvisoria diffusa a livello nazionale il 1° marzo e quella sottoposta a Eurostat in occasione della notifica, cioè il 31 marzo. Subito dopo la trasmissione dei conti a Eurostat il 31 marzo, si apre il

cosiddetto *clarification round*, durante il quale Eurostat, attraverso un continuo scambio di informazioni con i singoli Paesi, verifica la correttezza e l'affidabilità dei conti. Il processo si conclude il 22 aprile con la pubblicazione da parte di Eurostat dei livelli di deficit e di debito di tutti i Paesi aderenti all'Unione europea e la dichiarazione di eventuali riserve sui dati dei singoli Paesi. Lo stesso giorno l'ISTAT pubblica le tavole di riconciliazione con le altre grandezze di finanza pubblica prima indicate e segnala le eventuali revisioni del deficit rispetto ai dati pubblicati il 1° marzo.

Per quel che riguarda, quindi, il calendario dei conti nelle versioni di marzo-aprile e la coerenza con il processo di definizione del bilancio, qualche problema può essere generato dalla necessità di gestire, all'interno della definizione del quadro per il triennio successivo, cioè all'interno della definizione del DEF, l'eventuale revisione dei conti tra l'inizio e la fine di marzo. Per altro verso, può essere considerato non ottimale che l'avvio del ciclo di programmazione con la presentazione del DEF alle Camere sia fissato in un momento in cui il processo di validazione dei dati italiani non è concluso, in particolare da parte di Eurostat.

Pertanto, come già notato, le scadenze poste dal Semestre europeo per la presentazione del quadro di medio termine sono successive a quelle fissate per il DEF e relativamente elastiche, con una finestra fissata tra il 15 e il 30 aprile, lasciando aperta la possibilità di un qualche aggiustamento delle date nazionali.

Per la seconda occasione annuale di trasmissione dei dati a Eurostat, la data fissata dal regolamento è il 30 settembre, mentre il processo di *clarification* si conclude il 22 ottobre, data nella quale avviene la pubblicazione dei dati certificati da parte di Eurostat.

Negli scorsi anni l'ISTAT aveva fissato la diffusione nazionale dei conti della pubblica amministrazione immediatamente dopo la scadenza di fine settembre. Un'eccezione è stata introdotta nel 2014, in occasione della revisione complessiva,

connessa al passaggio al SEC2010: la pubblicazione è stata anticipata al massimo, nello specifico al 22 settembre, per permettere di considerare nei documenti programmatici il quadro definito dai nuovi conti, sensibilmente modificato rispetto a quello, basato sul SEC95, diffuso nel marzo-aprile 2014.

Considerando nel dettaglio l'attuale calendario di acquisizione delle fonti per l'aggiornamento dei conti di settembre, risulta che l'ISTAT non è in grado di anticipare le elaborazioni e la diffusione della seconda versione del deficit e del PIL se non di pochi giorni rispetto alla scadenza europea del 30 settembre, fissata a tale data sia per le informazioni EDP sia per la trasmissione dei dati relativi all'insieme dei conti nazionali. Ciò impedisce che l'aggiornamento delle previsioni del DEF, fissato dalla normativa italiana per il 20 settembre, possa essere basato sulla nuova versione del quadro di contabilità.

Inoltre, anche in questo caso, la presentazione il 15 ottobre alla Commissione europea del Documento programmatico di bilancio interviene quando il processo di validazione dei dati italiani, così come quello degli altri Paesi, non è ancora concluso, quindi tale problema è comune a tutti i Paesi europei.

L'ipotesi su cui l'ISTAT sta lavorando è di rendere permanente l'anticipo della diffusione dei dati di deficit e di PIL di circa una settimana rispetto alla scadenza europea del 30 settembre, e rispetto al 2 ottobre indicato dal calendario ufficiale dell'Istituto. Ciò costituisce attualmente il massimo aggiustamento possibile del calendario, ottenuto operando una significativa compressione dei tempi interni di compilazione dei conti. Ogni altra ipotesi dovrebbe basarsi su una revisione complessiva dei tempi di fornitura dei dati all'ISTAT da parte delle istituzioni coinvolte, con un coordinamento molto rigoroso della fase, precedente la pausa estiva, di definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima, l'anno *t-1* nella convenzione introdotta in precedenza.

In definitiva, tutte le considerazioni sin qui svolte riguardo al calendario di definizione e pubblicazione della versione di settembre dei conti indicano che essi non possono essere disponibili prima della scadenza ufficiale del 20 settembre, attualmente fissata per la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF. Tenendo poi conto dei tempi tecnici di definizione del quadro macroeconomico di riferimento, si deve concludere che tale Nota si baserebbe a tale data sulla versione dei risultati relativi all'anno *t-1* certificato da Eurostat in aprile.

Un eventuale anticipo significativo della data di presentazione della medesima Nota non potrebbe che rendere ancora più parziale il *set* di informazioni incorporato nell'aggiornamento. In particolare, è da notare che i dati macroeconomici relativi al secondo trimestre (PIL, componenti della domanda e dell'offerta) sono pubblicati a circa 60 giorni dalla fine del semestre di riferimento, solitamente il 1° settembre, e un nuovo quadro macroeconomico che non incorporasse tali informazioni avrebbe guadagni informativi molto limitati rispetto a quello definito in aprile. In calce al documento distribuito trovate una tabella che sintetizza tutte le date, che sono tante, che ho richiamato nel corso della esposizione, inclusiva della ipotesi relativa ad un'eventuale anticipazione, che al momento per noi si potrebbe collocare tra il 23 e il 25 settembre.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore Oneto.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIAMPAOLO GALLI. Relativamente a quest'ultima questione dell'eventuale anticipazione della diffusione dei conti nazionali tra il 23 e il 25 settembre, i tempi sono molto stretti considerate le altre cose che si debbono fare con riferimento ai documenti di bilancio. Mi chiedo dunque se non ci sia la possibilità di anticipare ulteriormente. In fondo, qui stiamo parlando, se ho capito bene, della revisione

dei dati annuali, quindi adesso relativamente al 2014, sulla cui base si modifica il quadro del 2015 e, eventualmente, quello degli anni successivi.

Di questo abbiamo discusso anche prima con l'Ufficio parlamentare di bilancio. Mi sfugge che cosa succeda tra luglio-agosto e fino al 23 settembre, tale da modificare la nostra conoscenza del 2014.

GIAN PAOLO ONETO, *direttore centrale della contabilità nazionale dell'ISTAT*. Per quel che riguarda i dati trimestrali, noi comunque li pubblichiamo il 1° settembre, tra l'altro da poco. Prima li pubblicavamo il 10 settembre. Dallo scorso dicembre li abbiamo anticipati di dieci giorni. Su quello c'è un guadagno.

Che cosa succede a giugno, cosa sta succedendo adesso? La nostra stella polare per la revisione dei conti è il 30 settembre, quando si dà la seconda versione del conto delle amministrazioni pubbliche e, in generale, dei conti nazionali nell'anno. Ce n'è una prima versione a marzo e una seconda a settembre. Si incorporano nuove informazioni giunte nel frattempo. In particolare, per i conti di finanza pubblica Eurostat si aspetta un aggiornamento delle informazioni sottostanti ai conti.

Nello specifico, quest'aggiornamento in Italia riguarda il conto dello Stato, attraverso un processo in base al quale a seguito della parifica il Ministero dell'economia e delle finanze rielabora il conto dello Stato. Questo è il processo che accade esattamente a giugno-luglio. Nei nostri calendari interni, fondamentalmente cerchiamo di chiudere l'ultimo anno, il 2014. Per l'inizio di settembre occorre dunque avere una prima chiusura, per poi consentire ulteriori verifiche. Le informazioni debbono quindi arrivarci adesso. Riusciamo a fare l'ipotesi di anticipare di una settimana rispetto al 30 settembre solo se abbiamo tutte le informazioni adesso, a metà luglio, che è già un po' tardi, perché poi queste informazioni debbono essere accuratamente verificate, con-

trollate per la loro coerenza, per poi giungere a metà settembre alla loro definizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore Oneto e i suoi collaboratori, anche per la documentazione che ci hanno messo a disposizione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 2*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'audizione del Ragioniere generale dello Stato, Daniele Franco.

Sono presenti Pierpaolo Italia, ispettore generale capo di IGECOFIP, Biagio Mazzotta, ispettore generale capo di IGB, Salvatore Bilardo, ispettore generale capo di IGEPa, Marco Camilletti, direttore IGB, e Aline Pennisi, dirigente IGB.

Do la parola al Ragioniere generale, Daniele Franco.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Grazie, presidente. Questo ciclo di audizioni è molto importante nel processo di completamento della riforma del bilancio. I temi da affrontare e i problemi da risolvere sono numerosi, e quindi la collaborazione di tutte le istituzioni è particolarmente importante.

Riformare il bilancio è un po' come cambiare il motore di un'auto che si sta muovendo in continuazione. Direi che, se il presidente è d'accordo, potremmo dividere la presentazione in due parti. Prima parlerò io, poi parlerà il dottor Mazzotta, che presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato segue tali questioni da molti anni e da vicino. Abbiamo presentato un testo scritto molto lungo, quindi ve lo illustreremo senza alcuna pretesa di dire tutto ciò che in esso è presente.

Negli ultimi anni l'Italia ha rafforzato sia l'insieme delle regole che governano la politica di bilancio sia le istituzioni deputate a monitorarla. Tappe importanti sono state la legge di contabilità n. 196 del 2009, quindi la legge costituzionale n. 1 del 2012 ed infine la legge n. 243 del 2012. Come sapete, alcune disposizioni necessitano ora della definizione delle relative modalità attuative attraverso una legge dello Stato. Inoltre, il Governo è stato delegato a portare a compimento la revisione della struttura del bilancio dello Stato e a potenziare le funzioni del bilancio di cassa, nel rispetto degli articoli 40 e 42 della legge di contabilità.

La legge n. 196 del 2009 e la legge n. 243 del 2012 hanno due obiettivi fondamentali sottostanti: da un lato, disegnare un insieme di norme che assicuri l'equilibrio del bilancio in un'accezione che tenga conto del contesto congiunturale; dall'altro, favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche in relazione alle scelte politiche e ai bisogni dei cittadini.

Penso che il percorso di riforma che occorre completare rappresenti un'opportunità molto importante per rafforzare il nostro processo di programmazione finanziaria, per valorizzare la funzione allocativa del bilancio e anche per garantire trasparenza e conoscibilità in ordine alle scelte compiute.

Le riflessioni che vi proponiamo mirano a delineare un quadro del processo di formazione e gestione del bilancio quanto più possibile unitario. Va detto che ci concentreremo sul bilancio dello Stato, anche se siamo ovviamente consapevoli che il bilancio dello Stato è necessariamente parte di un assetto più ampio, che coinvolge anche la finanza decentrata. Per esempio, un aspetto che è stato sollevato è quello relativo all'articolo 11 della legge n. 243 del 2012, che stabilisce che nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico o nel caso di eventi eccezionali negativi, lo Stato contribuisca al finanziamento di regioni ed enti locali. Viceversa, nelle fasi favorevoli saranno questi enti a contribuire al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Vi

è, cioè, tutta una dimensione che riguarda la finanza decentrata, rispetto alla quale in questa sede non entreremo nel merito.

L'altra considerazione è che quanto vi esponiamo tiene conto di una serie di confronti tecnici che abbiamo effettuato nella prima parte di quest'anno con esperti e tecnici delle principali istituzioni coinvolte nel processo di bilancio.

La revisione della Costituzione ha modificato la natura della legge di bilancio. Con la mancata riproposizione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione si passa da una concezione meramente formale della legge di bilancio a una più sostanziale, e si fa confluire il contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. In questo modo, il bilancio è destinato a rappresentare il principale strumento di decisione nell'allocazione delle risorse.

In appendice alla nostra nota trovate, a pagina 57, le figure nn. 1 e 2. La prima riguarda l'incidenza delle decisioni di spesa assunte nell'ambito della legge di stabilità negli ultimi anni, rispetto al volume complessivo della spesa. Come potete vedere, le leggi di stabilità hanno inciso marginalmente sul volume complessivo della spesa. È ovvio che non c'è motivo di rimettere in discussione di anno in anno la struttura della spesa, ma è importante che i dati e le procedure consentano una visione d'insieme di tutta la spesa e aiutino, se così è desiderato, a spostare le risorse sui comparti ritenuti via via prioritari.

La figura n. 2 mostra, invece, che una parte significativa delle scelte allocative compiute negli ultimi anni è avvenuta al di fuori della sessione di bilancio mediante provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno. Ciò ha consentito di adattare la composizione della spesa alle esigenze via via emerse. Ovviamente, interventi volti a definire la disciplina di specifiche politiche di settore possono essere meglio approfonditi fuori della sessione di bilancio. Questa figura ci suggerisce, però, che è importante non perdere una visione d'as-

sieme della politica finanziaria così come impostata nei documenti di programmazione.

L'integrazione in un unico documento del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità è volta a spostare l'attenzione della decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. Può facilitare il fatto di riconsiderare le priorità dei programmi di spesa, sia quelli già esistenti sia quelli nuovi. Questa è un'opportunità che credo andrebbe colta in futuro.

Nel percorso delineato dalla legge n. 243 del 2012 e dalle deleghe per il completamento della riforma di bilancio vi sono vari elementi che contribuiscono a potenziare la capacità di assicurare, attraverso il bilancio, il governo della spesa. Innanzitutto, vi è un rafforzamento dell'approccio comunemente definito *top-down* nel processo di programmazione e l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio; in secondo luogo, si delinea un bilancio che sia maggiormente orientato a rappresentare le finalità delle politiche adottate e possa promuovere un maggiore controllo sui risultati della spesa anche in termini di qualità, efficienza ed efficacia; un terzo elemento è costituito dall'ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio, anche mediante la graduale soppressione delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio. Vi sono, infine, una maggiore enfasi sulle misure di cassa ed una rivisitazione delle regole e procedure di flessibilità previsionale e gestionale.

Va considerato che una parte non trascurabile dei pagamenti dello Stato non avviene direttamente dal bilancio al beneficiario finale, ma si realizza per il tramite della tesoreria statale. Nella nostra nota forniamo alcuni dati che tengono conto anche di una ricognizione effettuata assieme ai colleghi della Banca d'Italia. Alla fine del 2014 erano esistenti 21.000 conti di tesoreria e oltre 2.600 contabilità speciali. Questo è uno dei temi su cui credo il dottor Mazzotta tornerà più avanti nell'esposizione.

Passando al paragrafo 2, un primo quesito è quando debba realizzarsi l'unificazione del disegno di legge di bilancio e di stabilità. Noi riteniamo che debba realizzarsi nel 2016 con la definizione della legge di bilancio per il 2017. Queste mi sembrano anche le indicazioni della Corte dei conti, per esempio, che tengono ovviamente conto del problema dei tempi tecnici.

Come stabilito dalla legge n. 243 del 2012, il disegno di legge del nuovo bilancio sarà articolato in due sezioni. La prima dovrà contenere le misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e in qualche modo confermerà l'attuale contenuto della legge di stabilità, sebbene con alcune rilevanti novità, quali la previsione che il livello del saldo netto da finanziare sia definito anche in termini di cassa. La seconda sezione conterrà, invece, le previsioni di entrata e di spesa espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della legislazione vigente.

Al riguardo, un punto importante è cosa definire come legislazione vigente. In un'accezione più ampia, la legislazione vigente potrebbe infatti anche essere intesa come comprensiva delle rimodulazioni temporali e dei rifinanziamenti/definanziamenti delle autorizzazioni di spesa. Si potrebbe, quindi, prevedere di includere tra i contenuti della seconda sezione anche le rimodulazioni e i rifinanziamenti/definanziamenti, ovviamente dandone evidenza in appositi allegati. Questo consentirebbe di sopprimere alcune delle attuali tabelle.

La relazione tecnica al nuovo bilancio potrebbe contenere, per la prima sezione, l'indicazione delle innovazioni con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la seconda sezione, l'illustrazione sintetica degli effetti delle rimodulazioni apportate.

Venendo alla questione della copertura della legge di bilancio, la legge n. 243 del 2012 non prevede esplicitamente una disposizione relativa a detta copertura. L'articolo 14 regola solo il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato, che è assi-

curato in corrispondenza di un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. In proposito, è dunque cruciale la produzione e la disponibilità di un prospetto che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici per la pubblica amministrazione.

Al riguardo, uno degli aspetti da affrontare è come definire la struttura e i contenuti di questo prospetto di coerenza e in quale veicolo questo prospetto, assolutamente importante, vada prodotto e poi diffuso.

Un'altra questione aperta è quella delle spese in conto capitale. Ci si può domandare se non si possa integrare il principio di coerenza del saldo complessivo del bilancio con la fissazione di un vincolo specifico sul saldo delle partite correnti.

Un altro punto cruciale concerne la stima del saldo tendenziale, e più in generale del quadro tendenziale dei conti pubblici, che riflette sia ipotesi e valutazioni macroeconomiche sia ipotesi e valutazioni di finanza pubblica. L'attuale procedura è in larga misura interna al Ministero dell'economia e delle finanze con una serie di vagli interni, ma è sottoposta poi alle valutazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio dall'anno scorso. È anche sottoposta, però, alle valutazioni di altri soggetti istituzionali, quali tipicamente la Corte dei conti, l'ISTAT e la Banca d'Italia, nonché alle valutazioni della Commissione europea, del Fondo monetario internazionale e dell'OCSE. Qualsiasi valutazione sul saldo tendenziale, tanto sul quadro macroeconomico tendenziale quanto sul quadro di finanza pubblica tendenziale, viene quindi esaminata e verificata dal complesso delle istituzioni testé richiamate.

Riteniamo che quest'assetto funzioni e sia già adesso efficace. Resta da parte nostra un impegno alla trasparenza, alla rendicontazione, al confronto. Ovviamente, il valore del saldo tendenziale è importante per determinare la dimensione della manovra necessaria o dei margini da utilizzare nella sessione di bilancio.

Altro tema è il divieto, attualmente previsto, di coprire, attraverso i cosiddetti emendamenti « a scavalco », innovazioni legislative mediante la sola riduzione dello stanziamento del capitolo di spesa iscritto nel bilancio a legislazione vigente. Occorre anche qui domandarsi come affrontare la questione nel nuovo contesto in cui il divieto opererebbe tra le due sezioni della legge di bilancio, tenuto conto anche che la seconda sezione potrebbe disporre rimodulazioni, rifinanziamenti e definanziamenti di autorizzazioni legislative di spesa.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di prevedere che, nel corso della discussione parlamentare, le modifiche alla seconda sezione possano essere definite esclusivamente attraverso misure da proporre nell'ambito della prima sezione della legge di bilancio. Ciò assicurerebbe la possibilità di disporre modifiche a tutto il bilancio, ma consentirebbe di ricondurre a un unico contesto le proposte normative di modifica della legislazione vigente.

Va anche valutata l'opportunità di introdurre nel contesto della riforma della legge di bilancio ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica volte a chiarire alcuni problemi emersi nel corso della sua attuazione, per esempio quelli inerenti la copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative e le clausole di salvaguardia.

Direi che con riferimento a queste ultime occorre svolgere le seguenti due considerazioni: innanzitutto, il fatto che il presupposto essenziale perché le clausole di salvaguardia possano essere effettive è la possibilità di valutare con precisione e monitorare gli scostamenti dei conti rispetto alle previsioni; in secondo luogo, è cruciale che le clausole siano automatiche.

Con riferimento ai tempi della presentazione del disegno di legge di bilancio, l'assetto vigente, tradizionale, prevede due fasi: una prima in cui il Governo identifica gli obiettivi programmatici avendo un'enfasi sulla pubblica amministrazione, come si fa prima col DEF e poi con la Nota di aggiornamento, che poi sottopone al Parlamento; una seconda in cui il Governo definisce con la legge di stabilità gli in-

terventi coerenti con gli obiettivi anzidetti. Questa soluzione consente di separare la fase più prettamente macroeconomica da quella in cui si entra nel merito delle singole voci di entrata e di spesa. I saldi definiti nella prima fase vincolano poi le scelte operate nella seconda.

Alcuni sviluppi recenti inducono a riflettere su questo assetto, ponendo mente in particolare a tre elementi, sui quali immagino il professor Pisauro sia probabilmente già intervenuto. Vi è, innanzitutto, l'esigenza di inviare alla Commissione europea entro il 15 ottobre il Documento programmatico di bilancio, quindi serve un margine di tempo tra la decisione del Consiglio dei ministri sulla manovra e l'invio del Documento. Questo suggerirebbe di anticipare i tempi di definizione della legge di stabilità o di bilancio da parte del Governo. Il secondo aspetto consiste nella creazione dello stesso Ufficio parlamentare di bilancio con compiti di validazione del quadro macroeconomico.

Data l'interazione tra quadro macroeconomico e quadro di finanza pubblica, la validazione del quadro macroeconomico richiede la conoscenza del quadro di finanza pubblica. Nella Nota di aggiornamento del DEF il quadro programmatico di finanza pubblica è, tuttavia, riportato in una forma sintetica, cioè si concentra soltanto sui saldi. Questo pone un problema all'Ufficio parlamentare di bilancio.

Il terzo aspetto è che da alcuni anni la scadenza della seconda notifica effettuata da ISTAT a Eurostat per i dati sull'indebitamento netto e il debito ha come scadenza il 1° ottobre. Fino ad alcuni anni fa, in realtà, era il 1° settembre. Da alcuni anni è il 1° ottobre, e questo fa sì che sia disponibile dopo la produzione della Nota di aggiornamento, ciò che a sua volta comporta che, per trasmettere il 15 ottobre a Bruxelles il Documento programmatico di bilancio, si debba incorporare anche la revisione dei dati ISTAT, che può riguardare anche i dati macroeconomici dell'anno precedente.

È evidente quindi che vi sono esigenze diverse e che ogni soluzione deve cercare di contemperarle. Vi è, da un lato, l'esigenza del Parlamento, quella del Governo e quella dell'Ufficio parlamentare di bilancio, ma vi è altresì l'esigenza posta dalla Commissione europea.

Una possibile soluzione può essere quella di mantenere al 20 settembre, o ancora meglio di anticipare al 10-15 settembre, la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF. In questa soluzione si mantiene l'assetto a due stadi, ma si cerca di anticipare la Nota di aggiornamento del DEF. Per poterlo fare bene, sarebbe importante che l'ISTAT rendesse disponibili i dati prima. Immagino ve lo abbiano appena detto, ma se potessimo tornare al 1° settembre, ossia alla data di qualche anno fa, avremmo la soluzione. Capisco i problemi dell'ISTAT, però idealmente se avessimo i dati della notifica per Eurostat all'inizio di settembre, questo ci consentirebbe di anticipare la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF.

Il secondo passo è anticipare la presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio, che potrebbe essere anticipata, per esempio, dal 15 al 5 ottobre. Anticipando la data di presentazione della Nota di aggiornamento, resterebbe così al Parlamento un lasso di tempo adeguato per poterla discutere. Anticipando la presentazione del disegno di legge di bilancio al 5 ottobre sarebbe inoltre possibile disporre di un maggior lasso di tempo per la preparazione del Documento programmatico di bilancio da inviare a Bruxelles. Un punto credo importante per l'Ufficio parlamentare di bilancio è la disponibilità di un conto anche dettagliato sulla parte programmatica della finanza pubblica. La Nota di aggiornamento in questo si concentra sui saldi e su alcune voci importanti. Dovremmo considerare di compiere uno sforzo per agevolare l'attività di validazione effettuata dall'Ufficio parlamentare di bilancio.

Un'altra innovazione riguarda la fase immediatamente successiva: a differenza di quanto avviene attualmente con la

prima Nota di variazione, gli effetti della manovra, di cui alla sezione prima del bilancio, potrebbero essere integrati nel bilancio a legislazione vigente, di cui alla seconda sezione, e le relative evidenze potrebbero essere riportate in un apposito allegato tecnico che il Ministero dell'economia e delle finanze e il Governo potrebbero inviare alle Camere, previa approvazione del Consiglio dei ministri, per esempio il 20 ottobre. Questo consentirebbe al Parlamento di valutare sin da subito la riallocazione delle risorse disposta dalla prima sezione della legge di bilancio. Occorre al riguardo valutare assieme agli uffici parlamentari quale procedura sia possibile adottare per poter inserire nell'atto parlamentare anche questo secondo documento.

Questo è un assetto a due stadi — ovvero Nota di aggiornamento e poi legge di stabilità e legge di bilancio — che resta un po' nell'ambito tradizionale e nel quale alcune tappe verrebbero anticipate.

Una proposta alternativa potrebbe essere quella di far coincidere all'inizio di ottobre la presentazione della Nota di aggiornamento e del disegno di legge di bilancio, quindi concentrare la presentazione dei due documenti in un'unica data. Questo semplificherebbe per certi aspetti quello che anche altri Paesi fanno, ma avrebbe alcune controindicazioni.

Anzitutto, verrebbe meno la separazione tra la fase strategica di definizione degli obiettivi e quella di articolazione della manovra. Si richiederebbe un forte anticipo della definizione della manovra da parte del Governo. Forse il Parlamento si troverebbe ad approvare gli obiettivi programmatici in tempi compressi.

È evidente che non vi è una soluzione ottimale sotto tutti i profili. Sono infatti molte le esigenze che vanno temperate. La nostra preferenza è per lavorare sulla soluzione a due stadi, anticipando — ove possibile — le date, fermo restando che, come dicevo, ogni soluzione ha alcune controindicazioni, dal momento che non esiste una bacchetta magica che ci consenta di risolvere tutti i problemi.

Da ultimo, prima di passare la parola al dottor Mazzotta, vorrei fare un cenno alla legge di assestamento. Pensiamo che il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non si dovrebbe estendere all'assestamento, per cui l'assestamento dovrebbe assumere le caratteristiche e i contenuti analoghi alla seconda sezione della legge di bilancio.

Al riguardo, formulo un paio di considerazioni. Anzitutto, ci si può domandare se non sia opportuno prevedere la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire efficacemente la loro attività, tenuto conto del fatto che l'assestamento, qualora approvato tardi, arreca problemi alle amministrazioni.

Inoltre, stiamo effettuando verifiche tecniche per valutare la possibilità di un anticipo nei termini di presentazione del rendiconto generale dello Stato. Questo potrebbe aiutare a prevedere un anticipo anche per la legge di assestamento.

