

XVI legislatura

**A.S. 2555:**

**"Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Febbraio 2011

n. 43



servizio del bilancio  
del Senato

## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata**

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

### **Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

## INDICE

Articolo 1 (Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica) .....	1
Articolo 2 (Coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo).....	2
Articolo 3 (Disposizioni in materia di stabilità finanziaria) .....	9
Articolo 4 (Controllo sulla finanza pubblica) .....	13
Articolo 5 (Abrogazione dell'articolo 12 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e Relazione dell'ISTAT al Parlamento).....	14
Articolo 6 (Modifiche all'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).....	16
Articolo 7 (Modificazioni e abrogazione di disposizioni normative) ....	17
APPROFONDIMENTI.....	26
BILANCIO DI GENERE ( <i>GENDER BUDGETING</i> ) .....	26
ORGANISMI INDIPENDENTI PER LA POLITICA FISCALE.....	29
GOVERNANCE EUROPEA, PROGRAMMAZIONE DI MEDIO TERMINE E REGOLE FISCALI.....	32
LA <i>FISCAL RULE</i> COSTITUZIONALE DELLA GERMANIA .....	38
PROBLEMATICHE TECNICHE DELLA NUOVA TEMPISTICA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE .....	42

## *Articolo 1*

### *(Rapporti con l'Unione europea in materia di finanza pubblica)*

Il comma 1 sostituisce l'articolo 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009, specificando che le amministrazioni pubbliche concorrono agli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea, sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione contabile.

Il comma 2 modifica l'articolo 9 della legge n. 196 del 2009, stabilendo che il Programma di stabilità ed il Programma nazionale di riforma sono presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile.

Inoltre, gli atti, i progetti di atti e i documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione europea, nell'ambito del semestre europeo, contestualmente alla loro ricezione, sono trasmessi dal Governo alle Camere ai fini dell'esame a norma dei rispettivi regolamenti, nonché dell'esercizio delle attività di cui all'articolo 4.

Infine, il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce alle competenti Commissioni parlamentari, in ordine alle linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione europea elaborate dal Consiglio europeo, anche ai fini della predisposizione del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma.

Al riguardo, si ricorda che la relazione illustrativa del disegno di legge in esame afferma che l'inserimento tra i principi fondamentali della legge di contabilità di quello della coerenza della programmazione finanziaria con quanto stabilito dall'Unione europea è reso necessario alla luce delle ricadute procedurali e di merito del "semestre europeo".

In proposito, si ricorda che il cd. "semestre europeo" costituisce uno dei pilastri sui quali l'Unione europea intende basare una nuova *governance* economica finalizzata a scongiurare per il futuro l'insorgenza di crisi finanziarie e si configura come un ciclo di procedure definite temporalmente in modo tale da assicurare un coordinamento *ex-ante* ed una più adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell'Eurozona e nell'UE a 27 da parte del Consiglio europeo, su impulso della Commissione. *La ratio* è quella di favorire una più incisiva guida politica e strategica da parte delle autorità europee nel periodo in cui le politiche e le decisioni di bilancio nazionali sono ancora in fase di programmazione.

Sulla base del nuovo Codice di condotta approvato il 7 settembre 2010 gli Stati membri, all'atto della predisposizione dei Programmi di stabilità e convergenza (PSC) elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e dei Piani di riforma nazionali (PNR), conosceranno già (e saranno vincolati a tenerne conto) gli indirizzi stabiliti in sede europea e quindi definiranno il contenuto dei citati documenti in modo tale da rispettare i parametri ivi definiti. Ai singoli Stati membri viene anche richiesto l'aggiornamento dei Programmi di stabilità e di convergenza preferibilmente intorno alla metà di aprile e in ogni caso entro la fine di aprile.

Il medesimo Codice di condotta prevede che gli Stati membri tengano conto delle raccomandazioni del Consiglio europeo, in particolare nella fase della redazione dei bilanci, coinvolgendo adeguatamente il Parlamento; esso richiede inoltre che le procedure nazionali di bilancio siano da tali da risultare complementari rispetto al Patto di stabilità e crescita.

## *Articolo 2*

### *(Coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo)*

Il comma 1 sostituisce l'articolo 7 della legge n. 196 del 2009, relativo al ciclo e agli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio. In particolare, il nuovo comma 2 del nuovo articolo 7 prevede importanti modifiche nella tempistica della presentazione dei documenti elencati di seguito.

In base alla lettera *a*), entro il 10 aprile di ogni anno viene presentato il Documento di economia e finanza (DEF), da sottoporre alle Camere per le conseguenti deliberazioni.

**Al riguardo**, si osserva che la data prevista per la presentazione del DEF appare in linea con il nuovo calendario europeo, in base al quale il processo di programmazione finanziaria risulta anticipato alla prima parte dell'anno. Il nuovo DEF, da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno, sostituisce sia la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (che veniva presentata entro il 15 aprile) che la Decisione di finanza pubblica (che veniva presentata entro il 15 settembre).

Una prima conseguenza della indicata rimodulazione temporale è dunque quella di una notevole contrazione dei tempi sia per la predisposizione del documento da parte del Governo (tenuto conto della tempistica di rilascio dei dati di contabilità nazionale e dei dati di finanza pubblica da parte dell'ISTAT) sia per il successivo esame dello stesso in sede parlamentare.

Si rinvia all'apposito approfondimento sulle problematiche tecniche della nuova tempistica dei documenti di programmazione.

In base alla lettera *b*), entro il 20 settembre di ogni anno viene presentata obbligatoriamente (e non più in via facoltativa, come nella legislazione vigente), la Nota di aggiornamento del DEF.

**Al riguardo**, si rileva che l'anticipo ad aprile del documento di programmazione rende necessaria la presentazione di una successiva Nota di aggiornamento, che viene collocata in un periodo nel quale sono disponibili informazioni più aggiornate sia degli andamenti macroeconomici che di finanza pubblica.

In particolare, si sottolinea che a settembre risultano più affidabili i dati relativi all'andamento dell'economia, considerando che, nell'ultimo ventennio<sup>1</sup>, si sono riscontrati divari di entità significativa tra le previsioni macroeconomiche primaverili e quelle autunnali.

Si richiama sul punto quanto in proposito evidenziato dalla Banca d'Italia, ovvero che un punto di crescita in più o in meno determina, in linea generale, un disavanzo inferiore o superiore di circa mezzo punto percentuale del PIL<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda le previsioni di finanza pubblica, va evidenziato che alla data del 20 settembre potranno essere poi disponibili dati più aggiornati, sebbene non completi, relativamente al gettito delle entrate fiscali versate in autotassazione, nonché un aggiornamento delle previsioni relative all'andamento delle entrate contributive e della spesa. In relazione alle prime, cioè le entrate tributarie, si ricorda che le vigenti scadenze<sup>3</sup> entro le quali i contribuenti sono obbligati a presentare la dichiarazione sono tali da

---

<sup>1</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup> e V Commissioni riunite, audizione sull'A.C. 3921 della Banca d'Italia, 18 gennaio 2011.

<sup>2</sup> *Ibidem*, dove viene evidenziato che la dimensione esatta dell'effetto dipende soprattutto dal modo in cui la variazione del PIL si ripartisce tra le sue componenti.

<sup>3</sup> Al riguardo, si veda l'articolo 2, comma 1, del D.P.R. n. 322 del 1998 e successive modificazioni.

spostare in avanti nell'anno informazioni abbastanza attendibili sull'andamento del gettito complessivo<sup>4</sup>.

In base alla lettera *f*), possono essere presentati eventuali disegni di legge collegati, senza vincolo di data (mentre attualmente esiste un limite temporale, fissato al mese di febbraio).

Si segnala al riguardo che la Ragioneria generale dello Stato ha osservato che l'eliminazione del limite temporale entro il quale presentare i disegni di legge collegati potrebbe portare a ristabilire la pratica dei collegati di sessione, che le modifiche alla legge n. 468 del 1978 (in particolare con la legge n. 208 del 1999) avevano inteso abrogare<sup>5</sup>.

Su quest'ultimo punto va notato che i contenuti della legge di stabilità - e in particolare la possibilità di presentare la componente normativa di riduzione dei saldi - sembrano esaurire le possibilità di interventi di tipo legislativo (almeno non d'urgenza) in ordine alla determinazione dei saldi, confinando quindi l'uso degli altri strumenti, tra cui i provvedimenti collegati, a finalità diverse (sviluppo, riforme etc.). Ciò non esclude comunque che la questione possa essere direttamente chiarita nel testo, se si ritiene fondato il rischio paventato.

Restano invece fissati come nella legge n. 196 del 2009 i termini di presentazione del disegno di legge di stabilità (15 ottobre, lettera *c*), del disegno di legge di bilancio dello Stato (15 ottobre, lettera *d*) e del disegno di legge di assestamento (30 giugno, lettera *e*).

Il comma 2 introduce, nell'articolo 8 della legge n. 196 del 2009 (riguardante il coordinamento della finanza degli enti territoriali), la previsione che, nel mese di marzo, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica valuti gli andamenti di finanza pubblica al fine di fornire al Governo elementi per la definizione del DEF, con riferimento alle amministrazioni locali; inoltre, entro il 25 marzo il Governo invia alla medesima Conferenza permanente, per il preventivo parere, da esprimere entro il 5 aprile, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici di cui all'articolo 10, comma 2, lettera *e*), riguardanti l'indebitamento netto, il saldo di cassa e il debito delle amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettori.

---

<sup>4</sup> In particolare, i soggetti che presentano dichiarazione per il tramite di un ufficio postale hanno come termine ultimo di invio il 30 giugno, mentre i soggetti persone fisiche, le società o le associazioni obbligati alla presentazione per via telematica hanno come termine finale di invio il 30 settembre.

<sup>5</sup> Cfr. in proposito: SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup> e V Commissioni riunite, audizione sull'A.C. 3921 della Ragioneria generale dello Stato, 19 gennaio 2011, pagg. 5 e 6.

Tale disposizione, introdotta nel corso della prima lettura presso la Camera dei deputati, appare finalizzata ad aumentare il grado di coinvolgimento delle autonomie locali nella definizione degli obiettivi aggregati di finanza pubblica. Tra l'altro, si segnala che l'aggettivo "locale" amplia l'ambito della fase consultiva rispetto a ciò su cui si può esprimere la Conferenza: l'aggettivo "locale" implica infatti il riferimento ad istituzioni, come, ad esempio, le Università e le Camere di commercio, che non rientrano nell'ambito in questione. Sarebbe forse più appropriato l'uso dell'aggettivo "territoriale".

In proposito, si segnala che gli enti territoriali - nell'ambito dell'audizione sull'A.C. 3921 - hanno espresso l'avviso che la previsione di un semplice parere sul DEF da parte della Conferenza per il coordinamento delle finanza pubblica non soddisfa il "concorso" previsto dalla legge di attuazione del federalismo fiscale<sup>6</sup>.

Va notato al riguardo che le modifiche apportate dalla Camera dei Deputati al testo iniziale forse hanno introdotto elementi nel senso auspicato nella citata audizione.

Il comma 3 sostituisce l'articolo 10 della legge n. 196 del 2009, al fine di ridefinire il contenuto del nuovo DEF, il quale, come precedentemente accennato, sostituisce la DFP ed assorbe alcune parti della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, della quale non è più prevista la presentazione.

Il DEF sarà articolato in tre sezioni, i contenuti delle quali vengono indicati dettagliatamente.

La prima sezione contiene lo schema del Programma di stabilità da sottoporre alle autorità europee, che deve contenere gli elementi informativi richiesti dai regolamenti dell'Unione europea e in particolare dal Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita, con specifico riferimento agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico.

In particolare, il comma 2, lettera *d*), del nuovo articolo 10, prevede che la prima sezione del DEF contenga le previsioni per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche, il che costituisce un elemento di novità rispetto alle precedenti indicazioni in ordine al grado di dettaglio delle previsioni. Le successive lettere *h*) e *i*) del medesimo comma 2 impongono rispettivamente l'indicazione delle previsioni di finanza pubblica di lungo periodo, nonché degli interventi da adottare per garantirne la sostenibilità, e le diverse ipotesi di evoluzione dell'indebitamento netto e del debito rispetto a scenari di previsione alternativi riferiti al tasso di crescita del prodotto interno lordo, della struttura dei tassi di interesse e del saldo primario.

Viene poi stabilito che la seconda sezione del DEF contenga una serie di dati e di informazioni che in gran parte il Governo era già tenuto a fornire alle Camere, nell'ambito della Relazione sull'economia e la finanza pubblica, ovvero con la Decisione di finanza pubblica.

---

<sup>6</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup> e V Commissioni riunite, audizione sull'A.C. 3921 dell'ANCI, 20 gennaio 2011.



Al riguardo, per quanto riguarda il contenuto del documento di programmazione, una prima osservazione di carattere generale riguarda il fatto che esso sostanzialmente assorbe nella sua prima sezione il Programma di stabilità da sottoporre alle autorità europee. Poiché il contenuto di tale ultimo documento è dettagliatamente disciplinato dal Codice di condotta approvato il 7 settembre 2010, al quale la norma in esame esplicitamente rinvia, risulta rilevante una disamina sia pur sintetica della tipizzazione contenutistica in esso indicata.

Si ricorda al riguardo che nel punto 2) della seconda sezione, il Codice di condotta riporta le linee guida da seguire nella redazione dei Programmi di Stabilità e Convergenza, specificando alcune indicazioni che tali documenti devono contenere.

In particolare, è necessario che gli Stati membri indichino gli obiettivi di saldo delle Amministrazioni Pubbliche (AP) coerenti con l'obiettivo di medio termine e il percorso previsto per l'andamento del rapporto debito/PIL. Il bilancio delle AP deve essere poi disaggregato per sottosettori istituzionali (amministrazioni centrali, amministrazioni locali ed enti di previdenza).

Per consentire una migliore comprensione della strategia seguita per il conseguimento degli obiettivi di saldo, i documenti dovrebbero fornire informazioni riguardanti il livello rispettivamente di spesa ed entrata rispetto al PIL, la loro disarticolazione per componenti principali, l'indicazione delle misure *una tantum* e delle altre misure temporanee. Per consentire una migliore comprensione della strategia seguita per il conseguimento degli obiettivi di debito, si richiedono informazioni sulle componenti dello *stock-flow adjustment* (come ad es. entrate da privatizzazioni e altre operazioni finanziarie).

Accanto a queste informazioni le linee guida indicano una serie di ulteriori dati che i Programmi di stabilità dovranno contenere al fine di permettere le opportune discussioni in merito alle strategie adottate per il periodo esaminato dai documenti. In particolare, merita una sottolineatura la richiesta di previsioni preliminari per gli aggregati di bilancio dell'anno  $t+1$  a politiche invariate e la definizione di obiettivi di saldo per l'aggregato delle AP nonché per le entrate e le spese disaggregate nelle loro componenti principali. Si chiede anche la descrizione e la quantificazione degli effetti delle politiche attuate al fine di raggiungere gli obiettivi fissati.

Al riguardo, si sottolinea che la formulazione del Codice di condotta non rende perfettamente chiaro se la disaggregazione degli obiettivi di saldo per entrate e spese e addirittura per le principali componenti rappresenti per gli Stati membri un obbligo o un ulteriore elemento informativo rimesso alla loro discrezionalità (significativamente il Codice premette un "e/o" alla richiesta di tali più dettagliate informazioni).

Il punto acquisisce un ulteriore aspetto di rilevanza se si considera che anche la seconda sezione del DEF contiene elementi informativi sui dati di finanza pubblica (ricalcando con poche modifiche il contenuto della DFP come codificato dalla legge n. 196), che in parte coincidono e in parte si sovrappongono a quanto richiesto per la prima sezione del DEF esplicitamente o mediante rinvio al citato Codice di condotta. Alle citate ambiguità interpretative delle linee guida europee si aggiunge pertanto l'esigenza di un coordinamento dei contenuti della prima e della seconda sezione del DEF.

Tra gli elementi di novità della seconda sezione del DEF rispetto alla precedente DFP, si segnala la specificazione (lettera *b*) del comma 3 del nuovo articolo 10) che le previsioni tendenziali a legislazione vigente debbano essere effettuate almeno per il triennio successivo; il medesimo orizzonte triennale viene richiesto (lettera *d*) con riferimento alle previsioni tendenziali del saldo di cassa del settore statale. Si sottolinea poi (v. lettera *c*) la introduzione, accanto alle previsioni di finanza pubblica a legislazione vigente, delle previsioni a politiche invariate per i principali aggregati del conto economico delle amministrazioni pubbliche, anch'esse per almeno un triennio.

La lettera *e*) introduce poi un ulteriore elemento di novità costituito dall'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche.

**Al riguardo**, con riferimento alla tematica delle previsioni a politiche invariate, si evidenzia che essa si basa su un'analisi dei flussi di finanza pubblica che supera la rigidità formale del criterio della legislazione vigente il quale comporta, per definizione, un rischio di sottostima di quei flussi di finanza pubblica (in particolare, maggiori spese e minori entrate) che non sono riconducibili a norme vigenti in base criteri strettamente giuridici.

L'affiancamento delle previsioni a politiche invariate a quelle a legislazione vigente appare comunque apprezzabile in un'ottica di armonizzazione di contenuti tra il documento di programmazione interno e quello trasmesso alle autorità europee, dato che il già

richiamato Codice di condotta prescrive appunto che le previsioni di finanza pubblica siano costruite sulla base del criterio delle politiche invariate.

Si sottolinea peraltro che nell'audizione della Ragioneria generale dello Stato è stato evidenziato che le previsioni a politiche invariate appaiono suscettibili di introdurre elementi di soggettività nelle stime<sup>7</sup>.

Si ricorda comunque che un primo tentativo di individuare e classificare secondo una precisa tassonomia tali voci di spesa o minore entrata non incluse nella legislazione vigente, ma coerenti con il criterio delle politiche invariate, era stato compiuto nel DPEF 2008-2011, in cui era stata presentata una tabella che raggruppava secondo tre categorie (impegni sottoscritti, prassi consolidate, altre iniziative) tali flussi di finanza pubblica.

Con riferimento all'introduzione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle amministrazioni pubbliche nella fase della programmazione, si rinvia all'apposito approfondimento, nonché al commento sull'articolo 3, comma 1, lettera c), che modifica in parte uno dei principi della delega legislativa per la revisione della struttura del bilancio dello Stato.

Per quanto riguarda la terza sezione del DEF, essa reca lo schema del Programma nazionale di riforma, contenente le priorità del Paese e le principali riforme da attuare, gli squilibri macroeconomici nazionali ed i fattori macroeconomici che incidono sulla competitività, nonché lo stato di avanzamento delle riforme avviate.

Il comma 4 dell'articolo in esame introduce nella nuova legge di contabilità l'articolo 10-*bis*, che contiene disposizioni volte a disciplinare i contenuti e gli allegati alla Nota di aggiornamento al DEF; essa, in particolare, dovrà contenere, oltre all'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche, anche l'obiettivo di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale. Dovrà inoltre indicare le osservazioni e le eventuali modifiche ed integrazioni del DEF in relazione alle raccomandazioni

---

<sup>7</sup> Cfr. audizione cit.

del Consiglio dell'Unione europea relative al Programma di stabilità e al Programma nazionale di riforma.

Da sottolineare che viene raccolta l'indicazione metodologica europea nel senso di una impostazione degli obiettivi in un'ottica di medio termine: il significato della lettera *a)* del comma 1) del nuovo articolo 10-*bis* sembra essere infatti che si confina l'eventuale aggiornamento degli obiettivi a settembre ai soli due casi del recepimento delle decisioni europee di luglio e della diversa articolazione tra i sottosettori, il che escluderebbe dunque una modifica per altri motivi degli obiettivi già fissati ad aprile. Al di fuori dei due casi citati, quindi, l'entità della manovra a settembre può variare solo in connessione al modificarsi delle previsioni tendenziali, non perché vengono rivisti gli obiettivi.

### *Articolo 3*

#### *(Disposizioni in materia di stabilità finanziaria)*

Il comma 1, lettera *a)*, reca modifiche all'articolo 11, comma 6, della legge n. 196 del 2009, permettendo di utilizzare - nell'ambito della copertura finanziaria degli oneri correnti derivanti dalla legge di stabilità - il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente unicamente per finanziare riduzioni di entrata, ferma restando la condizione che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico.

Al riguardo, va osservato che la disposizione introduce una restrizione rispetto a quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009, la quale prevede infatti la possibilità di utilizzare gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico, purché in presenza di un valore positivo di tale saldo, come mezzo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, indipendentemente dalla circostanza che si tratti di maggiori spese o di minori entrate. Si ricorda altresì che il testo originario del disegno di legge in esame (A.C. 3921) conteneva una restrizione più drastica rispetto a quella indicata, in quanto eliminava del tutto la possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico come mezzo di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità, con ciò instaurando un regime di autocopertura.

L'elemento di maggiore prudenzialità del testo in esame rispetto alla legge n. 196 del 2009 si riferisce quindi all'introduzione di un divieto implicito di espandere la spesa corrente con la forma di copertura in discorso (utilizzo del miglioramento del risparmio pubblico in presenza di valore positivo del medesimo).

In proposito, si evidenzia che un ampio dibattito sull'argomento ha avuto luogo anche nel corso della discussione del disegno di legge che si è poi tradotto nella legge n. 196. In particolare, la versione originaria dell'A.S. 1397 prevedeva la soppressione del comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, riguardante l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria, spostando dunque sul SNF il limite di copertura complessiva, ivi inclusa la quota concernente la maggiore spesa in conto capitale. Sul punto, sia la Ragioneria Generale dello Stato<sup>8</sup> che la Corte dei conti<sup>9</sup> avevano espresso un avviso contrario, proponendo il reinserimento dell'obbligo di copertura degli oneri correnti, ma con l'esclusione della possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come strumento di copertura, il che avrebbe sostanzialmente un regime di autocopertura degli oneri correnti. Il testo definitivamente approvato della legge n. 196 ha adottato sul punto una soluzione intermedia tra quelle sopra esposte, confermando la possibilità di utilizzare, a copertura degli oneri correnti delle legge di stabilità, gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico, ma solo in presenza di un valore positivo di tale saldo. Ora, con l'A.S. 2555 si restringe questa possibilità al solo caso che l'onere consista in minori entrate.

Anche per questo aspetto si osserva che il testo sembra venire incontro alle indicazioni europee nel senso di limitare la crescita della spesa pubblica e in particolar modo di quella corrente, sottoposta ora, per la parte movimentabile nella legge di stabilità, ad un vincolo di autocopertura.

---

<sup>8</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, 5<sup>a</sup> Commissione permanente, audizione della Ragioneria Generale dello Stato, 1° Aprile 2009, pagg. 23 e 24: "Si invita a riflettere sulla possibilità di mantenere gli attuali vincoli di copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria, proponendo l'esclusione della possibilità di utilizzare il miglioramento del risparmio pubblico a legislazione vigente come strumento di copertura."

<sup>9</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, 5<sup>a</sup> Commissione permanente, audizione della Corte dei conti, 8 aprile 2009, pagg. 15 e 16: "La Corte, nel rappresentare l'esigenza di rivedere attentamente l'ipotizzata soppressione della norma di cui all'art. 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, conferma il suo orientamento sostanzialmente favorevole a non consentire coperture a carico del miglioramento tendenziale del saldo corrente,...".

Il comma 1, lettera *b*), introduce nell'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 un comma *1-bis*, volto ad escludere espressamente la possibilità di utilizzare, per finalità di copertura di nuovi oneri finanziari, le maggiori entrate eventualmente formatesi in corso di esercizio rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione a legislazione vigente.

Si sottolinea che il divieto di utilizzare eventuali maggiori entrate derivanti da errori di previsione positivi per la copertura di nuovi oneri comportati da leggi ordinarie e quindi la loro destinazione al miglioramento dei saldi di finanza pubblica (c.d. extragettilo) appare volto a rendere coerente la normativa contabile interna con quanto richiesto in sede europea, con riferimento ai criteri per l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, che raccomandano di destinare alla riduzione del deficit e del debito le entrate non previste<sup>10</sup>.

Si evidenzia che la disposizione, che nel disegno di legge originario interessava in modo esplicito unicamente le eventuali maggiori entrate di parte corrente, riguarda nella versione attuale tutte le maggiori entrate derivanti da variazioni degli andamenti. Tale definizione è volta a ricomprendere quindi anche eventuali maggiori entrate di conto capitale, come trova conferma dal fatto che la Camera dei deputati ha approvato un emendamento che limitava il vincolo di inutilizzabilità alle sole maggiori entrate correnti.

Sul comma *1-bis* va comunque osservato che si tratta di un'esplicitazione di un principio già contenuto da molto tempo nella legislazione contabile e ribadito peraltro nella legge n. 196, all'articolo 17, comma 1, lettera *c*), che infatti consente di utilizzare a copertura solo le entrate provenienti da modifiche legislative, con esclusione quindi di quelle provenienti da migliori previsioni dell'andamento delle entrate, che è appunto quanto fissato ora *ad abundantiam* dal nuovo comma *1-bis*.