Se il presidente è d'accordo, cederei la parola al dottor Mazzotta.

BIAGIO MAZZOTTA, *ispettore generale capo IGB*. Cercherò di essere abbastanza sintetico, perché adesso il discorso va un po' più sul tecnico, e quindi procederò in modo rapido, sebbene esso sia sicuramente legato al quadro che prima il Ragioniere generale ha delineato nell'ambito del suo intervento, in particolare con riferimento alla nuova natura che assume la legge di bilancio in quest'ambito.

Toccherò fondamentalmente quattro aspetti: la revisione del ciclo della programmazione finanziaria, che suggeriamo di realizzare anche per sfruttare questo cambiamento di natura del bilancio; l'istituzionalizzazione del processo di revisione della spesa nell'ambito del ciclo di bilancio, due passaggi che a nostro avviso devono essere considerati in maniera strettamente correlata; vedere come può e come dovrà cambiare la struttura del bilancio per missioni e programmi, attraverso alcune innovazioni che stiamo pensando di introdurre e che il contenuto

della legge n. 196 del 2009 indica, in tema proprio di struttura, per garantire più trasparenza e rafforzare questa funzione allocativa del bilancio; parlare un po' di flessibilità previsionale e gestionale per i ministeri; infine, il rafforzamento del ruolo di bilancio di cassa, che a nostro avviso costituisce l'altro passo fondamentale per indurre le amministrazioni a programmare anche i flussi di cassa.

In merito alla revisione del ciclo della programmazione finanziaria: innanzitutto questa è l'opportunità di definire questo ciclo, come ricordava prima il Ragioniere Franco, con un approccio *top-down*, dall'alto verso il basso, molto più stringente rispetto a quello attuale, cogliendo altresì l'occasione per integrare in questo ciclo il processo di revisione della spesa. Oltretutto, molto spesso quando arrivano al momento di fare le proposte per le nuove previsioni, le amministrazioni si basano sul criterio della spesa storica e ci fanno proposte incrementali rispetto a quelle che erano le dotazioni di bilancio degli anni precedenti. A oggi, per la verità, non esiste alcun incentivo a operare diversamente.

Ovviamente, parlando di questo nuovo ciclo di programmazione, come si diceva, il tutto non può che partire dal DEF che, come sappiamo, viene presentato il 10 aprile. Tuttavia, in relazione agli obiettivi e alle indicazioni fornite dal DEF, riteniamo necessario, ai fini dell'attuazione della delega, che vengano definiti per ciascuna amministrazione degli obiettivi di spesa coerenti con i vincoli di bilancio che il DEF stesso ha individuato. Come sapete, infatti, nel DEF viene delineato tutto il percorso programmatico che il Governo si impegna a eseguire.

Questi obiettivi di spesa potrebbero, ad esempio, trovare una quantificazione e individuazione in un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che fissa per ciascun ministero questi obiettivi. Ovviamente, tutto questo dovrebbe essere fatto subito dopo la definizione del Documento di economia e finanza. Tali obiettivi sarebbero poi fissati tenendo conto della legislazione vigente e delle misure correttive che già al momento del DEF, o

comunque in prossimità di esso ovvero subito dopo, dovrebbero essere delineate almeno nella loro portata di carattere generale. Questi obiettivi di spesa potrebbero essere poi assunti come limiti, quei limiti cui fa peraltro riferimento la stessa delega contenuta all'articolo 40 della legge n. 196 del 2009.

Per obiettivi di spesa possiamo intendere sia obiettivi di risparmio, così come abbiamo operato negli ultimi anni con la legge di stabilità, nel senso che sono stati dati alle amministrazioni alcuni obiettivi di risparmio da conseguire, e le amministrazioni hanno fatto le loro proposte per conseguirli. In Canada avviene così: annualmente viene chiesto alle amministrazioni federali di individuare risorse, per esempio pari al 5 per cento delle loro spese di funzionamento e di investimento, da riallocare in altri interventi o da tagliare effettivamente. La prima ipotesi, quindi, è quella degli obiettivi di risparmio.

La seconda ipotesi è quella di assegnare ai ministeri dei limiti di *budget* coerenti con la legislazione vigente e riferiti soprattutto a quelle spese che hanno carattere di prevedibilità e che sono soggette a controllo diretto da parte delle amministrazioni. Sarebbero, quindi, escluse quelle che sono in parte soggette alle cosiddette variabili esogene. Questa è, in una certa misura, l'esperienza che stanno facendo i colleghi inglesi in questa materia, attraverso i cosiddetti *Departmental expenditure limits* (DEL), cioè limiti di spesa per ministero. Ovviamente, il fatto di assegnare un determinato *budget* favorisce una riconsiderazione complessiva delle priorità politiche che ciascun ministero dovrebbe perseguire, dal momento che l'indicazione di obiettivi di spesa, che siano in termini di risparmio ovvero di *budget*, induce sicuramente le amministrazioni a valutare fabbisogni necessari e priorità in presenza di un vincolo, dato in questo caso dal risparmio o dal limite, dal tetto di spesa.

In questo senso le amministrazioni centrali, una volta che avranno chiara la cornice da perseguire, potranno definire la propria programmazione finanziaria te-

nendo conto delle risorse a disposizione a legislazione vigente e dei miglioramenti di efficienza che potranno ottenere attraverso l'utilizzo delle risorse che hanno, nonché anche attraverso procedure amministrative ed eventuali proposte normative che potranno avanzare in sede di presentazione della nuova legge di bilancio, che vedrà accorpate, come abbiamo detto, stabilità e bilancio nelle due rispettive sezioni.

Questi obiettivi di spesa, però, non possono rimanere indicati senza che vi sia un monitoraggio dell'effettiva realizzazione degli obiettivi medesimi. Questo potrebbe avvenire, così come prevede la legge n. 196 del 2009, attraverso degli accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e gli altri ministeri, finalizzati a monitorare il raggiungimento di quegli obiettivi, a individuare dei parametri, degli indicatori, ovviamente sempre d'intesa con i vari ministeri, in maniera che anche il Parlamento possa effettivamente verificare la realizzazione degli obiettivi e delle politiche perseguite.

Ovviamente, deve essere indicato anche un termine per la predisposizione di questi accordi, che presumibilmente dovrebbe essere collocato a inizio anno, quindi ad esempio entro il mese di gennaio, tenendo conto dello sforzo che tutte le amministrazioni dovranno compiere per cercare di conseguirli e, ancor prima, di redigerli.

Per mantenere, però, l'efficacia di questi accordi, è necessario che i ministeri abbiano la certezza delle risorse. Molto spesso i ministeri si sono lamentati che in corso d'anno intervengono tagli anche lineari che riducono le dotazioni. Ovviamente, ciò non consente loro né di programmare né di raggiungere quegli obiettivi che magari in un primo momento in sede di previsione si erano dati.

Questo processo di revisione del ciclo della programmazione richiede un anticipo di tutti i tempi non solo nell'individuazione degli obiettivi, ma anche nella discussione con i ministeri per la preparazione delle proposte che dovranno essere inglobate nella nuova legge di bilancio. Di solito, nella situazione attuale i

ministeri per così dire « si svegliano » a settembre, perché magari Governo e Presidenza del Consiglio dei ministri pongono alcuni vincoli e obiettivi, o cercano in base agli obiettivi di risparmio di individuare norme che consentano di tagliare le loro spese. Qui si tratta, invece, di partire molto prima, di aprire delle fasi anche negoziali con gli stessi ministeri, in cui discutere nell'ambito del Governo le scelte e gli obiettivi individuati e, soprattutto, le modalità atte a raggiungerli. L'anticipazione dei tempi, quindi, rappresenta un aspetto importante.

La fissazione degli obiettivi è, a nostro avviso, quella che ci consente di istituzionalizzare questa revisione della spesa continua, che si rinnova ogni anno. Dare degli obiettivi da raggiungere — vedremo poi come potranno funzionare gli accordi triennali — consente di realizzare a pieno regime quella revisione della spesa continua di cui da più parti si parla. Questo discorso vale per quanto riguarda il ciclo della programmazione.

Passo velocemente — considerata l'ora, cercherò di essere breve — al tema concernente la struttura del bilancio. In realtà, il bilancio per missioni e programmi rispetto a quando è nato, nel 2008, presenta una serie di pecche e carenze. Non c'è dubbio. È molto sintetico, molto « alto ». Ci sono state lamentele da più parti sulla sua leggibilità. Allora, sfruttando quello che dice la delega contenuta nella legge n. 196 del 2009, la nostra idea è di introdurre un livello più « basso », un'articolazione dei programmi, le cosiddette « azioni », che possano far capire meglio le attività svolte dall'amministrazione nell'ambito di quel programma. Si dovrebbero pertanto individuare le azioni, ossia le destinazioni proprie della spesa, ma a un livello più « basso », ripeto, rispetto al programma.

Su questa strada abbiamo già lavorato e stiamo lavorando.

Nel 2013 abbiamo fatto alcune simulazioni, che stiamo aggiornando per quest'anno. Nel Rapporto sulla spesa, che spero uscirà a breve, sicuramente potranno essere forniti alcuni dettagli ulte-

riori come esercizio che stiamo facendo, anche se in maniera abbastanza veloce, sul 2015.

In questo senso l'introduzione delle azioni dovrebbe consentire più leggibilità. Su questo magari nel Rapporto potremmo fare anche un esempio di cosa siano le azioni, che ripeto abbiamo individuato d'intesa con i ministeri.

Il problema dell'introduzione delle azioni quale ulteriore elemento sottostante al programma pone, in realtà, una serie di altre rilevanti problematiche, così come dice la stessa delega: le azioni in tendenza, come prevede appunto la legge n. 196 del 2009, dovrebbero sostituire i capitoli, con una serie di conseguenze derivanti da tale sostituzione sia a livello gestionale, sia per quel concerne i sistemi informativi, non solo quello nostro ma anche quelli della Corte dei conti e della Banca d'Italia. Si tratta, quindi, di qualcosa che occorre valutare attentamente.

Lo stesso possibile superamento dei capitoli potrebbe comportare per noi una serie di conseguenze in materia di finanza pubblica per i raccordi che abbiamo tra bilancio e tesoreria, nell'ottica di una revisione anche del quadro del settore statale. Dico questo solo per enunciare velocemente le conseguenze che potrebbero derivare da tale operazione, pur sempre nell'ottica di dare più flessibilità alle amministrazioni. Le azioni, di fatto, saranno degli aggregati di capitoli.

Oggi abbiamo tanti capitoli. Per realizzare quella determinata azione occorre una serie di risorse? Si tratta, allora, di mettere insieme i capitoli, in qualche caso spacchettarli, ma aggregarli, in modo che si possa consentire un po' più di flessibilità, ovviamente cercando anche di rivedere la legislazione sottostante a quell'azione, con raggruppamenti omogenei anche sotto il profilo delle autorizzazioni di spesa che trattano lo stesso argomento.

Le azioni saranno poi affiancate ed incrociate con un piano dei conti integrato, che dovrebbe garantire la conservazione di tutte le informazioni di carattere economico sulla natura della spesa, quali ad esempio quella concernente il

personale, l'acquisto di beni e servizi, gli investimenti. L'incrocio tra azioni e piano dei conti è, quindi, l'elemento che oggi dovrebbe salvaguardare una serie di informazioni anche ai fini della redazione dei conti pubblici.

Per quanto riguarda il piano dei conti — riprenderò comunque dopo il discorso — sottolineo che esso è importante, anche perché col piano dei conti integrato cercheremo di avvicinare i principi della contabilità finanziaria tradizionale che tutti conoscete a quelli della contabilità economico-patrimoniale, uno degli altri punti fondamentali che prevede la delega di cui all'articolo 40 della legge n. 196 del 2009, attraverso l'affiancamento di una vera contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria. Ma su tale aspetto tornerò dopo.

Detto questo sulla struttura del bilancio, vengo ora alla questione del bilancio di cassa, ovvero al nuovo rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa. Anche il Ragioniere vi faceva prima cenno quando ha detto che la stessa legge n. 243 del 2012 prevede che il saldo netto da finanziare nella nuova legge di bilancio deve essere indicato anche in termini di cassa, prestando quindi un'attenzione particolare anche alla programmazione dei flussi finanziari.

Questo consente a tutti, Parlamento *in primis*, di avere una più immediata comprensione dell'azione pubblica dal punto di vista anche degli incassi e dei pagamenti, nonché una migliore gestione degli andamenti del fabbisogno e del debito pubblico, e quindi anche una regolazione di questi flussi.

In che modo pensiamo di rafforzare il bilancio di cassa? In diversi modi, innanzitutto attribuendo più responsabilità al dirigente che gestisce la spesa, il quale — come peraltro già è previsto a legislazione vigente, ma noi intendiamo istituzionalizzare tale passaggio nelle varie fasi del bilancio — dovrà predisporre un piano finanziario dei pagamenti, cioè un cronoprogramma dei pagamenti, che dovrà essere non dico vincolante, rigido, ma sicuramente dovrà sia essere redatto in sede di

previsione sia, soprattutto, aggiornato in sede di gestione. In sede di previsione, tale cronoprogramma dovrà soprattutto cercare di fare in modo che l'amministrazione chieda come stanziamento di competenza quello che effettivamente sarà il pagamento che dovrà poi effettuare.

Spesso, infatti, le amministrazioni ci chiedono tanti soldi in termini di competenza, impegnano le risorse ma poi queste rimangono lì, dopodiché quelle somme diventano residui passivi di bilancio, a volte residui passivi perenti, che vanno in perenzione. Abbiamo circa 80-90 miliardi di euro di residui passivi perenti e oltre 100 di residui passivi correnti iscritti in bilancio. Questo accade perché le amministrazioni non hanno ancora imparato a programmare il flusso.

Pensano più che altro a impegnare e a fare annunci sulle nuove spese da fare, ma poi purtroppo, anche per problemi legati alle procedure o alla tempistica delle gare, ad esempio per le spese in conto capitale, prima che si cominci a spendere, passano quattro anni tra l'impegno e il pagamento effettivo, tuttavia le somme vengono subito chieste quest'anno e si cominceranno a pagare tra quattro. Dobbiamo cominciare a cambiare questi concetti. Sicuramente, in tale contesto appare fondamentale il ruolo che può essere giocato dal citato cronoprogramma.

Allo stesso modo, fondamentale sarà cambiare il concetto di accertamento o impegno, soprattutto dell'impegno, avvicinandolo quanto più possibile al nuovo concetto di impegno già adottato dagli enti locali e territoriali nella loro riforma di bilancio. Non sarà proprio identico, perché il bilancio dello Stato è un po' diverso e non ha l'avanzo di amministrazione, quindi dovremo pensare a tutta una serie di *caveat*, ma la nostra idea è di avvicinare cassa e competenza. Le amministrazioni devono cominciare a programmare anche in termini di cassa, dopodiché mettiamo la competenza per quello che serve a pagare la cassa. Questo discorso vale per l'impegno.

Anche dal punto di vista dell'accertamento, l'idea è comunque quella di avvi-

cinare accertamento e riscossione. Già per molte entrate dello Stato è così. Non è così per i ruoli, per le somme iscritte a ruolo, per le quali esiste una differenza enorme tra cassa e competenza. La nostra idea è di cambiare la definizione di questo tipo di accertamento. Per citare un esempio, a fronte di 100 di competenza, io incasso 10 o 15. A fronte di questo sfasamento, cercheremo di definire delle norme volte a ricondurre cassa e competenza allo stesso importo, fermo restando che nelle scritture contabili i crediti vantati dallo Stato e accertati attraverso le cartelle iscritte a ruolo dovranno restare nelle nostre scritture contabili. In bilancio, però, verranno riportati dei dati che si avvicinano di più a quelli di cassa.

L'altro aspetto fondamentale, che riguarda il rafforzamento del ruolo di bilancio di cassa, è quello del superamento delle gestioni contabili che operano in tesoreria. Come diceva il Ragioniere Franco, più di 60 miliardi di euro oggi sono gestiti fuori bilancio in tesoreria. Ci sono varie norme, su cui non mi dilungo.

La nostra idea è certamente quella di cominciare a sopprimere, o comunque a superare in un arco di tempo ragionevole, da uno a tre anni, le contabilità speciali intestate ai ministeri, che gestiscono su contabilità speciali una serie di risorse, soprattutto quelle relative ai Corpi di polizia, alle Forze armate, ai beni culturali e così via. Fuori bilancio girano tanti altri fondi. Non faccio l'elenco, ma basti pensare ai commissari straordinari della Protezione civile. Ce ne sono tantissimi. Ritengo che quelli debbano continuare ad essere gestiti in quella maniera. L'idea è di ricondurre a bilancio tutto ciò che è possibile e che oggi viene gestito fuori bilancio, per dare più trasparenza e più rafforzamento al bilancio stesso.

In questo senso, sempre parlando di cassa, le amministrazioni dovranno imparare a usare quella flessibilità che hanno. Già oggi loro potrebbero fare, in relazione al programma di pagamenti che prevedono, delle rimodulazioni orizzontali, nell'arco del triennio o anche oltre, che consentano loro di adeguare la compe-

tenza alla cassa. Potrebbero, in funzione dei pagamenti che dovranno fare, spalmare diversamente la competenza, magari allo stato raggruppata tutta in un anno. È un grosso lavoro che dobbiamo fare, ma di questo siamo abbastanza convinti.

Concludo parlando della flessibilità di bilancio in fase sia previsionale sia gestionale. Nella fase previsionale, oggi con la legge di bilancio e di assestamento, attraverso una serie di deroghe temporanee, riusciamo a spostare risorse anche di fattore legislativo tra missioni diverse, quindi tra programmi diversi. In realtà, la legge n. 196 del 2009, come principio generale, non lo consentirebbe, in quanto al riguardo c'è un divieto esplicito.

Noi saremmo orientati a prevedere la possibilità che il ministero, ovviamente in sede di discussione della legge di bilancio, che da questo punto di vista ha anche cambiato natura, proponga di rimodulare verticalmente, con variazioni compensative, magari tra autorizzazioni di spesa appartenenti a programmi diversi, a missioni di spesa diverse. Questa è un'idea che dovremmo a mio avviso portare avanti, soprattutto nell'ottica degli obiettivi di spesa. Nel momento in cui diamo un *budget* o un obiettivo di risparmio, dobbiamo anche concedere un po' più di flessibilità ai ministeri.

In relazione alla flessibilità gestionale, l'idea generale è quella, nell'ottica che dicevo di una maggiore responsabilità da riconoscere in capo ai dirigenti che si occupano della spesa, di delegare quanto più possibile alcune operazioni di spostamento di risorse, attribuendo non più al Ministero dell'economia e delle finanze ma quanto più possibile ai ministeri competenti alcune variazioni di bilancio e alcune rimodulazioni. Sebbene sulla base di un nostro assenso informale, potrebbero tuttavia essere i ministeri competenti ad occuparsene direttamente. Sono i ministeri stessi, infatti, a lamentarsi che facciamo tagli nelle assegnazioni di fondi, ma non sempre dipende da noi, bensì da tanti fattori.

Laddove riusciremo a farlo, vogliamo farlo: ci fidiamo della loro possibilità di

operare anche da soli, ovviamente previo un nostro via libera informale attraverso, ad esempio il nostro ufficio centrale. Questo dovrebbe consentire una maggiore velocità nella gestione delle risorse. In questo senso vorremmo accelerare e potenziare questo loro ruolo, implementando appunto la flessibilità. La proposta che faremmo, quindi, è questa.

Nella stessa logica della flessibilità rientra la possibilità di accorpare i cosiddetti fondi di riserva per le spese impreviste e obbligatorie oggi presenti nel bilancio, in un unico fondo sempre di riserva, che non può essere utilizzato a copertura di nuove leggi ma solo per la gestione, parametrato magari a una certa percentuale di spese finali. In molti altri Paesi questo accade e serve per le spese imprevedibili che accadono in corso d'anno a cui magari le amministrazioni devono far fronte.

Allo stesso modo, bisognerebbe provare a istituzionalizzare e a mettere già in bilancio a inizio anno tutte le entrate di scopo, come le chiamiamo, cioè finalizzate al finanziamento di alcune attività specifiche di alcuni ministeri, come la Motorizzazione, i Vigili del fuoco o alcuni Corpi di polizia, che si finanziano attraverso convenzioni. Come dicevo, la logica è quella di delegare a loro quanto più è possibile.

Detto questo, concludo osservando che questa rappresenta sicuramente una grande occasione per riuscire a mettere a sistema tutti questi elementi. Non a caso, abbiamo cercato col Ragioniere Franco di dare un carattere unitario a questa presentazione, nel tentativo di collegare tutti gli aspetti coinvolti, dalla legge n. 243 del 2012 all'attuazione delle deleghe. Certo è che la nostra idea è quella, nel momento in cui si presenteranno le deleghe, come nell'ipotesi di un'eventuale legge attuativa della legge n. 243, di novellare la legge n. 196. Anziché scrivere nuove norme, sarebbe più logico, in modo da avere un testo unico leggibile, novellare la legge n. 196 nei punti in cui è necessario intervenire, fermo restando che probabilmente, in funzione di come andranno le cose, sarà prudente prevedere la possibi-

lità di emanare decreti correttivi per correggere qualche innovazione, in relazione all'effettivo svolgimento della sua attuazione.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DELLA V COMMISSIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
FRANCESCO BOCCIA

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Franco e il dottor Mazzotta.

Do ora la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

ROCCO PALESE. Ringrazio per la relazione molto articolata. Anche se è stata svolta in maniera sintetica, abbiamo il contributo scritto del Ragioniere generale dello Stato e del dottor Mazzotta. Come componente della Commissione bilancio ringrazio, perché l'interfaccia principale della nostra Commissione è, sostanzialmente, la Ragioneria generale dello Stato.

Non mi dilungherò molto sulle cose che sono state già ampiamente e in maniera articolata dette dalla Ragioneria generale dello Stato in riferimento al miglioramento della tempistica, soprattutto per cercare quanto più possibile di rendere compatibile con le scelte temporali un migliore utilizzo degli strumenti contabili, sia quelli relativi alla previsione, ma soprattutto con riferimento a quello che è stato accennato sull'assestamento. Un po' dappertutto nelle regioni le scadenze sono 30 aprile e 30 giugno, la prima per la rendicontazione, la seconda per l'assestamento. Grosso modo si potrebbero mutare queste scadenze.

Ritengo anche che sia essenziale cercare di mettere a punto la situazione in riferimento alla trasparenza e a una maggiore leggibilità. Ritengo che più forte è la leggibilità, la trasparenza degli strumenti contabili, meno sarà vista come controparte la Ragioneria generale dello Stato. Perché il punto è questo: viene continuamente vista come controparte, così come gli assessori regionali al bilancio sono visti

come controparte da tutto il resto del sistema. Secondo me, invece, dovrebbe essere vista come una ricchezza al fine di evitare una serie di situazioni.

I temi affrontati, presidente, sono tanti. Sarebbe utile che programmassimo un ulteriore approfondimento con la Ragioneria generale dello Stato, per affrontarli tutti in una volta in maniera sintetica. Qui sono stati determinati alcuni obiettivi: sulla situazione generale ci siamo, ma secondo me molte cose vanno riviste nel contesto della pratica. Penso, ad esempio, alla revisione e al controllo degli aspetti della *spending review* che già ci sono, non a quelli che verranno introdotti in futuro.

Cito come esempio classico quanto è stato previsto per uscire dall'infrazione per debito eccessivo con l'Unione europea, dal Governo Monti e dai successivi. Si pensi all'attuazione del decreto-legge n. 95 del 2012 del Governo Monti e a tante altre misure, con riferimento soprattutto al personale, o alla riforma delle province, che doveva realizzare un miliardo di euro di risparmio e, invece, ahimè, se continua ad andare avanti — altro che risparmio — secondo me stanno aumentando i danni in maniera spaventosa. Questi controlli vanno fatti, così come si fanno per le norme di principio di coordinamento di finanza pubblica nei confronti degli enti territoriali, le regioni in particolare.

Si faceva cenno poco fa al monitoraggio, che sicuramente è essenziale, ma solo, Ragioniere generale, se è finalizzato ad applicare eventuali sanzioni. Diversamente, se facciamo continuamente monitoraggi, addio. Facciamo come nel caso del patto di stabilità, istituito nel 1998 perché lo scoprimmo nel 2008? Non parlo del livello centrale, ma di quello periferico. Venivano presi in giro tutti quelli che cercavano di adeguarsi al patto e di rispettarlo, mentre la stragrande maggioranza se ne è disinteressata completamente. Lo scoprono nel 2008, quando sono state istituite le sanzioni. Allora è diventato famoso il patto di stabilità. Prima era un illustre sconosciuto.

Allo stesso modo, sul problema della contabilità economico-patrimoniale, biso-

gna fare attenzione: l'importante è che non sia come quello dei bilanci delle ASL. O va fatto veramente nel modo cui il dottor Mazzotta faceva cenno, ma sarebbe un problema se fosse mutuato quel sistema.

Relativamente al tema correlato della revisione, si vuole veramente una svolta? È compatibile che in un contesto in cui è l'interfaccia principale con l'Unione europea per la moneta unica, per il Fondo monetario — non ripeto le cose che sono patrimonio ormai di tutti —, la struttura della Ragioneria generale dello Stato ogni volta sia messa in discussione? La passiamo alla Presidenza del Consiglio, cerchiamo questo o altro referente? O ne viene riconosciuto e rafforzato il ruolo o si pensa a un'alternativa.

Abbiamo creato l'Agenzia delle entrate dandole dei poteri, Equitalia dandole dei poteri: o riconosciamo la Ragioneria generale dello Stato per quello che serve e per quello che è o la trasformiamo in « Agenzia delle uscite », conferendole gli stessi poteri riconosciuti all'Agenzia delle entrate e ad altri enti, poi vedremo se le cose debbono andare in una certa maniera o se vogliamo continuare solamente a scaricare responsabilità o competenze.

Quanto all'armonizzazione, è un'assurdità per esempio che tutta la finanza locale sia presso un altro ministero. È un'anomalia assoluta che crea un disordine per la competenza, per la cassa, un disordine spaventoso non solo dal punto di vista della trasparenza, della contabilità, di far comprendere la situazione ai mercati e all'Europa, ma soprattutto comporta una notevole perdita di tempo. Quante risorse ed energie vengono sprecate?

Secondo me, è necessaria una revisione seria, che possa veramente far raggiungere gli obiettivi a cui si faceva riferimento, riuscendo ad avere una struttura analitica e articolata dal punto di vista della trasparenza e della conoscenza, e snella dal punto di vista della gestione, così come è stata disegnata poco fa dal dottor Mazzotta.

Non c'è dubbio che si tratti di quanto di meglio potremmo cercare di realizzare:

l'allineamento della competenza con la cassa, l'eliminazione dei residui, l'idea felice di creare un fondo nella flessibilità, che serva per dare agibilità rispetto al fondo di riserva, cercando di alimentarlo e di tenerlo, soprattutto relativamente alla situazione della cassa, e poi l'idea di trasferire a cascata sugli enti territoriali questo tipo di impostazione e di esperienza. Il monitoraggio dei flussi col sistema SIOPE c'è, sono certamente situazioni già acquisite, ma sarebbe veramente importante soprattutto dare indirizzi, in particolare alle regioni.

Cito le regioni perché conoscete molto meglio di me due problemi grossi: i bilanci delle ASL, che in finanza pubblica sono 110 miliardi di euro all'anno, e tutto il disordine sulle addizionali, un disallineamento incredibile. Non si riesce più a comprendere veramente all'interno del bilancio delle regioni che cosa accada.

Un altro argomento riguarda il livello centrale, ma soprattutto quello periferico, comprendendo in questo caso anche l'enorme situazione di difficoltà che negli ultimi tempi riguarda i comuni, e cioè i debiti fuori bilancio. Questo è dovuto a una situazione di sistema. Personalmente, non ho mai condiviso l'eliminazione *tout court* del controllo preventivo sugli atti della pubblica amministrazione. Non mi riferisco in particolare alla legittimità o ad altro, tanto meno ero innamorato dei controlli che c'erano precedentemente e che già non funzionavano. Eliminarli completamente, però, soprattutto quelli che riguardano la spesa, è stata un'imprudenza, con i risultati che sono davanti agli occhi di tutti. Ciò che era e continua a essere secondo me un valore, quello del decentramento della responsabilità, dell'autonomia e simili, è stato recepito come anarchia: mille centri di spesa, fuori controllo tutti.

Ripeto sempre e dico anche in questa sede che l'unico federalismo andato in vigore è stato solo quello della corruzione e basta. Mi fermo qui.

PAOLO GUERRIERI PALEOTTI. Ringrazio anch'io il Ragioniere generale

Franco e il dottor Mazzotta per questa presentazione e per il documento molto ampio, che adesso vedremo con più attenzione.

Vorrei rivolgere alcune domande innanzitutto sul modo di rivedere i tempi di presentazione dei documenti di bilancio. Mi sembra che, almeno anche dalle altre audizioni, ci sia stato un parere unanime sul fatto che le attuali scadenze sono incongruenti o poco efficienti. C'è unanimità nella volontà di modificarle, ma proprio in relazione a queste modifiche, almeno dalle audizioni precedenti, sono venute in realtà indicazioni in qualche modo in favore di un'opzione che, da quello che leggo, voi vedete invece con più dubbi e criticità, cioè l'opzione di raggruppare la presentazione a inizio ottobre della Nota di aggiornamento e del disegno di legge di bilancio. Questa proposta è venuta espressamente dall'Ufficio parlamentare di bilancio, per una serie di considerazioni. L'ISTAT ha escluso la possibilità di anticipare e ha spiegato, più che altro, le difficoltà nel reperimento delle informazioni di cui abbisogna.

Si potrebbe considerare questa un'opzione? In realtà, questa possibilità non necessariamente farebbe venire meno, come scrivete, la separazione tra fasi strategiche. Si tratterebbe di definire i due momenti in cui verrebbero presi in esame i documenti. Allo stesso tempo, rafforzerebbe la possibilità di essere in tempo per la presentazione alle istituzioni europee. Vorrei qualche considerazione maggiore, anche alla luce del fatto che, invece, su questo accorpamento si sono maggiormente concentrate le preferenze sinora rivelate.

Vorrei anche capire meglio il tema della revisione del ciclo di programmazione finanziaria. Mi sembra che si riscontrino, ed è assolutamente condivisibile, come oggi in realtà questa logica *top-down* sia a dir poco di difficile realizzazione e implementazione, e quindi ci sia una « frammentazione » nella decisione di allocazione. Condivido pienamente un discorso che riporti a una maggiore centra-

lizzazione e a una capacità di allocazione e decisione dei *budget* di spesa, delle grandi voci.

Vorrei, però, capire meglio perché nell'attuale configurazione abbiamo questa frammentazione nella decisione allocativa, ma poi una forte concentrazione nel monitoraggio dell'esecuzione di queste spese, che poi è in capo al Ministero dell'economia e delle finanze. Voi proponete di modificare e rafforzare a monte questa capacità, ma lasciando poi nella fase di esecuzione questa forte centralizzazione o pensate anche ad aumentare nella fase di esecuzione un decentramento e una maggiore flessibilità, una volta allocato il *budget*, nella gestione dello stesso? Sono due modi diversi.

In un'ipotesi ci sarebbe un rafforzamento della concentrazione, ma poi rimarrebbe forte anche la concentrazione nel monitoraggio dell'esecuzione; nell'altra, invece, si potrebbe rivedere, una volta rafforzata questa concentrazione nell'allocazione, il fatto di lasciare una maggiore flessibilità ai vari ministeri nell'utilizzazione del *budget* stabilito. Naturalmente, questo significherebbe rivedere anche il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze. Nella vostra visione, verso quale modello pensate sia utile muoversi?

Infine, non ho capito molto bene questo ruolo delle azioni, questo modo di rivedere il ruolo dei capitoli e sostituirlo in parte con questo delle azioni. Questo dovrebbe dare maggiore flessibilità, in questo caso, all'unità di spesa, e quindi anche a valle? Allo stesso tempo, quindi, potrebbe aumentare anche la capacità di valutazione delle *performance* o modi di utilizzo di queste risorse? Se così fosse, questa potrebbe essere effettivamente un'innovazione assai interessante.

Non so se questo si possa mettere a fuoco meglio. Naturalmente, penso che siano cose ancora allo studio adesso, ma in una sorta di schema concettuale si potrebbe capire meglio. Così mi risulta poco chiaro: sostituzione dei capitoli con le azioni, ma poi non si capisce come questo si potrebbe tradurre dal punto di vista del

monitoraggio dell'esecuzione di un certo ammontare di risorse da spendere e modalità di questa spesa.

PRESIDENTE. Aggiungo io un paio di osservazioni facendo mia la riflessione di Guerrieri Paleotti sul riallineamento. Mi pare di aver colto dei temi, ma chiedo al Ragioniere generale dello Stato e al dottor Mazzotta di specificare meglio il riallineamento tra le competenze delle amministrazioni e i programmi. Questa mattina il professor Pisauro ha preso in prestito il modello inglese per ricordarci la distinzione tra le competenze delle amministrazioni e i programmi allineati per rispettare nel miglior modo possibile i limiti di spesa connessi alla *spending review*.

Per evitare che la nostra *spending* sia sempre un sogno che non riusciamo mai a realizzare e che tutto si trasformi in tagli lineari che durante l'anno, in condizione di emergenza, applichiamo, vorrei una parola in più sulle azioni. Mi pare di capire che il tentativo sia quello, attraverso le azioni, di entrare in una specificità maggiore che consenta alle competenze delle amministrazioni di essere completamente riallineate rispetto agli obiettivi.

Condivido pienamente l'avvicinamento il più possibile tra cassa e competenza e la necessità di ricondurle a dati simili, soprattutto nell'anno. Trovo oggettivamente il dato dei residui passivi perenti una spia davvero da allarme rosso. Oltre 80 miliardi di euro di residui passivi sono il segno di un sistema che non funziona più e va completamente cambiato. Allo stesso modo, trovo i 60 miliardi di euro di gestione fuori bilancio sproporzionati e oggetto — lo dico ai colleghi per quando affronteremo la riforma — di un intervento assolutamente necessario.

Due domande operative sono legate alle istanze che arrivano dalle due Commissioni bilancio di Camera e Senato e vi chiedo una risposta chiara.

Abbiamo avanzato una proposta anche in sede legislativa per evitare che siano utilizzate a copertura di leggi di spesa le risorse dell'otto per mille, che rappresen-

tano scelte dei cittadini. Più volte nel confronto con gli ultimi Governi che si sono succeduti c'è stato un impegno, un'assunzione di responsabilità al riguardo. Iniziò Monti, ha continuato Letta, abbiamo proseguito con questo. Ora c'è all'esame della Commissione bilancio della Camera una modifica alla legge di contabilità pubblica e serve un vostro parere finale per completare questo lavoro. Penso che sia utile tagliarci i ponti alle spalle per essere tutti coerenti e corretti rispetto a decisioni assunte liberamente dai cittadini, per consentire che quelle risorse non siano più utilizzate come coperture, andando in altre direzioni.

Vengo ora a un tema molto operativo. Ci sono molte opere, piccole e piccolissime, decise dai comuni sulla base di vecchi atti di indirizzo del Parlamento, la cui destinazione è stata modificata negli anni. Ci ritroviamo decine, se non centinaia, di richieste di modifiche di quegli atti di indirizzo: vorrei sapere se secondo voi è necessaria una norma, magari di indirizzo, o se basta un atto di indirizzo delle due Commissioni di Camera e Senato. Mi riferisco a quelle che un tempo si chiamavano leggi mancia, come è noto. Questa legislatura non ha mai deliberato leggi di tale natura, né la scorsa dal 2012 in poi, ma c'è un numero infinito di piccole opere che sono state realizzate o sono in corso di realizzazione, ed è necessario un atto di indirizzo. A questo punto, anche per chiudere quei capitoli passati, vorrei sapere se secondo voi è necessario un semplice indirizzo delle Commissioni bilancio, lo faremo per chiudere quella stagione; se serve una norma, con i gruppi parlamentari d'accordo, lo faremo con la prossima legge di stabilità. Vorremmo il vostro punto di vista anche su questo.

Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

DANIELE FRANCO, *Ragioniere generale dello Stato*. Darò una prima risposta e poi passerò di nuovo la parola al dottor Mazzotta.

Onorevole Palese, credo che siamo d'accordo su molti punti, innanzitutto sul

fatto di effettuare altri incontri. Ovviamente, siamo assolutamente disponibili. Gli incontri possono essere formali, come questo, ma è forse anche più efficace avere incontri più informali su temi specifici. Abbiamo lasciato fuori tutta la questione della finanza decentrata, che lei ha toccato invece a più riprese.

Sull'invito alla leggibilità dei documenti siamo assolutamente d'accordo. Anche su questo, che è un percorso che vorremmo fare, qualsiasi suggerimento o indicazione che ci venga è assolutamente benvenuto.

Quanto al tema del monitoraggio, sì, servono le sanzioni.

Su cosa debba essere la Ragioneria non tocca certamente alla Ragioneria medesima fare commenti.

Come dicevo, senatore Guerrieri Paleotti, non credo che sulla questione dei tempi ci siano soluzioni ottimali sotto tutti i profili. Vari Paesi hanno soluzioni diverse, che tengono conto un po' di quanto è stato fatto in passato, un po' di specificità nazionali. Vedo due punti contro un'unificazione all'inizio di ottobre. Ripeto che ci sono anche punti favorevoli di semplificazione, ma contro vedrei due punti: tradizionalmente, abbiamo un assetto che separa il momento in cui si fissa l'obiettivo per il saldo, da quello in cui poi si entra nel merito delle singole voci di entrata e spesa.

Questa separazione poi in qualche modo lega le mani alla persona stessa che ha deciso il saldo. Questa è una decisione che è stata presa forse molti anni fa, quando c'erano i DPEF. Si tratta di valutare se sia bene mantenere o meno questa situazione. Io credo che sia bene avere una separazione tra il momento in cui si enuncia l'ammontare dell'obiettivo per l'indebitamento netto e la fase in cui ci si arriva, specificando i singoli interventi. Ovviamente, possono esserci opinioni diverse.

Una seconda questione è che la Nota di aggiornamento del DEF è tecnicamente complessa e la parte macro interagisce con la parte di finanza pubblica perché le due parti devono essere coerenti. Il fatto di definire prima gli obiettivi e avere un

quadro non solo tendenziale, macro e di finanza pubblica, ma anche un quadro di finanza pubblica programmatico, ancorché non definito in tutti i dettagli — il grosso esce definito con la Nota di aggiornamento — fa sì che si possa ricavarne un quadro macroeconomico coerente.

Se aspetto l'ultimo minuto per definire l'obiettivo di finanza pubblica, per grandi linee, ma anche ovviamente i dettagli, e a quel punto devo valutarne le implicazioni macroeconomiche, ho bisogno di tempo. Tutto si regge, come dicevo, se il Governo anticipa molto. Ora questo processo tecnico si svolge nell'arco più o meno di tutto il mese di settembre e alla fine per la produzione del documento a Bruxelles vi è un ultimo aggiornamento, ma sarà un processo più diluito. Se dicessimo che tutto viene fissato al 1° ottobre, occorrerebbe definire la manovra verso il 20-25 settembre, poi daccapo incontreremmo il problema di possibile incoerenza con i dati ISTAT.

Questo per dire che tutto si può fare, ma che ci sono i pro e i contro. Tenderei a preferire la soluzione a due stadi, fermo restando che ci sono pro e contro. Vedo molto, però, il nostro problema tecnico, all'interno del Tesoro, di gestione di una finanza pubblica molto complicata e di un quadro macroeconomico molto complicato, che deve essere coerente nell'interazione.

Direi che sugli altri punti può forse rispondere meglio il dottor Mazzotta.

BIAGIO MAZZOTTA, *ispettore generale capo IGB*. La domanda dell'onorevole Palese e del presidente Boccia su competenze e programmi era sostanzialmente la stessa. Nell'ambito del processo di revisione della struttura per missioni e programmi una delle nostre idee era quella di provare a ridefinire in maniera migliore i programmi e le missioni in funzione delle competenze vere, quindi riallocando presso i ministeri competenti alcuni programmi che oggi inopportunitamente sono in altri.

Parliamoci chiaro: il grosso dei programmi sta sul Ministero dell'economia e delle finanze. Noi abbiamo tanti programmi condivisi con altri ministeri. Oggi li abbiamo perché la legge dell'epoca dice che il fondo è iscritto presso il Ministero dell'economia e delle finanze, quindi comunque per riuscire a spostare gli stanziamenti devo farlo con una norma. A parte questo, la nostra logica è proprio rivolta a questa situazione, fermo restando che per alcuni fondi, come i contratti di programma e di servizio delle grandi imprese pubbliche, il nostro nulla osta è sul lato finanziario ovviamente. Nel merito entra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel caso dell'ENAV o il Ministero dello sviluppo economico nel caso delle Poste. Detto questo, la risposta è assolutamente sì. L'idea è quella di provare a ricondurre i programmi lì dove sono le competenze.

Quanto alla domanda del senatore Guerrieri Paleotti sul processo *top-down*, sicuramente fino a oggi stiamo continuando a lavorare *bottom-up*: le amministrazioni presentano le loro proposte partendo dai capitoli di bilancio, e questo a nostro avviso « aiuta » a fare richieste sempre aggiuntive rispetto alla dotazione per perseguire i propri obiettivi.

Qui bisogna cambiare un po' l'ottica. In realtà, qui il processo di revisione della spesa è dato dagli obiettivi di spesa, cioè o dal tetto, per alcune tipologie di spese, o dal risparmio che qualcuno deve fare. Forse partendo da quello magari l'amministrazione potrà ragionare in maniera diversa e magari sarà costretta a fare delle scelte sulle priorità, cosa che oggi non fa perché, siccome è tutto prioritario, ci chiedono soldi in più per qualsiasi cosa, che molto spesso non diamo. Qualche volta, compatibilmente con i saldi, riusciamo a fare qualcosa, ma col bilancio formale oggi non si fa chissà cosa.

L'idea è quella di cambiare il processo, partire dall'alto, provare a mettere questi paletti. Alcune esperienze in altri Paesi hanno funzionato. Ovviamente, ci sono i pro e i contro, ma questo fa sì che si

conceda un po' più di flessibilità all'amministrazione nel disporre direttamente alcuni spostamenti di risorse. Non viene assolutamente meno il nostro controllo. Lungi da pensarlo; almeno questa è l'opinione di Biagio Mazzotta, poi il Ragioniere generale può pensarla diversamente.

Come diceva l'onorevole Palese, il problema del controllo preventivo che sparisce crea a volte qualche problema. Lo vediamo con le contabilità speciali, perché controlliamo solo *ex post* quelle gestioni dei fondi. Quello non è tempo reale, quindi non controlliamo tutto in quei casi. Non è detto poi che funzioni male. Questo è il nostro punto di vista. In questo senso, servirebbero maggiore flessibilità e responsabilità.

Oltretutto, ripeto che le amministrazioni si lamentano tanto che a volte non hanno la cassa: lo facciano da soli, non c'è bisogno che lo facciamo noi. Magari supervisioniamo, ma lo facciano loro. A volte hanno molta fantasia nello spostare risorse, magari prendendole dagli stipendi per metterle sul funzionamento. Era questo il senso.

Allo stesso modo, avevamo immaginato il ruolo delle azioni in modo da dare maggiore trasparenza. Oggi il bilancio della giustizia è una pagina: sfido chiunque a capire che cosa fa la giustizia da quella pagina. La nostra idea era quella di far capire meglio che cosa si fa con quei soldi. Ed è importante questo anche ai fini dell'individuazione degli obiettivi e degli indicatori di *performance*, perché sono aspetti collegati. Il programma deve essere collegato all'obiettivo, all'indicatore. Su questo stiamo avendo contatti con la funzione pubblica per cercare un sistema migliore rispetto a quello che abbiamo oggi, ma ci vuole tempo. Forse, però, questo potrà aiutare ancora un po' di più. Gli indicatori sono importanti.

Allo stesso modo, il Parlamento dovrebbe, a mio avviso personale, riprendere un po' in mano la discussione sul consuntivo, oggi un po' tralasciata considerandola

una gestione chiusa. Sarebbe utile capire che cosa si è fatto, che cosa si è realizzato, che effetti ha avuto un intervento. Questa è una parte importante.

Per rispondere alla domanda del presidente, se non ricordo male, riguardo alla copertura sull'otto per mille, la richiesta ha una sua logica. Siccome bisognerà presentare un disegno di legge di modifica della legge n. 196 del 2009, si potrebbe abbinare a quest'ultimo disegno di legge la proposta menzionata relativa all'utilizzo delle risorse dell'otto per mille. Potrebbe essere un'indicazione: tra le modalità di copertura delle leggi di spesa non è possibile utilizzare quei capitoli il cui stanziamento è stato scelto dal contribuente nell'ambito delle sue prerogative espresse con la dichiarazione dei redditi. Personalmente, non ho problemi. Non so se ne abbia il Ragioniere. Io non ho nessun tipo di preclusione.

Quanto al discorso delle piccole opere, in via amministrativa possiamo approfondirlo. Non so se vuole intervenire il collega Bilardo, perché è lui che segue, per quanto riguarda noi, questo problema.

SALVATORE BILARDO, *ispettore generale capo IGEPA*. Per capire anche meglio la domanda: a noi risulta che per le piccole opere tutto quello che c'era da destinare con le risoluzioni parlamentari è stato destinato. Restano delle code per quei comuni, comunque un numero abbastanza limitato, che chiedono, rispetto alla finalità originaria individuata dalla risoluzione parlamentare, se possono cambiare destinazione alle risorse.

Ovviamente, come Ragioneria generale dello Stato, dato che il decreto del Ministro di fatto non ha nessun potere discrezionale, ma recepisce integralmente le decisioni contenute nelle risoluzioni parlamentari, rispondiamo dicendo che devono chiedere alla Commissione una diversa destinazione, ma non ci sembrano casi numerosissimi. Sono numeri abbastanza limitati. Di nuovo non ce n'è nulla da

destinare. Su tutto il vecchio abbiamo incentivato tutto il sistema dei controlli con le Ragionerie territoriali e le prefetture, per cui il fenomeno dovrebbe riguardare pochi casi.

Dato che è la fonte iniziale a indicarci la finalità, ovviamente ci rimettiamo alla nuova destinazione da parte della legislazione. Se necessita o meno un intervento legislativo, possiamo approfondirlo, ma nella nostra idea c'è che, se la legislazione iniziale ha dato quella finalità, la stessa legislazione ne autorizza un'altra, ed è poi il decreto ministeriale che recepisce quelle decisioni. Ripeto, però, che se dal punto di vista giuridico si ritiene che debba essere la fonte legislativa, non abbiamo nulla in contrario, anzi, ma non vediamo l'entità del fenomeno. Sono casi rari, non frequentissimi. Potrei citarli nell'ordine della decina, non di più.

ROCCO PALESE. Va fatto un approfondimento ulteriore. La situazione è controversa. C'è chi dice che occorre per forza un piccolo intervento legislativo, che si potrebbe fare in qualsiasi prossimo provvedimento che esamineremo, come il decreto-legge n. 78 del 2015, in materia di enti territoriali, che è in fase avanzata al Senato; altrimenti dovremo vederci prossimamente.

PRESIDENTE. Serve un'altra risoluzione parlamentare.

ROCCO PALESE. La situazione deriva da una gestione cattiva o approssimativa. Le leggi mancia prevedevano interventi a casaccio, e chiaramente qualcosa coglievano. A volte si trattava di interventi su terreni non edificabili, o non di proprietà del comune: ne hanno fatte di tutti i colori. Bisogna cercare di aggiustare questa situazione.

PRESIDENTE. A volte sono cambiate le amministrazioni.

ROCCO PALESE. Anche questo: è cambiata l'amministrazione e ha deciso di fare cose diverse. È vero.

PRESIDENTE. Proviamo a fare un'altra risoluzione parlamentare, poi ci sarà bisogno di un altro decreto del Ministro.

Ringrazio i nostri ospiti, anche per la documentazione che ci hanno messo a disposizione, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 3*), e auguro loro buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 13.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
il 14 ottobre 2015.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1



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

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

14 luglio 2015

PAGINA BIANCA

1. Calendario e contenuto dei documenti di bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ Per i dettagli si veda l'appendice 1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Processo di formazione e struttura del bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2. *La copertura del nuovo bilancio*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Il corredo informativo del bilancio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

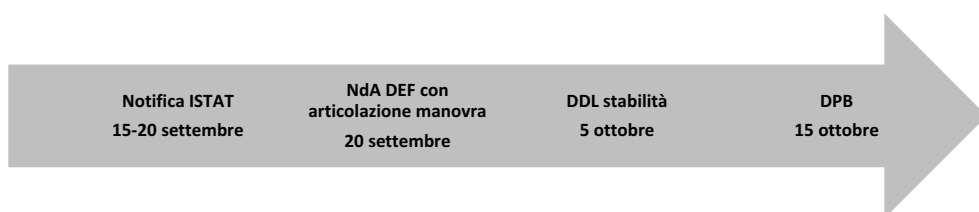
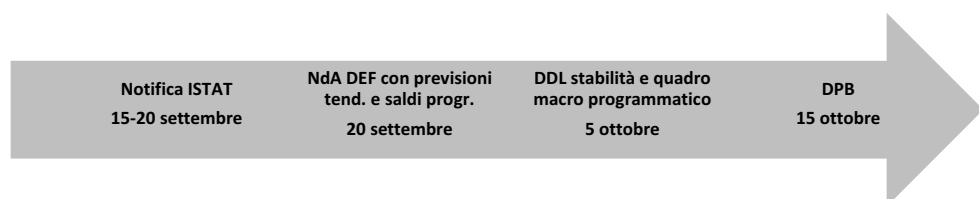
Fig. 1**Fig. 2****Fig. 3****Fig. 4**

Fig. 5

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

Tab. 1

LA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

segue Tavola 1.6 - Stanziamenti iniziali di competenza per Missione e natura dell'autorizzazione della spesa.

Anni 2009-2015. Milioni di euro e incidenza percentuale.