Va ricordato inoltre, sull'argomento, che il testo approvato dal Senato e che poi si sarebbe tradotto nella sua versione definitiva nella legge n. 196 del 2009 prevedeva in materia una formulazione ancora più restrittiva, tale cioè da escludere dalle fonti di copertura quelle entrate che, ancorché previste da norme, non presentassero un

---

<sup>10</sup> Cfr. *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*, nella versione approvata dal Consiglio ECOFIN il 7 settembre 2010.

carattere strutturale, pur andando a coprire oneri anch'essi di carattere non strutturale.

Il comma 1, lettera *c*) modifica in parte uno dei principi della delega legislativa per la revisione della struttura del bilancio, di cui all'articolo 40, comma 2, lettera *h*), della legge n. 196 del 2009; si tratta dell'introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti di spesa, che nella nuova versione del testo saranno riferiti a tutte le spese del bilancio dello Stato, anche a quelle non rimodulabili quindi, pur tenendo conto delle peculiarità di queste ultime, laddove i medesimi limiti sono previsti, nella legislazione vigente, in relazione alle sole spese rimodulabili.

**Al riguardo**, si fa presente che la relazione illustrativa afferma che si tratta della possibilità di individuare, in linea di massima attraverso il DEF, tetti di spesa da adottare con la legge di bilancio, tali da risultare coerenti con la programmazione triennale delle risorse, al fine di favorire una programmazione di medio termine, anche attraverso l'introduzione di elementi di procedure *top-down*, con obiettivi di contenimento delle dinamiche della spesa unitamente all'incremento della qualità della stessa.

La portata della disposizione in esame andrebbe quindi valutata mediante una lettura congiunta con le disposizioni precedentemente illustrate, relative al contenuto dei documenti di programmazione, in particolare in riferimento alla previsione di cui alla lettera *e*) del novellato articolo 10, comma 3, della legge n. 196 del 2009, che esplicitamente indica come contenuto del DEF l'individuazione di regole generali sull'evoluzione della spesa delle pubbliche amministrazioni. Il riferimento comunque alla peculiarità della tipologia di spesa interessata (riferita evidentemente alla quota non rimodulabile, obbligatoria etc.) appare opportuno sotto il profilo della necessità di prevedere una flessibilità che tenga conto della larga esistenza di situazioni caratterizzabili giuridicamente come diritti soggettivi.

## *Articolo 4*

### *(Controllo sulla finanza pubblica)*

Il dispositivo prevede anzitutto, alla lettera a) dell'articolo 4, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, laddove sono disciplinate le modalità di controllo parlamentare in relazione al Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità di cui all'articolo 3 e in cui sono stabilite le modalità di svolgimento congiunto delle attività istruttorie da parte dei due rami del Parlamento, che la vigente «collaborazione» tra le strutture tecniche delle Camere sia sostituita con una «integrazione delle attività».

La relazione illustrativa sull'A.C. 3921-A riferisce che l'articolo, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, intende rafforzare le procedure parlamentari di controllo sulla finanza pubblica, disciplinate dall'articolo 4 della legge di contabilità.

In particolare, si stabilisce un rafforzamento del coordinamento tra le attività delle due Camere in materia, prevedendo che, sulla base di intese tra i Presidenti delle Camere, si possa procedere all'integrazione delle relative attività delle strutture di supporto tecnico. Al fine di accrescere la disponibilità di elementi di valutazione dei documenti di finanza pubblica, si prevede inoltre che le Camere possano stipulare apposite convenzioni con l'ISTAT per acquisizione di dati ed elaborazioni prodotte dall'Istituto di statistica.

Al riguardo, si rileva che la modifica, inserita nel corso dell'esame in Commissione presso la Camera dei Deputati, appare probabilmente anche rivolta ad accentuare - mediante l'integrazione - l'omogeneità delle istruttorie poste in essere dalle strutture delle Camere, nello svolgimento dei rispettivi compiti per quanto concerne il settore in esame, ossia le attività connesse al controllo della finanza pubblica.

Il citato comma continua a raccordarsi, in particolare, anche all'obbligo, posto in capo al Governo, al comma 1 del medesimo articolo 4, di presentare (in allegato ora al DEF<sup>11</sup>) un apposito rapporto annuale sullo stato di attuazione della riforma della contabilità<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> L'articolo 4 del presente disegno di legge ha provveduto ad abrogare la REF ed accorparla in parte nel DEF, i cui contenuti sono stati aggiornati, come dianzi rilevato nel testo.

<sup>12</sup> L'articolo 4, comma 1, della legge di contabilità prevede infatti che, nel rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica di cui all'articolo 3, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, il Governo sia tenuto a fornire alle medesime Commissioni parlamentari, tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della medesima legge.



La lettera *b*) dell'articolo in esame prevede che all'articolo 4 sia aggiunto, in fine, il seguente comma:

«2-*bis*. Ai fini dell'esercizio delle attività di cui al presente articolo, sulla base di apposite convenzioni, l'ISTAT, nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, fornisce alle Camere, su richiesta, i dati e le elaborazioni necessari all'esame dei documenti di finanza pubblica. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.».

**Al riguardo**, si rileva che il dispositivo prevede dunque la possibilità di avvalersi della collaborazione dell'ISTAT, nell'ambito delle procedure di monitoraggio e verifica sugli andamenti di finanza pubblica che saranno svolte in sede parlamentare, anche se va notato che naturalmente nulla avrebbe impedito di procedere alla stipula di tali convenzioni anche senza la esplicitazione in norma della relativa possibilità.

Sul punto, come peraltro riferito anche dal presidente dell'ISTAT nel corso della audizione presso la Camera dei Deputati<sup>13</sup>, si rammenta che dal 1° gennaio 2011, in ottemperanza al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con legge 30 luglio 2010, n. 122, è avvenuto il trasferimento di alcune delle funzioni e risorse dall'ex Isae al medesimo ISTAT, il che può essere visto forse come uno dei principi ispiratori della norma.

In particolare, si tratta delle funzioni di previsione e di analisi economica di breve, medio e lungo periodo, e di studio di macro e microeconomia della finanza pubblica e di politiche di sviluppo della coesione economica, sociale e territoriale.

## *Articolo 5*

### *(Abrogazione dell'articolo 12 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e Relazione dell'ISTAT al Parlamento)*

Il comma 1 provvede ad abrogare l'articolo 12 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in cui erano nel testo vigente disciplinati i contenuti ed i termini di

---

<sup>13</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup> e V Commissioni riunite, audizione sull'A.C. 3921 dell'ISTAT, 20 gennaio 2011.

presentazione della *Relazione sull'economia e la finanza pubblica* e della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* per l'anno precedente.

Il comma 2 provvede alla sostituzione del comma 3 dell'articolo 52, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, laddove, alla originaria previsione concernente i termini di presentazione della *ex* Relazione generale sulla situazione economica del Paese, soppressa al comma 1, viene sostituita la previsione per cui, entro trenta giorni dalla data di entrata in della legge in esame, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, dovrà essere istituita una Commissione, composta da n. 2 esperti in discipline economiche, da n. 2 rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e da n. 2 rappresentanti dell'ISTAT. Ai componenti della Commissione non sono riconosciuti emolumenti o rimborsi spese.

Alla Commissione è attribuito il compito di valutare le informazioni già contenute nella *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, individuando le amministrazioni competenti a elaborare le informazioni medesime e i documenti nei quali tali informazioni dovranno risultare disponibili, anche in formato elettronico elaborabile, nonché l'individuazione dei dati statistici già contenuti nella predetta Relazione, che l'ISTAT elaborerà in forma strutturata nell'ambito di una relazione da trasmettere annualmente al Parlamento a cura del medesimo Istituto.

E' infine stabilito che entro sei mesi dalla sua costituzione la Commissione trasmetta una relazione al Ministro dell'economia in cui dà conto dell'attività svolta, ai fini dell'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti.

**Al riguardo**, il dispositivo in esame sostituisce l'articolo 12 della legge di contabilità, con l'effetto di sopprimere la disciplina della *Relazione sull'economia e la finanza pubblica* alla luce del nuovo contenuto degli strumenti di programmazione. Infatti, larga parte dei suoi contenuti informativi confluisce nel nuovo Documento di economia e finanza (DEF) previsto dalla proposta di legge.

In particolare, confluirebbero nel nuovo DEF i seguenti elementi informativi:

- l'analisi dell'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente, con evidenziazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella Decisione di finanza pubblica (DFP);

- l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche del conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori, nonché del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della DFP; in caso di scostamenti, vengono indicate le misure correttive che il Governo intende adottare;

- indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura.

Al DEF sono, inoltre, ricondotte le informazioni di dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei conti dei principali comparti di spesa,

con particolare riferimento a pubblico impiego, protezione sociale, sanità, debito delle amministrazioni pubbliche e relativo costo medio.

Per quanto riguarda poi la *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*, essa da un lato viene soppressa e dall'altro viene prevista in una nuova struttura attraverso la riformulazione del comma 3 dell'articolo 52 della legge n. 196 del 2009, attraverso l'istituzione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ed entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione in esame, della già richiamata Commissione.

In proposito, come riferisce la relazione illustrativa al provvedimento, il contenuto della predetta Relazione generale "necessita di essere aggiornato e snellito al fine di fornire al Parlamento uno strumento conoscitivo effettivamente utile e mirato a completare un corredo informativo già assai corposo".

In merito alla neo istituita Commissione di esperti per lo studio dei nuovi contenuti della Relazione Generale, nulla da osservare, in considerazione della assenza di compensi od oneri ai medesimi. In ogni caso, andrebbe confermato che per l'attività della stessa, in quanto ad oneri amministrativi e di funzionamento del supporto, ci si possa avvalere delle sole risorse umane e strumentali già previste a legislazione vigente.

Al riguardo, si ricorda che il decreto-legge cd. "proroga-termini" (n. 225 del 2010) ha fissato al 30 settembre per il 2011 la data di presentazione della Relazione: evidentemente la materia è in attesa di un coordinamento e l'esame del disegno di legge può essere la sede per procedere in tal senso.

## *Articolo 6*

### *(Modifiche all'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)*

Il dispositivo prevede che all'articolo 42 della legge di contabilità, al comma 3 (delega per il passaggio al bilancio di cassa), laddove sono disciplinati contenuto e termini di presentazione del rapporto sullo stato di attuazione della sperimentazione della sperimentazione del passaggio al criterio della "cassa" per il bilancio dello Stato, sia aggiunta, infine, la previsione secondo cui il rapporto, nell'ambito dei suoi contenuti, dovrà evidenziare gli effetti che il passaggio al bilancio di cassa è destinato a determinare sull'intera contabilità pubblica, anche ai

fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio.

Al riguardo, trattandosi del passaggio al bilancio di cassa, passaggio estremamente complesso e delicato, per il quale la legge n. 196 del 2009 non a caso ha previsto una ampia fase di sperimentazione, prodromica all'attuazione della delega legislativa, si osserva che con la modifica introdotta si è inteso rafforzare ulteriormente il controllo effettuato nella fase di sperimentazione, al fine di verificare la sostenibilità del passaggio in questione.

Si richiede, infatti, che nel rapporto annuale che il Ministro dell'economia e delle finanze deve trasmettere alle Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti, si evidenzino gli effetti che il passaggio al bilancio di cassa è destinato a determinare sull'intera contabilità pubblica, anche in relazione al contemporaneo processo di armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio. Sulla base delle informazioni acquisite, il Parlamento potrà, quindi, valutare consapevolmente se e come intervenire sulla delega legislativa prevista dall'articolo 42.

Appare fondato ritenere quindi che con l'aggiunta di un elemento informativo obbligatorio rispetto a quelli già previsti si intenda introdurre una fase ulteriore di considerazione circa la sostenibilità e gli effetti della sperimentazione in ordine al passaggio al solo bilancio di cassa, a conferma della rilevanza delle implicazioni di una tale transizione.

## *Articolo 7*

### *(Modificazioni e abrogazione di disposizioni normative)*

La relazione illustrativa riferisce che l'articolo reca ulteriori modifiche alla legge n. 196 del 2009 e ad altre leggi connesse al processo di programmazione economico-finanziaria. In questo ambito, oltre a modifiche di carattere formale e di coordinamento, si prevedono talune novelle alla delega legislativa in materia di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il termine per l'esercizio della delega è prolungato di un anno, da due a tre anni.

È prevista inoltre l'introduzione di un criterio di delega volto a consentire l'introduzione, in via sperimentale, di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto delle politiche pubbliche sulle donne e sugli uomini.

In particolare:

Il comma 1 stabilisce che alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) all'articolo 3, recante i termini e le modalità di presentazione del *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica*, le parole: «alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica» sono sostituite dalle seguenti: «al Documento di economia e finanza di cui all'articolo 10»;

**Al riguardo**, il dispositivo provvede a sostituire il riferimento alla ex REF, in relazione all'articolo 3 della legge di contabilità, concernente la prevista presentazione del *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica*, che viene stabilito, d'ora innanzi, dovrà presentarsi in allegato al Documento di economia e finanza (DEF) indicato all'articolo 10 della legge di contabilità, anch'esso novellato dal provvedimento in esame.

In proposito, tenuto conto del mero rilievo ordinamentale del dispositivo che si uniforma alla prevista abrogazione della RUEF, non vi sono osservazioni.

b) all'articolo 8, recante norme in materia di coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali:

- 1) al comma 1, laddove sono definiti i criteri di determinazione degli obiettivi dei propri bilanci da parte degli enti locali, la loro realizzazione dovrà avvenire in con quelli fissati «dal DEF» anziché con quelli stabiliti «dalla Decisione» come prevede il testo in vigore;

- 2) al comma 2, primo periodo, laddove è previsto che il quadro di riferimento della politica finanziaria adottata in ambito locale debba iscriversi nell'ambito delle norme sul patto di stabilità interno, le parole: «nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 5» dove si prevede la concertazione degli obiettivi in sede di conferenza permanente, sono sostituite dalle seguenti: «nella Nota di aggiornamento al DEF di cui all'articolo 10-*bis*» che viene inserito con il disegno di legge in esame;

- 3) al comma 3, concernente il documento che dovrà recare le indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati della manovra e le regole previste per il singolo ente, da adottarsi in sede di Conferenza permanente, in ragione della

rispettiva categoria, le parole: «della Decisione di finanza pubblica» sono sostituite dalle seguenti: «del DEF»;

4) al comma 4, concernente la sede per l'individuazione della spesa in conto capitale dei comparti decentrati, le parole: «la Decisione di finanza pubblica» è sostituita con le seguenti: «la Nota di aggiornamento al DEF di cui all'articolo 10-*bis*»;

**Al riguardo**, si tratta di modifiche meramente ordinamentali relativamente ai punti 1) e 3), a ragione della avvenuta sostituzione della decisione di finanza pubblica con il DEF, non vi sono osservazioni.

*Idem* sostanzialmente per le sostituzioni relative ai punti 2) e 4), che mirano a stabilire che il Patto di stabilità interno (comma 2) e le quote di indebitamento delle amministrazioni locali (comma 4), rappresentano contenuti della Nota di aggiornamento e non del DEF.

c) all'articolo 11, recante norme in materia di *Manovra di finanza pubblica* si prevede:

1) al comma 1, primo periodo, relativamente al vincolo di contenuto della legge di stabilità, relativamente alle azioni di produrre per realizzare gli obiettivi indicati all'articolo 10 (Decisione di finanza pubblica) le parole «commi 1 e 2» sono sostituite dalle seguenti «comma 2», ivi sopprimendosi il riferimento alla Decisione in generale e ponendo il riferimento alla prima sezione del DEF.

2) al comma 3, lettera *m*), relativamente all'obbligo posto sulla manovra di indicare le eventuali misure necessarie alla realizzazione del Patto di Stabilità interno, viene sostituito il richiamo all'articolo 10, comma 2, lettera *l*), in ordine agli obiettivi del Patto di convergenza e del Patto di stabilità interno contenuti nella *ex* Decisione di finanza pubblica, con il riferimento aggiornato all'articolo «10-*bis*, comma 1, lettera *d*),» che è stato inserito dal disegno di legge in esame, in sostanza assumendo come parametro la Nota di aggiornamento;

3) al comma 7, viene modificato il riferimento al DEF.

4) al comma 9, primo periodo, relativo alla nota tecnico illustrativa annessa al disegno di legge di stabilità, le parole da: «dalla nota» fino alla fine del periodo sono sostituite dalle seguenti: «da una nota tecnico-illustrativa» e, al terzo periodo, il riferimento all'articolo 10, le parole: «comma 2», sono sostituite dalle seguenti: «comma 3», per tenere conto della nuova struttura del DEF;

5) al comma 10, concernente l'obbligo da parte della RT al ddl di stabilità di indicare le autorizzazioni di rifinanziamento, il riferimento «all'articolo 10, comma 6» è sostituito con quello aggiornato «all'articolo 10-*bis*, comma 2», spostando quindi il riferimento alla Nota di aggiornamento per la valutazione dei rifinanziamenti.

**Al riguardo**, trattasi delle modifiche ed integrazioni disposte in relazione all'articolo 11 (Manovra di finanza pubblica) della legge di contabilità, al fine di uniformarne il contenuto ai nuovi contenuti della

Decisione di economia e finanza (e relativa Nota di aggiornamento) ad al suo nuovo contenuto disciplinato all'articolo 10 e 10-*bis*.

In particolare, al punto 1) si prevede il riferimento alla sola prima sezione del DEF e non (anche) un riferimento generico.

*d)* all'articolo 14, concernente la disciplina del controllo e del monitoraggio dei conti pubblici, al comma 1, lettera *b)*, laddove è stabilito che il controllo debba essere volto a valutare la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica con gli obiettivi prefissati, le parole: «nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «nel DEF».

Inoltre, al comma 4, primo periodo, si modifica il riferimento per tener conto della nuova struttura del DEF.

**Al riguardo**, trattasi di modifica volte ad uniformare alla nuova disciplina di cui alle modifiche introdotte dal disegno di legge in esame, agli articoli 10 e 10-*bis* della legge di contabilità, uniformandone i riferimenti con quelli già contenuti nella disciplina sul controllo e monitoraggio dei conti pubblici stabiliti dalla legge di contabilità all'articolo 11.

*e)* all'articolo 17, relativo alla copertura finanziaria delle leggi, al comma 3, in cui si disciplinano i profili di quantificazione, terzo periodo, laddove sono puntualizzati i termini di esposizione degli effetti d'impatto attesi, le parole: «nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «nel DEF»;

**Al riguardo**, si rileva che il dispositivo provvede ad uniformare il contenuto dell'articolo 17, relativo alla disciplina della copertura finanziaria delle legge, modificando il riferimento indicato al comma 3, relativamente alle indicazioni che la RT deve contenere relativamente alla esposizione degli oneri stimati con le previsioni tendenziali del bilancio dello stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle PA, così come esposte nel Documento di economia e finanza, secondo le integrazioni indicate all'articolo 2 del disegno di legge in esame. Si tratta di una modifica del riferimento al DEF.

*f)* all'articolo 18, comma 1, primo periodo, laddove si stabilisce la disciplina dei fondi speciali, le parole: «nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «nel DEF»;

**Al riguardo**, si prevede la modifica del riferimento alla Decisione contenuto all'articolo della legge di contabilità dedicato alla disciplina dei fondi speciali e, in particolare, aggiornandone il riferimento in relazione alla prevista definizione degli accantonamenti in relazione al bilancio pluriennale e agli obiettivi indicati nella Decisione dagli articoli 10 e, alla luce delle integrazioni disposte dal provvedimento in esame, 10-*bis*. Valgono le considerazioni per la precedente lettera.

*g)* all'articolo 21, comma 1, concernente i criteri di costruzione del bilancio di previsione a legislazione vigente, le parole: «ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera a), nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera c), nel DEF» e, al comma 16, concernente la fissazione del tetto massimo delle emissioni dei titoli di Stato, le parole «dell'articolo 10, comma 2, lettera c)» sono sostituite dalle seguenti: dell'articolo 10-*bis*, comma 1, lettera *b)*».

**Al riguardo**, si osserva che per la prima parte si modifica solo il riferimento, mentre per la seconda parte si aggiorna il riferimento in relazione alla prevista definizione dell'importo del limite massimo di emissione dei titoli di stato, sulla base dei nuovi contenuti della Nota di aggiornamento di cui all'articolo 10-*bis*, comma 1, lettera *b)*, inserito dal disegno di legge in esame.

*h)* all'articolo 22, comma 1, concernente i criteri di costruzione delle previsioni del bilancio pluriennale:

1) all'alinea, primo periodo, le parole: «nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «nel DEF»;

2) alla lettera *b)*, le parole: «nella Decisione» sono sostituite dalle seguenti: «nel DEF».

**Al riguardo**, il dispositivo prevede l'aggiornamento dei riferimenti alla Decisione di economia e finanza contenuti all'articolo 22 della legge di contabilità dedicato alla disciplina del bilancio pluriennale e, in particolare, aggiornandone il riferimento ovunque ricorra, al comma 1, al DEF anziché alla Decisione di finanza pubblica. Si tratta dunque solo di modifiche di riferimenti normativi.

*i)* all'articolo 30, comma 8, relativamente alla delega ivi prevista al fine di garantire la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative alla spesa in conto capitale, la delega passa da un anno a diciotto mesi.



**Al riguardo**, nulla da osservare, nel presupposto che si tratti del differimento di un termine ordinatorio senza effetti finanziari.

1) all'articolo 40, concernente il conferimento della delega al Governo per il completamento della legge di contabilità:

1) al comma 1, laddove è indicato il termine della delega, le parole: «due anni» sono sostituite dalle seguenti: «tre anni»;

2) al comma 2, dopo la lettera *g*) è inserita la seguente:

«*g-bis*) introduzione, in via sperimentale, di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito»;

3) al comma 2, lettera *h*), concernente l'introduzione dei limiti alle spese rimodulabili per il bilancio dello Stato, che il testo vigente prevede siano fissati annualmente, in linea di massima, “nella Decisione”, viene sostituito il riferimento “nel DEF”;

**Al riguardo**, si rileva che il dispositivo prevede l'aggiornamento dei riferimenti alla Decisione contenuti, all'articolo della legge di contabilità dedicato alla delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato:

In particolare:

1. al comma 1 è prorogata di un anno (da n. 2 a 3 anni) la durata della delega;
2. è aggiunta, al comma 2, la lettera *g-bis*), in cui si prevede l'adozione del bilancio di genere, sempre nell'ambito della medesima delega;
3. è infine aggiornato il riferimento alla decisione di economia e finanze nell'ambito della lettera *h*), in relazione alla introduzione, nell'ambito della delega, di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato.

In proposito, non vi sono osservazioni, nel presupposto che le modifiche in esame non determinino di per sé oneri aggiuntivi di spesa. Circostanza, quest'ultima, in merito alla quale, andrebbero acquisite le debite rassicurazioni, dal momento che l'espressa previsione di un adeguamento del periodo massimo di esercizio della delega come l'obbligo di predisporre una documentazione aggiuntiva (bilancio di genere) sembrerebbe prefigurare le condizioni affinché si

determinino fabbisogni aggiuntivi di spesa. Sulla previsione del bilancio di genere v. apposito approfondimento.

*m)* all'articolo 48, concernente la disciplina del ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. Nei contratti stipulati per operazioni di finanziamento che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica è inserita apposita clausola che prevede, a carico degli istituti finanziatori, l'obbligo di comunicare in via telematica, entro trenta giorni dalla stipula, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia, l'avvenuto perfezionamento dell'operazione di finanziamento, con indicazione della data e dell'ammontare della stessa, del relativo piano delle erogazioni e del piano di ammortamento distintamente per quota capitale e quota interessi, ove disponibile. Non sono comunque soggette a comunicazione le operazioni di cui all'articolo 3 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003 n. 398.».

2) al comma 2, concernente le sanzioni, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, fino a un massimo di 50.000 euro»;

**Al riguardo**, si prevede la sostituzione del comma 1 dell'articolo 48 della legge di contabilità, dedicato alla disciplina del ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni.

La nuova formulazione del comma 1 prevede che non siano comunque soggette alla specifica procedura informativa, le operazioni indicate all'articolo 3 testo unico delle norme sul Debito pubblico, dove si prevede la disciplina per le emissioni del debito pubblico statale<sup>14</sup>.