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

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

APPENDICE 1**Tempistica, contenuto e valutazione dei documenti programmatici di bilancio in Germania, Francia e Spagna****Germania**Programma di stabilità*Tempistica*

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

Contenuto

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

Ruolo dell'istituzione indipendente⁶

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

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

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

Sessione di bilancio

Tempistica e contenuto

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

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

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

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

Ruolo dell'organismo indipendente

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

FranciaProgramma di stabilità*Tempistica*

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

Contenuto

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

Ruolo dell'organismo indipendente⁹

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

Sessione di bilancio*Tempistica*

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

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

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

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

Contenuto

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

Ruolo dell'organismo indipendente

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

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

Spagna

Programma di stabilità

Tempistica

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

Contenuto

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

Ruolo dell'organismo indipendente¹⁰

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

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

Sessione di bilancio*Tempistica e contenuto*

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

Ruolo dell'organismo indipendente

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

APPENDICE 2

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 62 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/607/1

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDA ILLUSTRATIVA PROGRAMMA				
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)				
PROGRAMMA				
1.2 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)				
		2015	2016	2017
Unità di Voto 1.2	RS	426.949.802	<<	<<
	CP	1.115.920.322	998.695.699	1.327.420.241
	CS	1.134.517.301	998.695.699	1.327.420.241
TITOLO I - SPESE CORRENTI	RS	193.052	<<	<<
	CP	24.879.202	25.294.976	25.190.621
	CS	24.879.202	25.294.976	25.190.621
FUNZIONAMENTO	RS	193.052	<<	<<
	CP	24.879.202	25.294.976	25.190.621
	CS	24.879.202	25.294.976	25.190.621
di cui: Personale	CP	13.286.371	13.275.576	13.166.068
Spese non rimodulabili	CP	13.292.000	13.281.240	13.171.733
ONERE INDEROGABILE	CP	13.292.000	13.281.240	13.171.733
Spese rimodulabili	CP	11.587.202	12.013.736	12.018.888
FABBISOGNO	CP	9.909.487	10.041.438	10.023.741
FATTORE LEGISLATIVO	CP	1.677.715	1.972.298	1.995.147
LF n. 296 del 2006 a. 1 c. 921 p. A CENTRO ELABORAZIONE DATI DEL DIPARTIMENTO TRASPORTI TERRESTRI	CP	1.677.715	1.972.298	1.995.147
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	RS	426.756.750	<<	<<
	CP	1.091.041.120	973.400.723	1.302.229.620
	CS	1.109.638.099	973.400.723	1.302.229.620
INVESTIMENTI	RS	426.756.750	<<	<<
	CP	1.091.041.120	973.400.723	1.302.229.620
	CS	1.109.638.099	973.400.723	1.302.229.620
Spese non rimodulabili	CP	161.523.210	153.194.073	81.546.658
ONERE INDEROGABILE	CP	161.523.210	153.194.073	81.546.658
Spese rimodulabili	CP	929.517.910	820.206.650	1.220.682.962
FABBISOGNO	CP	1.610.724	1.560.123	1.555.595
FATTORE LEGISLATIVO	CP	927.907.185	818.646.527	1.219.127.367
LF n. 448 del 2001 a. 73 c. 2 ANNUALITA' DA ASSEGNARE ALLA REGIONE VENETO PER LA COSTRUZIONE DELLA SUPERSTRADA A PEDAGGIO PEDEMONTANA VENETA	CP	11.994.884	11.994.864	<<
LF n. 311 del 2004 a. 1 c. 452 INTERVENTI STRUTTURALI VIABILITA' ITALIA - FRANCIA	CP	5.000.000	5.000.000	<<
DL n. 203 del 2005 a. 11/qualer decies c. 17 RACCORDI STRADALI ANAS	CP	892.881	889.420	886.536
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 1 FONDO PER LE INFRASTRUTTURE FERROVIARIE E STRADALI E RELATIVO AD OPERE DI INTERESSE STRATEGICO	CP	12.350.900	67.147.162	<<

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 63 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/6C7/2

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDA ILLUSTRATIVA PROGRAMMA				
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)				
PROGRAMMA				
1.2 Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)				
		2015	2016	2017
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 11 MEGALOTTO 2 DELLA STRADA STATALE N. 106 IONICA	CP	2.687.978	19.843.159	<<
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 5 ACCESSIBILITA' ALLA VALTELLINA: SS 38 I° LOTTO - VARIANTE DI MORBEGNO II° STACCO DALLO SVINCOLO DI CORSO ALLO SVINCOLO DEL TARTANO	CP	3.519.331	4.118.657	<<
DL n. 98 del 2011 a. 32 c. 1 p. 7 REALIZZAZIONE DELL'INTERVENTO ASSE STRADALE LIONI-GOTTAMINARDA, TRATTO SVINCOLO DI FRIGENTO-SVINCOLO DI SAN TEODORO	CP	23.819.000	9.548.000	<<
LS n. 228 del 2012 a. 1 c. 181 MIGLIORAMENTO DELLA VIABILITA' E DEI TRASPORTI	CP	6.706.015	<<	<<
LS n. 228 del 2012 a. 1 c. 212 SOMME DA ASSEGNARE ALLA REGIONE PIEMONTE PER LA REALIZZAZIONE DELL'ASSE AUTOSTRADALE "PEDEMONTANA PIEMONTESE"	CP	92.000	<<	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 1 CONTINUITA' DEI CANTIERI E PERFEZIONAMENTO DEGLI ATTI CONTRATTUALI FINALIZZATI ALL'AVVIO DEI LAVORI	CP	62.729.075	73.764.052	129.243.831
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 1 REALIZZAZIONE DELLA TANGENZIALE ESTERNA EST DI MILANO	CP	107.534.895	60.311.843	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 2 SOMME DA ASSEGNARE ALLA REGIONE VENETO PER LA PIEMONTESE VENETA	CP	130.000.000	219.500.000	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 3 PROGRAMMA PONTI E GALLERIE STRADALI	CP	216.209.600	94.370.853	<<
DL n. 69 del 2013 a. 18 c. 2 p. 6 SOMME DA ASSEGNARE ALL'ANAS PER L'ASSE DI COLLEGAMENTO TRA LA SS 640 E LA A19 AGRIGENTO-CALTANISSETTA	CP	<<	76.558.497	<<
DL n. 145 del 2013 a. 13 c. 1 p. 2 COLLEGAMENTO SS 11 - SS 223 LOTTO 1-B	CP	7.200.000	<<	<<
DL n. 145 del 2013 a. 13 c. 1 p. B OPERE NECESSARIE PER L'ACCESSIBILITA' FERROVIARIA MALPENSA - TERMINAL T1 T2	CP	13.000.000	16.000.000	16.000.000
LS n. 147 del 2013 a. 1 c. 96 REALIZZAZIONE TERZA CORSA TRATTA AUTOSTRADALE A4 QUARTO D'ALTINO-VILLESSE-GORIZIA	CP	93.470.527	<<	<<

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 64 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

100/507/3

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

APPENDICE 3

ATTI PARLAMENTARI
XVII LEGISLATURA

— 34 —

DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

050/607/3

PREVISIONI ANNO FINANZIARIO 2015				
SCHEDA ILLUSTRATIVA PROGRAMMA				
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA				
(in Euro)				
MISSIONE				
1 Giustizia (6)				
PROGRAMMA				
1.2 Giustizia civile e penale (6.2)				
		2015	2016	2017
Unità di Voto 1.2	RS	<<	<<	<<
	CP	4.795.383.610	4.622.587.429	4.613.208.047
	CS	4.795.383.610	4.622.584.513	4.613.208.047
TITOLO I - SPESE CORRENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	4.745.098.710	4.578.408.563	4.569.116.954
	CS	4.745.098.710	4.578.405.647	4.569.116.954
FUNZIONAMENTO	RS	<<	<<	<<
	CP	3.804.080.531	3.784.001.562	3.774.567.290
	CS	3.804.080.531	3.783.998.646	3.774.567.290
di cui Personale	CP	3.146.594.065	3.128.099.296	3.117.944.792
Spese non rimodulabili	CP	3.532.135.374	3.518.700.916	3.508.546.658
ONERE INDEROGABILE	CP	3.532.135.374	3.518.700.916	3.508.546.658
Spese rimodulabili	CP	271.945.157	265.300.646	266.020.632
FABBISOGNO	CP	260.266.693	253.263.147	254.018.068
FATTORE LEGISLATIVO	CP	11.678.464	12.037.409	12.002.564
DLG n. 26 del 2008 a. 1 SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA	CP	11.650.158	12.007.413	11.972.565
L. n. 111 del 2007 a. 3 c. 6 SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, REGOLAMENTI DI ORGANIZZAZIONE INTERNA	CP	28.306	30.086	29.999
INTERVENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	941.018.179	794.407.001	794.549.664
	CS	941.018.179	794.407.001	794.549.664
Spese non rimodulabili	CP	640.325.640	640.278.051	640.420.714
ONERE INDEROGABILE	CP	640.325.640	640.278.051	640.420.714
Spese rimodulabili	CP	300.692.539	154.128.950	154.128.950
FABBISOGNO	CP	300.692.539	154.128.950	154.128.950
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	RS	<<	<<	<<
	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
	CS	50.284.900	44.178.866	44.091.093
INVESTIMENTI	RS	<<	<<	<<
	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
	CS	50.284.900	44.178.866	44.091.093
Spese non rimodulabili	CP	<<	<<	<<
Spese rimodulabili	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093
FABBISOGNO	CP	50.284.900	44.178.866	44.091.093

APPENDICE 4**Alcune criticità del quadro informativo del bilancio**

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

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

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

Due esempi possono chiarire l'esigenza di informazioni esaustive:

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

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

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

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

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

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

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

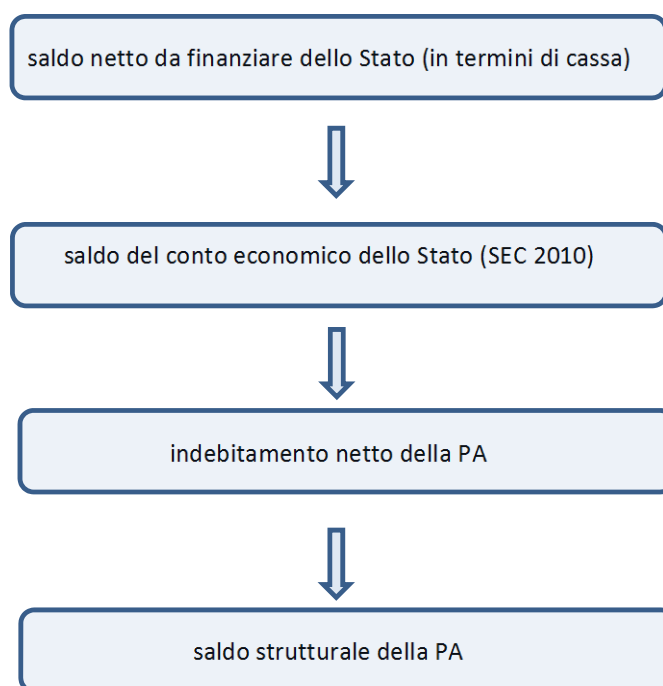
- Riprendendo l’esempio dei trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, le note integrative indicano esclusivamente il Ministero che eroga il trasferimento. Maggiori informazioni sono contenute nella seconda sezione del DEF, in cui i relativi flussi sono evidenziati per sottosettore (disaggregando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

¹⁴ Art. 21, c. 11, lett. a), n. 2.

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

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

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



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

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

Alcune criticità del quadro informativo dei documenti programmatici di finanza pubblica

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

Anche in tale ambito può essere utile presentare qualche esempio:

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

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

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

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

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

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

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

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

ALLEGATO 2

VERSIONE PROVVISORIA



**Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma
degli strumenti e delle procedure di bilancio**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica:
Dott. Gian Paolo Oneto
Direttore Centrale della contabilità nazionale**

**V Commissione "Bilancio" della Camera dei Deputati
Roma, 14 luglio 2015**

PAGINA BIANCA



Indice

1. Introduzione	5
2. Il contesto delle politiche di bilancio europee	6
3. I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat	8

Allegato:

- **Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall'Istat**

PAGINA BIANCA



1. Introduzione

I temi proposti all'attenzione e all'analisi dei partecipanti all'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio coinvolgono in maniera molto specifica l'Istat, il cui compito istituzionale è essenzialmente quello di fornire informazioni di elevata qualità sulle variabili rilevanti per la misurazione della performance economica del Paese e, in particolare, per la definizione ex-post dei risultati relativi alla finanza pubblica. Come è noto questi ultimi si sostanziano in primo luogo nelle grandezze definite all'interno del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche. Tale conto rappresenta in forma sintetica l'insieme delle transazioni economiche effettuate nell'anno di riferimento dal complesso delle Amministrazioni Pubbliche. Esso è lo strumento che determina il principale parametro di valutazione della posizione di bilancio di un paese: il saldo o indebitamento netto delle AP. Il conto viene definito sulla base di regole di contabilizzazione dei flussi di entrata e di uscita molto stringenti e rigorose, codificate a partire dai principi fissati dal Sistema Europeo dei Conti Nazionali (il SEC), il quale ha forza di legge europea; in particolare, con il Regolamento Ue 549/2013 è stato introdotto il SEC 2010, che costituisce l'attuale riferimento per i dati di finanza pubblica. Gli stessi principi ispirano i metodi di contabilizzazione del debito pubblico, di cui è responsabile la Banca d'Italia.

Il ruolo centrale che svolge l'Istat nel processo di definizione della politica di bilancio è quello di produrre e fornire i dati di consuntivo che fanno da riferimento per la politica economica italiana ed europea. In particolare, l'Istat è il soggetto individuato dai Regolamenti europei per il coordinamento della trasmissione dei dati su cui si fonda la valutazione delle politiche di bilancio, all'interno di quella che si definisce procedura dei deficit eccessivi (o EDP, dall'acronimo inglese comunemente utilizzato per indicarla). Ne deriva che il calendario di rilascio definito a livello nazionale dall'Istat e quello di trasmissione a Eurostat dei dati EDP, sono elementi che devono essere considerati con grande attenzione nella definizione delle tempistiche della politica di bilancio del nostro Paese. Se le scadenze europee sono stabilite per via regolamentare, quelle nazionali possono essere definite con qualche grado di libertà, che però ha un vincolo ineludibile nella disponibilità delle

informazioni di base, provenienti dalle autorità preposte al monitoraggio dei flussi di finanza pubblica (in primo luogo il Mef). Qualsiasi ridefinizione dei calendari deve dunque tenere conto della necessità dell'Istat di disporre di queste informazioni di base, ma anche dei tempi necessari alla verifica approfondita della loro qualità e della robustezza delle stime che da esse derivano.

A partire dalle considerazioni ora svolte, nel testo si presenta una discussione dei tempi di definizione della politica di bilancio in sede europea (lungo il cosiddetto "semestre europeo"), di come essa si accordi con il calendario di trasmissione alle autorità europee e di validazione delle stesse dei dati EDP, nonché di alcune specificità del calendario di diffusione dei dati di finanza pubblica da parte dell'Istat.

In particolare, verrà affrontata la questione relativa alla possibilità di anticipare i termini della presentazione della Nota di aggiornamento al DEF e della manovra di finanza pubblica (in riferimento al punto 6 del programma dell'indagine conoscitiva). L'obiettivo è esaminare la coerenza con le tempistiche definite per i passi della politica di bilancio italiana e le possibilità di superamento, parziale o totale, di alcune delle attuali difficoltà, principalmente dovute alla disponibilità di informazioni e ai tempi di verifica necessari all'Istat per la produzione dei conti.

Non si entrerà, invece, nel merito di tutti gli altri aspetti e temi affrontati nell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, in quanto essi esulano dai compiti istituzionali dell'Istat, che non è coinvolto nei meccanismi di definizione delle politiche di bilancio, né nelle procedure di definizione ex-ante del bilancio pubblico, indipendentemente dalla considerazione o meno di scenari a legislazione invariata o programmatica.

2. Il contesto delle politiche di bilancio europee

Le procedure di definizione e di monitoraggio delle politiche economiche europee e, in particolare, quelle relative al bilancio pubblico sono state sottoposte nella fase immediatamente successiva alla crisi dei debiti sovrani dell'inizio del decennio a una profonda riforma. Questa ha preso la forma di un insieme di regole, codificate attraverso due gruppi di regolamenti Ue (chiamati *Six Pack* e *Two pack*, dal numero dei provvedimenti contenuti in ciascun gruppo) e un trattato. Quest'ultimo, il "Treaty on Stability,

Coordination and Governance”, comunemente definito “fiscal compact”, è l’atto con cui i paesi firmatari hanno accettato nel marzo del 2012 il principio generale del pareggio di bilancio.

È importante notare che questo insieme integrato di provvedimenti considera, accanto alle procedure di definizione del ciclo di programmazione della politica fiscale (e più in generale della politica economica), i meccanismi volti a rafforzare il controllo sulla qualità dei dati di finanza pubblica (e in particolare gli aggregati EDP) attraverso i quali si opera il meccanismo di sorveglianza sul rispetto delle regole di bilancio. La piena rispondenza dei dati di finanza pubblica misurati dalle autorità statistiche nazionali alle regole di contabilizzazione fissate dal regolamento SEC e rese operative da un apposito manuale pubblicato da Eurostat (il cosiddetto manuale MGDD), costituisce uno dei pilastri su cui si fonda l’applicazione omogenea a tutti i paesi del protocollo EDP e dei principi fissati nel Trattato del 2012. Le relative procedure sono state definite con ancora maggiore dettaglio nel Regolamento 473/2013 (“Disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”).

La nuova procedura di disegno delle politiche economiche europee fissa scadenze precise, finalizzate ad assicurare un meccanismo di coordinamento dei calendari di definizione delle politiche nazionali, all’interno di quello che viene definito “il semestre europeo”. Questo stabilisce un ciclo annuale di adempimenti da parte della Commissione e dei paesi, scanditi dalla presentazione di specifici documenti di programmazione. Per i paesi appartenenti all’area dell’euro vi sono, evidentemente, obblighi specifici e maggiormente vincolanti che riflettono la sorveglianza rafforzata sulle politiche di bilancio esistente all’interno dell’Uem.

Il ciclo inizia a novembre, con la presentazione da parte della Commissione dei documenti programmatici europei e del parere sui programmi di bilancio sottoposti nel mese precedente da ciascun paese dell’area euro. Dopo l’adozione, entro la fine dell’anno, delle leggi di bilancio nazionali, vi è un periodo di analisi da parte della commissione e di dialogo con i paesi che prepara la presentazione in aprile (preferibilmente entro il 15 di tale mese) dei programmi nazionali di riforma e dei programmi di stabilità e di convergenza; questi ultimi definiscono la politica di bilancio di medio periodo.

Dopo una fase di discussione, i programmi sono adottati in luglio dal Consiglio dei ministri dell'economia. Immediatamente dopo, i governi nazionali devono avviare il nuovo ciclo di programmazione annuale, al fine di sottoporre entro il 15 di ottobre la nuova proposta di politica di bilancio – con i relativi obiettivi programmatici – per l'anno immediatamente successivo.

È bene notare che il calendario definito dal semestre europeo presenta, già di per sé, una sorta di incoerenza temporale rispetto alle scadenze fissate dal regolamento relativo alla trasmissione alle autorità europee degli aggregati EDP. Questi devono essere notificati due volte l'anno, entro il 31 marzo ed entro il 30 settembre, dando luogo alla certificazione dei relativi risultati nella seconda metà di aprile e nella seconda metà di ottobre, ovvero subito dopo le scadenze fissate, rispettivamente, per i programmi nazionali di medio termine e per quelli di aggiornamento annuale. Proprio per questa mancata coerenza, negli anni recenti sono state discusse proposte di modifica delle date di trasmissione fissate dai regolamenti, ma non è stato per ora raggiunto un consenso tra Commissione e paesi membri.

3. I tempi del ciclo di bilancio e i tempi dell'elaborazione dei conti da parte dell'Istat

A livello nazionale, tempi e contenuti del nuovo ciclo della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica erano stati definiti dalla legge n. 196 del 2009, precedente al Regolamento Europeo n. 473/2013 che ha introdotto un calendario e regole di bilancio comuni per gli Stati membri dell'UE, ai fini di un migliore coordinamento delle politiche economiche.

Nell'esperienza degli ultimi due anni si sono sovrapposte, dunque, nuove regole interne ed europee che rendono utile ripensare la scansione temporale dell'intero ciclo di bilancio.

Su questo tema l'Istat, che pure, come già sottolineato, non partecipa al processo di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, interviene con un duplice ruolo. In primo luogo, come soggetto istituzionale che, in quanto parte del Sistema Statistico Europeo, ha il compito di elaborare e trasmettere, in base ai Regolamenti Comunitari, i parametri di finanza pubblica alla Commissione Europea (Eurostat) e di garantirne la qualità e l'affidabilità. In secondo luogo, come soggetto istituzionale in ambito

nazionale che assicura una corretta ed esaustiva informazione statistica in materia economica alle altre Istituzioni del Paese e ai cittadini.

A partire da questi due ruoli, entrambi irrinunciabili, l'Istat ha avviato al suo interno una riflessione sul calendario di pubblicazione dei dati relativi ai conti nazionali, considerando eventuali aggiustamenti finalizzati al miglioramento della coerenza tra diverse esigenze emerse nel corso degli ultimi due anni.

Da un lato, l'Istat ha bisogno di informazioni complete ed affidabili per le proprie elaborazioni e di tempi sufficienti a garantire a sua volta la correttezza delle stime dei parametri di finanza pubblica trasmessi a Eurostat. Dall'altro lato, tale esigenza dovrebbe trovare coerenza con i tempi richiesti dalle Istituzioni che partecipano alla programmazione di bilancio (Governo, Parlamento, Ufficio Parlamentare di Bilancio).

Per chiarire la complessità del problema può essere utile richiamare brevemente il processo di elaborazione, pubblicazione e trasmissione da parte dell'Istat dei dati sul deficit e sul Pil per l'Italia.

L'Istat rende pubblici a livello nazionale i risultati dei conti economici delle Amministrazioni Pubbliche e del Pil per l'anno T-1 il 1° marzo dell'anno T. Tale data è in anticipo rispetto a quella contenuta nei Regolamenti Europei, che indicano il 31 marzo di ogni anno per la presentazione dei risultati dell'anno precedente. Se da un lato, ciò consente di mettere a disposizione con largo anticipo l'insieme di informazioni sugli andamenti di finanza pubblica e del sistema economico, indispensabile per l'elaborazione del quadro di programmazione da presentare nel Documento di economia e finanza (DEF) il successivo 10 aprile, dall'altro si devono considerare con attenzione le implicazioni di tale scelta.

Le elaborazioni del conto consuntivo delle Amministrazioni Pubbliche condotte nel mese di febbraio per la diffusione del 1° marzo si basano su un articolato set di informazioni relative ai bilanci dei diversi gruppi di amministrazioni, che hanno tempi, caratteristiche e modalità di aggiornamento diversi. La tempestività fa premio inevitabilmente sulla qualità dell'informazione che l'Istat riceve e ciò richiede di accettare un elevato grado di provvisorietà dei dati elaborati per l'anno più recente.

Nel mese di marzo vengono prodotte tutte le informazioni di dettaglio del conto e vengono impostati i raccordi tra il deficit, il fabbisogno del settore pubblico e la variazione del debito pubblico, necessari alla compilazione delle

cosiddette tavole di riconciliazione della Notifica, cioè dello specifico set di informazioni che compongono la trasmissione dei dati alle autorità europee, effettuata entro la scadenza del 31 marzo. Le tavole della Notifica sono alla base delle approfondite verifiche operate da parte di Eurostat sulla correttezza dei conti pubblici di ciascun Paese membro.

In questo processo di controllo delle componenti del conto e della coerenza dei raccordi, non è infrequente l'esigenza di riconsiderare alcuni aggregati. Ciò deriva dalla necessità di incorporare nuovi elementi: informazioni che si sono rese disponibili ex novo nel corso del mese di marzo (e che in base ai Regolamenti Comunitari devono essere obbligatoriamente inserite nel conto); revisione di componenti su cui l'informazione è stata meglio precisata e verificata dopo la chiusura dei conti del 1° marzo; ridefinizione dei rapporti finanziari tra i diversi sotto-settori (in particolare tra amministrazioni centrali e amministrazioni locali) che incideranno sui saldi di questi ultimi. Questo insieme di operazioni può portare a modifiche, limitate ma tutt'altro che irrilevanti, delle voci del conto tra la versione provvisoria diffusa a livello nazionale il 1° marzo e quella sottoposta a Eurostat in occasione della Notifica.

Subito dopo la trasmissione dei conti ad Eurostat il 31 marzo, si apre il cosiddetto "clarification round" durante il quale Eurostat, attraverso un continuo scambio di informazioni con i singoli paesi, verifica la correttezza e l'affidabilità dei conti.

Il processo si conclude il 22 aprile con la pubblicazione da parte di Eurostat dei livelli di deficit e di debito di tutti i paesi aderenti all'UE e la dichiarazione di eventuali riserve sui dati dei singoli Paesi. Lo stesso giorno l'Istat pubblica le tavole di riconciliazione con le altre grandezze di finanza pubblica prima indicate e segnala le eventuali revisioni del deficit.

Per quel che riguarda, quindi, il calendario dei conti nelle versioni di marzo-aprile e la coerenza con il processo di definizione del bilancio, qualche problema può essere generato dalla necessità di gestire, all'interno della definizione del quadro per il triennio successivo, l'eventuale revisione dei conti tra l'inizio e la fine di marzo. Per altro verso, può essere considerato non ottimale che l'avvio del ciclo di programmazione con la presentazione del DEF alla Camere sia fissato in un momento in cui il processo di validazione dei dati italiani non è concluso. Peraltro, come già notato, le scadenze poste dal semestre europeo per la presentazione del quadro di medio termine

sono successive a quelle fissate per il DEF e relativamente elastiche (con una finestra fissata tra il 15 e il 30 aprile), lasciando aperta la possibilità di un qualche aggiustamento delle date nazionali.

Per la seconda occasione annuale di trasmissione dei dati a Eurostat la data fissata dal Regolamento è il 30 settembre, mentre il processo di “clarification” si conclude il 22 ottobre, data nella quale avviene la pubblicazione dei dati certificati da parte di Eurostat. Negli scorsi anni l’Istat aveva fissato la diffusione nazionale dei conti della PA immediatamente dopo la scadenza di fine settembre. Un’eccezione è stata introdotta nel 2014, in occasione della revisione complessiva, connessa al passaggio al SEC 2010: la pubblicazione è stata anticipata al massimo (nello specifico al 22 settembre) per permettere di considerare nei documenti programmatici il quadro definito dai nuovi conti, sensibilmente modificato rispetto a quello (basato sul SEC 1995) diffuso nel marzo-aprile 2014 .

Considerando nel dettaglio l’attuale calendario di acquisizione delle fonti per l’aggiornamento dei conti di settembre, risulta che l’Istat non è in grado di anticipare le elaborazioni e la diffusione della seconda versione del deficit e del Pil se non di pochi giorni rispetto alla scadenza europea del 30 settembre (fissata a tale data sia per le informazioni EDP, sia per la trasmissione dei dati relativi all’insieme dei conti nazionali). Ciò impedisce che l’aggiornamento delle previsioni del DEF, fissato dalla normativa italiana per il 20 settembre, possa essere basato sulla nuova versione del quadro di contabilità.

Inoltre, anche in questo caso, la presentazione il 15 ottobre alla Commissione Europea del Documento Programmatico di Bilancio interviene quando il processo di validazione dei dati italiani non è ancora concluso (ma il problema è comune a tutti i paesi europei).

L’ipotesi su cui l’Istat sta lavorando è di rendere permanente l’anticipo della diffusione dei dati di deficit e di Pil di circa una settimana rispetto alla scadenza europea del 30 settembre (e rispetto al 2 ottobre indicato dal calendario ufficiale dell’Istituto). Ciò costituisce attualmente il massimo aggiustamento possibile del calendario, ottenuto operando una significativa compressione dei tempi interni di compilazione dei conti.

Ogni altra ipotesi dovrebbe basarsi su una revisione complessiva dei tempi di fornitura dei dati all’Istat da parte delle istituzioni coinvolte, con un coordinamento molto rigoroso della fase (precedente la pausa estiva) di

definizione delle informazioni consolidate relative all'ultimo anno di stima (l'anno T-1 nella convenzione introdotta in precedenza).

In definitiva, tutte le considerazioni sin qui svolte riguardo al calendario di definizione e pubblicazione della versione di settembre dei conti indicano che essi non possono essere disponibili prima della scadenza ufficiale del 20 settembre, attualmente fissata per la presentazione della Nota di aggiornamento del DEF. Tenendo, poi, conto dei tempi tecnici di definizione del quadro macroeconomico di riferimento, si deve concludere che tale Nota si baserebbe a tale data sulla versione dei risultati relativi all'anno T-1 certificata dall'Eurostat in aprile. Un eventuale anticipo significativo della data di presentazione della medesima Nota non potrebbe che rendere ancora più parziale il set di informazioni incorporate nell'aggiornamento. In particolare, è da notare che i dati macroeconomici relativi al secondo trimestre (Pil, componenti della domanda e dell'offerta) sono pubblicati a circa 60 giorni dalla fine del trimestre di riferimento (solitamente il primo di settembre) e un nuovo quadro macroeconomico che non incorporasse tali informazioni avrebbe guadagni informativi molto limitati rispetto a quello definito in aprile.

Prospetto: Tempistica dei documenti di bilancio e della pubblicazione dei dati Istat sul deficit

DOCUMENTO O TIPOLOGIA DI DATI	gen	feb	mar	apr	mag	giu	lug	ago	set	ott	nov	dic
DEF				10								
Aggiornamento del DEF									20			
Presentazione a Ce del quadro programmatico				15-30						15		
Conti nazionali (diffusione Istat)			1							2		
Tavole Notifica EDP (invio Istat)			31						30			
Verifica ("clarification round") di Eurostat su dati EDP				1-21						1-21		
Pubblicazione dati EDP validati (Eurostat e Istat)				22						22		
Eventuale anticipazione diffusione dei Conti nazionali									23-25			



Allegato

“Quadro delle informazioni statistiche pubblicate recentemente dall’Istat”

Audizione dell’Istituto nazionale di statistica:

Dott. Gian Paolo Oneto - Direttore Centrale della contabilità nazionale

V Commissione “Bilancio” della Camera dei Deputati

Roma, 14 luglio 2015

Conto trimestrale delle amministrazioni pubbliche

Periodo di riferimento: I trimestre 2015

Diffuso: 1 luglio 2015

<http://www.istat.it/it/archivio/163350>

Bilanci consuntivi amministrazioni comunali

Periodo di riferimento: Anno 2013

Diffuso: 14 maggio 2015

<http://www.istat.it/it/archivio/159634>

Bilanci consuntivi amministrazioni provinciali

Periodo di riferimento: Anno 2013

Diffuso: 14 maggio 2015

<http://www.istat.it/it/archivio/159647>

Notifica indebitamento netto e debito amministrazioni pubbliche

Periodo di riferimento: Anni 2011-2014

Diffuso: 21 aprile 2015

<http://www.istat.it/it/archivio/156820>

Pil e indebitamento delle amministrazioni pubbliche

Periodo di riferimento: Anni 2012-2014

Diffuso: 2 marzo 2015

<http://www.istat.it/it/archivio/151192>



1 luglio 2015

<http://www.istat.it>Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673 3102Ufficio stampa
tel. +39 06 4673.2243-44
istat.stampa@istat.it

I trimestre 2015

CONTO ECONOMICO TRIMESTRALE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Indebitamento, saldo primario, saldo corrente, entrate totali, uscite totali

■ Nel primo trimestre 2015 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (AP) (dati grezzi) è stato pari al 5,6% del Prodotto interno lordo (Pil). Nel corrispondente trimestre dell'anno precedente era stato pari al 6,0%.

■ Il saldo primario (indebitamento al netto degli interessi passivi) è risultato negativo per 7.192 milioni di euro. L'incidenza sul Pil è stata di -1,8% sostanzialmente stabile rispetto a quella registrata nel primo trimestre del 2014 (-1,7%).

■ Il saldo corrente (risparmio) è stato pari a -11.578 milioni di euro (era stato -12.402 milioni di euro nel corrispondente trimestre dell'anno precedente), con un'incidenza sul Pil di -3,0%.

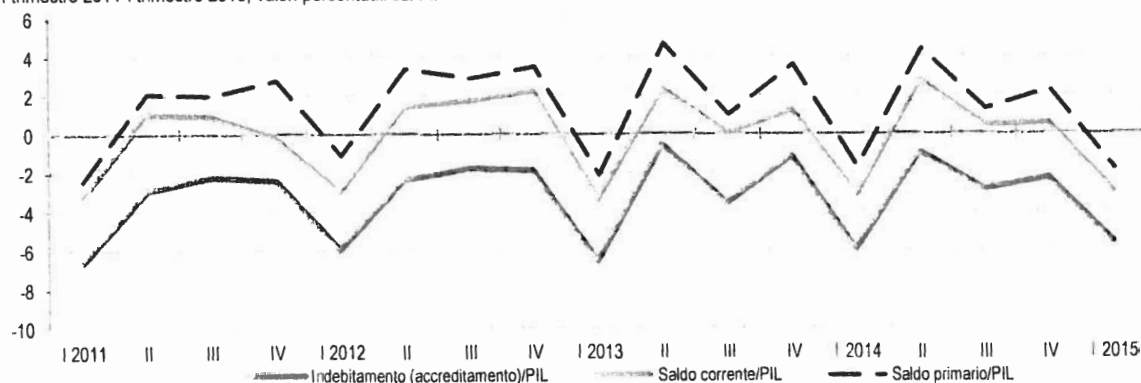
■ Nel primo trimestre 2015 le uscite totali sono diminuite, in termini tendenziali, dello 0,7%. L'incidenza sul Pil è stata pari al 48,5%, in riduzione rispetto al 49,0% del primo trimestre 2014. Le uscite correnti sono scese dello 0,3% e quelle in conto capitale del 7,4%.

■ Le entrate totali nel primo trimestre del 2015 sono aumentate dello 0,3% rispetto allo stesso trimestre del 2014, grazie all'incremento dello 0,2% delle entrate correnti. La pressione fiscale è stata pari al 38,7%, risultando invariata rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente.

■ Prossima diffusione: Ottobre 2015

FIGURA 1. SALDI DI FINANZA PUBBLICA

I trimestre 2011-I trimestre 2015, valori percentuali sul Pil





report

14 maggio 2015

<http://www.istat.it>Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673.3102Ufficio stampa
tel. +39 06 4673.2243-44
ufficio.stampa@istat.it

Anno 2013

I BILANCI CONSUNTIVI DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI

■ Per l'esercizio finanziario 2013 le entrate complessive accertate delle amministrazioni comunali sono stimate in 83.935 milioni di euro, in crescita rispetto all'esercizio precedente (+8,5%). Le entrate correnti crescono del 4,4%, quelle in conto capitale dello 0,2% e le entrate per l'accensione di prestiti del 70,3%¹.

■ Le entrate complessive riscosse sono pari a 77.799 milioni di euro, in crescita del 3,7% rispetto al 2012. Le entrate correnti aumentano dello 0,8% e quelle per l'accensione di prestiti del 48,4%, mentre le entrate in conto capitale si riducono dell'8,5%.

■ L'incidenza delle entrate tributarie sul totale delle entrate correnti è pari al 58,1%, ai livelli del 2011 ma in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (61,3%). L'incidenza delle entrate extra-tributarie è al 20,8%, in riduzione di un punto percentuale rispetto all'esercizio precedente, mentre quella di contributi e trasferimenti si attesta al 21,1% rispetto al 16,9% del 2012.

■ Sono in forte crescita i trasferimenti correnti (+30,7%)², con un'inversione di tendenza rispetto agli esercizi precedenti.

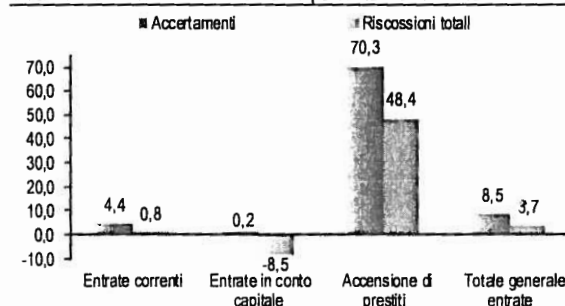
■ Nel 2013 il valore medio *pro capite* delle entrate correnti accertate è pari a 1.038 euro per abitante, 26 euro in più rispetto all'anno precedente.

■ Il valore stimato delle spese complessive impegnate dai comuni per l'anno 2013, pari a 82.320 milioni di euro, è in crescita del 9,4% rispetto al 2012. Le spese per rimborso di prestiti, quelle correnti e le spese in conto capitale risultano in aumento, rispettivamente, del 46,2%, 5,8% e 1,8%.

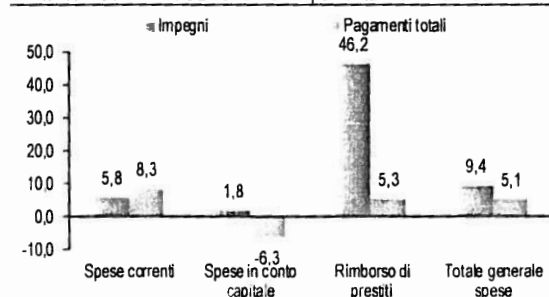
■ I pagamenti effettuati, pari a 77.498 milioni di euro, aumentano del 5,1%, sintesi della crescita delle spese correnti (+8,3%), di quelle per il rimborso di prestiti (+5,3%) e della riduzione delle spese in conto capitale (-6,3%).

■ La quota più elevata delle spese correnti (52,4%) è destinata all'acquisto di beni e servizi (di poco inferiore al 2012), il 26,2% al personale (28,4% nell'esercizio precedente), mentre le altre spese assorbono il 21,4% (18,7% nel 2012).

ENTRATE ACCERTATE E RISCOSE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER TITOLO. Variazioni percentuali 2013/2012



SPESE IMPEGNATE E PAGATE DELLE AMMINISTRAZIONI COMUNALI PER TITOLO. Variazioni percentuali 2013/2012



¹ Il D. l. 35/2013 all'art. 1, co. 13, prevede, in deroga al D. lgs. 267/2000, per gli enti non in grado di fronteggiare i pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31/12/2012, di ricorrere ad anticipazioni di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. da destinare ai predetti pagamenti.

² I trasferimenti correnti crescono in misura consistente grazie ai diversi provvedimenti normativi che prevedono per l'esercizio 2013 contributi erariali da destinare ai comuni a compensazione del minor gettito dell'Imu (D.l. 102/2013 artt. 1 e 3 e D.l. 133/2013 art. 1), del gettito Imu derivante da immobili di proprietà comunale (D.l. 35/2013 art. 10 *quater*) e ad integrazione del fondo di solidarietà comunale (D.l. 120/2013, art. 2).



report

14 Maggio 2015

<http://www.istat.it>Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673.3102Ufficio stampa
tel. +39 06 4673.2243-44
info@istat.it

Anno 2013

I BILANCI CONSUNTIVI DELLE AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI

■ Nel 2013 le entrate complessive accertate delle amministrazioni provinciali sono pari a 10.363 milioni di euro, in diminuzione del 6,1% rispetto all'anno precedente¹. Le entrate correnti si riducono del 10,1%, quelle per l'accensione di prestiti crescono dell'88,3%, le entrate in conto capitale del 4,7%.

■ Le entrate complessive riscosse, pari a 11.343 milioni di euro, registrano una crescita del 4,5% rispetto al 2012. Si incrementano le entrate per l'accensione di prestiti (+22,3%), le entrate in conto capitale (+5,6%) e quelle correnti (+3,1%).

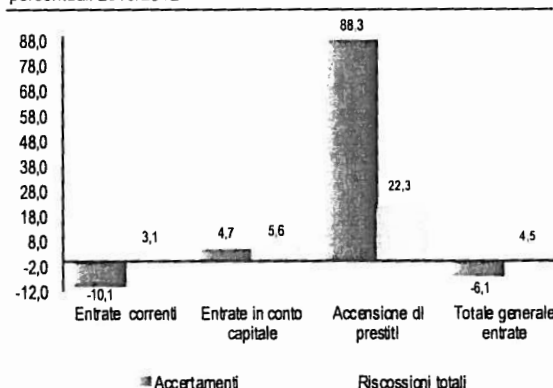
■ Rispetto al 2012 cresce la quota delle entrate tributarie, che rappresentano il 56,4% delle entrate correnti (+0,6 punti percentuali), e quella delle entrate extra-tributarie (9,2%, +0,1 punti percentuali), mentre si riduce la quota dei contributi e trasferimenti (34,4%, -0,7 punti percentuali).

■ Le spese complessive impegnate dalle province per l'anno 2013, pari 10.645 milioni di euro, diminuiscono dell'1,7% rispetto all'anno precedente. Le spese correnti sono in calo del 6,9%; aumentano le spese in conto capitale (+16,2%) e quelle per il rimborso di prestiti (+8,5%).

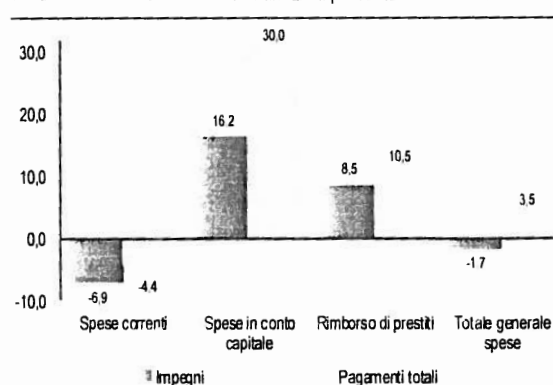
■ Le spese complessive pagate sono pari a 11.439 milioni di euro, in crescita del 3,5% rispetto all'esercizio 2012. Le spese in conto capitale e quelle per rimborso di prestiti presentano variazioni positive (rispettivamente +30,0% e +10,5%), mentre le spese correnti diminuiscono del 4,4%.

■ La quota delle spese per il personale cresce di 0,6 punti percentuali (27,3% delle spese correnti) e quella delle altre spese di 2,2 punti percentuali (27,9%), mentre la quota delle spese per l'acquisto di beni e servizi diminuisce di 2,8 punti percentuali (44,8% delle spese correnti).

ENTRATE ACCERTATE E RISCOSE DELLE
AMMINISTRAZIONI PROVINCIALI PER TITOLO. Variazioni
percentuali 2013/2012



SPESA IMPEGNATA E PAGATA DELLE AMMINISTRAZIONI
PROVINCIALI PER TITOLO. Variazioni percentuali 2013/2012



¹ I dati definitivi riguardano 103 province: quelli relativi alle province di Biella, Genova, Vibo Valentia e Crotone sono stati stimati.



informativa

21 Aprile 2015

<http://www.istat.it>Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673 3102Ufficio stampa
tel. +39 06 4673.2243-44
ufficiostampa@istat.it

Anni 2011-2014

NOTIFICA DELL' INDEBITAMENTO NETTO E DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE SECONDO IL TRATTATO DI MAASTRICHT

L'Istat pubblica i principali dati della Notifica sull'**indebitamento netto** e sul **debito** delle Amministrazioni Pubbliche (AP), riferiti al periodo 2011-2014, trasmessi alla Commissione Europea in applicazione del *Protocollo sulla Procedura per i Deficit Eccessivi (PDE)* annesso al *Trattato di Maastricht*¹. In base al Protocollo i Paesi europei devono comunicare due volte all'anno (entro il 31 Marzo e 30 Settembre) i livelli dell'**indebitamento netto**, del **debito pubblico** e di altre grandezze di finanza pubblica relative ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni ufficiali degli stessi per l'anno in corso. Sulla Notifica trasmessa dall'Italia non sono state espresse riserve².

I dati relativi a **indebitamento netto** e **debito** delle AP costituiscono le principali grandezze di riferimento per le politiche di convergenza per l'Unione Monetaria Europea (UME) e sono stimati rispettivamente dall'Istat e dalla Banca d'Italia. Vengono inoltre forniti gli elementi di riconciliazione tra la variazione del debito delle AP e l'**indebitamento netto** e tra quest'ultimo e il fabbisogno del settore pubblico, calcolato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tutti i dati sono riferiti ai consuntivi per gli anni 2011-2014, che sono sottoposti al processo di verifica condotto da Eurostat e coordinato, sul piano nazionale, dall'Istat. Non sono, invece, qui riportate le previsioni ufficiali per il 2015, elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, le quali non sono inserite in tale processo.

I dati dell'**indebitamento netto** delle Amministrazioni Pubbliche per gli anni 2011-2014 sono elaborati in conformità alle regole fissate dal regolamento Ue n.549/2013 (Sistema Europeo dei Conti - Sec 2010) entrato in vigore il 1° settembre 2014 e dal Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico; essi coincidono con quelli diffusi lo scorso 2 aprile (<http://www.istat.it/it/archivio/154470> "Conto economico trimestrale delle Amministrazioni pubbliche").

Nel 2014 l'**indebitamento netto** delle Amministrazioni Pubbliche (-49.056 milioni di euro) è stato pari al 3% del Pil, risultando in aumento di circa 1,6 miliardi rispetto al 2013 (-47.455 milioni di euro, corrispondente al 2,9% del Pil). Il saldo primario (**indebitamento netto** al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari al 1,6% del Pil, con una diminuzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2013. La spesa per interessi che, secondo le nuove regole, non comprende più l'impatto delle operazioni di swap³, è stata pari al 4,7% del Pil, in diminuzione di 0,1 punti percentuali rispetto al 2013.

¹ Il Protocollo, in attuazione dell'art. 104 C del Trattato stesso, fissa i valori limite che possono assumere l'**indebitamento** e il **debito pubblico**:

- il 3% per il rapporto tra **indebitamento pubblico**, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (Pil);
- il 60% per il rapporto tra il **debito pubblico** e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Le tavole della Notifica trasmesse da ogni Paese sono reperibili sul sito di Eurostat alla pagina <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>

² Il termine "riserve" è definito nell'art. 8 del Regolamento del Consiglio n. 3605/93. La Commissione (Eurostat) esprime riserve quando sussistono dubbi sulla qualità dei dati comunicati.

³ Si ricorda che la spesa per interessi è al netto anche dei SIFIM (Servizi di Intermediazione Finanziaria Indirettamente Misurati) secondo le metodologie di calcolo della Contabilità nazionale.



rep art

2 marzo 2015

Centro diffusione dati
tel. +39 06 4673.3105Ufficio relazioni con i media
tel. +39 06 4673.2243-2244
www.istat.it

Anni 2012-2014

PIL E INDEBITAMENTO AP

Prodotto interno lordo, indebitamento netto e saldo primario delle Amministrazioni pubbliche

■ Nel 2014 il Pil ai prezzi di mercato è stato pari a 1.616.048 milioni di euro correnti, con un aumento dello 0,4% rispetto all'anno precedente. In volume il Pil è diminuito dello 0,4%.

■ I dati disponibili per i maggiori paesi sviluppati indicano un aumento del Pil in volume negli Stati Uniti (2,4%), in Germania (1,6%) e in Francia (0,4%).

■ Dal lato della domanda interna nel 2014 si registra, in termini di volume, una variazione nulla dei consumi finali nazionali e un calo del 3,3% degli investimenti fissi lordi. Per quel che riguarda i flussi con l'estero, le esportazioni di beni e servizi sono aumentate del 2,7% e le importazioni dell'1,8%.

■ La domanda interna ha contribuito negativamente alla crescita del Pil per 0,6 punti percentuali (-0,8 al lordo della variazione delle scorte) mentre la domanda estera netta ha fornito un apporto positivo (0,3 punti).

■ A livello settoriale, il valore aggiunto ha registrato cali in volume nell'agricoltura, silvicoltura e pesca (-2,2%), nell'industria in senso stretto (-1,1%) e nelle costruzioni (-3,8%); nell'insieme delle attività dei servizi vi è stato un lievissimo incremento (0,1%).

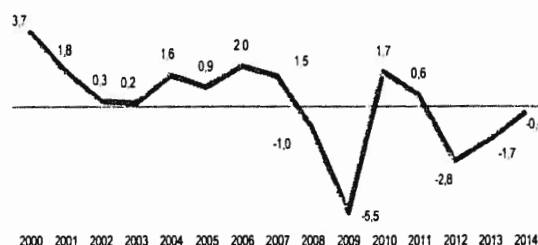
■ L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche (AP), misurato in rapporto al Pil, è stato pari al -3,0% a fronte del -2,9% del 2013.

■ Il saldo primario (indebitamento netto meno la spesa per interessi) è stato positivo e pari, in rapporto al Pil, a 1,6% (1,9% nel 2013).

Prossima diffusione: 2 ottobre 2015

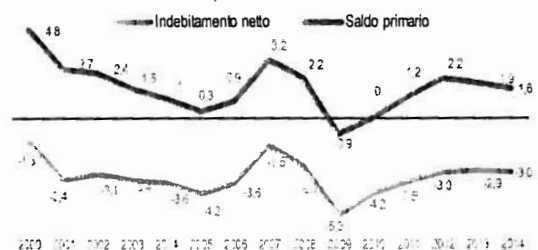
ANDAMENTO DEL PIL IN VOLUME

Anni 2000-2014, variazioni percentuali, valori concatenati



SALDI DI FINANZA PUBBLICA

Anni 2000-2014, incidenza percentuale sul Pil



CONTO ECONOMICO DELLE RISORSE E DEGLI IMPIEGHI. Anno 2014, valori in milioni di euro

Aggregati	Valori a prezzi correnti	Variazioni % 2014/2013	Valori concatenati (anno di riferimento 2010)	Variazioni % 2014/2013
Prodotto interno lordo ai prezzi di mercato	1.616.048	0,4	1.537.258	0,4
Importazioni di beni e servizi fob	423.302	-0,7	400.108	1,8
Consumi finali nazionali	1.297.609	0,3	1.231.538	0,0
- Spesa delle famiglie residenti	974.191	0,5	909.569	0,3
- Spesa delle AP	314.496	-0,4	313.864	-0,9
- Spesa delle ISP	8.922	0,3	8.463	-0,3
Investimenti fissi lordi	271.153	-3,3	259.094	-3,3
Variazione delle scorte	-6.499	-	-	-
Oggetti di valore	2.438	1,5	1.975	3,7
Esportazioni di beni e servizi fob	474.648	2,3	448.899	2,7

Per i valori correnti i totali possono non corrispondere alla somma delle componenti per gli arrotondamenti effettuati. Per i valori concatenati l'utilizzo degli indici a catena comporta la perdita di additività delle componenti espresse in termini monetari. La somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato, pertanto, non è uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 3



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE CAMERA E SENATO

Attuazione del principio del pareggio di bilancio, ai sensi della legge n. 243 del 2012, e delle deleghe per il completamento della riforma del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, in base ai criteri indicati agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009

Intervento di

Daniele Franco

Ragioniere Generale dello Stato

e

Biagio Mazzotta

Ispettore Generale Capo del Bilancio

Roma, 14 luglio 2015

Premessa

Negli ultimi anni, **l'Italia ha rafforzato sia l'insieme delle regole che governano la politica di bilancio sia le istituzioni deputate a monitorarla.** Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 1 del 2012, il nostro Paese si è allineato alle disposizioni comunitarie introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito, nell'osservanza delle regole del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*).

La Legge n. 243 del 2012 ha successivamente dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio. Alcune delle disposizioni previste sono immediatamente applicabili; altre necessitano della definizione delle relative modalità attuative attraverso una legge dello Stato. A completamento del processo di riforma del quadro di riferimento in materia di contabilità e finanza pubblica in atto, il Governo è stato delegato¹ a portare a compimento la revisione della struttura del bilancio dello Stato e a potenziare la funzione del bilancio di cassa, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli n. 40 e n. 42 della Legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196 del 2009).

L'efficacia dell'assetto istituzionale e delle regole di contabilità e finanza pubblica si misura sulla capacità di assicurare sia l'equilibrio dei conti, in un'accezione che tiene

¹ Con l'articolo 1, commi 2 e 5 della Legge 89 del 2014.

conto del contesto congiunturale², sia di favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche, in relazione alle scelte politiche e ai bisogni dei cittadini.

Il percorso di riforma così avviato rappresenta **una rilevante opportunità per rafforzare il processo di programmazione finanziaria, valorizzando la funzione allocativa del bilancio** nella fase della decisione politica, garantendo trasparenza e conoscibilità in ordine alle scelte compiute dal Governo e dal Legislatore sulla dimensione complessiva e sulla ripartizione delle risorse pubbliche, e assicurando al contempo una maggiore organicità nel procedimento legislativo in materia finanziaria.

Le riflessioni che seguono mirano a **delineare un quadro del processo di formazione e gestione del bilancio quanto più possibile unitario**, affrontando in maniera organica le linee di azione dirette all'attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio e i temi posti dalle deleghe per la revisione della funzione e della struttura del bilancio dello Stato. **L'analisi si concentra sul bilancio dello Stato, pur nella consapevolezza che questo è necessariamente parte di un assetto più ampio, che coinvolge anche la finanza decentrata.**³

² Come previsto dalla legge n. 243 del 2012.

³ Tra i vari aspetti, va per esempio ricordato che l'art. 11 della legge di attuazione della riforma costituzionale stabilisce che nelle fasi sfavorevoli e in caso di eventi eccezionali lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali delle regioni e degli enti locali. A tal fine dovrà essere costituito un fondo presso il Ministero dell'economia e delle finanze. Simmetricamente, è richiesto – nelle fasi favorevoli – agli stessi Enti un contributo da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato.

Le linee di azione illustrate in questo testo tengono conto del confronto che, nella prima parte dell'anno in corso, si è svolto attraverso alcuni incontri di natura tecnica a cui hanno preso parte esperti e tecnici delle principali istituzioni coinvolte nel processo di bilancio.

La Sezione 1 esamina il nuovo ruolo sostanziale attribuito al bilancio dello Stato, che muove verso un potenziamento della sua funzione allocativa. La Sezione 2 si occupa dell'unificazione del disegno di legge di bilancio e della legge di stabilità e ne considera le implicazioni ai fini della definizione della sua copertura. La Sezione 3 analizza il ciclo di programmazione finanziaria e le possibilità di integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio. La Sezione 4 si concentra sul completamento della riforma del bilancio e in particolare della sua struttura per missioni, programmi e azioni. Le Sezioni 5 e 6 esaminano rispettivamente il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa e i riflessi della riforma sulla flessibilità (gestionale) del bilancio in corso di esercizio⁴.