Il punto 2 prevede invece l'apposizione di un massimale alla sanzione pecuniaria già prevista in caso di mancata o tardiva

---

<sup>14</sup> Ivi si stabilisce che, nel limite annualmente stabilito dalla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato, il Ministro è autorizzato, in ogni anno finanziario, ad emanare decreti cornice che consentano al Tesoro: *a)* di effettuare operazioni di indebitamento sul mercato interno od estero nelle forme di prodotti e strumenti finanziari a breve, medio e lungo termine, indicandone l'ammontare nominale, il tasso di interesse o i criteri per la sua determinazione, la durata, l'importo minimo sottoscrivibile, il sistema di collocamento ed ogni altra caratteristica e modalità, ivi compresa la facoltà di stipulare convenzioni con la Banca d'Italia, con le società di gestione accentrata dei titoli di Stato e con intermediari finanziari italiani ed esteri, nonché il foro competente e la legge applicabile nelle controversie derivanti dalle predette operazioni d'indebitamento; *b)* di disporre, per promuovere l'efficienza dei mercati finanziari, l'emissione temporanea di *tranches* di prestiti vigenti attraverso il ricorso ad operazioni di pronti contro termine od altre in uso nei mercati; tali operazioni, in considerazione del loro carattere transitorio, non modificano la consistenza dei relativi prestiti e danno luogo alla movimentazione di un apposito conto di tesoreria; i conseguenti effetti finanziari vengono imputati all'entrata del bilancio dello Stato, ovvero gravano sugli oneri del debito fluttuante. Con le stesse modalità si provvede sul mercato interbancario ad operazioni di prestito di strumenti finanziari di cui alla lettera a); *c)* di procedere, ai fini della ristrutturazione del debito pubblico interno ed estero, al rimborso anticipato dei titoli, a trasformazioni di scadenze, ad operazioni di scambio nonché a sostituzione tra diverse tipologie di titoli o altri strumenti previsti dalla prassi dei mercati finanziari internazionali.

comunicazione, per cui andrebbe richiesto se tale limitazione sia in grado di determinare effetti finanziari di spesa, in termini di maggiori oneri rispetto a quelli da considerarsi già scontati a legislazione vigente.

n) all'articolo 49, è differito di 6 mesi il termine ivi previsto per l'esercizio della delega volta al potenziamento dell'analisi e valutazione della spesa pubblica.

**Al riguardo**, non vi sono osservazioni, nel presupposto che trattasi di termine ordinatorio senza implicazioni finanziarie.

o) all'articolo 52, concernente le disposizioni finali della legge di contabilità, al comma 2, le parole: «alla Decisione di finanza pubblica» sono sostituite dalle seguenti: «al Documento di economia e finanza».

**Al riguardo**, trattandosi di modifica avente un mero rilievo ordinamentale, non vi sono osservazioni.

Il comma 2 prevede che alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, relativa alla disciplina delle attribuzioni del CNEL, la lettera *b*) del comma 1, dell'articolo 10, è sostituita dalla seguente: «*b*) esamina, in apposite sessioni, il Documento di economia e finanza e la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, che il Governo presenta alle Camere ai sensi dell'articolo 10 e 10-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

**Al riguardo**, si rileva che il dispositivo provvede ad aggiornare la disciplina del parere, già previsto per il CNEL, in quanto organo ausiliario del Parlamento, sui Documenti di cui all'articolo 10 (DEF) e 10-*bis* (Nota di aggiornamento) della legge di contabilità.

Il comma 3 abroga l'articolo 4-*ter* della legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante norme sul Piano nazionale di riforma (PNR) nell'ambito della disciplina generale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunità europea.

**Al riguardo**, il dispositivo si pone quale norma di coordinamento necessaria alla attuazione della previsione di cui all'articolo 2, comma 3, comma 5, ivi richiamato, del disegno di legge in esame che inserisce

il PNR nell'ambito degli strumenti e delle procedure di programmazione economica (DEF).

Il comma 4 stabilisce che all'articolo 26 del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, il comma 3, è abrogato.

**Al riguardo**, il dispositivo mira alla soppressione del riferimento iscritto nell'ambito della legge n. 159/2007, all'articolo 26, comma 3, inerente al previsto obbligo per il Governo di inserire annualmente, nell'ex DPEF, un aggiornamento, predisposto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di *gas* ad effetto serra. La materia infatti è disciplinata ora in apposito allegato al DEF.

## Approfondimenti

### BILANCIO DI GENERE (*GENDER BUDGETING*)<sup>15</sup>

Il bilancio di genere rappresenta un'analisi delle spese e delle entrate di un ente pubblico volta ad evidenziare e misurare l'equità, l'efficacia e l'efficienza (non solo in termini di genere) che l'ente stesso è in grado di attivare attraverso le proprie scelte di allocazione delle risorse; in particolare, tiene conto del diverso impatto che uno specifico bilancio determina sulle donne e sugli uomini, permettendo quindi un'integrazione della prospettiva di genere nelle politiche di bilancio, in condizioni di trasparenza. Fra gli obiettivi del bilancio di genere vi è infatti anche quello di aumentare la trasparenza della spesa pubblica.

Secondo le analisi della letteratura sull'argomento, il bilancio di genere non consiste nella suddivisione delle spese e delle entrate sulla base del sesso dei soggetti interessati, né si realizza attraverso specifici programmi riguardanti la popolazione femminile, siano essi realizzati attraverso la destinazione di specifiche risorse ovvero mediante l'introduzione di una minore tassazione nei confronti delle donne; riguarda invece l'assunzione di una prospettiva di genere in tutti i settori della politica di bilancio, anche in quelli non direttamente riconducibili ad una differenziazione di questo tipo, partendo dall'assunto che gli effetti delle politiche economiche possono utilmente essere riferiti non ad un cittadino in senso astratto, ma a cittadini e cittadine, con tutte le differenze personali, familiari e sociali che tali condizioni comportano. Esiste peraltro la possibilità di analizzare con un approccio di genere qualsiasi disposizione - e quindi anche eventuali agevolazioni esplicitamente indirizzate ai soggetti di sesso femminile - in relazione a possibili effetti economici e finanziari collaterali, non direttamente determinati dalle agevolazioni introdotte.

---

<sup>15</sup> Il presente approfondimento è stato elaborato sulla base della documentazione relativa al ciclo di seminari sul bilancio di genere che ha avuto luogo tra il 21 gennaio e il 18 febbraio 2011 presso il Senato della Repubblica, organizzato dalla Commissione per la parità e le pari opportunità.

Si segnala che la letteratura internazionale mette in luce l'esistenza di una relazione positiva tra da un lato uguaglianza di genere rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro e dall'altro crescita economica, per quanto non esista ad oggi una certezza condivisa con riferimento alla quantificazione di tali effetti. Anche una recente stima della Banca d'Italia<sup>16</sup> evidenzia risultati in tal senso: infatti, il conseguimento dell'obiettivo di un tasso di occupazione femminile al 60 per cento, definito a livello europeo dal Trattato di Lisbona, comporterebbe, anche ipotizzando un effetto negativo sulla produttività di 0,3 punti percentuali<sup>17</sup>, un aumento del PIL fino al 7 per cento; inoltre, un azzeramento del *gender gap* porterebbe – seppure con riduzione della produttività – ad un aumento di 12 punti, sempre del PIL.

Strettamente collegati al bilancio di genere sono gli approcci in un'ottica di genere applicabili a specifici settori.

A titolo di esempio, le analisi in ambito pensionistico considerano la circostanza che le donne presentano, in linea generale, una dinamica retributiva più contenuta nel corso della carriera: a parità di risorse previdenziali complessive, un meccanismo di determinazione dell'entità della pensione su base contributiva comporta quindi per le donne stesse un vantaggio economico rispetto ai sistemi retributivi e in particolare quelli che conteggiano solo gli ultimi anni di carriera, in relazione ai quali il *gender pay gap* (cioè la differenza di retribuzione di fatto complessivamente esistente, sulla base dei dati disponibili, con riferimento all'elemento "genere") risulta più rilevante.

Un ulteriore esempio riguarda gli effetti potenzialmente generati - sotto il profilo di un'analisi di genere - dai servizi pubblici di assistenza all'infanzia, in presenza dei quali esiste una relazione positiva tra l'indice dell'occupazione femminile e quello della natalità.

La prima esperienza di analisi del bilancio con riferimento all'impatto sui generi derivante dalla allocazione di risorse contenuta nel bilancio nazionale ha avuto luogo in Australia, nel 1984; successivamente, numerosi Paesi (in particolare Sudafrica, Canada,

---

<sup>16</sup> Cfr. "Via Nazionale apre alle quote rosa", Il Sole - 24 Ore, 15 febbraio 2011.

<sup>17</sup> Tale diminuzione della produttività è imputabile al grado di qualificazione dei potenziali nuovi posti di lavoro; date le caratteristiche del lavoro femminile, una maggiore occupazione implicherebbe un incremento delle retribuzioni più basso della media.

Gran Bretagna, Francia, Israele, Svezia, Svizzera) hanno introdotto analoghe metodologie. Nel 1995, la Piattaforma d'azione stabilita dalla IV Conferenza mondiale sulle Donne (Pechino, 1995) ha sottolineato esplicitamente l'opportunità di integrare la prospettiva di genere nel processo decisionale di costruzione del bilancio.

Anche il Parlamento europeo ha raccomandato agli Stati membri la predisposizione di bilanci di genere come strumento per promuovere le pari opportunità<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda l'Italia, la sperimentazione relativa al bilancio di genere é stata avviata soprattutto a livello locale, grazie all'impulso di comuni (Genova, Udine), province (Genova, Modena) e regioni (Calabria, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia-Giulia, Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana); manca invece, ad oggi, un intervento in tal senso a livello nazionale. A questo proposito, si segnala la difficoltà, se non addirittura l'impossibilità di effettuare una comparazione tra le varie esperienze, data la diversità delle metodologie seguite dai vari enti. Da questo punto di vista apparirebbe utile un intervento di armonizzazione a livello nazionale. Si ricorda peraltro che l'attuale sistema contabile delle amministrazioni pubbliche è caratterizzato da significative eterogeneità nelle modalità di redazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> In particolare cfr. risoluzione A5-0214/2003 del 16 giugno 2003.

<sup>19</sup> L'armonizzazione dei bilanci rappresenta un obiettivo che negli ultimi anni si è cercato di perseguire e che presenta vari profili di criticità nella sua concreta realizzazione.

## ORGANISMI INDIPENDENTI PER LA POLITICA FISCALE

La Commissione europea, nell'ambito della pacchetto di proposte relative alla nuova *governance* europea, evidenzia l'utilità che gli Stati membri creino istituzioni indipendenti per la gestione o il controllo della politica fiscale, che - insieme ad altre innovazioni istituzionali (come le regole fiscali o la programmazione di medio periodo) - contribuirebbero al perseguimento di politiche coerenti con la stabilità macroeconomica. L'introduzione di strumenti di programmazione di medio periodo, o la fissazione di regole fiscali sul debito, sul saldo di bilancio o sulla spesa, possono infatti risultare poco efficaci qualora non affiancati da una consistente componente di trasparenza delle voci di bilancio, nonché dalla garanzia che la formazione delle previsioni macroeconomiche e dei tendenziali di finanza pubblica, alla base delle scelte di *policy*, sia informata a criteri di prudenza e trasparenza.

Gli studi di tipo prettamente teorico distinguono due tipi di organismi indipendenti che, a seconda del loro mandato e tenuto conto dei vari contesti istituzionali, assolvono a compiti di gestione o monitoraggio della politica fiscale, o, più semplicemente, di supporto tecnico nell'elaborazioni delle misure di *policy*: le *Independent Fiscal Authorities* e i *Fiscal Councils*.

Le *Independent Fiscal Authorities* avrebbero un vero e proprio potere di gestione delle finanze pubbliche, essendo incaricate di fissare un saldo di bilancio compatibile con la solvibilità dello Stato e di assicurare la convergenza verso un certo obiettivo di debito in un arco temporale predefinito. Rimarrebbe in capo al Governo e al Parlamento la scelta dell'obiettivo di debito, così come l'ammontare e la composizione delle entrate e delle uscite compatibili con il vincolo di saldo. Questo genere di istituzione avrebbe la funzione di coniugare il ruolo di stabilizzatore della politica fiscale nel breve periodo con la disciplina di lungo periodo, ossia la solvibilità dello Stato.

Tuttavia, simili organismi non trovano riscontro nella realtà. Le ragioni, evidenziate dalla stessa letteratura, richiamano la specificità della scelta di politica fiscale, per la quale si considera difficile rinunciare anche solo a parte della piena e assoluta indipendenza nelle scelte da parte dell'organo politico. Inoltre, le condizioni teoriche



che giustificano la creazione di simili organismi e ne definiscono il funzionamento sono estreme e, spesso, poco realistiche.

I *Fiscal Councils* sono organismi cui sono attribuiti compiti di monitoraggio della politica di bilancio<sup>20</sup> e di supporto tecnico, avendo la funzione di garantire la trasparenza del bilancio, fornire stime prudenziali delle variabili macroeconomiche e di finanza pubblica, nonché monitorare il raggiungimento degli obiettivi di risanamento. Infine, possono rivestire anche un ruolo normativo, rilasciando raccomandazioni in termini di *fiscal stance* ottimale o di opzioni di *policy*.

Negli ultimi anni si è assistito ad un crescente interesse nei confronti dei FC, non solo in ambito accademico ma anche da parte degli organismi internazionali e di molti governi, che hanno introdotto autorità fiscali indipendenti.

L'Olanda è forse il primo paese ad aver introdotto un organismo del genere. Il *Central Planning Bureau* (CPB) è un'agenzia governativa indipendente istituita nel 1945. Tra i vari compiti che sono assegnati al CPB assume un ruolo centrale il rilascio di previsioni e analisi macroeconomiche che sono utilizzate dal governo nella preparazione del bilancio annuale.

Il *Congressional Budget Office* (CBO) statunitense è stato istituito nel 1975 per fornire al Congresso analisi indipendenti sui costi e gli effetti di lungo periodo che derivano dalle proposte contenute nel bilancio pubblico e nelle altre proposte di legge. Questo organo produce un numero considerevole di documenti nel corso dell'anno ed è frequentemente convocato in audizione di fronte al Congresso. Le caratteristiche dell'organo ed i requisiti oggettivi richiesti per la nomina del direttore hanno conferito al CBO una autorevole reputazione.

In Belgio, l'*High Council on Finance* (HFC), istituito nel 1989, ha il compito di suggerire gli obiettivi di bilancio, sia per le amministrazioni pubbliche che per i sottosettori, che assicurino il rispetto dei vincoli esterni, come il Patto di Stabilità, e verifichino le compatibilità interne, come quelle relative alla evoluzione delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione.

---

<sup>20</sup> Anche chiamata in letteratura compito di *watchdog* (cane da guardia).

Il *Fiscal Council* ungherese, istituito nel 2008 ha il compito di contribuire al ripristino della sostenibilità della politica fiscale e alla promozione della trasparenza fiscale. Funzionale a tali compiti è il rilascio di previsioni macroeconomiche e di proiezioni delle componenti di bilancio più importanti, nonché di indicazioni metodologiche riguardanti la pianificazione della politica fiscale.

Di più recente introduzione è l'*Office for Budget Responsibility* (OBR), istituito nel Regno Unito nel 2010. I compiti assegnati all'OBR comprendono la realizzazione di previsioni economiche e di finanza pubblica, tra cui è compresa anche la valutazione delle ipotesi utilizzate nelle previsioni di fonte governativa; la verifica dell'aderenza delle politiche perseguite dal governo con gli obiettivi di lungo periodo fissati dal Cancelliere dello Scacchiere; la valutazione del bilancio del settore pubblico, che tenga in considerazione anche l'analisi dei costi dei servizi connessi all'invecchiamento della popolazione e al funzionamento del sistema pensionistico.

## GOVERNANCE EUROPEA, PROGRAMMAZIONE DI MEDIO TERMINE E REGOLE FISCALI

Il sistema di coordinamento fiscale europeo pone un grande rilievo su meccanismi di programmazione di medio periodo e regole fiscali. Infatti, i Programmi di Stabilità e Convergenza (PSC), che vengono presentati annualmente dai Paesi membri dell'UE, espongono gli obiettivi di politica fiscale (coerenti con le regole numeriche previste dai Trattati), nonché l'analisi del contesto macroeconomico. Questi programmi sono successivamente valutati dalla Commissione Europea e dal Consiglio Ecofin per verificarne l'attendibilità e la coerenza tra obiettivi e misure adottate.

Il pacchetto di modifiche ai regolamenti comunitari proposto dalla Commissione europea punta a rafforzare ulteriormente tali strumenti nell'applicazione a livello sovranazionale, ma anche a sollecitare gli Stati membri ad adottarli e integrarli nell'ambito delle legislazioni di bilancio nazionali

In molti Paesi dell'OCSE la decisione annuale di bilancio viene solitamente preceduta da un documento che prende in considerazione un orizzonte temporale sufficientemente ampio e superiore all'anno, il cosiddetto *Medium Term Budgetary Frameworks* (MTBF), nel quale vengono sviluppate analisi di politica fiscale e analisi macroeconomiche. L'MTBF può essere definito come uno strumento che permette di estendere l'orizzonte temporale delle scelte di *policy* su diversi esercizi fiscali. Solitamente l'MTBF è basato su scenari macroeconomici che permettono di determinare l'ammontare delle risorse disponibili nel medio termine, nonché di verificare la sostenibilità macroeconomica dell'indirizzo di politica fiscale prescelto.

Secondo la letteratura economica, i benefici del MTBF sarebbero almeno tre:

- La trasparenza degli obiettivi di medio termine del governo permetterebbe agli agenti economici di adottare le decisioni economiche in modo più consapevole, in quanto meglio informati sull'andamento e gli obiettivi di finanza pubblica. Inoltre, un orizzonte di programmazione più ampio contribuirebbe a ridurre

il cosiddetto *deficit-bias*<sup>21</sup>, poiché consentirebbe di prendere in considerazione le implicazioni di medio e lungo periodo delle scelte di *policy*.

- Poiché vi sono minori incentivi a valutare solo gli effetti di breve periodo nella condotta della politica fiscale, sarebbero ridotte le possibilità di venire meno ad impegni precedenti con decisioni inaspettate (la cd. *time-inconsistency*); nella pratica, l'MTBF renderebbe più difficile nascondere o sottostimare gli effetti di bilancio pluriennali di nuove misure. Tale effetto sarebbe ulteriormente sostenuto dall'eventuale adozione di regole fiscali, cioè di limiti numerici vincolanti operanti su uno o più indicatori di finanza pubblica; in tale senso, un MTBF ben definito agevolerebbe l'applicazione di regole fiscali e consentirebbe di perseguire il sentiero programmato per gli aggregati di finanza pubblica.
- Infine, l'MTBF contribuirebbe ad alleviare il cosiddetto *common pool problem* delle risorse pubbliche che, secondo la letteratura economica, è una delle principali cause di elevata dinamica della spesa pubblica e di accumulazione di debito. Questo tipo di problema sorgerebbe in teoria quando gruppi di interesse traggono beneficio da una particolare misura fiscale, ma non ne internalizzano completamente i costi che, invece, ricadono sulla collettività in generale. Attraverso una programmazione economica pluriennale, invece, si prenderebbero in considerazione le ripercussioni future di certe misure e, attraverso il rafforzamento del vincolo di bilancio, si imporrebbe la riallocazione delle risorse all'interno dei diversi programmi nell'arco temporale considerato.

La credibilità degli obiettivi e la loro stabilità nel tempo rappresenta un elemento chiave per l'efficacia dell'MTBF. Da un punto di vista teorico, gli obiettivi fiscali potrebbero essere utilizzati in modo opportunistico, posponendo l'attuazione dei programmi di consolidamento fiscale particolarmente onerosi, finanziariamente e politicamente, grazie alla presentazione di quadri di finanza pubblica ottimistici.

---

<sup>21</sup> Il *deficit bias* può essere definito come la tendenza a distorcere le scelte di politica fiscale per il medio periodo con il risultato di generare deficit eccessivi e non previsti, che hanno un impatto negativo sulla crescita economica e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Affinché siano credibili, gli obiettivi di medio termine devono essere condivisi da tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche. Per tale motivo è importante che nei paesi a finanza pubblica devoluta, siano in atto strumenti di coordinamento efficaci. Inoltre, è importante che vi sia un elevato grado di trasparenza sulle modalità di formulazione delle proiezioni pluriennali. La letteratura suggerisce che le previsioni macroeconomiche si basino su ipotesi prudenziali in quanto una sovrastima della crescita del PIL nel medio termine può indurre ad intraprendere programmi fiscali generosi, che potrebbero successivamente compromettere la stabilità delle finanze pubbliche. Per questo motivo molti Paesi hanno introdotto fattori prudenziali nella predisposizione delle previsioni contenute nei loro MTFB. In alcuni casi, le previsioni economiche vengono ridotte in modo sistematico rispetto allo scenario di base; in altri, invece, si creano dei fondi di emergenza attivabili qualora il quadro macroeconomico effettivo fosse peggiore rispetto a quanto previsto.

Le regole fiscali<sup>22</sup> sancite dai Trattati europei hanno subito alcune revisioni nel corso del tempo. Il Trattato di Maastricht, tra gli altri criteri per l'ammissione degli Stati membri all'Unione economica e monetaria, fissava il limite del 3 per cento per il rapporto deficit/PIL e del 60 per cento per quello debito/PIL.

Nella prassi l'azione fiscale di un governo è stata valutata principalmente sulla base del primo criterio. Sin dall'inizio, il parametro del debito, invece, è stato applicato in modo poco restrittivo, facendo leva sulla deroga concessa dai regolamenti nel caso tale parametro avesse mostrato un adeguato andamento convergente verso il 60% del PIL.

Il Patto di Stabilità e Crescita, siglato nel 1997, stabiliva che anche dopo l'ammissione all'Unione monetaria gli Stati dovevano rispettare i criteri sanciti dal trattato di Maastricht, attenendosi ad una rigorosa politica di bilancio. In base a tale Patto i Paesi membri avevano l'obbligo di presentare annualmente i programmi di stabilità,

---

<sup>22</sup> Una regola fiscale fissa un limite numerico ad un certo indicatore di finanza pubblica, come il debito pubblico o il disavanzo di bilancio, considerato di particolare interesse per la gestione della politica fiscale di un certo paese. L'obiettivo di queste regole è quello di rendere esplicito agli operatori che la decisione di politica fiscale viene adottata in modo coerente con la sostenibilità delle finanze pubbliche di lungo periodo.

indicando sia gli Obiettivi di Medio Termine (OMT)<sup>23</sup> sia le previsioni circa l'andamento dell'economia.

Nel 2005, per iniziativa principalmente di Francia e Germania, la Commissione Europea ha deciso di rendere più flessibile un Patto che si era dimostrato essere eccessivamente rigido in fasi di recessione economica, come quella che aveva caratterizzato l'Europa negli anni precedenti. Si decise, pertanto, che il limite del deficit al 3 per cento del PIL valesse per il saldo strutturale<sup>24</sup>, e non più per quello nominale. In questo modo, il Patto di Stabilità veniva reso più flessibile, lasciando maggiori margini di manovra nelle fasi negative del ciclo, in cambio di un maggiore rigore in quelle positive. L'obiettivo era quello di incentivare i governi a perseguire politiche di consolidamento nelle fasi di ripresa economica.

Inoltre, anche gli OMT nel raggiungimento di posizioni prudenti di bilancio e coerenti con le regole fiscali del Patto, dovevano essere fissati in termini di saldo strutturale. Qualora uno Stato non avesse ancora raggiunto il suo OMT o lo avesse temporaneamente sfiorato, ogni anno il saldo strutturale sarebbe dovuto migliorare dello 0,5% del PIL per convergere verso l'obiettivo fissato. Per quanto riguarda l'Italia, l'OMT consiste nel pareggio del bilancio strutturale.

La crisi finanziaria ed economica che ha investito l'economia mondiale nel 2009 e nel 2010, nel provocare forti tensioni finanziarie in alcuni paesi europei, ha mostrato come il saldo strutturale sia un indicatore insufficiente a valutare la posizione fiscale di un paese. Da un lato, sono emerse difficoltà tecniche per verificare la posizione ciclica dell'economia e, quindi, per calcolare l'*output gap* che è alla base delle stime dei saldi strutturali; dall'altro lato, tale indicatore non consente di tenere in adeguata considerazione le entrate straordinarie non direttamente connesse con l'andamento ciclico. Inoltre, come evidenziato nel Rapporto Von Rompuy, la recente crisi ha confermato l'impreparazione di alcuni paesi nel fronteggiare situazioni eccezionali. Alcuni non avevano operato sforzi di

---

<sup>23</sup> L'Obiettivo di Medio Termine consiste nel livello di indebitamento netto strutturale, tale da garantire un margine di sicurezza rispetto al rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo (superare il limite del 3 per cento imposto dai Trattati) ed assicurare un ritmo certo di avvicinamento ad una situazione di sostenibilità. Inoltre, il raggiungimento dell'OMT viene considerato necessario per lasciare spazio, nelle situazioni normali, ad interventi specifici di politica di bilancio, in particolare spesa per investimenti.

<sup>24</sup> Il saldo strutturale equivale al saldo nominale di bilancio corretto per il ciclo e al netto delle misure *una tantum*.

consolidamento adeguati nei periodi di congiuntura favorevole, altri hanno aumentato la spesa a fronte di entrate straordinarie.

Pertanto le recenti proposte di modifica del PSC<sup>25</sup> mirano a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'OMT e su un maggiore e più credibile controllo dello stock del debito.

Mantenendo la previsione di un percorso verso l'OMT basato sul miglioramento del saldo strutturale (pari allo 0,5 per cento annuo), il criterio di convergenza viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio, basato sulla evoluzione della spesa. In particolare, per i paesi che hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per i paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine. Secondo la proposta di modifica, il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Un livello di spesa superiore al tasso di crescita del PIL potrebbe essere attuato soltanto se l'obiettivo di medio termine fosse stato ampiamente superato. Quando invece l'obiettivo non fosse stato raggiunto ma un paese volesse comunque tenere un livello di spesa superiore ai limiti coerenti con l'evoluzione del PIL "prudente", l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali sul lato delle entrate.

L'introduzione della regola sulla spesa implica che le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT) siano destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Questo nuovo principio che prende a riferimento l'evoluzione della spesa costituirebbe un parametro di riferimento nell'ambito della valutazione dei piani di bilancio presentati dai paesi membri nei programmi di stabilità e crescita. Il mancato rispetto del limite sul tasso di crescita della spesa (o dell'attivazione delle eventuali misure

---

<sup>25</sup> Per un approfondimento si vedano SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del Bilancio, gli Elementi di Documentazione n. 42, *"La riforma della governance europea. Sostenibilità macroeconomica e fiscale"*, e n. 36, *"La riforma della governance economica europea. Un'analisi preliminare"*.

compensative dal lato delle entrate) comporterebbe un avvertimento da parte della Commissione che, in caso di scostamento persistente o particolarmente grave, implicherebbe il coinvolgimento del Consiglio Europeo attraverso l'emissione di una raccomandazione ad adottare misure correttive.

Per quanto riguarda il criterio del debito, invece, è in discussione in sede europea l'adozione di una regola numerica che quantifichi il principio di riduzione adeguata verso la soglia di riferimento del 60 per cento. Si ricorda che la proposta della Commissione europea prevedeva l'introduzione di una regola dell'1/20 per la quota di debito in eccesso rispetto alla soglia di allerta del 60 per cento del PIL.

La Banca d'Italia<sup>26</sup> ha sostenuto che "la regola fissata per il debito (inclusa nella fase correttiva del Patto) si aggiunge all'obiettivo di medio termine sul saldo strutturale (nella fase preventiva) disciplinato dalle regole operative per l'applicazione del Patto (*code of conduct*) e il cui raggiungimento verrebbe reso più cogente con le nuove sanzioni. Nel caso dell'Italia il Programma di stabilità del 2010 individua tale obiettivo nel pareggio di bilancio".

---

<sup>26</sup> SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup>, V e XIV, Commissioni riunite, audizione del Vice Direttore della Banca d'Italia in tema di riforma della *governance* economica europea del 10 dicembre 2010, disponibile anche sul sito *internet* [http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri\\_mdir/visco-101210/VISCO-10-12-2010.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/visco-101210/VISCO-10-12-2010.pdf), pag. 6.



## LA FISCAL RULE COSTITUZIONALE DELLA GERMANIA<sup>27</sup>

Durante la conferenza stampa congiunta al termine dell'incontro del Consiglio Europeo del 4 febbraio scorso il cancelliere tedesco e il presidente francese hanno posto l'accento su sei punti chiave che dovrebbero adottare tutti i paesi dell'euro per rilanciare la competitività interna ed esterna dell'Europa, e in particolare:

1. Abolizione del sistema di indicizzazione dei salari
2. Mutuo riconoscimento dei titoli di studio e delle qualifiche professionali per incentivare la mobilità dei lavoratori all'interno dell'Europa
3. Armonizzazione dei regimi fiscali per le imprese
4. Adeguamento dei sistemi pensionistici all'invecchiamento della popolazione
5. Creazione di un meccanismo di gestione nazionale delle crisi del sistema bancario
6. Obbligo di introdurre una norma costituzionale che crei un meccanismo di allerta per il debito pubblico

Le prime cinque misure sono dirette a migliorare la competitività dei Paesi, e quindi, incrementando il PIL, potranno avere un effetto positivo indiretto anche sull'andamento delle finanze pubbliche, attraverso un aumento del gettito fiscale. Il sesto punto affronta direttamente il tema della sostenibilità del debito e sollecita l'introduzione di una regola costituzionale per una gestione sana delle finanze pubbliche.

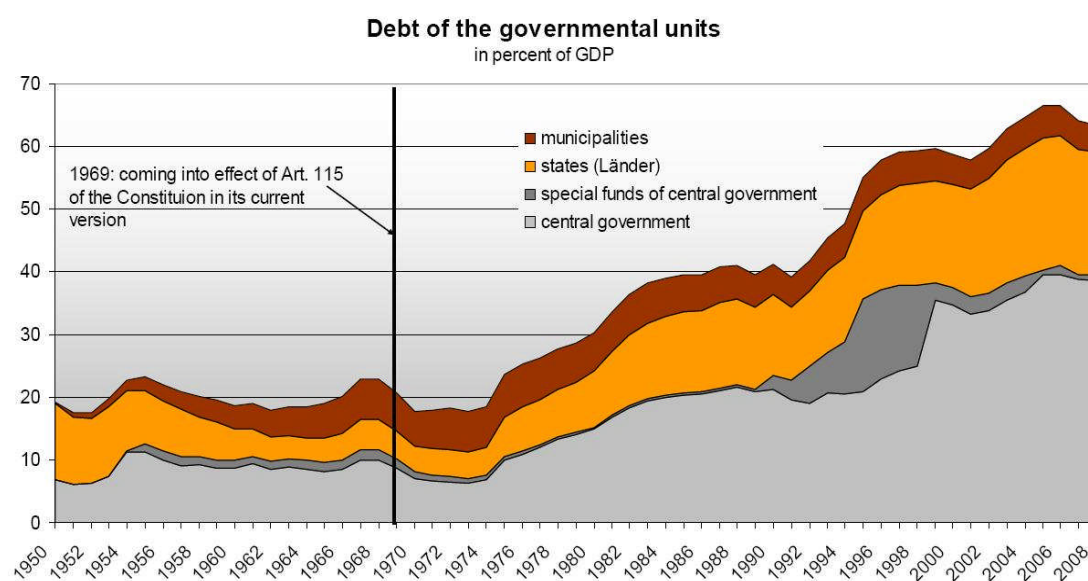
Si ricorda che la Germania ha introdotto nel 2009 una regola fiscale di tipo costituzionale, che potrebbe rappresentare un parametro di riferimento per valutare le implicazioni connesse con la proposta franco-tedesca. Questa nuova regola ha abrogato la precedente *golden rule* che permetteva ai Länder di ricorrere a forme di indebitamento per finanziare le spese in conto capitale. La logica della *golden rule* era quella di consentire il ricorso all'indebitamento per il

---

<sup>27</sup> Il testo è basato principalmente sulle seguenti fonti: Daniele Franco e Stefania Zotteri (2010), "*Fiscal rules: what lessons from Germany*", Banca d'Italia; *Deficit Reform Rule Team* (2009), "*Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany*", Federal Ministry of Finance, Economic Department; Allan Drazen (2004), "*Fiscal Rules From A Political Economic Perspective*," in G. Kopits (ed.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan (2004).

finanziamento della spesa in conto capitale, al fine di far ricadere il costo d'acquisto di beni durevoli sulle generazioni, presenti e future, che ne traevano beneficio. Nella pratica, tuttavia, tale norma è coesistita con un considerevole incremento del debito per i livelli di governo sub-federali (cfr. grafico 1). L'ammontare del debito pubblico tedesco è infatti passato da circa il 20 per cento del PIL nel 1969, anno in cui venne introdotta la *golden rule*, al 74,8 per cento del PIL nel 2010. In particolare, il debito del governo centrale è passato da circa il 10 per cento del PIL nel 1969 al 40 per cento nel 2010. Quello dei Länder, invece, è passato dal 5 per cento del 1969 al 15 per cento del 2010. L'obiettivo della recente riforma tedesca è quello di invertire tale tendenza, soprattutto per permettere alle generazioni più giovani di far fronte alle sfide economiche future come l'invecchiamento della popolazione, la globalizzazione e i cambiamenti climatici (*Deficit Reform Rule Team, 2009*).

**Grafico 1.** Debito dei Länder e debito federale.



Fonte: *Deficit Reform Rule Team* (2009)

La regola fiscale introdotta nella Costituzione tedesca (*Grundgesetz*), all'articolo 115, prevede che il governo Federale raggiunga un disavanzo corretto per il ciclo pari allo 0,35% del PIL entro il 2016, mentre, in base all'articolo 109, i Länder dovranno raggiungere il pareggio del saldo di bilancio corretto per il ciclo entro il 2020. Durante la fase transitoria, il governo centrale dovrà ridurre

ogni anno, e dello stesso ammontare, il disavanzo corretto per il ciclo<sup>28</sup> registrato nel 2010 fino a rientrare nella soglia dello 0,35 per cento nel 2016.

Oltre alla depurazione per la componente ciclica, catturata dal saldo corretto per il ciclo, la regola assicura margini di flessibilità consentendo deroghe in caso di eventi eccezionali, come disastri naturali o rallentamenti dell'economia particolarmente accentuati. In questo caso, il finanziamento di misure straordinarie per far fronte ad eventi eccezionali deve essere approvato da una maggioranza qualificata, pari al 50 per cento dei seggi più uno (art. 115 Cost.). In tali circostanze il Bundestag deve anche approvare un piano di ammortamento che specifichi le modalità e la tempistica di riassorbimento dell'ammontare di indebitamento in eccesso rispetto alla soglia dello 0,35 per cento.

Inoltre, sempre all'art. 115 si chiariscono le modalità di verifica della regola fiscale in sede di consuntivo. Per questo motivo viene introdotto, solo per il governo federale, un cd. "conto di controllo" che viene attivato qualora la regola non venisse rispettata. Lo scopo di tale conto è quello di documentare *ex-post* deviazioni non cicliche dalla soglia dello 0,35 per cento rispetto ai limiti stabiliti. Quando la soglia viene superata, la posta in eccesso verrà segnata come un debito sul conto di controllo; al contrario, qualora il saldo effettivo fosse inferiore, la posta verrà segnata come un credito. Di anno in anno il saldo finale del conto verrà aggiornato e, qualora il saldo negativo dovesse superare l'1,5 per cento del PIL, allora l'eccesso dovrà essere ridotto in modo appropriato. Tale riduzione non deve avvenire in fasi negative del ciclo, ma solo in quelle positive e per un massimo annuale dello 0,35 per cento del PIL.

Infine, in coerenza con quanto stabilito dal Patto di Stabilità e Crescita, il saldo preso in considerazione è quello al netto delle partite finanziarie, ossia delle operazioni che implicano la creazione in contemporanea di attività e passività dello stesso ammontare (se effettuate al prezzo di mercato).

Una simile norma risulta essere alquanto sofisticata. Da un punto di vista operativo, essa è coerente con il *framework* fiscale

---

<sup>28</sup> Il saldo di bilancio corretto per il ciclo equivale al saldo nominale depurato per il ciclo. In simboli,  $S_a = S \cdot \varepsilon \cdot OG$ , dove  $S_a$  è il saldo corretto per il ciclo,  $S$  il saldo nominale,  $OG$  l'output-gap che misura la posizione dell'economia rispetto al ciclo economico, ed  $\varepsilon$  misura l'elasticità del saldo nominale rispetto al PIL.

europeo, coinvolge tutti i livelli di governo, tiene in considerazione l'impatto del ciclo sull'andamento dei conti pubblici ed introduce meccanismi di controllo e correzione.

La fissazione dell'obiettivo in termini strutturali, e non nominali, garantisce margini di manovra nelle fasi negative del ciclo (*bad times*) ma richiede uno sforzo maggiore nelle fasi espansive (*good times*). E' un parametro che garantisce agli stabilizzatori automatici di esplicare pienamente i loro effetti, in coerenza con la teoria che sostiene l'importanza di un bilancio in pareggio *over the cycle* e non nel singolo anno fiscale.

Tuttavia, il saldo corretto per il ciclo è una variabile che non viene osservata direttamente, ma solo stimata attraverso il calcolo dell'*output gap* (differenza tra output effettivo e quello potenziale). L'esperienza degli anni passati ha dimostrato che si tratta di stime che sono soggette a revisioni non infrequenti.

La regola appare comunque in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea, che prevede, nel medio termine, un saldo corretto per il ciclo in pareggio, se non addirittura in avanzo. Va osservato inoltre che nel lungo periodo un bilancio in quasi pareggio tende a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL.

La regola fiscale tedesca non risulta affiancata da istituzioni paragonabili ad un *Fiscal Council*. In Germania vi sono attualmente organismi indipendenti di monitoraggio e di consulenza tecnica, che svolgono un importante ruolo nelle scelte di politica fiscale. Tra questi si ricorda il *Der Arbeitskreis Steuerschätzungen*, che prepara previsioni sull'andamento delle imposte, e il *Gemeinschaftsdiagnose*, che riunisce i sei principali centri di ricerca, fornendo previsioni macroeconomiche e raccomandazioni di politica fiscale.

## PROBLEMATICHE TECNICHE DELLA NUOVA TEMPISTICA DEI DOCUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

La proposta di legge di modifica della legge 196/2009 introduce dei cambiamenti nella tempistica da seguire nella predisposizione e nell'esame dei documenti di finanza pubblica, al fine di adeguare le procedure nazionali agli obblighi previsti nell'ambito del "semestre europeo" (cfr. commento all'articolo 2, comma 2).

La revisione della tempistica incide in modo significativo sull'attività amministrativa diretta a predisporre le informazioni contenute nei documenti. La trasmissione del Programma di stabilità alle autorità europee entro il 30 aprile implica che per tale data il DEF sia esaminato dal Parlamento e per tale motivo il ddl in esame indica la data del 10 aprile per la trasmissione del documento al Parlamento. Tale termine da un lato ha suscitato per la ristrettezza dei termini per l'esame di un documento così importante, ma dall'altro ha comportato una presa di posizione delle strutture del Ministero dell'economia coinvolti nella predisposizione del documento, che nelle audizioni che si sono svolte presso la Camera dei deputati (e che saranno di seguito citate) hanno sottolineato le difficoltà tecniche a completare, entro il termine prescritto, la preparazione di un documento così corposo.

Secondo la legge 196/2009, come modificata dal ddl in esame, il contenuto del documento programmatico da trasmettere al Parlamento entro il 10 aprile è particolarmente ampio. In particolare viene richiesta l'elaborazione, per il periodo di programmazione, delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, con l'elaborazione delle previsioni tendenziali per il conto economico e i conti di cassa delle amministrazioni pubbliche, articolati per sottosettore istituzionale.

La predisposizione dei quadri macroeconomico e di finanza pubblica richiede l'espletamento di una complessa sequenza, connessa con la specificità delle stime da svolgere. Le variabili macroeconomiche attese sono stimate per prime e poi utilizzate per la predisposizione delle previsioni di finanza pubblica. Ma le scelte di politica fiscale si possono riverberare sul quadro macroeconomico. Ne deriva la possibilità che i quadri di previsione presentati nei documenti di finanza pubblica derivino da cicli iterativi di

preparazione delle stime, che incorporano appunto l'interazione tra finanza pubblica ed economia.

L'elaborazione di previsioni, siano esse macroeconomiche che di finanza pubblica, richiedono la raccolta di un set di informazioni. Nel caso del documento da presentare in aprile, le informazioni di rilievo sono quelle relative alla chiusura dell'esercizio precedente (t-1) e all'aggiornamento della banca dati connessa con le revisioni dei consuntivi degli anni t-2 e t-3; nel caso dell'aggiornamento di settembre, le informazioni riguardano il monitoraggio e gli andamenti della gestione dell'anno in corso (dinamica della spesa per comparto, autoliquidazione delle imposte, etc.). Più sono aggiornate e complete le informazioni, più risulta affidabile il percorso di stima.

Nel ciclo di previsione che si dovrebbe svolgere in aprile per la preparazione del DEF e dei conti tendenziali delle Amministrazioni Pubbliche (AP), il Ministero dell'economia utilizza le informazioni di consuntivo predisposte dall'Istat. Per la preparazione delle previsioni macroeconomiche, oltre ai dati di consuntivo, è necessario acquisire elementi relativi all'andamento della economia nei primi mesi dell'anno.

Il 25 febbraio l'Istat fornisce i dati sulla produzione industriale. Il 1 marzo vengono invece diffusi il consuntivo del tasso di crescita del PIL, nonché il conto economico delle amministrazioni pubbliche relativo all'anno precedente, ma manca il dettaglio dei sottosettori.

La predisposizione delle previsioni tendenziali articolate per sottosettore ha quindi bisogno di dati ulteriori, in particolare relativi ai conti delle autonomie territoriali e degli enti previdenziali. Si evidenzia che nella Notifica sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche<sup>29</sup> viene riportata la ripartizione di tale saldo per sottosettore. Pertanto, tali informazioni dovrebbero essere rese disponibili in via preliminare dall'Istat al MEF nel corso del mese di marzo. Da notare che le elaborazioni dell'Istat (armonizzazione e passaggio alla competenza economica della contabilità nazionale) si basano su informazioni di consuntivo delle operazioni di gestione dei citati enti, raccolte dal MEF e trasmesse per l'elaborazione all'Istat.

---

<sup>29</sup> Le tavole della Notifica sono trasmesse alla Commissione Europea, in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE) annesso al Trattato di Maastricht, in base al quale i Paesi europei devono trasmettere due volte all'anno (entro il 1° Aprile e il 1° Ottobre) i livelli dell'indebitamento netto, del debito pubblico e di altre grandezze di finanza pubblica relative ai quattro anni precedenti, nonché le previsioni degli stessi per l'anno in corso.

Importante è anche l'acquisizione delle informazioni relative al volume di residui del bilancio dello Stato dell'esercizio precedente.

Entrambi i Dipartimenti del MEF coinvolti dalla predisposizione del documento hanno esposto perplessità tecniche in ordine alla data del 10 aprile. Secondo il Direttore Generale del Tesoro<sup>30</sup>, i motivi che impediscono l'anticipazione del termine di presentazione del DEF consistono nella mancanza di dati affidabili sui quali basare le decisioni di policy e nella difficoltà di coordinamento tra i soggetti coinvolti nella realizzazione del documento. Alle motivazioni appena esposte si ricollega anche il Ragioniere Generale dello Stato<sup>31</sup>, che sottolinea come la fissazione del termine di presentazione del DEF al 10 aprile, unita al rilascio ufficiale dei dati relativi alle AP da parte di Istat, comporta che il periodo di tempo a disposizione delle strutture ministeriali per la formulazione delle previsioni sia molto ristretto.

In base a quanto evidenziato nel corso delle citate audizioni, inoltre, tali previsioni si basano sui dati ufficiali presentati dall'Istat in sede di Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle AP ad Eurostat<sup>32</sup>. I dati contenuti nella Notifica potrebbero recepire delle revisioni rispetto ai dati rilasciati nel comunicato del 1° marzo. Perciò, se il DEF fosse redatto sulla base dei dati rilasciati prima della Notifica, ne potrebbero derivare problemi di affidabilità delle indicazioni fornite. La conclusione di entrambi gli interventi è che, per un migliore approfondimento e una migliore qualità dei dati, sarebbe necessario spostare il termine di presentazione della DEF al 15 aprile.

Visione parzialmente diversa sulla relazione tra Notifica e DEF è stata presentata dal Presidente dell'Istat nel corso della propria audizione<sup>33</sup>. Con l'invio della Notifica ad Eurostat, l'Istat trasmette anche le previsioni aggiornate sul quadro macroeconomico e sui conti pubblici prodotte dal MEF. Prima dell'introduzione del Semestre Europeo, le previsioni inviate nella Notifica di marzo erano quelle relative all'aggiornamento del Programma di Stabilità presentato nel mese di dicembre. A seguito dell'introduzione del Semestre Europeo, le ultime previsioni disponibili sarebbero quelle risultanti dalla Nota di aggiornamento al DEF del mese di settembre.

---

<sup>30</sup> Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA e CAMERA DEI DEPUTATI, 5<sup>a</sup> e V Commissioni riunite, audizione sull'A.C. 3921 del Direttore Generale del Tesoro, 19 gennaio 2011.

<sup>31</sup> Cfr. audizione cit.

<sup>32</sup> Cfr. audizione cit.

<sup>33</sup> Cfr. audizione cit.

Secondo il Presidente dell'Istat potrebbe emergere una non coerenza tra situazione di fatto e quanto indicato nel Regolamento comunitario 479/2009, che richiede che la Notifica riporti previsioni aggiornate. Il fatto di inserire nella Notifica previsioni risalenti a 6 mesi prima, il cui aggiornamento verrebbe reso disponibile dopo pochi giorni, potrebbe non apparire in linea con i criteri qualitativi richiesti per la Notifica. Al fine di avere una maggiore aderenza agli obblighi comunitari, il Presidente dell'Istat propone due possibilità. La prima, ritenuta di difficile realizzazione dallo stesso proponente, prevede l'anticipazione delle previsioni da parte del MEF ad un periodo anteriore al 30 marzo. In alternativa, si potrebbe preannunciare ad Eurostat che il Paese inoltrerà tra il 1 e il 22 aprile, nel corso di quello che viene indicato come *Clarification Round*, un aggiornamento della Notifica, con le previsioni contenute nel DEF.

Da notare che tali problematiche non si pongono per la Notifica del 1° ottobre, poiché il termine di presentazione della Nota di Aggiornamento del DEF (25 settembre) è anteriore alla data della Notifica. Quest'ultima includerebbe, quindi, previsioni aggiornate pochi giorni prima.

L'insieme delle posizioni emerse nel corso delle audizioni rende esplicito che gli elementi di maggiore complessità tecnica ai fini della redazione del documento riguardano la disponibilità di elaborazioni da parte di Istat riguardo alla ripartizione dei conti delle AP per sottosettore. Queste elaborazioni si basano a loro volta su un flusso informativo proveniente dal MEF circa i conti degli enti che costituiscono i sottosettori.

In questo senso, la ristrettezza dei termini per la presentazione del DEF alle Camere potrebbe beneficiare dell'anticipazione dei tempi relativi allo scambio informativo tra MEF e Istat per quanto riguarda i conti dei sottosettori. Particolarmente utile a tal fine potrebbe essere l'attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge 196/2009, richiamata nel corso delle audizioni sia del presidente dell'Istat<sup>34</sup>, sia dei rappresentanti di Banca d'Italia<sup>35</sup>, nella quale si prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili delle AP.

Il Presidente dell'Istat ha sostenuto che "un'eventuale anticipazione della trasmissione dei dati e delle elaborazioni normalmente forniti può essere sostenibile qualora vengano poste in

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Cfr. audizione cit.



essere le misure necessarie a mettere l'Istituto nelle condizioni di velocizzare il processo di produzione dell'informazione e/o di anticiparne alcune fasi. Tra queste misure rientra la possibile anticipazione dei flussi informativi che l'Istat riceve per l'elaborazione dei conti nazionali diffusi il 1° marzo. A tale riguardo si considera essenziale dare piena attuazione alla delega di cui all'art. 2 della legge 196/2009, che prevede l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, e porre in essere l'anticipazione delle scadenze per l'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti, già prevista dallo schema preliminare di decreto attuativo."<sup>36</sup> Come ha ricordato la Banca d'Italia, nell'ambito dell'attuazione delle deleghe previste nelle leggi 42/2009 e 196/2009, è stato presentato alla Conferenza delle regioni e province autonome uno schema preliminare di decreto sull'armonizzazione contabile che "ridefinisce anche le scadenze per l'attività di programmazione locale, indicando la data del 31 dicembre quale termine ultimo per l'approvazione del bilancio di previsione e il 30 aprile per l'approvazione del rendiconto di ciascun ente. ... La nuova scadenza per l'approvazione del rendiconto, anticipata rispetto alla situazione attuale, appare opportuna. Il suo rispetto da parte degli enti territoriali sarà impegnativo, almeno alla luce dell'esperienza degli ultimi anni. Il termine del 30 aprile, tuttavia, non consente di incorporare nel DEF i dati di consuntivo più recenti ai fini della ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica fra sottosettori. Per ovviare a questo problema si potrebbero rendere disponibili entro la fine di marzo almeno gli schemi di consuntivo definiti dalle giunte. Si potrebbe, inoltre, utilizzare anche i dati del Siope per accrescere le informazioni disponibili." <sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Cfr. audizione cit., pag. 5, dattiloscritto.

<sup>37</sup> Cfr. audizione cit., pagg. 24 e 25, dattiloscritto.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>