⁴ Non sono, invece, toccati in questa sede alcuni punti che la riforma del bilancio dovrà comunque affrontare – quali le disposizioni per l'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio per gli Enti territoriali, il bilancio di genere e l'identificazione dei contributi speciali iscritti nel bilancio dello Stato – che non rientrano tra i temi segnalati per questa audizione.

1. La natura sostanziale del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione allocativa

1.1 La natura della legge di bilancio

La mancata riproposizione nel corpo dell'articolo 81 della Costituzione del previgente terzo comma, ha sancito, per effetto dell'abrogazione del divieto di introdurre nuovi tributi e nuove spese, **il passaggio da una concezione meramente formale della legge di bilancio a una "sostanziale"**. La piena attuazione della riforma consentirà di superare il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica facendo confluire il **contenuto della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio**. La legge di bilancio conterrà pertanto anche norme tese ad apportare modifiche alla legislazione di entrata o di spesa e potrà disporre misure e interventi volti a favorire lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

Oltre a svolgere una funzione informativa e autorizzatoria, il bilancio - nella nuova veste sostanziale - è destinato a rappresentare **il principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse, nonché il principale riferimento per la verifica dei risultati delle politiche pubbliche**.

Sulla funzione allocativa del bilancio incidono sia il processo di definizione della programmazione finanziaria, sia alcuni aspetti legati alla gestione del bilancio in corso d'anno.

Negli ultimi anni su tale funzione hanno influito elementi legati alla congiuntura economica e all'urgenza di adottare azioni correttive per i conti pubblici. **Questi hanno portato a dare maggiore importanza a fattori di natura quantitativa, connessi con la necessità di assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, attraverso interventi definiti nelle aree del bilancio dove più immediata poteva risultare la correzione della dinamica tendenziale della spesa.** In più occasioni si è fatto ricorso a misure non fondate su una valutazione selettiva delle aree del bilancio e delle politiche su cui intervenire. Tra queste, le riduzioni degli stanziamenti di bilancio rimodulabili, il blocco indifferenziato della spesa del pubblico impiego attraverso i limiti al *turn over* e ai trattamenti economici.

Nel processo attuale, la scelta allocativa è nei fatti in gran parte delegata alle modifiche apportate al bilancio con la legge di stabilità. Tuttavia, **le variazioni disposte con tale manovra incidono marginalmente sul volume complessivo della spesa:** nel periodo 2010-14 tali modifiche hanno riguardato meno del 2 per cento della spesa primaria. Nel 2015 la dimensione delle riallocazioni sul lato della spesa, sebbene sia aumentata, è rimasta comunque inferiore al 4,5 per cento (*cfr. Figura 1*).

Una parte significativa delle scelte allocative avviene al di fuori della sessione di bilancio, mediante provvedimenti legislativi adottati in corso d'anno. Negli ultimi anni le variazioni di spesa derivanti dalla legge di stabilità hanno rappresentato non più del 40 per cento dell'ammontare di spesa complessivamente riallocato dalla legge di stabilità e dai provvedimenti adottati successivamente (*cfr. Figura 2*). Questa

prassi ha consentito di adattare la composizione della spesa alle esigenze che emergono in corso d'anno e alle nuove valutazioni sugli obiettivi da perseguire. Interventi volti a definire la disciplina generale di specifiche politiche di settore possono essere meglio approfonditi al di fuori della sessione di bilancio. È tuttavia importante che esse siano definite entro il quadro delle coerenze definito dal DEF, dalla Nota di aggiornamento del medesimo e dalla legge di stabilità/bilancio e che non si incida sulla capacità delle singole amministrazioni di dare attuazione ai compiti loro affidati.

L'integrazione in un unico documento del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità è volta a **spostare l'attenzione della decisione di bilancio sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine**. Si tratta di un passo importante che riporta al centro del dibattito le priorità dell'intervento pubblico, considerato nella sua interezza, piuttosto che gli interventi marginali, riconsiderando la priorità dei programmi di spesa esistenti e nuovi, tenuto conto del complesso delle risorse disponibili.

1.2 Bilancio e programmazione della spesa

In questa direzione, un ulteriore contributo può derivare **dall'adozione un processo di programmazione che consideri fin dalla sua fase iniziale le compatibilità tra le priorità e i vincoli macro-economici e finanziari**. Si tratta di inserire nel ciclo del bilancio processi e metodi di analisi e valutazione della spesa in grado di fornire elementi conoscitivi utili a valutare compiutamente le possibili scelte, in relazione

alle risorse necessarie alla loro attuazione e ai risultati attesi, anche in termini comparativi.

In termini di struttura, l'attuale classificazione del bilancio per missioni e programmi consente di evidenziare il legame tra risorse stanziare e obiettivi perseguiti. L'introduzione di un livello di maggiore dettaglio, quali **le azioni sottostanti i programmi di spesa** come previsto dalle deleghe relative alla riforma, può contribuire a **valorizzare ulteriormente la rappresentatività e la significatività dell'articolazione funzionale del bilancio**. Nel percorso delineato dalla Legge n. 243 del 2012 e dalle deleghe per il completamento della riforma del bilancio i seguenti elementi contribuiscono a potenziare la capacità di assicurare, attraverso il bilancio, il governo della spesa:

- il rafforzamento dell'approccio **top-down nel processo di programmazione** e l'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio;
- un bilancio che, anche nella sua funzione informativa, sia maggiormente orientato a **rappresentare le finalità delle politiche adottate e possa promuovere un maggiore controllo sui risultati nella spesa, in termini di qualità, efficienza ed efficacia;**
- **l'ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio**, anche mediante la graduale soppressione delle contabilità speciali e gestioni fuori bilancio;
- una **maggiore enfasi sulle misure di cassa del bilancio**, in fase sia di previsione che di gestione;

- una **rivisitazione delle regole e procedure di flessibilità previsionale e gestionale.**

Va anche considerato che **una parte non trascurabile dei pagamenti dello Stato non avviene direttamente dal bilancio al beneficiario finale, ma si realizza per il tramite della tesoreria statale.** Alla fine del 2014 risultavano aperti oltre 21.000 conti di tesoreria (la gran parte dei quali, circa 18.000, è costituita da conti di tesoreria unica intestati agli enti territoriali, alle istituzioni scolastiche e ad altre amministrazioni pubbliche): di questi, oltre 2.600 sono le cosiddette contabilità speciali, con una giacenza di circa 62 miliardi di euro.⁵ Una parte rilevante (il 60 per cento in termini di importo) riguarda i conti utilizzati per la gestione delle entrate fiscali e contributive. Si tratta di conti intestati all'Agenzia delle Entrate, agli agenti della riscossione e agli enti previdenziali. Tra gli altri, oltre 500 conti afferiscono agli uffici periferici delle amministrazioni centrali dello Stato (per un importo di circa 2,1 miliardi) e circa 100 sono dedicati a fondi e interventi specifici relativi alle politiche nazionali (14,5 miliardi relativi, ad esempio, a fondi di rotazione e di garanzia o ad altri interventi per il sostegno alle imprese e per l'incremento della dotazione infrastrutturale). Su questo tema si tornerà nella Sezione 5

⁵ L'istruttoria tecnica per l'attuazione del processo di eliminazione delle contabilità speciali è stata oggetto di un gruppo di lavoro congiunto RGS-Banca d'Italia avente il compito di esaminare una riforma più generale della tesoreria.

2. L'unificazione del disegno di legge di bilancio e di stabilità

L'attuazione delle riforma introdotta dalla Legge n. 243 del 2012, e in particolare l'integrazione tra l'attuale contenuto della legge di stabilità e il disegno di legge di bilancio, avverrà a partire dal 2016 con riferimento ai documenti di bilancio relativi al triennio di programmazione 2017-2019.⁶

Con l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità, le caratteristiche del sistema italiano si avvicinano alle prassi seguite dai maggiori paesi europei, compiendo un passo simile a quello avviato in Francia con la legge organica di finanza pubblica (LOLF, *loi organique relative aux lois de finances*) nel 2001.⁷

2.1 Contenuto delle sezioni della legge di bilancio e relazione tecnica

In un'ottica di trasparenza, per dare evidenza della dimensione finanziaria delle politiche e degli interventi già in essere, del contenuto e della portata delle modifiche proposte rispetto alla legislazione vigente, il disegno di legge del nuovo bilancio sarà articolato in due sezioni.⁸

La prima sezione dovrà contenere esclusivamente le misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e

⁶ Il Documento di economia e finanza dell'aprile 2015 (cfr. Sez. I, capitolo VI, pagina 124) indica espressamente questi tempi di attuazione. Al riguardo si è registrato un ampio consenso anche da parte delle altre istituzioni consultate negli incontri sopra menzionati.

⁷ Lambert, A., Migaud D. (2005), *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances - Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, La Documentation française.

⁸ Articolo 15 della Legge n. 243 del 2012.

Finanza (DEF) e i loro eventuali aggiornamenti conseguenti ai mutamenti dello scenario economico. Viene confermato, in gran parte, l'attuale contenuto della legge di stabilità, con alcune rilevanti novità tra le quali **la previsione che il livello del saldo netto da finanziare sia definito in termini non soltanto di competenza, come accade oggi, ma anche di cassa.**

Conformemente alla prassi attuale, con riferimento all'attuazione di sentenze emesse da organi giurisdizionali che comportano oneri, nella prima sezione sarebbero previste le sole norme che stabiliscono modifiche alla normativa vigente in attuazione delle medesime sentenze. Viceversa, gli effetti delle sentenze che, pur comportando oneri, non richiedono la modifica della legislazione vigente potrebbero essere recepite direttamente nella seconda sezione

La seconda sezione dovrà contenere le previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della "legislazione vigente".

La legislazione vigente rappresenta il meccanismo di formulazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio basato sulla considerazione degli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in vigore, con esclusione di quelli derivanti da interventi programmati ma non ancora tradotti in norme.⁹ Un bilancio a legislazione

⁹ Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Nota introduttiva alla lettura del bilancio dello Stato per missioni e programmi, Roma, 2007, p. 69. Tale definizione trova conferma anche in G. Vegas, *Il bilancio pubblico*, Bologna, 2014, p. 153: *"Il bilancio pluriennale a legislazione vigente (...) espone l'andamento delle entrate e delle spese sulla base della prevista evoluzione delle medesime, in aderenza alle disposizioni legislative vigenti al momento della sua adozione"*.

vigente tiene conto esclusivamente degli effetti finanziari prodotti dalla normativa in vigore al momento della sua stesura, a differenza di un bilancio a *politiche invariate* il quale, invece, ipotizza che saranno adottate tutte le misure necessarie per proseguire nell'attuazione delle politiche di entrata e spesa.¹⁰

La "legislazione vigente", intesa come l'insieme degli effetti finanziari del quadro normativo in essere, **potrebbe comprendere** in un'accezione più ampia, oltre a tali effetti, **anche le rimodulazioni temporali e i rifinanziamenti/definanziamenti delle autorizzazioni di spesa già in essere.**

In linea con quest'ultima interpretazione, tenuto conto della natura sostanziale che il bilancio assume in seguito alla modifica costituzionale, si può prevedere di **includere tra i contenuti della seconda sezione anche le rimodulazioni, i rifinanziamenti e i definanziamenti di autorizzazioni legislative di spesa già in essere**, dandone evidenza in appositi allegati al bilancio. Tali rimodulazioni avvengono attualmente con le tabelle C, D ed E della legge di stabilità (lettere d), e), f) dell'art. 11, comma 3, della Legge n. 196 del 2009), che potrebbero essere soppresse considerato che i relativi contenuti meramente numerici confluirebbero nel bilancio.¹¹

La seconda sezione della legge di bilancio, pertanto, risulterebbe composta dai soli articoli riferiti all'approvazione degli stati di previsione dell'entrata e delle spese di ciascun Ministero, dal quadro generale riassuntivo e dall'importo massimo di emissione dei titoli pubblici. Gli articoli/commi che disciplinano la gestione del

¹⁰ A. Monorchio e L.G. Mottura, *Compendio di contabilità di Stato*, Bari, 2009.

¹¹ Su questa proposta alcune Istituzioni hanno manifestato opinioni diverse.

bilancio (quantificazione dei fondi di riserva, riassegnazione di entrate, ripartizione di fondi, etc.), oggi previsti nel disegno di legge di bilancio, potrebbero essere resi non più necessari con un apposito intervento normativo operato sulla legge di contabilità.

Inoltre, considerata la natura sostanziale che assume il documento contabile, **sarà possibile esplicitare nella programmazione e nella fase di definizione del bilancio le risorse per le esigenze indifferibili**, ossia le misure che finora sono state rifinanziate anno dopo anno con la legge di stabilità (le c.d. *prassi consolidate*), nonché le cd. regolazioni meramente quantitative relative ad alcune poste di bilancio la cui quantificazione oggi è demandata alla legge di stabilità (es. adeguamento Istat pensioni).

Dovranno trovare, invece, collocazione nella Sezione I le misure relative a quelle tipologie di spesa il cui ammontare è determinato sulla base di parametri fissati da leggi, le quali non possono essere automaticamente modificate attraverso la revisione degli stanziamenti, ma richiedono una modifica della normativa di riferimento. In genere si tratta di spese che afferiscono a situazioni giuridiche qualificate come diritti soggettivi.

La **relazione tecnica** al nuovo bilancio potrebbe contenere, per la sezione prima, l'indicazione delle innovazioni con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la sezione seconda, l'illustrazione sintetica degli effetti delle rimodulazioni apportate, su proposta delle amministrazioni, alla legislazione vigente. In tal senso, si

intendono per rimodulazioni, non solo le proposte compensative formulate in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio dalle amministrazioni relativamente alle spese classificate come "fattore legislativo", ma anche quelle - nel caso in cui le tabelle confluiscono nella sezione seconda - relative alle "rimodulazioni" connesse con rifinanziamenti e definanziamenti di leggi esistenti.

2.2 La copertura della legge di bilancio

La Legge n. 243 del 2012 non prevede esplicitamente una disposizione per la **copertura della legge di bilancio**. L'articolo 14 regola solo il principio dell'equilibrio del bilancio dello Stato che, a preventivo e a consuntivo, è assicurato in corrispondenza di un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Non sarebbe pertanto necessario prevedere, come accade per la legge di stabilità, un autonomo prospetto di copertura che assicuri, in termini di saldo netto da finanziare, la compensazione delle innovazioni disposte dalla prima sezione per le partite correnti.

La copertura della legge di bilancio dello Stato potrebbe essere assicurata attraverso un **prospetto che dimostri la coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici per la Pubblica Amministrazione**. A tale proposito andrebbero definiti struttura e contenuti del prospetto di coerenza, anche con riferimento agli emendamenti al disegno di legge di bilancio, precisando se questo debba riguardare la competenza e/o anche la cassa, in linea con quanto previsto dall'articolo 15, comma 2, della Legge n. 243 del 2012. Andrà, inoltre, individuato il

veicolo documentale più adeguato (relazione tecnica o relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio) nel quale riportare tale prospetto.

Se si ritenesse utile ricorrere a una regola per evitare di dequalificare la spesa attraverso una traslazione di risorse dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente, si potrebbe integrare il principio di coerenza del saldo complessivo del bilancio con la fissazione di un **vincolo specifico sul saldo delle partite correnti**.

La **stima del quadro tendenziale della Pubblica Amministrazione**, passa al vaglio delle procedure interne al Ministero dell'Economia e delle Finanze e alla valutazione dell'Ufficio Parlamentare del Bilancio. Tale previsione si confronta con numerosi altri soggetti istituzionali nazionali (quali Banca d'Italia, Corte dei Conti e Istat), comunitari (la Commissione Europea) e internazionali (quali il FMI e l'OCSE). Questo meccanismo consente di disporre di una stima quanto più attendibile degli andamenti tendenziali del bilancio e, pertanto, della dimensione della manovra necessaria per il conseguimento obiettivi di finanza pubblica o degli eventuali margini da utilizzare nella sessione di bilancio. Su tale aspetto, non si ritiene pertanto di dover intervenire attraverso una modifica della normativa contabile fissando, ad esempio, nell'articolato alla Legge di bilancio l'ammontare delle previsione di entrata e di spesa a legislazione vigente, garantendo in tal modo che il ricorso alle entrate, come forma di copertura, sia possibile solo a seguito di innovazioni legislative che ne comportino una variazione in aumento.

Attualmente, è previsto il **divieto di coprire** (attraverso c.d. emendamenti "a scavalco", che in questo caso opererebbero tra le due sezioni della legge di bilancio) **innovazioni legislative mediante la sola riduzione dello stanziamento del capitolo di spesa iscritto nel bilancio a legislazione vigente.**

Occorre valutare come affrontare la questione nel nuovo contesto, in cui il divieto opererebbe tra le due sezioni della legge di bilancio, tenuto conto che la seconda sezione potrà disporre rimodulazioni, rifinanziamenti e definanziamenti di autorizzazioni legislative di spesa già in essere. Si potrebbe a tal fine **prevedere che, nel corso della discussione parlamentare, le modifiche alla seconda sezione possano essere definite esclusivamente attraverso misure da proporre nell'ambito della prima sezione del bilancio.** Anche nel caso in cui si volessero apportare cambiamenti alle proposte effettuate nella seconda sezione del bilancio in merito a rimodulazioni, rifinanziamenti e definanziamenti di autorizzazioni legislative di spesa già in essere, queste dovrebbero trovare espressa previsione in apposite norme da collocare nella prima sezione. Pur assicurando la possibilità di disporre modifiche a tutto il bilancio, ciò consentirebbe di ricondurre a un unico contesto le proposte normative di modifica della legislazione vigente.

In alternativa, si potrebbe inserire nella legge di contabilità una prescrizione di carattere generale per evitare la possibilità degli emendamenti "a scavalco", che nel corso dell'*iter* parlamentare risulterebbe vincolante anche per il Governo (non sarebbe possibile disporre, ad esempio, riduzioni lineari dei capitoli di fabbisogno).

Si potrebbe, infine, come già oggi accade, rinviare ai regolamenti parlamentari per la disciplina relativa alla gestione degli emendamenti durante l'*iter* di approvazione.

Va inoltre **valutata l'opportunità di introdurre**, nel contesto della riforma della legge di bilancio, **ulteriori correzioni alla legge di contabilità e finanza pubblica volte a chiarire alcuni problemi emersi nel corso della sua attuazione**, come ad esempio quelli inerenti la copertura dei provvedimenti recanti deleghe legislative, le clausole di salvaguardia.

Come noto¹² i **decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri** sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è invece effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. Per assicurare che le risorse finanziarie per l'attuazione delle deleghe siano effettivamente disponibili, si potrebbe prevedere un rafforzamento di tale disposto stabilendo un esplicito divieto di rinvio nel caso di decreti delegati a provvedimenti successivi, ivi inclusa la legge di stabilità/bilancio, per il reperimento di risorse a copertura degli oneri a regime.

Come è emerso negli anni recenti, **l'applicazione delle clausole di salvaguardia** pone alcuni aspetti problematici. Significativo è il caso dell'utilizzo di tale strumento

¹² Articolo 17, comma 2 della Legge n. 196 del 2009.

a "salvaguardia" di norme onerose alla cui copertura si provvede attraverso l'utilizzo dei c.d. effetti indiretti (ad esempio, maggior gettito IVA derivante dal pagamento dei debiti della pubblica amministrazione), che possono risultare di difficile e incerta realizzazione. In questi casi, la possibilità di valutare con precisione gli scostamenti rispetto alle previsioni è il presupposto essenziale perché la clausola di salvaguardia possa essere ritenuta effettiva.

Più in generale si è del parere che le clausole di salvaguardia siano da mantenere effettive ed automatiche, come oggi previsto dalla legge di contabilità, senza che nella normativa cui vengono applicate si rinvii a leggi successive per la loro attivazione a seguito di eventuali monitoraggi sull'andamento della spesa.

2.3 La tempistica di presentazione del disegno di legge del bilancio

La procedura vigente prevede una prima fase in cui il Governo identifica gli obiettivi programmatici (con un'enfasi sulla Pubblica Amministrazione) con la Nota di aggiornamento al DEF e li sottopone all'approvazione del Parlamento e una seconda fase in cui il Governo definisce con la legge di stabilità un insieme di interventi su entrate e spese dello Stato coerenti con gli obiettivi anzidetti e lo sottopone di nuovo al Parlamento. Questa soluzione consente di separare la fase più prettamente macroeconomica da quella in cui si entra nel merito delle singole voci di entrata e spesa; i saldi definiti nella prima fase vincolano le scelte operate nella seconda.

Gli sviluppi degli ultimi anni rendono necessario riflettere su tale soluzione. Vi è innanzi tutto l'esigenza di inviare alla Commissione europea entro il 15 di ottobre il

Documento Programmatico di Bilancio (DPB). Ciò richiede un margine di tempo fra la decisione del Consiglio dei Ministri e l'invio del documento e suggerisce pertanto di anticipare i tempi di definizione della legge di stabilità/bilancio da parte del Governo. In secondo luogo, va considerata la creazione dell'**Ufficio Parlamentare del Bilancio** (UPB) con compiti, in particolare, di validazione del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico. Data l'interazione tra quadro macroeconomico e quadro di finanza pubblica, la validazione del primo richiede la conoscenza del secondo. Nella Nota di aggiornamento al DEF il quadro programmatico di finanza pubblica è stato tuttavia finora riportato in forma sintetica, con riferimento soprattutto ai saldi, in quanto il contenuto della manovra di bilancio viene precisato solo con la legge di stabilità. Da alcuni anni, inoltre, la scadenza della **seconda notifica a Eurostat dell'indebitamento netto e del debito** della Pubblica Amministrazione ha come scadenza il 1° ottobre. Con la notifica vengono in genere rivisti anche i dati macroeconomici dell'anno precedente. Ciò può rendere il quadro utilizzato nella Nota di aggiornamento al DEF non coincidente con il quadro da utilizzare successivamente per l'invio alla Commissione europea del DPB.

Una possibile soluzione consiste nel **mantenere al 20 settembre** (o nell'anticiparla per esempio al 10-15 settembre, alla luce dell'anticipo al 5 ottobre di cui si dirà più avanti, così da consentire un periodo adeguato per l'esame parlamentare) **la data di presentazione della Nota di aggiornamento al DEF**, possibilmente chiedendo un anticipo del rilascio dei dati della seconda notifica da parte dell'ISTAT rispetto alla scadenza di inizio ottobre, così da allineare i dati della Nota con quelli del DPB.

Per consentire la validazione del quadro macroeconomico programmatico e per assicurare la compilazione del DPB, **la presentazione alle Camere del disegno di legge del bilancio (manovra e bilancio a legislazione vigente) potrebbe essere anticipata dal 15 al 5 ottobre.**

Anche la fase successiva potrebbe essere oggetto di innovazioni. In particolare, a differenza di quanto avviene attualmente con la prima nota di variazione, gli effetti della manovra (sezione prima del bilancio) potrebbero essere integrati nel bilancio a legislazione vigente (sezione seconda del bilancio) e le relative evidenze riportate in **un apposito allegato tecnico che potrebbe essere inviato alle Camere, previa approvazione del Consiglio dei Ministri, il 20 ottobre** (*cf. anche Figura 3*). In questo modo il Parlamento potrà valutare fin da subito la riallocazione delle risorse disposta con il complessivo disegno di legge di bilancio (a legislazione vigente integrata dalle modifiche apportate con le innovazioni di entrambe le sezioni). Con la prima **nota di variazione**, al termine del primo passaggio parlamentare, verranno, invece, approvati gli effetti finanziari delle modifiche introdotte in sede di discussione con gli emendamenti approvati.

Su questo punto occorre valutare con gli Uffici di Camera e Senato quale procedura sia possibile adottare per poter inserire nell'atto parlamentare anche questo secondo documento. In ogni caso, tenuto conto delle prerogative del Parlamento, la definizione della procedura di esame e votazione dei documenti di bilancio da parte delle Commissioni e dell'Assemblea, è rimessa alla modifica dei regolamenti di Camera e Senato.

In alternativa, si potrebbe far coincidere all'inizio di ottobre la presentazione della Nota di aggiornamento e del disegno di legge di bilancio. Tale soluzione, tuttavia, farebbe venir meno la separazione tra la fase strategica di definizione degli obiettivi, con la relativa discussione parlamentare, e quella di articolazione della manovra. **Si richiederebbe un forte anticipo della definizione della manovra da parte del Governo** (dato anche il tempo richiesto per le interazioni fra gli aspetti macroeconomici e di finanza pubblica). **Il Parlamento si troverebbe, inoltre, a dover approvare gli obiettivi programmatici in tempi molto compressi**, il che renderebbe critica la gestione di eventuali richieste di modifica che riguardino l'impianto e la dimensione della manovra di finanza pubblica presentata dal Governo.

2.4 La legge di assestamento

Il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non si estende alla legge di assestamento, con la quale potranno essere disposte soltanto variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie, anche se di unità di voto diverse. La legge di assestamento, quindi, assumerebbe **caratteristiche e contenuti analoghi alla sezione seconda della medesima legge di bilancio**, non potendo comunque disporre innovazioni alla legislazione vigente.

Andrà in ogni caso dimostrata la coerenza tra il saldo del bilancio dello Stato, integrato con gli effetti dell'assestamento, e gli obiettivi programmatici in termini di pubblica amministrazione indicati nel DEF.

Infine, **potrebbe essere opportuno prevedere la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento**, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione. Negli scorsi anni l'approvazione è a volte giunta a ridosso dell'avvio delle operazioni di chiusura dell'esercizio.

Sono in corso **verifiche tecniche per valutare le possibilità di un anticipo nei termini di presentazione del Rendiconto generale dello Stato**. Questo, infatti, si prefigura come un passo necessario per poter prevedere un anticipo anche della legge di assestamento (*cfr. Figura 3*).

3. Revisione del ciclo di programmazione finanziaria e integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio

In aggiunta all'unificazione del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità prevista dalla Legge n. 243 del 2012, **la delega per il completamento della riforma del bilancio va nella direzione di superare l'attuale processo di predisposizione del disegno di legge di bilancio**. Attualmente, le amministrazioni, in assenza di incentivi volti a rivedere la base di spesa "storica" e riconsiderare le

priorità tra i diversi programmi (anche in relazione alla loro efficacia o alla possibilità di trovare modalità di attuazione più efficienti), tendono a concentrarsi sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi, in maniera incrementale.

Queste considerazioni suggeriscono **l'opportunità di definire il ciclo di bilancio con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa.**

In questo schema, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria si conferma essere il DEF, presentato al Parlamento entro il 10 aprile, in cui vengono indicate le priorità del Governo e le compatibilità economico e finanziarie per la Pubblica Amministrazione, secondo quanto già previsto dalla normativa attuale.

Su tali basi, affinché siano definiti i vincoli finanziari all'interno dei quali andranno formulate le proposte per il disegno di legge di bilancio da parte delle singole amministrazioni statali, andrebbe previsto uno strumento **per attribuire a ciascuna amministrazione un "obiettivo di spesa" coerente con i vincoli di bilancio e le priorità da perseguire. Questo strumento potrebbe essere un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il mese di maggio così da consentire un sufficiente periodo di tempo ai Ministeri per definire la loro proposta a legislazione vigente, nonché le misure correttive da adottare in relazione agli obiettivi loro assegnati. La scelta di operare per il tramite di un decreto del Presidente del Consiglio dei

Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dovrebbe consentire la collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero (*cfr. Figura 4*).

Gli obiettivi di spesa potrebbero essere assunti come i “limiti” indicati alla lettera h) dei principi della delega ex-articolo 40 della Legge 196 del 2009 e potrebbero concretizzarsi in due tipologie di indicazioni, anche a seconda degli aspetti di revisione della spesa che si vogliono privilegiare:

- **l’indicazione di un obiettivo di risparmio da conseguire** (per esempio, rispetto all’anno precedente o al totale delle dotazioni di bilancio o alla parte rimodulabile della spesa), come sperimentato con varie modalità a partire dalla legge di stabilità per il 2011. L’approccio sarebbe simile all’esercizio continuativo di *strategic review* sperimentato in Canada, dove ai fini della predisposizione del bilancio è richiesto annualmente alle amministrazioni federali di individuare risorse pari al 5 per cento delle spese di funzionamento e della spesa in conto capitale dell’amministrazione, che verranno poi riallocate altrove (per finanziare nuovi interventi in base alle priorità) o tagliate.¹³ Tale opzione favorisce la ricerca di margini di efficientamento da parte dell’amministrazione nel proprio bilancio;
- **l’indicazione di un vero e proprio “budget”**, coerente con la legislazione vigente e riferito alle spese che hanno carattere di prevedibilità e che sono sotto il controllo diretto delle amministrazioni (escludendo quindi trasferimenti a enti di previdenza e a enti locali, interessi e altre spese che sono sostanzialmente

¹³ Cfr. Treasury Board of Canada Secretariat, <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp>.

guidate dalla domanda esogena). L'approccio sarebbe simile a quello adottato per la programmazione finanziaria nel Regno Unito, con i DEL (*Department expenditure limits* – limiti di spesa dei Ministeri).¹⁴ Tale opzione favorisce una riconsiderazione complessiva della quantità di risorse allocate a ciascuna funzione/esigenza dell'amministrazione.

L'adozione di espliciti obiettivi di spesa nella fase di programmazione finanziaria è volta a indurre le amministrazioni a valutare fabbisogni e priorità in presenza di un vincolo stringente, ossia a effettuare delle revisioni della spesa in presenza di un obiettivo imposto dall'alto".¹⁵ Gli obiettivi di spesa adottati nell'ambito del processo di programmazione non devono necessariamente vincolare le risorse in fase di gestione, durante la quale le amministrazioni potranno comunque avvalersi di strumenti di flessibilità analoghi rispetto alla normativa contabile vigente (o ampliati ove ve ne fosse la necessità).

L'integrazione delle attività di analisi e valutazione della spesa nel ciclo del bilancio può fornire elementi conoscitivi utili a valutare compiutamente le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie alla loro attuazione e ai risultati degli

¹⁴ Soumaya Keynes and Gemma Tetlow (2003), A Survey of Public Spending in the UK, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note n. 43, DOI: 10.1920/bn.ifs.2003.0043; HM Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm e <https://www.gov.uk/government/publications/how-to-understand-public-sector-spending/how-to-understand-public-sector-spending>.

¹⁵ Molnar M. (2012), Fiscal consolidation part 5. What factors determine the success of consolidation efforts?, OECD Economics Department Working Papers n. 936; Kim J.M., Park C.-K. (2006), Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management, OECD Journal on Budgeting n. 4, Volume: 6, Issue: 1, DOI: 10.1787/16812336; Schick A. (2003), The Role of Fiscal Rules in Budgeting, OECD Journal on Budgeting n. 14, Volume: 3, Issue: 3, DOI 10.1787/budget-v3-art14-en.

interventi, anche in termini comparativi. In molti paesi avanzati l'adozione di tali processi di revisione della spesa è in parte dovuto alla consapevolezza che le amministrazioni, in fase di preparazione del bilancio, non pongono la dovuta attenzione alla definizione delle priorità di spesa.¹⁶

In questo contesto potrebbe essere opportuno rivedere l'attribuzione delle risorse tra i diversi Ministeri, in particolare per riallocare alcune voci di spesa in relazione alla competenza primaria delle strutture, nell'ambito della revisione delle missioni e dei programmi delineata nel paragrafo 4. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, **le amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi.** Le norme da adottare saranno definite nella sessione di bilancio, nella prima sezione del disegno di legge di bilancio triennale.

Gli interventi amministrativi e legislativi più rilevanti potrebbero essere oggetto di specifici accordi triennali tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun Ministero di spesa, dando così attuazione alla disposizione prevista nella delega al completamento della riforma dal bilancio, all'articolo 40, comma 2, lettera i). Attraverso gli accordi triennali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e ciascun

¹⁶ Robinson M. (2014), *Spending reviews*, *OECD Journal on Budgeting* No.: 9, Volume: 13, Issue: 2 DOI: 10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd; Vandierendonck, C. (2014). *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*. *European Economy, Economic Papers* 525, luglio. DOI:10.2765/70397.

Ministero di spesa stabilirebbero le modalità e i termini del monitoraggio riguardante il conseguimento degli obiettivi di spesa e delle eventuali nuove iniziative connesse con le priorità politiche del Governo. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica finanziaria circa lo stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche la realizzazione delle suddette misure, per esempio con riferimento alla quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti. A tal fine, negli accordi triennali, ciascun Ministero indicherebbe le azioni che intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo cronoprogramma.

Negli accordi triennali dovrebbe essere **indicato il termine per la loro predisposizione** (che potrebbe essere il 30 gennaio di ciascun anno). La loro stesura necessita di uno sforzo inter-istituzionale considerevole, nell'individuazione dei termini su cui effettuare il monitoraggio e dei parametri quantitativi e qualitativi da tenere in conto. In corso d'anno, gli accordi dovrebbe essere oggetto di una serie periodica di incontri tra amministrazioni, per assicurare una verifica sul grado di raggiungimento dei risultati previsti ed esaminare le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento dei risultati. Gli esiti del monitoraggio potrebbero essere oggetto di uno specifico rapporto al Governo¹⁷ e potrebbero costituire la base su cui costruire la nuova programmazione o la revisione di quella già definita.

¹⁷ Essi potrebbero, per esempio, essere portati in sede di Consiglio dei Ministri prima dell'approvazione del successivo Documento di economia e finanze e/o in allegato allo stesso documento.

È ovviamente cruciale **mantenere l'efficacia degli accordi**, limitando i cambiamenti attuati nel corso del triennio senza il diretto coinvolgimento dell'amministrazione di spesa. Ciò sarà più facile in un contesto in cui non saranno necessari ulteriori tagli di risorse.

Affinché tutto il processo possa essere svolto con la necessaria accuratezza e affidabilità è indispensabile che esso sia avviato con un certo anticipo rispetto al momento in cui dovrà essere assunta la decisione di bilancio (*cfr. Figura 3*). Rispetto al ciclo attuale di bilancio, **andrebbe anticipato il momento in cui si avvia il processo di formulazione di una prima proposta di previsione dei Ministeri basata sulla effettiva disponibilità delle risorse e sulla legislazione vigente**. Questo consentirebbe di svolgere una fase negoziale intermedia tra la proposta dei Ministeri e la complessiva proposta di bilancio che porti a una proposta, condivisa e impegnativa per i Ministeri, che potrebbe essere presentata al Parlamento e che consentirebbe la formulazione della relazione tecnica a corredo delle variazioni proposte alla legislazione vigente dalle amministrazioni nel disegno di legge di bilancio. La proposta dovrebbe, inoltre, contenere una preliminare visione delle modifiche legislative che consentano di ridefinire l'allocazione delle risorse nell'ambito del proprio bilancio e potrebbe disporre le misure correttive necessarie a ricondurre i tendenziali di spesa entro i vincoli imposti con il limite di spesa attribuito.

La formulazione di previsioni di bilancio coerenti con gli obiettivi fissati e l'effettuazione di un monitoraggio che consenta di valutare l'attuazione degli

interventi sono un presupposto per l'efficacia dell'attività di revisione della spesa. Quest'ultima potrebbe essere demandata alle amministrazioni, con il supporto di specifici indirizzi del Governo, e coordinata dalla Presidenza del Consiglio di intesa con il Ministro dell'Economia e delle Finanze (eventualmente con il contributo di gruppi di lavoro inter-istituzionali, quali i nuclei di analisi della spesa di cui all'art. 39 della Legge n. 196 del 2009).

4. Il completamento della riforma del bilancio per missioni, programmi e azioni¹⁸

L'adozione a partire dalla Legge di bilancio per il 2008 dell'articolazione per missioni e programmi - in una prima fase, con funzioni informative, e successivamente, dalla Legge di bilancio per il 2010, con funzioni autorizzatorie (essendo diventato il programma l'unità di voto parlamentare) - ha costituito un passo importante per meglio evidenziare l'allocatione delle risorse in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi generali perseguiti attraverso la spesa pubblica, sia nella fase di decisione sia in quella di rendicontazione del bilancio dello Stato.

Dalla sua prima applicazione il bilancio per missioni e programmi è stato interessato da numerose modifiche: ferme restando le 34 le missioni individuate, i programmi di spesa hanno subito rilevanti cambiamenti, passando da 168 nel 2008 a 181 nel 2015. L'incremento nel corso del tempo del numero di programmi non ha sempre

¹⁸ Con riferimento ai criteri indicati all'articolo 40, comma 2, lettera a), b), e), e f) della Legge 196 del 2009.

corrisposto a una maggiore leggibilità o significatività della spesa sottostante. Inoltre, a parità di denominazione, quasi in ogni anno, si sono registrate modifiche nei contenuti dei singoli programmi.

Pur rappresentando l'unità di voto parlamentare (e quindi l'autorizzazione a spendere), **i programmi non sono diventati un riferimento né per le determinanti della decisione di bilancio, né per l'organizzazione delle attività delle amministrazioni.**

Va anche detto che l'interesse delle Istituzioni e anche dell'opinione pubblica per una rappresentazione aggregata dell'allocazione complessiva delle risorse del bilancio è stato generalmente limitato. Molto più rilevante è l'interesse per i singoli interventi o le specifiche destinazioni, riconducibili all'applicazione di una iniziativa legislativa. Il programma di spesa, pur consentendo di raggruppare un insieme omogeneo di attività e di comprendere i molteplici strumenti con cui l'azione pubblica interviene per raggiungere una medesima finalità (favorendo con questo l'esercizio di analisi e revisione della spesa), tende ad essere percepito come un livello troppo alto e poco esplicativo.¹⁹

¹⁹ In un'ottica di trasparenza e al fine di facilitare l'accessibilità a dati di dettaglio del bilancio finanziario la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione dal 2013 informazioni sulla spesa di competenza e cassa del bilancio dello Stato a livello di capitolo con indicazione del centro di responsabilità, missione, programma, categoria economica e COFOG. La tempistica di pubblicazione dei dati è entro 15 giorni dalla presentazione al Parlamento per il disegno di legge di bilancio; entro un mese dall'approvazione per la legge di bilancio e per l'assestamento; entro un mese dalla presentazione al Parlamento per il Rendiconto generale dello Stato (cfr. Open Data <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Dati/OPENDATA/> e Bilancio in Rete offre molteplici possibilità di consultazione e rappresentazione dei dati relativi alle entrate e alle spese del bilancio dello Stato, per ogni fase del ciclo della programmazione finanziaria http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Dati/Bilancio_in_rete/).

In ogni caso, **l'esperienza di questi anni conferma l'opportunità di procedere a ulteriori affinamenti della struttura del bilancio e a una razionalizzazione delle missioni e dei programmi**, affinché essi possano dispiegare pienamente il loro potenziale rendendo più visibili le politiche sottostanti e monitorabili i loro effetti.

Le principali criticità riscontrate sono le seguenti:

- la **difficile leggibilità del bilancio per programmi** e la non immediatezza dei suoi contenuti;
- la **significatività dei programmi** in relazione a segmenti di politiche ben individuabili o a servizi finali per la collettività;
- nel **collegamento univoco tra programmi e struttura organizzativa dei Ministeri**, la generale prevalenza di quest'ultima nella determinazione dell'articolazione del bilancio.

Vi è un generale consenso sul fatto che occorra investire su una efficace rappresentazione del bilancio per missioni e programmi, introducendo ulteriori elementi di trasparenza per rendere più visibili gli interventi e le attività sottostanti. **L'introduzione delle azioni, come ulteriore articolazione dei programmi, risponde a tale esigenza e mira a dare evidenza in bilancio alle finalità dell'intervento pubblico.** Esse dovrebbero essere costruite con riferimento alla destinazione della spesa, nell'ambito del contenuto dei relativi programmi, avendo riguardo alle attività svolte e agli output/servizi erogati.

La Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con le amministrazioni di spesa, ha prodotto in via sperimentale un bilancio per missioni/programmi/azioni con riferimento al 2013, successivamente aggiornato per tenere conto delle innovazioni normative e di bilancio intercorse. Con riferimento al bilancio 2015, il prossimo *Rapporto triennale al Parlamento sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato* (ai sensi dell'articolo 41 della Legge n. 196 del 2009) darà conto dei risultati registrati in corso di esercizio con riferimento tale primo modello di bilancio articolato per azioni.

In prospettiva, le azioni potranno costituire le unità gestionali del bilancio sostituendo gli attuali capitoli. Questo consentirebbe di ampliare gli attuali margini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni. La disponibilità di informazioni dettagliate **sulla natura economica della spesa nell'ambito delle azioni sarebbe assicurata dal piano dei conti "integrato"**, di cui è in corso la definizione per lo Stato.

Con tale strumento, inoltre, **le registrazioni effettuate secondo i principi della contabilità finanziaria tradizionale su base giuridica e quelle effettuate secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale, saranno integrate**, consentendo così la rappresentazione di tutte le transazioni finanziarie ed economico-patrimoniali (entrate e uscite/costi e ricavi o proventi/debiti e crediti/immobilizzazioni/fondi etc.) bilancio dello Stato. Oltre a garantire il raccordo con la classificazione SEC per la costruzione dei dati di contabilità nazionale, il piano dei conti integrato dovrebbe consentire il superamento (o almeno l'armonizzazione)

delle diverse classificazioni per natura delle operazioni oggi esistenti: il piano dei conti di contabilità analitica, i codici gestionali/SIOPE, la classificazione economica delle spese, la classificazione per natura delle entrate, la classificazione del patrimonio dello Stato, etc.

L'utilizzo del piano dei conti integrato come strumento principale di armonizzazione e consolidamento presuppone l'unicità dello stesso per tutto il settore pubblico o, quanto meno, la riconducibilità dei diversi piani dei conti a un'unica classificazione di riferimento. Le caratteristiche del piano dei conti integrato per le amministrazioni non territoriali sono state definite dagli articoli 4, 5 e 7 del decreto legislativo n. 91 del 2011, che rimanda a uno specifico regolamento, emanato con DPR n. 132 del 2013. Questo dovrà essere ulteriormente affinato con voci di interesse specifico dello Stato. L'introduzione delle azioni e del piano dei conti integrato, soprattutto la possibile sostituzione nel tempo, preve le dovute verifiche, degli attuali capitoli avrà rilevanti riflessi sui sistemi gestionali di molte istituzioni (principalmente RGS, Corte dei Conti e Banca d'Italia). Occorrerà evitare, attraverso uno stretto coordinamento tra i soggetti interessati, che l'attuazione di questa innovazione possa creare vincoli e strozzature al sistema gestionale. In questo senso, è necessario un confronto costante per verificare la praticabilità e le conseguenze di tali innovazioni.

L'introduzione delle azioni e del piano dei conti integrato, in sostituzione dei capitoli, richiederà cambiamenti anche nelle procedure per la costruzione dei conti pubblici nelle varie articolazioni: conto del settore statale, conti dei sotto-

settori, conto del settore pubblico e delle Pubbliche Amministrazioni. Potrebbe essere necessario modificare l'attuale impostazione del consolidamento tra bilancio dello Stato e tesoreria statale ed eventualmente ripensare, in questo ambito, il ruolo della tesoreria statale.

Al fine di garantire leggibilità e significatività alla struttura del bilancio, occorrerà che le **eventuali riorganizzazioni delle strutture amministrative trovino corrispondenza nell'articolazione per missioni e programmi, tenendo conto per quanto possibile di un criterio funzionale**. Un maggiore coordinamento tra i soggetti coinvolti gioverebbe inoltre a evitare cambiamenti alla struttura del bilancio in corso di esercizio e a trovare un migliore collegamento tra programmi e centri gestionali responsabili per l'attuazione di filiere di politiche pubbliche ben individuate.

Per favorire una maggiore e più immediata corrispondenza tra la legislazione autorizzatoria del bilancio e la sua rappresentazione finanziaria, **la delega prevede che le nuove autorizzazioni legislative di spesa siano formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma**. Per quanto appaia in linea di massima auspicabile per facilitare l'immediato riconoscimento dell'impatto delle innovazioni normative sul bilancio, questa disposizione potrebbe rivelarsi di difficile attuazione con riferimento, in particolare, alle iniziative legislative parlamentari. Per queste ultime, infatti, non sempre sono disponibili le informazioni necessarie a una puntuale individuazione del programma e della struttura amministrativa coinvolta. Analogamente, anche per la tempistica compressa e non sempre lineare dell'*iter*

parlamentare, non appare realistico che tale procedura sia applicata anche agli emendamenti e ai passaggi dei provvedimenti tra i due rami del Parlamento.

Va, inoltre, segnalato che **l'adozione del piano dei conti integrato faciliterà l'affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria** (contabilità integrata), previsto in base all'articolo 2²⁰ e ai principi direttivi indicati all'articolo 40, comma 2, lettera n) della Legge n. 196 del 2009. Per le amministrazioni centrali dello Stato queste disposizioni sono state parzialmente anticipate, introducendo l'obbligo dell'utilizzo del sistema SICOGE per le scritture di contabilità economico-patrimoniale limitatamente alle componenti negative.²¹

L'adozione della contabilità economico-patrimoniale prevista dai decreti legislativi, ancorché a fini conoscitivi, sarà obbligatoria per tutti i Ministeri a livello gestionale e non dovrà essere semplicemente un derivato della contabilità finanziaria; in tal modo si renderà possibile l'adeguamento del nostro sistema di contabilità ai principi standard internazionali definiti dagli organismi europei (Eurostat).

In fase di rendicontazione del bilancio, accanto alle risultanze della contabilità finanziaria, dovranno essere prodotte quelle della contabilità economico-patrimoniale, attraverso almeno due prospetti: lo stato patrimoniale e il conto economico, analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni pubbliche.

²⁰ La definizione specificata nell'articolo 6 del d.lgs n. 91 del 2011 puntualizza che si tratta di un *"sistema che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante e che assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale"*.

²¹ Articolo 6, comma 6, del decreto legge n. 95 del 2012

Il Rendiconto economico analitico dei costi viene già prodotto e allegato al Rendiconto generale dello Stato;²² tale documento potrà costituire un dettaglio del futuro Conto economico complessivo dello Stato.

A completamento della riforma della struttura del bilancio sul lato della spesa, si dovrà accompagnare una **revisione delle unità elementari delle entrate**.²³ In buona parte, esse già rispettano il requisito per il quale la denominazione richiama esplicitamente l'oggetto degli introiti in maniera univoca e individuabile. Sarà possibile intervenire ulteriormente per distinguere eventuali capitoli a cui al momento affluiscono promiscuamente diversi tipi di risorse. Per le entrate extra-tributarie si porrà l'esigenza, attesa l'elevata numerosità di tipologie, di provvedere a una diversa articolazione anche in funzione dell'applicazione del piano dei conti.

5. Rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa²⁴ e riordino delle gestioni contabili in tesoreria e fuori bilancio²⁵

L'esigenza di procedere al rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione del bilancio scaturisce da diverse considerazioni.

²² Ai sensi dell'art. 36 comma 5) della Legge n. 196 del 2009.

²³ Con riferimento ai criteri indicati all'articolo 40, comma 2, lettera d) della Legge 196 del 2009.

²⁴ Con riferimento all'articolo 42 della Legge n. 196 del 2009.

²⁵ La riduzione delle gestioni operanti attraverso la tesoreria, affrontata nella delega di cui all'articolo 40, comma 2, lett. p) della Legge 196 del 2009, nonché nell'articolo 15 della Legge 243 del 2012.

In primo luogo, **un potenziamento della fase di cassa dovrebbe consentire una più immediata comprensione dell'azione pubblica**, in quanto ci si concentra sul momento in cui le risorse vengono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si renderebbe più stretto il legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa. Allo stesso tempo la previsione di rendere più stringente il legame tra autorizzazioni di bilancio e risorse che attualmente sono gestite attraverso il sistema della tesoreria rafforza il ruolo allocativo del documento contabile e ne aumenta il grado di trasparenza nei confronti del Parlamento e della collettività.

Accentuando l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, **consente una migliore gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico**. Ciò diventa particolarmente significativo a seguito dell'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali che richiedono previsioni più affidabili sull'andamento dei flussi di cassa, concentrando maggiormente l'attenzione sull'andamento del debito pubblico rispetto al PIL e sulla sua sostenibilità.²⁶

Anche la Legge n. 243 del 2012 detta un indirizzo volto a prevedere un rafforzamento del ruolo della "cassa", prevedendo esplicitamente l'indicazione in

²⁶ Secondo le regole del c.d. *fiscal compact*, recepite nell'ordinamento nazionale con la Legge costituzionale n. 1 del 2012 e la legge attuativa n. 243 del 2012, qualora un Paese presenti un valore del rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60 per cento, deve operare una riduzione della parte eccedente del debito ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno.

legge di bilancio del SNF in termini di cassa per ciascuno degli anni del triennio di riferimento

Un ulteriore obiettivo della delega è quello di assicurare un potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa **responsabilizzando maggiormente il dirigente che gestisce le risorse pubbliche**. Si stabilisce l'obbligo per il responsabile della spesa di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni. In questo modo si vuole concentrare l'attenzione sul momento della programmazione ed erogazione della spesa (e sulla tempestività dei pagamenti), piuttosto che nella fase in cui si dispone l'impegno di spesa.

Inoltre, il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa trova giustificazione nel **tentativo di arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi**.

La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica. La formazione di ingenti quantità di residui passivi può tuttavia anche essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema imputabile al fatto che le amministrazioni centrali chiedono risorse per impegnare la spesa senza preventivamente programmare il presumibile flusso di pagamenti, alla farraginosità e complessità delle procedure di spesa o a carenze organizzative. Essa può altresì riflettere le politiche di contenimento finanziario delle risorse.

Una dimensione consistente dei residui passivi iscritti nel bilancio dello Stato, oltre ad appesantire la gestione e le procedure per il loro smaltimento (soprattutto nel caso dei residui passivi andati in perenzione), comporta alcune criticità:

- **indebolisce la programmazione di medio periodo**, a causa soprattutto dei ritardi, sempre più ampi e di durata indefinibile, che caratterizzano le spese in conto capitale e, in particolare, le spese per infrastrutture; ciò soprattutto nel caso di opere i cui tempi di realizzazione incidono in misura rilevante sul costo del finanziamento e sui tempi di utilizzabilità dell'opera in relazione a programmi di investimento di imprese produttive;
- **comporta il rischio che una grossa parte dei residui accumulati possa maturare ed essere liquidato improvvisamente, creando problemi per la Tesoreria** e per lo stesso finanziamento dell'economia nel suo insieme. Tuttavia, bisogna tener presente che il solo potenziamento della cassa non porterà all'eliminazione del fenomeno dei residui che dipende anche dalle disposizioni, dalle procedure, dalle prassi e dai meccanismi contabili sottostanti alle diverse fasi della spesa;
- se, in ciascun esercizio, il fabbisogno finanziario dello Stato dipende in maniera preponderante dall'accumulazione dei residui, non solo si rende particolarmente difficoltosa la gestione di cassa, ma **si indebolisce la funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse pubbliche**. Va in genere evitato che le amministrazioni statali abbiano a disposizione nei propri bilanci considerevoli

stanziamenti di risorse da spendere in esercizi lontani da quello in cui la spesa in questione è stata autorizzata con l'approvazione del bilancio.

Gli strumenti che la delega mette a disposizione per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa e superare le suddette criticità appaiono essere sostanzialmente tre:

- l'istituzionalizzazione del c.d. **"cronoprogramma dei pagamenti"**;
- il **rafforzamento della nozione di impegno e di accertamento**;
- un **raccordo più stretto tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria.**

Già dal decreto legge n. 95 del 2012 è previsto l'obbligo per il dirigente responsabile della spesa di redigere un piano finanziario dei pagamenti pluriennale, da predisporre al momento della formazione del bilancio da aggiornare in corso di gestione. Tale **"cronoprogramma"** dovrebbe, **in fase di gestione, garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa.**

Le amministrazioni dovrebbero **porre maggiore attenzione anche alle previsioni di cassa**, presentando al momento della predisposizione del disegno di legge del bilancio triennale un cronoprogramma, redatto a livello di unità di gestione del bilancio (attualmente il capitolo/piano gestionale e nel futuro le azioni), relativo alle previsioni di competenza e di cassa per il triennio successivo, distinguendo la cassa per residui e la cassa per la competenza. Ciò al fine di rafforzare concretamente

l'attendibilità degli stanziamenti di cassa e anche della previsione dei residui presunti, introducendo uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio in termini di cassa e residui e le risultanze del cronoprogramma. In fase di gestione il dirigente provvede, a seguito dell'assunzione degli impegni di spesa, ad aggiornare il piano finanziario dei pagamenti.

Per le autorizzazioni di spesa pluriennali, le amministrazioni potranno meglio prevedere la cassa anche avvalendosi della facoltà di adeguare nel tempo gli stanziamenti di competenza agli stanziamenti di cassa, attraverso una istituzionalizzazione dello strumento della rimodulazione "orizzontale"²⁷ degli stanziamenti di bilancio nei diversi anni e nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge. Adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, avvicina il momento dell'effettiva assunzione dell'obbligazione di spesa e il pagamento della stessa, scongiurando il verificarsi di non volute economie di bilancio o perenzioni amministrative di somme impegnate e non pagate e i conseguenti lunghi tempi per la reinscrizione.

Allo scopo di ridurre il fenomeno di formazione dei residui si è, inoltre, ipotizzata **una revisione dell'attuale nozione dell'impegno e dell'accertamento contabile.**

Nello specifico, rispetto all'attuale disciplina, si prevede un rafforzamento del

²⁷ Articolo 6, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012, prevista in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015.

concetto di impegno attraverso l'individuazione puntuale di elementi essenziali, quali la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore che ne costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto. La revisione della nozione di impegno dovrebbe essere affiancata da una revisione dei termini di conservazione dei residui passivi.

In connessione con una maggiore attenzione al momento effettivo dell'impegno contabile, le amministrazioni dovrebbero essere chiamate annualmente a effettuare una revisione complessiva dei residui volta alla verifica, cancellazione e reimputazione ad anni successivi dei crediti e debiti ereditati dagli esercizi precedenti. Tale revisione, che potrebbe anche modificare le procedure attualmente in vigore per l'emanazione dei decreti di accertamento dei residui,²⁸ dovrebbe riguardare non solo i residui di nuova formazione ma anche quelli già in essere, indicando tutti gli elementi necessari per confermare l'esistenza del creditore e il valore effettivo delle somme rimaste da pagare.

Il potenziamento della cassa potrebbe anche implicare una revisione dell'istituto della perenzione amministrativa. Quest'ultima è un istituto caratteristico della

²⁸ I decreti di accertamento dei residui sono soggetti anche al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Gli Uffici centrali del bilancio e le Ragionerie territoriali collaborano con le amministrazioni di riferimento fornendo i prospetti dimostrativi da allegare ai decreti e ogni altro elemento utile all'adozione degli stessi. Le amministrazioni redigono poi i decreti e li inviano alla Corte e, in copia, agli Uffici Centrali del Bilancio ed alle Ragionerie Territoriali di riferimento. Vi sono molti elementi a favore di una revisione dei contenuti richiesti per l'emanazione dei decreti di accertamento dei residui e per una sostanziale dematerializzazione del processo.

contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono vengono eliminati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività. A partire dal 2007 sono state progressivamente apportate riduzioni ai termini di conservazione dei residui in bilancio. Attualmente, si intendono perenti agli effetti amministrativi tutti i residui delle spese correnti (ad es. di funzionamento) e delle spese in conto capitale (ad es. di investimento) non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento – c.d. residui di lettera c).²⁹ Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto), con prelevamento dagli appositi "fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese di parte corrente" e "fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale", entrambi istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'esperienza degli ultimi anni mostra che i tempi di conservazione della spesa in conto capitale sono generalmente insufficienti rispetto alle esigenze effettive della programmazione di questo tipo di spesa, che spesso richiede il concerto di molti attori istituzionali, anche di livelli di governo diversi. **Una possibile soluzione potrebbe essere, in questo caso, quella della eliminazione della perenzione per**

²⁹ Articolo 36 del Regio decreto 2440 del 1923 (e successive modificazioni e integrazioni).

le spese in conto capitale affiancata alla flessibilità orizzontale in fase previsionale come definita in precedenza.

Anche in considerazione dei rilevanti residui perenti relativi a trasferimenti agli Enti territoriali (tra cui quelli relativi al finanziamento della spesa sanitaria), spesso derivanti alla complessità e lunghezza delle procedure esistenti, appare opportuno prevedere **una maggiore attenzione e la sistematica verifica dei residui passivi dello Stato nei confronti degli enti decentrati per a una corretta quantificazione dei residui attivi da iscrivere nei propri bilanci, garantendo tempi certi per la loro erogazione agli Enti.**

Per quanto concerne l'entrata, in relazione al principio dell'effettività delle risorse, si potrebbe adottare **una definizione di accertamento più vicina alla fase della riscossione, piuttosto che quella della formazione dell'obbligazione** alla corresponsione di una somma verso l'Erario (attualmente rilevata in bilancio come accertamento). Da ciò consegue che l'accertamento (contabile) rilevato a bilancio potrebbe differire da quello relativo al momento in cui scaturisce l'obbligazione al versamento per il contribuente. In termini di bilancio, tale modifica incide soprattutto per quelle entrate (tributarie ed extra-tributarie) che nascono da iscrizione a ruolo (interessi, sanzioni, atti di accertamento tributari, ecc.). Tale principio è, peraltro, già applicato per la gran parte delle entrate tributarie derivanti dal pagamento spontaneo dei contribuenti, rilevate contabilmente con la modalità

del cosiddetto accertamento contestuale, per cui sono accertate le somme effettivamente riscosse.

Al fine di avere una migliore rappresentazione delle risorse disponibili, potenziando grazie a ciò la trasparenza ma anche la funzione allocativa del bilancio, si prevede che, **in appositi allegati al bilancio dello Stato, siano fornite indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale.** Per tale finalità, si propone la predisposizione di tabelle recanti le informazioni sui pagamenti di bilancio erogati direttamente al sistema economico e su quelli che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza di quelli intestati ad amministrazioni dello Stato. Per questi ultimi, al fine di dare conto dell'effettiva erogazione delle risorse statali ai beneficiari finali, si prevede la rappresentazione dei movimenti in entrata e in uscita effettuati nell'anno.

Andrebbe operata una prima **rivisitazione del contenuto del conto riassuntivo del tesoro**, attraverso l'eliminazione di prospetti di scarso contenuto informativo o oggetto di duplicazioni con altre informazioni già diffuse dalla Ragioneria generale dello Stato e l'inclusione di un maggiore dettaglio di quelli ritenuti più significativi. Una revisione definitiva del predetto documento potrà avvenire solo una volta che il processo complessivo di riforma della tesoreria sia definito, allo scopo di recepirne pienamente gli esiti.

Al fine di provvedere al **progressivo superamento delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio**, previsto anche dalla Legge n. 243 del 2012, è già stata operata una classificazione delle contabilità speciali, utile per individuare quelle aventi i requisiti rispondenti ai criteri indicati per la soppressione. La Legge n. 196 del 2009 prevede infatti che siano mantenute le contabilità speciali che non ricevono risorse dal bilancio dello Stato e quelle relative a gestioni fuori bilancio, ad accordi di programma tra più amministrazioni e ad ordinanze di protezione civile. Sono state altresì escluse dalla possibile soppressione le c.d. contabilità di servizio, destinate alla gestione di aspetti tipicamente operativi per le quali non è sembrato opportuno - né in linea con lo spirito della norma - prevedere la riconduzione al bilancio.³⁰

Rimangono oggetto di valutazione, essenzialmente, le contabilità intestate ad amministrazioni periferiche dello Stato, quali Prefetture, Sovrintendenze e altre unità dipendenti dal Ministero dei beni culturali, Capitanerie di porto, strutture per il funzionamento delle Forze armate³¹, ecc.

Per tali contabilità speciali, **la riconduzione al regime di contabilità ordinaria**, ossia il passaggio a una gestione tramite apertura di credito a funzionari delegati, appare la soluzione più praticabile. Tale soluzione consentirebbe, infatti, di evitare i rischi insiti in una gestione delle risorse totalmente decentrata rispetto al bilancio dello

³⁰ Si tratta, ad esempio, delle contabilità speciali intestate all'Agenzia delle Entrate dedicate alla gestione della delega unica, la cui eliminazione richiederebbe di rivedere le procedure e modalità di versamento delle imposte.

³¹ A cui la stessa legge di contabilità riconosce, per taluni aspetti, elementi di specificità ma che presenterebbero a tutti gli effetti le caratteristiche per l'eliminazione.

Stato, mantenendo tuttavia, rispetto a una piena riconduzione al bilancio (nella quale i pagamenti avvengono direttamente a valere sui capitoli di spesa), la flessibilità necessaria per la gestione di unità complesse come quelle periferiche dello Stato.

È opportuno segnalare come **il processo di dematerializzazione dei titoli di spesa secondari**, attualmente in formato cartaceo, emessi dai funzionari delegati di contabilità speciali **gioca un ruolo rilevante** nella riconduzione al bilancio di tali contabilità. La dematerializzazione dei titoli determinerà da un lato una migliore conoscibilità dei flussi da questi gestiti, anche in caso di mancata chiusura delle medesime, dall'altro potrebbe rafforzare le resistenze delle amministrazioni rispetto alla chiusura stessa, che potrebbe essere considerata non più necessaria nel nuovo scenario.

Il regime della contabilità speciale viene attualmente apprezzato dalle amministrazioni per la flessibilità nell'uso delle risorse. Al fine di evitare una diffusa resistenza ad abbandonarlo occorre individuare soluzioni tecniche alternative che mantengano un elevato grado di flessibilità.

6. Riflessi sulla flessibilità del bilancio in corso di esercizio

Oltre alla possibilità per le amministrazioni di proporre rimodulazioni della spesa discrezionale e dei fattori legislativi sia in senso verticale (variazioni compensative anche tra Missioni di spesa diverse), sia in senso orizzontale (nel rispetto della autorizzazione complessiva di spesa prevista dalla legge) nella fase di definizione

della proposta del bilancio a legislazione vigente e alle rimodulazioni delle spese di fattore legislativo richiamate nel paragrafo 2 e 5 relativi rispettivamente al disegno di legge del bilancio e al ruolo del bilancio di cassa , vi sono diversi strumenti di flessibilità del bilancio azionabili in corso di esercizio.

In particolare, la **"flessibilità"** riguarda la facoltà e gli strumenti di cui le amministrazioni dispongono per variare gli stanziamenti dei capitoli di bilancio senza ricorrere a ulteriori interventi legislativi. Questa facoltà è stata gradualmente estesa dal 2008 per rispondere all'esigenza delle amministrazioni di intervenire più efficacemente in base al verificarsi di nuovi eventi non prevedibili al momento della previsione iniziale o per una migliore efficienza e economicità della gestione, nonché per agevolare l'assorbimento delle riduzioni lineari degli stanziamenti adottate in questi anni, a volte anche a esercizio finanziario già avviato, in tema di contenimento e riqualificazione della spesa.³² Negli ultimi anni la disciplina contabile, nelle more dell'adozione della riforma, ha infatti accolto una serie di deroghe temporanee per ampliare la flessibilità delle amministrazioni di variare le dotazioni finanziarie già disponibili nei propri bilanci mediante atti amministrativi, definiti come "variazioni compensative".

La possibilità di operare variazioni compensative in corso di esercizio (rimodulazioni) dovrà essere mantenuta nell'ambito del programma (unità di voto parlamentare) per le spese a carattere discrezionale.

³² Decreto-legge n. 112 del 2008, in particolare l'articolo 60, comma 3, dispone della facoltà di rimodulare tra i programmi di spesa, le dotazioni finanziarie e decreto-legge n. 78 del 2009.

Si potrebbe tuttavia ampliare l'attuale ambito applicativo - limitato oggi alle spese di fabbisogno - a talune spese classificate come oneri inderogabili, nel caso in cui, in base ai dati di monitoraggio, risultassero effettivamente risorse eccedenti il fabbisogno quantificato a legislazione vigente e la cui riallocazione sia neutrale sui saldi di finanza pubblica. In tal caso, andrebbero comunque previsti specifici vincoli a tutela di alcune tipologie di spesa (redditi, interessi, pensioni, etc.) e una specifica procedura che ne disciplini la possibilità di impiego.

Si potrebbe, infine, **stabilizzare la possibilità di effettuare variazioni compensative nell'ambito delle spese per consumi intermedi ed in quello delle spese per investimenti fissi** di ciascuno stato di previsione, con l'esclusione delle spese predeterminate per legge.³³

In relazione al diverso perimetro di rimodulazione ammesso e alla tipologia di spesa interessata, saranno quindi definiti gli **strumenti amministrativi più appropriati**. Si rammenta che in linea generale, nella disciplina attuale:

- con un decreto del Direttore Generale (**DDG**) le amministrazioni possono apportare direttamente variazioni compensative (a somma zero) tra i piani di gestione di uno stesso capitolo, per qualsiasi tipo di spesa classificata come "fabbisogno";
- con un decreto del Ministro competente (**DMC**) le amministrazioni possono apportare variazioni compensative all'interno dello stesso programma di spesa

³³ Oggi consentito fino al 2015 dall'articolo 50, comma 2 del decreto legge n. 66 del 2014.

(unità di voto parlamentare) tra capitoli appartenenti allo stesso macro-aggregato di spesa;

- con un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (**DMT**), su proposta del Ministro competente, in caso di variazioni all'interno dello stesso programma di spesa tra capitoli di macro-aggregati diversi. In ogni caso non è possibile utilizzare stanziamenti per spese in conto capitale per finanziare le spese correnti.

In diversi casi, nell'ottica di attribuire maggiore flessibilità di bilancio in corso di gestione direttamente alle amministrazioni, **si possono riconsiderare le tipologie di variazioni che necessitano di essere sottoposte alla valutazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze**. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che il riparto dei fondi nell'ambito dei singoli stati di previsione sia effettuato tramite decreti del Ministro competente (DMC), in luogo dei Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT), previo un assenso informale da parte della RGS. Ciò ovviamente comporterà un maggior coinvolgimento degli Uffici centrali di Bilancio nella valutazione di tali atti, in coordinamento con l'Ispettorato generale del bilancio.

Una ulteriore possibilità per aumentare la flessibilità di bilancio, anche in corso di gestione, potrebbe essere quella della **rivisitazione e semplificazione della classificazione delle spese (rimodulabili/non rimodulabili) che consenta una migliore attribuzione delle stesse ai fini della loro possibile rimodulazione**. Agli stessi fini aiuterebbe una revisione delle autorizzazioni di spesa sottostanti alle azioni (come sopra definite) che porti ad una loro aggregazione.

Per quanto riguarda le **risorse riassegnate alla spesa relative a entrate di scopo**, oggi versate all'entrata del bilancio e oggetto di variazioni di bilancio in corso di esercizio, potrebbero essere inglobate, **ove possibile e previa analisi delle fattispecie, nella previsione del disegno di legge di bilancio per importi coerenti con l'andamento delle relative entrate**. Questo consentirebbe alle amministrazioni di disporre ad inizio anno delle risorse necessarie all'espletamento delle attività finanziate dalle stesse risorse. Con il provvedimento di assestamento e/o con il disegno di legge di bilancio si provvederebbe a congruare sugli stanziamenti di spesa l'effettivo andamento delle entrate registrate a consuntivo, rafforzando anche i sistemi informativi necessari per poter disporre di un puntuale monitoraggio delle quantità effettivamente riscosse in collegamento con il successivo utilizzo. Allo stesso tempo gioverebbe limitare il ricorso a nuove e ulteriori meccanismi di riassegnazione di entrate, tramite un riordino normativo volto a razionalizzare il panorama esistente.

Al fine di incrementare la flessibilità in fase gestionale e di realizzare l'apposito punto di delega previsto all'articolo 40 della Legge 196, si potrebbero **accorpare i Fondi di riserva per le spese obbligatorie e per le spese impreviste**, istituiti rispettivamente ai sensi degli articoli 26 e 28 della Legge n. 196 del 2009, in un unico Fondo di riserva (non utilizzabile a copertura di provvedimenti legislativi, né per interventi di spesa non previsti dalla legislazione vigente) istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. La quantificazione del Fondo potrebbe essere parametrata a una certa percentuale delle spese finali del bilancio

statale, la cui ripartizione, eventuale, connessa con le effettive esigenze di gestione non prevedibili al momento della formazione del disegno di legge di bilancio, ma assolutamente ineludibili e improcrastinabili, **non sarebbe più vincolata alla presenza dei capitoli di destinazione in un apposito elenco allegato allo stato di previsione del MEF (come avviene attualmente per le spese obbligatorie) né alla conformità della spesa alle tipologie indicate in un apposito elenco (previsto per le spese impreviste).**

In questa ipotesi sarà ancora più necessario rafforzare la capacità di programmazione e di coordinamento all'interno di ciascuna amministrazione; in particolare per le spese di natura obbligatoria (come lo sono i redditi da lavoro), in quanto in corso d'anno non verrà più garantita, come oggi, l'integrazione del capitolo in caso di errori di previsione. Si dovrebbe infatti provvedere nell'ambito delle risorse a disposizione. Occorrerà **riflettere se inserire anche esplicite sanzioni nel caso in cui le previsioni siano sistematicamente sottostimate; in particolare per quanto attiene a spese che non risentono dall'andamento di fattori esogeni, come quelle per il personale.** In questi casi, ad esempio, si potrebbe considerare una riduzione del *turn over* (o di altri fondi a favore del personale) corrispondente all'ammontare dello sforamento accertato.

Sono, invece, da **confermare gli attuali Fondi per la reiscrizione dei residui passivi perenti**, che potrebbero eventualmente essere accorpati in un unico Fondo (di parte corrente), per avere una maggiore flessibilità nell'assegnare i fondi per esigenze relative a spese correnti o in conto capitale.

7. Conclusioni

La riforma del bilancio costituisce un'importante occasione non solo per completare il graduale allineamento delle regole nazionali in materia economico-finanziaria a quelle del quadro europeo, ma anche per superare alcune debolezze del sistema attuale, nella direzione di un potenziamento della funzione allocativa del bilancio, dell'adozione di un processo di programmazione che fin dalla sua fase iniziale considera le compatibilità tra le priorità e i vincoli macro-economici e finanziari e dell'integrazione delle attività di analisi e valutazione della spesa nel ciclo del bilancio.

La struttura del bilancio è parte della cornice complessiva di regole e istituzioni della finanza pubblica, che è in larga misura improntata sull'aggregato della Pubblica Amministrazione, cui fanno riferimento le normative europee. Ogni cambiamento va pertanto esaminato anche alla luce delle implicazioni per tale aggregato.

Le disposizioni attuative della delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio e il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti negli articoli n. 40 e n. 42 della Legge n. 196 del 2009, dovranno essere definite in stretto coordinamento e in accordo con lo spirito della riforma prevista dalla Legge n. 243 del 2012. Gli strumenti legislativi con cui definire

l'attuazione della Legge n. 243 del 2012 e le deleghe al Governo saranno, come previsto dalle stesse norme, costituiti da uno specifico disegno di legge – nel primo caso – e da uno o più decreti legislativi – nel secondo. È tuttavia importante che le modifiche introdotte risultino tra loro coordinate in un unico testo normativo di riferimento nelle materie della contabilità e della finanza pubblica. Si ritiene, quindi, che i decreti legislativi conseguenti la delega al Governo debbano operare per quanto possibile attraverso novelle alla Legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

Le innovazioni relative al processo di programmazione finanziaria, alla presentazione del disegno di legge di bilancio, alla stessa struttura e rappresentazione del documento contabile coinvolgono numerosi attori istituzionali e richiedono, per una efficace attuazione, un impegno sostenuto e continuo che potrà durare alcuni anni.

Data l'ampiezza e la complessità delle materie che la riforma dovrà affrontare è possibile che nella sua fase di attuazione emerga la necessità di correggere alcune regole o procedure. Per tale ragione occorrerà preservare la possibilità di interventi modificativi delle disposizioni che si andranno ad adottare. Anche in questa fase sarà fondamentale la collaborazione del Parlamento e degli altri soggetti istituzionali coinvolti. Come nel caso di altre importanti riforme, molti degli aspetti disciplinati dalla riforma potranno essere raccolti, successivamente, nel nuovo testo unico delle

disposizioni in materia di contabilità e tesoreria da adottare ai sensi dell'articolo 50 della legge di contabilità 2009.

APPENDICE

PAGINA BIANCA

Figura 1 - Effetti sulla spesa previsti delle leggi di stabilità del 2010-2015 rispetto al totale delle spese primarie della Pubblica Amministrazione (effetti primo anno; valori %)

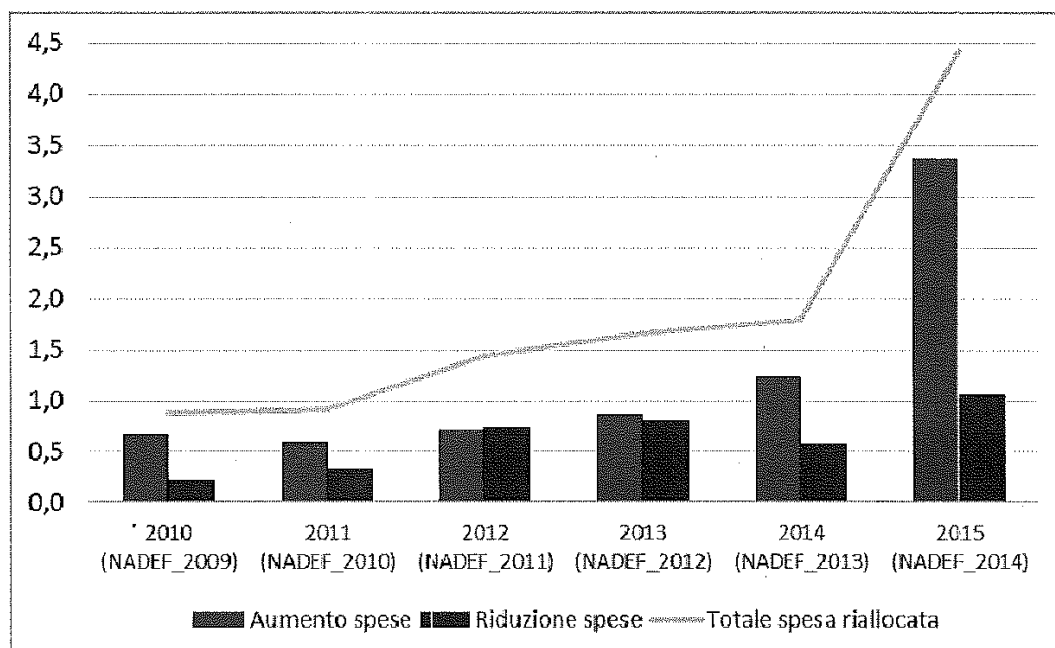


Figura 2 - Incidenza sulla spesa delle modifiche determinate dalle leggi di stabilità del 2009-2014 rispetto a quelle complessivamente apportate con i provvedimenti in corso d'anno (valori %)

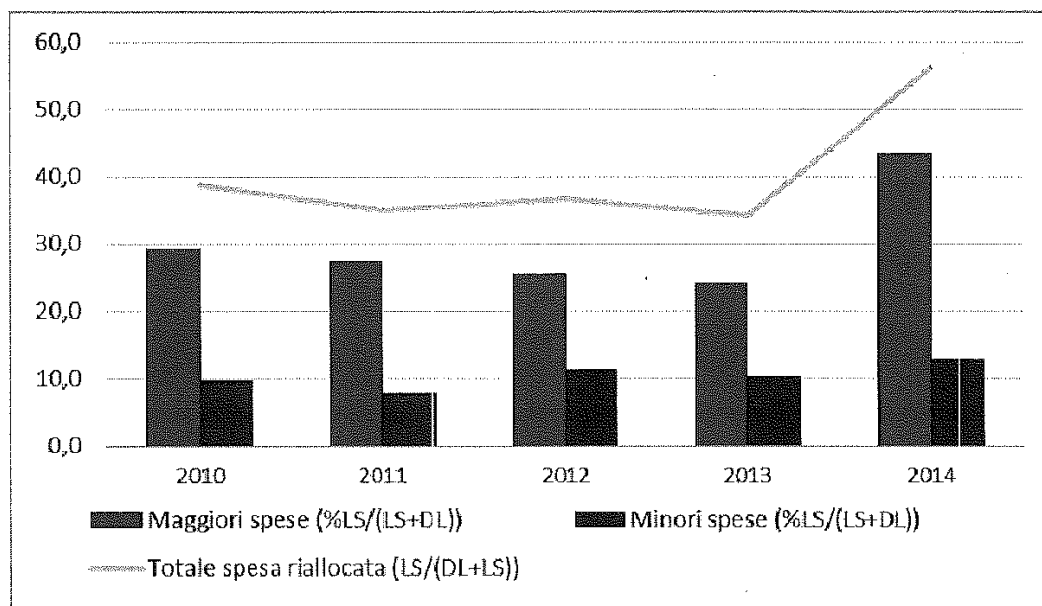


Figura 3 – Ipotesi di revisione della tempistica del ciclo di programmazione economico-finanziario

Ciclo di programmazione economico finanziaria attuale	Ciclo di programmazione economico finanziaria post riforma
Documento di economia e finanza (incluso il Programma di stabilità) (presentazione entro il 10 aprile, approvazione entro il 30 aprile)	Documento di economia e finanza (incluso il Programma di stabilità e il livello complessivo della spesa sostenibile per il complesso della PA (benchmark UE)) (presentazione entro il 10 aprile, approvazione entro il 30 aprile)
	DPCM attribuzioni obiettivi spesa Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale si attribuisce un obiettivo di spesa alle amministrazioni (entro il 15 maggio)
Rendiconto generale dello Stato (presentazione entro il 30 giugno)	Rendiconto generale dello Stato (valutazioni tecniche per un possibile anticipo dei termini di presentazione)
Disegno di legge di Assestamento (presentazione entro il 30 giugno)	Disegno di legge di Assestamento (valutazione inserimento termine di approvazione)
Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza (20 settembre)	Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza (20 settembre)
Disegno di legge di stabilità Disegno di legge di bilancio (presentazione entro il 15 ottobre) Documento Programmatico di Bilancio (DPB) (trasmesso alla CE entro il 15 ottobre)	Disegno di legge di bilancio (sezione I e II) (entro il 5 ottobre)
	Documento Programmatico di Bilancio (DPB) (trasmesso alla CE entro il 15 ottobre)
	Integrazione della sezione II con gli effetti della sezione I (entro il 20 ottobre)
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (entro il mese di gennaio)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (entro il mese di gennaio)

Figura 4 –L'integrazione di un processo continuo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio

