

Commissione V della Camera dei Deputati
(Bilancio, tesoro e programmazione)

***Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame
della proposta di legge C. 2555 di riforma
della Legge di contabilità e finanza pubblica***

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

Camera dei Deputati
22 settembre 2009

1. Introduzione

La *Legge di contabilità e finanza pubblica* contribuirà a definire le modalità con cui si attuerà la politica di bilancio italiana nei prossimi anni. Essa rappresenta un'occasione per migliorare le regole di bilancio, le informazioni disponibili per i soggetti istituzionali coinvolti e le modalità di interazione di questi ultimi.

Negli scorsi decenni questi aspetti sono stati oggetto di importanti riforme, che vanno dalla legge n. 468 del 1978, alla legge n. 362 del 1988, alla legge n. 94 del 1997, fino alla riclassificazione in missioni e programmi del bilancio dello Stato operata nel 2007. Le procedure di bilancio sono state inoltre fortemente influenzate dall'introduzione delle regole europee, che hanno in particolare portato l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche a essere il principale parametro di riferimento. Ulteriori cambiamenti sono derivati dal processo di decentramento; si ricorda l'introduzione del Patto di stabilità interno.

Le innovazioni hanno prodotto vari effetti positivi. Hanno innanzitutto contribuito al processo di riequilibrio dei conti pubblici. Ne sono inoltre conseguiti un maggiore rispetto delle scadenze (da molti anni si evita, per esempio, il ricorso all'esercizio provvisorio), una più accurata quantificazione degli obiettivi, un più stretto coordinamento tra livelli di governo e una maggiore attenzione a considerazioni di medio e lungo periodo.

Alcuni problemi restano tuttavia aperti. A livello macroeconomico, nonostante un assetto normativo volto al riequilibrio dei conti pubblici, il conseguimento degli obiettivi di bilancio è risultato molto difficoltoso; in particolare, la crescita della spesa è stata frequentemente superiore ai valori programmati. A volte le previsioni non sono state sufficientemente prudenti. Nei casi in cui l'andamento dei conti è risultato più favorevole del previsto sovente non si è utilizzato il margine disponibile per migliorare i saldi. Ci siamo trovati ad affrontare l'attuale recessione, oltre che con un debito molto elevato, con un saldo di bilancio che offriva spazi limitati per politiche di stabilizzazione. A livello microeconomico, vi è inerzia nell'allocazione delle risorse pubbliche; la struttura delle erogazioni si adegua molto lentamente all'evolversi delle esigenze del Paese. L'analisi della spesa pubblica ha messo in luce l'esistenza di ampi margini per rendere più efficiente l'utilizzo delle risorse.

La predisposizione di una nuova legge di contabilità e finanza pubblica offre l'opportunità di definire un insieme organico di regole, procedure e istituzioni più idoneo ad assicurare conti pubblici in equilibrio, che garantiscano margini per l'attuazione di interventi di stabilizzazione, e a favorire un'efficiente allocazione delle risorse pubbliche.

La proposta di legge approvata dal Senato ha il merito di affrontare in maniera unitaria una materia che era stata oggetto di interventi stratificatisi negli ultimi decenni e non sempre coerenti tra loro. Essa prospetta molte innovazioni che possono migliorare il processo di bilancio e la gestione delle risorse e accrescere la trasparenza dei conti. Tuttavia, alcune delle soluzioni proposte possono essere meglio disegnate ed è possibile accrescere la coerenza tra le varie parti del testo normativo che è particolarmente complesso, anche nella tempistica degli interventi, in ragione dell'estensione della materia trattata. Vi è inoltre un problema di coordinamento tra la proposta di legge e altre iniziative di riforma. I casi più evidenti riguardano la legge n. 15 del 2009 (riforma della pubblica amministrazione) e la legge n. 42 del 2009 (attuazione del federalismo fiscale).

La proposta di legge interviene in due ambiti: quello della contabilità e quello delle procedure per la gestione delle finanze pubbliche. In particolare, si prevede un adeguamento dei sistemi contabili degli enti delle Amministrazioni pubbliche e una loro completa armonizzazione; viene proposto un nuovo ciclo di programmazione (con norme di coordinamento tra i diversi livelli di governo); si mira a rafforzare il sistema di gestione, monitoraggio e controllo dei conti, in particolare della spesa.

Alcuni aspetti sono disciplinati puntualmente dal provvedimento, per altri invece si rimanda alla legislazione delegata. Sono previste cinque deleghe per: 1) l'adeguamento dei sistemi contabili; 2) la revisione delle procedure di spesa in conto capitale; 3) il completamento della riforma del bilancio dello Stato; 4) la riforma del sistema dei controlli; 5) la redazione di un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

Questo breve intervento, che non può essere esaustivo data la complessità e l'ampiezza dei temi trattati nella proposta di legge, si concentra su alcuni aspetti utilizzando come chiavi di lettura due questioni cruciali per la politica di bilancio italiana nei prossimi anni:

- (a) il controllo della spesa, al fine di ridurre l'indebitamento netto e il debito senza aumentare ulteriormente la pressione fiscale¹;
- (b) il coordinamento tra livelli di governo, per garantire l'equilibrio dei conti del Paese nel contesto istituzionale definito dal federalismo fiscale.

Questo intervento rivolge particolare attenzione ad alcuni temi: la programmazione pluriennale della spesa; l'armonizzazione contabile; l'adozione di un bilancio di cassa; il controllo della formulazione e dell'attuazione delle politiche di bilancio. L'ultima parte dell'intervento è dedicata al debito delle Amministrazioni locali, con l'intento di fornire un quadro di riferimento per la valutazione della proposta di fissare – nella *Decisione di finanza pubblica* e nella legge di stabilità – l'entità complessiva e la ripartizione tra gli enti decentrati del loro indebitamento annuale.

2. Il controllo della spesa pubblica

Le norme della proposta di legge che possono incidere sulla capacità di controllo della spesa riguardano tre ambiti principali: il ciclo di bilancio e le procedure di programmazione e di copertura degli oneri; la trasparenza; il controllo a posteriori della qualità e correttezza della gestione (*accountability*).

2.1 Ciclo di bilancio, programmazione, copertura (Titoli III, V e VI). – La riforma affida la definizione degli obiettivi di bilancio, articolati per sottosettore delle Amministrazioni pubbliche, alla *Decisione di finanza pubblica*, da presentare alle Camere entro il 20 settembre di ogni anno (art. 8/2/b e art. 10). La sessione di bilancio inizia il 15 ottobre, con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e di stabilità da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze. Rispetto alla normativa attuale, che prevede la presentazione entro il 30 giugno del *Documento di programmazione economico-finanziaria* ed entro il 30 settembre dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, la fase di definizione degli obiettivi

¹ La spesa primaria corrente è salita dal 37,7 per cento del PIL del 1997 al 40,4 per cento nel 2008, portandosi al livello più elevato dal dopoguerra; in termini reali, a fronte di una crescita media del PIL dell'1,3 per cento all'anno, essa è cresciuta in media del 2,1 per cento. Per conseguire gli obiettivi indicati nel *Documento di programmazione economico-finanziaria* del luglio del 2009 sarà necessario ridurre fortemente tale dinamica nei prossimi anni (cfr. Banca d'Italia, 2009b).

viene così avvicinata notevolmente a quella della precisazione degli interventi, evitando possibili disallineamenti quando il contesto macroeconomico cambia rapidamente.

Le nuove procedure riducono tuttavia i tempi dell'interazione tra il Governo e il Parlamento. Potrebbero rivelarsi stretti anche i tempi che intercorrono tra la comunicazione alla Conferenza unificata delle linee guida per la ripartizione tra sottosectori degli obiettivi per i saldi e per il debito delle Amministrazioni pubbliche (il 20 luglio), l'acquisizione del parere della Conferenza (il 10 settembre) e la presentazione al Parlamento della *Decisione di finanza pubblica* (come ricordato, il 20 settembre).

La riforma conferma un orizzonte di tre anni per la programmazione di bilancio (art. 23). È un aspetto molto importante: una programmazione di medio periodo può assicurare maggiore certezza delle risorse agli attori coinvolti nella gestione della spesa pubblica, permettendo guadagni di efficienza.

Con l'approvazione della proposta di legge, il bilancio pluriennale – pur predisposto con una più stretta collaborazione dei singoli ministri – resterebbe sostanzialmente un esercizio di previsione. Il provvedimento muove alcuni passi nella direzione dell'adozione di limiti pluriennali vincolanti per la spesa. Ad esempio, tra gli obiettivi programmatici della *Decisione di finanza pubblica* viene menzionato il livello massimo di spesa corrente (art. 10/2/e), ma tale indicatore sembra solo funzionale all'individuazione dell'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva. La proposta di legge richiede che la *Decisione* riporti la disaggregazione degli obiettivi per i saldi con riferimento alle entrate e alle spese, un importante elemento informativo assente in quasi tutti i Documenti di programmazione degli ultimi anni, ma solo “ai fini conoscitivi” (art. 10/2/g).

La delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato (art. 43) prefigura l'introduzione di “limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato [...] coerenti con la programmazione triennale delle risorse” (art. 43/2/b), confermando e formalizzando l'innovazione nella prassi attuata dall'estate del 2008; prevede inoltre l'adozione di accordi triennali tra il Ministro dell'Economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui verrebbero concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio (art. 43/2/c). Tuttavia, tali limiti riguardano solo una parte della spesa (le componenti “rimodulabili”) e il testo della proposta di legge

non chiarisce quale sia il grado di rigidità del vincolo (come e in quale misura tali limiti possano essere rivisti su base annuale).

L'esplicita determinazione di un obiettivo per la spesa primaria delle Amministrazioni centrali e degli Enti di previdenza e l'assegnazione a quest'ultimo di una particolare importanza nelle procedure di controllo e nel dibattito parlamentare potrebbero rendere più efficace il controllo della dinamica degli esborsi. L'adozione di limiti pluriennali vincolanti per la spesa è una soluzione che ha trovato diffusione in vari paesi, consentendo di ottenere buoni risultati nel controllo delle uscite (si ricordano al riguardo le esperienze dei Paesi Bassi e della Svezia)². Si tratta, in genere, di procedure cosiddette "top-down" in cui, partendo dall'obiettivo per il saldo e dalla previsione delle entrate, si determinano prima i limiti per la spesa complessiva e, successivamente, quelli relativi a ciascuna missione e ai singoli programmi.

Le innovazioni riguardanti la copertura delle leggi sono molto importanti (art. 18), in particolare il rafforzamento della clausola di salvaguardia, la cui applicazione diventa automatica. Ovviamente, larga parte del bilancio pubblico non riflette nuove leggi. È pertanto essenziale che anche le previsioni tendenziali siano trasparenti e accurate, come del resto sottolineato nell'articolo 10 (cfr. la prossima sezione). È opportuno valutare se sia utile una clausola di salvaguardia anche nel caso in cui la spesa tendenziale si riveli superiore al previsto.

La riforma (art. 11) di fatto sopprime l'attuale divieto, per la legge finanziaria, di peggiorare il saldo corrente rispetto al bilancio triennale redatto in base alla legislazione vigente (cfr. art. 11/5 della legge n. 468 del 5 agosto 1978). Il cambiamento non dovrebbe avere effetti sostanziali; va tuttavia sottolineato che esso ha un segno opposto a quello che ci si aspetterebbe tenuto conto della necessità che si prospetta nei prossimi anni di migliorare costantemente il saldo di bilancio per assicurare la sostenibilità dei conti pubblici.

² Un recente studio della Commissione europea (2007), che trova conferma nella vasta letteratura sull'argomento, evidenzia la correlazione positiva tra l'introduzione di una programmazione di medio termine della spesa e la qualità dei risultati di bilancio, in particolare nelle fasi di consolidamento dei conti pubblici. Per una descrizione aggiornata dei limiti di spesa utilizzati nei Paesi Bassi e in Svezia si vedano, rispettivamente, Adema (2008) e Bergvall (2008).

L'articolo 47 del provvedimento prevede che le Amministrazioni statali effettuino, entro il 31 dicembre, una previsione dei flussi di cassa per l'anno successivo da aggiornare mensilmente. Tale previsione consentirebbe una più efficace programmazione dei flussi di tesoreria con effetti positivi sulla gestione del fabbisogno e del debito pubblico. In questa direzione va anche la norma che consente il ricorso a uno strumento normativo agile come il decreto ministeriale allo scopo di modificare le scadenze giornaliere dei pagamenti di natura ricorrente (ad esempio stipendi e pensioni), che potranno essere stabilite in coerenza con le procedure di ottimizzazione della gestione della liquidità del sistema e del fabbisogno.

La remunerazione del conto detenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia rifletterà parametri del mercato monetario piuttosto che il rendimento dei BOT (art. 48).

2.2 Trasparenza (Titoli I, II, III, IV, V e VI). – La proposta di legge mira ad accrescere la trasparenza della politica di bilancio e dei conti pubblici³. La rilevanza di questo tema è testimoniata anche dalla costituzione di una *Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici* (art. 4), con il compito di promuovere e tutelare la trasparenza e l'informazione riguardante le finanze pubbliche. È prevista una delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni pubbliche, con l'istituzione di un apposito comitato (art. 2)⁴. Occorrerà ovviamente evitare sovrapposizioni e incoerenze con le iniziative adottate nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale.

All'armonizzazione dei bilanci seguirebbe la costituzione di una base dati presso il Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – alimentata da tutte le Amministrazioni pubbliche, che invierebbero i dati dei bilanci di previsione, delle relative variazioni, dei conti consuntivi, delle operazioni gestionali e ogni altra informazione funzionale all'applicazione della riforma della contabilità pubblica prospettata nella proposta di legge (art. 14). È previsto che schemi, tempi e modalità degli invii siano stabiliti con decreti del Ministero dell'Economia e delle finanze.

³ Sull'importanza della trasparenza e sui suoi effetti sui risultati di bilancio si vedano, oltre al già citato lavoro della Commissione europea (2007), Alt e Lassen (2003), Fondo Monetario Internazionale (2007) e Guichard et al. (2007).

⁴ Si tratta di temi da tempo all'attenzione della Banca d'Italia. In Banca d'Italia (2003) si sottolineava: "L'obiettivo dell'azione di riforma della contabilità pubblica deve essere quello di pervenire a una determinazione integrata del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, raccogliendo le informazioni necessarie in tempo reale. Nella prospettiva della riforma di impronta

A questa base dati è tenuta a contribuire anche la Banca d'Italia. La Banca d'Italia già diffonde – anche su supporto telematico – informazioni molto dettagliate sul debito delle Amministrazioni pubbliche e sul fabbisogno.

Andrebbe meglio precisata la relazione tra la nuova banca dati e il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE; art. 15), che viene rafforzato da alcune misure previste nella proposta di legge.

Dal testo del provvedimento non emerge con chiarezza se la base dati unica acquisirà anche i dati del SIOPE. Tale sistema, gestito dalla Banca d'Italia e operativo dal gennaio 2008, raccoglie i dati relativi agli incassi e ai pagamenti giornalieri di circa 12.900 soggetti pubblici (pari a oltre il 90 per cento delle Amministrazioni pubbliche), codificati secondo una classificazione economica omogenea, sostanzialmente in linea con i criteri dell'attuale Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC95). La proposta di legge inasprisce le sanzioni previste per gli enti che non adempiono regolarmente agli obblighi di trasmissione dei dati al SIOPE (art. 15/10), rafforzando i presidi a garanzia della qualità delle informazioni.

La nuova base dati dovrebbe anche consentire l'elaborazione di un bilancio delle Amministrazioni pubbliche consolidato con gli organismi da esse controllati (art. 2/2/e). Considerata la diversità dei sistemi contabili di riferimento per gli enti delle Amministrazioni pubbliche e per le imprese da essi controllate, si tratta di un progetto ambizioso. L'importanza dello strumento risulta evidente quando si consideri come gli organismi controllati costituiscano potenzialmente, a tutti i livelli di governo, un veicolo per l'elusione delle regole di bilancio.

Andrebbero valutati con attenzione gli oneri per le amministrazioni derivanti dalla disciplina transitoria, che sembra prefigurare l'adozione di schemi di trasmissione delle informazioni diversi da quelli attualmente in uso nelle more della definizione della nuova banca dati (art. 16).

In linea con l'enfasi che nella proposta di legge viene opportunamente data alla questione della trasparenza, è importante che la nuova banca dati sia resa disponibile a ciascun ente e al pubblico in senso ampio.

La proposta di legge prevede che le informazioni siano accessibili alle amministrazioni che forniscono i dati e al Parlamento. La legge n. 42 prevede l'obbligo di pubblicare in siti internet i bilanci degli enti.

Con riferimento alla programmazione, il contenuto informativo della *Decisione di finanza pubblica* definito nella proposta di legge (art. 10) riguarda, oltre alle ipotesi macroeconomiche sottostanti il quadro di finanza pubblica, le previsioni tendenziali, gli obiettivi e le misure necessarie al raggiungimento di questi ultimi, con un'articolazione per sotto settori delle Amministrazioni pubbliche e con separata indicazione delle corrispondenti valutazioni relative al bilancio dello Stato. Andrebbe meglio precisato il grado di disaggregazione delle previsioni per voce di conto economico e per categoria funzionale.

Si prevede che si forniscano indicazioni, sia pure di massima, sulle risorse necessarie per passare, per il triennio di previsione, dai conti tendenziali redatti in base al criterio della legislazione vigente a quelli coerenti con il criterio – usuale in ambito europeo – delle politiche invariate (art. 10/2/d). Ciò consentirebbe di valutare più compiutamente la situazione dei conti pubblici. Particolarmente rilevante è anche la previsione di una nota metodologica allegata alla *Decisione di finanza pubblica* che illustri “analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali” (art. 10/3)⁵.

Alcuni importanti interventi sono affidati alla delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato. Si tratta, ad esempio, dell'integrazione dei dati contabili di quest'ultimo con quelli della tesoreria (art. 43/2/m); questo intervento consentirebbe di analizzare meglio la situazione del settore statale, semplificando l'informazione attualmente disponibile e incrementandone la significatività. L'integrazione inciderebbe significativamente sulla trasparenza del raccordo tra la proposta di legge di bilancio e il conto economico delle Amministrazioni pubbliche.

Il completamento della riforma del bilancio dello Stato prevede anche l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali (art. 43/2/f) e il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti

vari livelli di governo”.

⁵ Sul ruolo di previsioni accurate e trasparenti nella definizione e nella gestione delle politiche si vedano il già citato Fondo Monetario Internazionale (2007) e i riferimenti ivi indicati, Jonung e Larch (2004) e Tavares (2004).

di variazione del bilancio in corso d'anno (art. 43/2/g). La riduzione del numero di fondi conseguente all'accorpamento andrebbe accompagnata dalla limitazione delle circostanze che ne permettono l'utilizzo (per esempio, si potrebbe fare riferimento solo a eventi imprevedibili al momento della predisposizione del bilancio, quali repentini mutamenti delle condizioni macroeconomiche, catastrofi naturali ed emergenze legate alla sicurezza del Paese) e da una riduzione dei margini di discrezionalità nella determinazione dell'entità dei fondi⁶.

Infine, l'adozione di un bilancio esclusivamente di cassa (art. 43/2/h) potrebbe contribuire a una significativa semplificazione del quadro contabile. Attualmente, il bilancio dello Stato è compilato per cassa e per competenza giuridica; il fabbisogno del settore statale e quello del settore pubblico sono calcolati per cassa e l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è determinato in base alla competenza economica così come attualmente disciplinata nel *Sistema europeo dei conti economici integrati* (SEC95). Questa molteplicità di criteri contabili determina la necessità di produrre complessi raccordi e rende più onerosa la valutazione dell'effetto dei provvedimenti di legge e della relativa copertura (art. 18/4 e 18/5)⁷.

L'enfasi posta sul criterio della cassa, insieme con l'integrazione tra bilancio e tesoreria e con la revisione dei fondi speciali, consentirebbe un più immediato collegamento tra obiettivi di bilancio, fabbisogno e, quindi, debito pubblico – il parametro che, insieme all'indebitamento netto, rileva in sede europea; ridurrebbe le distanze tra contabilità pubblica e contabilità nazionale, consentendo un migliore controllo dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e una maggiore trasparenza delle politiche.

Nel caso dell'operatore pubblico, infatti, le differenze tra valutazioni per cassa e per competenza economica sono relativamente contenute e spesso per la determinazione dei

⁶ Per far fronte a veri e propri errori di previsione delle spese, invece, si potrebbe considerare l'introduzione di margini di tolleranza prefissati e di entità limitata per singolo programma. Si potrebbero inoltre considerare meccanismi di recupero degli eventuali sconfinamenti negli anni successivi. L'adozione di tali margini è prassi abbastanza diffusa nei paesi dell'OCSE (in particolare, laddove ci sono regole che mirano a predeterminare la spesa, come nei casi già citati di Paesi Bassi e Svezia). Nel Regno Unito, ad esempio, la predisposizione di fondi di riserva è demandata ai singoli Ministri (per un'introduzione al sistema inglese si veda Knox, 2008). Sull'opportunità di utilizzare regole trasparenti per l'accesso ai fondi di riserva si vedano il già citato manuale sulla trasparenza del Fondo Monetario Internazionale (2007), Cebotari (2008) e Fondo Monetario Internazionale (2009a).

⁷ Si veda Balassone et al. (2008).

valori di competenza economica non sono necessari i dati della competenza giuridica; in particolare, nel caso degli investimenti, laddove le differenze tra cassa e competenza economica potrebbero essere ampie, i conti nazionali utilizzano comunque i dati di cassa, ritenuti più vicini alla competenza economica di quelli di competenza giuridica. Quest'ultimo criterio contabile non è molto diffuso tra i paesi membri dell'OCSE⁸ né, in particolare, tra quelli che compilano i conti nazionali secondo il SEC95.

L'abbandono del criterio della competenza giuridica è un passaggio complesso che richiederà la ridefinizione di prassi consolidate nel tempo che pervadono l'intera macchina amministrativa pubblica. Richiederà tempo e cautela; si potrebbero anche considerare sperimentazioni circoscritte. Naturalmente occorrerà prevedere dei controlli per evitare che le amministrazioni assumano impegni finanziari che, pur non comportando immediatamente esborsi di cassa, possano determinare nel medio periodo oneri non sostenibili per la finanza pubblica. Da questo punto di vista, l'utilizzo di limiti pluriennali di spesa rappresenta il primo strumento di salvaguardia poiché fornisce un parametro normativo rispetto al quale valutare la congruità degli impegni finanziari assunti dalle amministrazioni. Altri accorgimenti possono essere considerati, come ad esempio la previsione di procedure dedicate per l'autorizzazione a sottoscrivere contratti particolarmente onerosi rispetto alle dotazioni di cassa di ciascun programma. A questo proposito potrebbe essere utile considerare l'esperienza maturata in altri paesi e avvalersi dell'assistenza tecnica di organismi internazionali.

2.3 Il controllo della correttezza e dell'efficacia della gestione (Titoli II, VI e VIII). – La proposta di legge affianca alle misure volte ad accrescere la trasparenza una serie di strumenti specificamente volti ad assicurare il controllo della correttezza della gestione dell'esecutivo e delle Amministrazioni con riferimento all'attuazione delle politiche e dei programmi approvati (*accountability*). L'attenzione per questo aspetto è testimoniata anche dalla previsione di un rapporto annuale sull'attuazione della riforma che il Ministro dell'Economia e delle finanze dovrà redigere per tre anni a partire dalla data dell'approvazione della proposta di legge, di concerto con il Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione.

⁸ Si veda OCSE (2008a).

È prevista l'istituzione di un'unica struttura tecnica di supporto per il controllo parlamentare della finanza pubblica (art. 7). Di questa struttura non sono precisati compiti e dotazioni. Non è chiaro se si tratti di una semplice riorganizzazione delle strutture esistenti o piuttosto dell'istituzione di un nuovo organismo. Va rilevato che altri paesi con modalità e tempi diversi hanno attribuito un ruolo chiave a organismi autonomi nel monitorare l'andamento delle finanze pubbliche e nel garantire la trasparenza dei conti pubblici e delle relative previsioni (ad esempio, il Belgio, i Paesi Bassi e, più recentemente, la Svezia e l'Ungheria)⁹.

La *Relazione sull'economia e la finanza pubblica*, da presentare annualmente entro il 15 aprile, è il documento cardine per il controllo ex post dell'azione di governo in materia di finanza pubblica. La *Relazione* deve analizzare gli eventuali scostamenti dei consuntivi di finanza pubblica rispetto agli obiettivi fissati con la *Decisione* (art. 12/1/a). È essenziale che l'analisi della *Relazione* abbia lo stesso livello di dettaglio delle previsioni della *Decisione* e che non si limiti a verificare gli obiettivi e i risultati aggregati per le Amministrazioni pubbliche, ma esamini anche i risultati per sottosettore e la coerenza tra previsioni e risultati per il bilancio dello Stato.

Nella proposta di legge è indicata la prosecuzione dell'attività di analisi e valutazione della spesa sia per verificare la congruità delle azioni intraprese per il conseguimento degli obiettivi fissati con la *Decisione di finanza pubblica*, sia per valutare il livello di efficienza delle amministrazioni (art. 40/1). L'attività sarebbe svolta da appositi nuclei di analisi che dovrebbero, tra l'altro, fornire supporto metodologico per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi, nonché per la definizione degli appropriati indicatori di risultato (art. 40/2). L'attività di analisi e valutazione della spesa dovrebbe sfociare nella pubblicazione di un Rapporto a cadenza triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato (art. 42).

⁹ Per una rassegna delle motivazioni teoriche per l'introduzione di questi organismi indipendenti e dell'esperienza internazionale si vedano, ad esempio, Debrun e Kumar (2007) e Wyplosz (2008). La recente pubblicazione del primo rapporto dell'organismo creato in Svezia può fornire un'idea del tipo di analisi svolto da questo genere di istituzioni (si veda Swedish Fiscal Policy Council, 2009).

La proposta di legge fa più volte riferimento all'adozione di indicatori di risultato riferiti ai singoli programmi¹⁰. Si tratta di un passo importante nel rafforzamento dell'attenzione alla performance nell'ordinamento contabile italiano. L'esperienza internazionale evidenzia come sia difficile una efficace integrazione di tali indicatori nel processo di bilancio, ma che – in caso di successo – essi possano contribuire alla qualità dei risultati di bilancio e al risanamento delle finanze pubbliche¹¹. È importante il coordinamento con il lavoro sugli indicatori previsto nell'ambito della legge n. 15 del 2009 (riforma della pubblica amministrazione).

3. Il decentramento

In materia di decentramento è innanzitutto importante assicurare un efficace collegamento con le norme della legge delega sul federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) in relazione a: le strutture consultive e decisionali, le basi dati, le norme sull'armonizzazione dei bilanci, le disposizioni sul coordinamento fra i diversi enti e le regole di bilancio.

3.1 L'armonizzazione dei bilanci. – Su questo argomento anche la legge n. 42 del 2009 delega il Governo a legiferare. I principi contenuti in tale legge erano stati condivisi con gli enti. Sarà opportuno evitare una duplicazione di testi legislativi e dei sottostanti lavori tecnici preparatori.

Ai fini dell'armonizzazione dei bilanci potrebbe essere utile l'esperienza acquisita con il SIOPE, poiché sulla base della sua codifica uniforme le Amministrazioni pubbliche hanno proceduto a una prima, essenziale, omogeneizzazione dei criteri contabili e degli schemi di bilancio.

In coerenza con la legge n. 42 del 2009 (art. 2/2/h), viene ribadito il principio dell'uniformità dei sistemi contabili tra gli enti, al fine di consentirne il consolidamento, nonché il raccordo con i criteri contabili validi per le regole di bilancio europee (SEC95). La proposta di legge in

¹⁰ Si vedano: la delega per l'armonizzazione dei bilanci (art. 2/2/f); la disciplina del bilancio preventivo (art. 22/9/a), del rendiconto generale dello Stato (art. 36/2/a) e della valutazione della spesa (artt. 40/2 e 42/3/b); la delega per il completamento della riforma del bilancio dello Stato (art. 43/2/a).

¹¹ Si vedano i già citati Commissione europea (2007) e Alt e Lassen (2003). Un recente studio dell'OCSE (2008b) fornisce una rassegna delle soluzioni adottate dai paesi dell'area. Per una discussione dei problemi incontrati nella definizione degli indicatori e nel loro inserimento nel processo di bilancio si vedano anche AA.VV. (2009a e 2009b).

oggetto aggiunge la previsione che la contabilità finanziaria sia affiancata da un sistema di contabilità economico-patrimoniale, sia pure ai soli fini conoscitivi e in via sperimentale.

3.2 Le regole. – La definizione delle regole di bilancio per gli enti decentrati deve trovare un equilibrio tra il rispetto della loro autonomia di entrata e di spesa, destinata a rafforzarsi, e l'esigenza di coinvolgere tali enti nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Le linee di indirizzo e le soluzioni indicate nella proposta di legge (artt. 9 e 10) rafforzeranno il coinvolgimento degli enti decentrati nel conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio nazionale; è necessario che la programmazione degli obiettivi sia condivisa dagli enti, che siano previsti vincoli di bilancio stringenti e che l'attività di monitoraggio dei risultati sia credibile.

Si prevede che il Patto di stabilità interno definisca il contributo atteso dai singoli comparti (Regioni, Province e Comuni) nel perseguimento degli obiettivi programmatici fissati per il complesso delle Amministrazioni locali dalla *Decisione di finanza pubblica*, sentita la Conferenza Unificata. Quest'ultima collega gli obiettivi aggregati alle regole previste per i singoli enti. Viene assegnato a ciascuna Regione un ruolo di coordinamento nell'individuazione degli obiettivi per i singoli enti appartenenti al suo territorio.

Opportunamente, la proposta di legge colloca il Patto di stabilità interno nell'ambito della procedura di programmazione, garantendo la sua coerenza con la politica di bilancio nazionale e rafforzandone la credibilità. Alla luce dell'elevato numero di enti coinvolti, un impegno particolare va dedicato allo studio di efficaci meccanismi decisionali. È importante superare le difficoltà incontrate in passato dal Patto di stabilità interno, quali l'instabilità della normativa e la limitazione dell'autonomia degli enti derivante dai vincoli posti alla spesa.

Il principio costituzionale (art. 119) del ricorso all'indebitamento da parte degli enti solo per le spese di investimento (cosiddetta *golden rule*) può divenire un vincolo di bilancio stringente a condizione che si prevedano verifiche ex post del rispetto del vincolo, che si consolidino i conti con quelli delle società controllate e che la definizione degli investimenti finanziabili con debito sia limitata alle sole spese che accrescono la dotazione di capitale dell'ente per le sue funzioni istituzionali.

Con l'attuazione del federalismo, una parte sempre più rilevante delle entrate degli enti è destinata a risentire degli effetti del ciclo economico. Occorre valutare le soluzioni più adeguate per evitare il rischio che l'obiettivo del pareggio del bilancio di parte corrente comporti politiche sistematicamente procicliche. In alcuni paesi il finanziamento dei governi locali viene determinato sulla base di formule che attutiscono gli effetti sulle entrate proprie degli enti di variazioni temporanee delle basi imponibili¹².

3.3 La gestione della tesoreria. – Il provvedimento conferma sostanzialmente l'impianto basato sul sistema della tesoreria mista come da ultimo delineato con la legge n. 133 del 2008¹³. Sulla base di tale sistema, le entrate proprie degli enti (tutte le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, tutti gli Enti locali, gli enti del comparto sanitario e le università) sono liberamente detenute presso il tesoriere bancario mentre i trasferimenti dal bilancio dello Stato continuano ad affluire nei conti della tesoreria statale. Rimangono fuori dall'attuale disciplina solo alcuni enti pubblici (compresi negli allegati alla legge n. 720 del 1984) che detengono tutta la loro liquidità presso la tesoreria statale (cosiddetta tesoreria unica pura).

L'attuale disciplina può rappresentare un punto di equilibrio tra le esigenze di controllo della liquidità e del fabbisogno statale e l'autonomia finanziaria degli enti decentrati.

4. Il debito degli enti decentrati

Con la previsione esplicita dell'entità e della ripartizione tra gli enti decentrati dell'indebitamento per il finanziamento delle spese in conto capitale la proposta di legge introduce un ulteriore vincolo alla possibilità di ricorrere al debito (art. 9/5)¹⁴. A ciascuna Regione sono attribuiti anche compiti di coordinamento nella ripartizione delle quote di indebitamento. È importante che queste nuove disposizioni vengano coordinate con

¹² Tali formule si basano sulla valutazione della capacità tributaria standard del territorio amministrato da ciascun ente. Inoltre, esse tengono conto di fabbisogni di spesa standardizzati, in maniera da evitare che i finanziamenti premino eventuali comportamenti inefficienti. Fra i sistemi più avanzati vi sono quelli adottati in Australia e in Danimarca; muovono in questa direzione alcune riforme recentemente introdotte in Svezia e in Svizzera. Si veda Fondo Monetario Internazionale (2009b).

¹³ L'articolo 77 quater della legge n. 133 del 2008, tra l'altro, poneva fine alle sperimentazioni – avviate a seguito del decreto legislativo n. 279 del 1997 – volte al totale superamento della tesoreria unica.

¹⁴ L'esigenza di affrontare questo aspetto era stata sottolineata in Banca d'Italia (2003 e 2008).

l'impianto normativo già in vigore in materia di indebitamento delle Amministrazioni locali, qui di seguito brevemente illustrato.

4.1 Alcuni riferimenti normativi. – L'articolo 119 della Costituzione stabilisce che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni possono indebitarsi solo per finanziare spese di investimento ed esclude al contempo ogni garanzia (ex ante) da parte dello Stato. Alle disposizioni dell'articolo 119 della Costituzione è stato dato seguito attraverso le norme della Legge finanziaria per il 2004, che ha specificato cosa debba intendersi per indebitamento¹⁵ e per spese di investimento.

L'applicazione della normativa ha evidenziato due aspetti critici. In primo luogo, la lista delle operazioni di indebitamento è risultata in alcuni casi incompleta in quanto è difficile tener conto di tutti i possibili strumenti a disposizione degli investitori. In secondo luogo, l'elencazione puntuale delle operazioni soggette a limitazione ha creato incentivi all'introduzione di innovazioni alle forme tecniche di base in modo da eludere i vincoli della normativa. La trasparenza dei bilanci pubblici ne ha risentito. Il legislatore si è più volte attivato per ampliare, ex post, la definizione di indebitamento¹⁶.

Alcune norme già in vigore prima della riforma costituzionale del 2001 pongono indirettamente dei limiti alla capacità di indebitamento delle Amministrazioni locali. Per le Regioni a statuto ordinario il vincolo è commisurato all'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento, che non può superare il 25 per cento del totale delle entrate tributarie non vincolate della

¹⁵ Attualmente sono incluse una pluralità di forme tecniche, tra le quali i mutui, le aperture di credito, i prestiti obbligazionari e alcune particolari tipologie di operazioni di cartolarizzazione. Da ultimo il legislatore ha stabilito che anche l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate (*upfront*) rappresenta una forma di indebitamento. La tipizzazione delle operazioni di indebitamento riflette tendenzialmente i criteri adottati in ambito europeo per la compilazione delle statistiche relative al debito pubblico. L'elencazione puntuale degli strumenti rilevanti se, da un lato, ha limitato l'insorgere di controversie interpretative, dall'altro ha introdotto un fattore di rigidità, accentuato dalla necessità di ricorrere a norme di legge per modificare le fattispecie rilevanti.

¹⁶ La Legge finanziaria per il 2005 ha regolato le aperture di credito; quella per il 2007 le operazioni di cartolarizzazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi alle Amministrazioni pubbliche; infine la legge n. 133 del 2008 ha ricondotto tra le operazioni di indebitamento anche il premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate (*upfront*).

Regione¹⁷. Per i Comuni e le Province il limite è commisurato alla sola spesa per interessi, che attualmente non può superare il 15 per cento delle entrate correnti relative ai primi tre titoli di bilancio (entrate tributarie, entrate derivanti dai trasferimenti correnti da parte degli enti pubblici ed entrate extratributarie) del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'accensione del debito (Tav. 1).

Il Patto di stabilità interno, pur prevedendo anche l'obiettivo della riduzione del debito delle Amministrazioni locali, non ha finora introdotto meccanismi tali da assicurarne il conseguimento. In particolare, non sono previste sanzioni in caso di aumento del debito. La variabile di riferimento è stata prima il disavanzo, successivamente la spesa e infine di nuovo il disavanzo o la spesa in relazione alla tipologia degli enti. La riduzione del disavanzo di riferimento del Patto non determina necessariamente una riduzione del debito, il cui contenimento resta affidato soprattutto al limite relativo al rapporto tra rate di ammortamento ed entrate proprie. Tale vincolo può risultare debole in un contesto di accrescimento dell'autonomia tributaria degli enti decentrati e di bassi tassi di interesse.

La manovra triennale di finanza pubblica varata nell'agosto del 2008 ha introdotto nuovi limiti alla capacità di indebitamento degli enti rispetto a quelli contenuti nel Testo unico degli enti locali. È infatti previsto che, a partire dal 2010, la dinamica del debito di Comuni e Province soggetti al Patto di stabilità interno non possa eccedere un tasso di riferimento, individuato da appositi decreti ministeriali.

4.2 L'evoluzione recente del debito: dimensioni e composizione. – Un elevato debito pubblico ha caratterizzato gran parte della storia economica italiana. La componente relativa alle Amministrazioni locali è stata tuttavia in genere modesta; ha assunto dimensioni non trascurabili tra la metà degli anni sessanta e la fine degli anni settanta; negli anni ottanta è tornata ad avere dimensioni relativamente contenute. Nell'ultimo decennio essa è cresciuta gradualmente, anche in connessione con il processo di decentramento e con la possibilità concessa alle Amministrazioni locali di utilizzare altri strumenti di finanziamento oltre ai mutui erogati dalla Cassa depositi e prestiti.

¹⁷ I limiti all'indebitamento delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome sono stabiliti dalle rispettive leggi di contabilità che quasi sempre delineano vincoli meno stringenti di quelli in vigore per le Regioni a statuto ordinario.

Alla fine dello scorso luglio, il debito consolidato delle Amministrazioni locali era pari a 109,5 miliardi; esso rappresentava il 6,2 per cento del debito complessivo delle Amministrazioni pubbliche¹⁸.

Tra il 1998 e il 2008 il debito delle Amministrazioni locali è passato dal 2,4 al 6,8 per cento del PIL, anche per l'emersione dal 2003 del debito verso la Cassa depositi e prestiti, per effetto della sua riclassificazione al di fuori del settore delle Amministrazioni pubbliche in seguito alla trasformazione in società per azioni. Sulla crescita hanno influito inoltre il ricorso a operazioni di cartolarizzazione dei debiti commerciali del comparto sanitario, principalmente nel 2006. Nel biennio 2007-08 si è invece registrata una flessione di 0,7 punti percentuali del PIL¹⁹.

Rispetto alla fine degli anni novanta il debito delle Amministrazioni locali è cresciuto in tutte le aree geografiche del Paese, ma livello e dinamica sono molto differenziati: tra il 1998 e il 2008 l'aumento del debito è stato forte soprattutto nel Centro e nel Meridione (Fig. 1). Nel 2008 l'entità del debito degli enti decentrati in rapporto al PIL di ciascuna area, era pari all'8,6 per cento nel Mezzogiorno, all'8,4 per cento nel Centro, al 5,9 per cento nel Nord Ovest e al 4,6 per cento nel Nord Est. Valori differenziati implicano che i vincoli sui bilanci futuri degli enti saranno molto diversi. I divari si accentuerebbero tenendo conto dei prestiti statali per i disavanzi pregressi della sanità.

L'aumento del peso del debito ha riguardato tutte le categorie di enti; larga parte delle passività riguardano le Regioni e i Comuni (Fig. 2). Per quanto riguarda la ripartizione per strumento, va rilevato che l'aumento della categoria prestiti nel 2003 è dovuto all'emersione già ricordata di quelli della Cassa depositi e prestiti (Fig. 3). Le passività in titoli, molto limitate fino al 1998, rappresentavano alla fine del 2008 oltre un quarto del debito delle Amministrazioni locali (1,9 per cento del PIL). Mentre il Ministero dell'Economia e delle finanze tende a collocare i titoli soprattutto all'interno del Paese, quasi i due terzi dei titoli delle Amministrazioni locali sono emessi all'estero.

¹⁸ Si veda Banca d'Italia (2009c).

¹⁹ Il calo riflette la chiusura anticipata di alcune operazioni di cartolarizzazione di passività nel settore sanitario, finanziata attraverso la concessione di anticipazioni da parte dello Stato, e la dinamica dell'indebitamento delle società del gruppo Equitalia.

Sulla base delle regole di bilancio adottate in ambito europeo, il debito pubblico non include gli strumenti finanziari derivati e le passività connesse con forniture di beni e servizi (debiti commerciali). Il debito, valutato al valore nominale, comprende unicamente gli strumenti classificati nelle categorie depositi, titoli di debito e prestiti. Nella primavera del 2008 l'Eurostat ha chiarito che fra i prestiti devono essere inclusi gli anticipi (o *upfront*) ricevuti dalle Amministrazioni pubbliche al momento della stipula di un contratto derivato²⁰.

Come indicato nei Documenti di programmazione economica e finanziaria e nei Programmi di stabilità, il complesso delle Amministrazioni pubbliche dovrebbe tendere verso il pareggio del bilancio, sia per ridurre rapidamente il debito in rapporto al PIL, sia per rispettare le regole concordate a livello europeo. Per compensare il disavanzo connesso con gli investimenti degli enti decentrati, lo Stato dovrebbe pertanto registrare ogni anno un surplus di bilancio. In questo scenario, il peso relativo del debito degli enti decentrati sul debito pubblico tenderebbe ad aumentare.

²⁰ Sulla base delle informazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle finanze con riferimento al settore delle Amministrazioni centrali, la Banca d'Italia – dall'autunno del 2008 – ha provveduto ad aggiornare le statistiche del debito pubblico per tenere conto delle linee guida dell'Eurostat. Con riferimento agli *upfront* ricevuti dalle Amministrazioni locali, la Banca d'Italia ha in questi mesi effettuato un'indagine presso le principali banche italiane, che in una prima fase ha riguardato il quadriennio 2005-08 (si veda Banca d'Italia, 2009a). Sulla base delle informazioni ricevute dai primi cinque gruppi bancari italiani per operatività in derivati con le Amministrazioni locali, nel quadriennio in esame gli *upfront* versati dagli intermediari agli enti sarebbero pari a circa 45 milioni, di cui oltre 36 milioni versati nel 2005. Negli ultimi anni l'entità degli *upfront* risulta pertanto molto modesta. Il fenomeno ha riguardato in particolare i Comuni, che hanno incassato nel quadriennio *upfront* per circa 40 milioni.

L'IMPATTO DEGLI ATTUALI VINCOLI NORMATIVI SULLA DINAMICA DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

L'indebitamento di ciascun Comune e di ciascuna Provincia è sottoposto – come detto in precedenza – a un limite massimo commisurato alle entrate correnti. A partire da tale disposizione, con l'ausilio di alcune ipotesi semplificatrici, è possibile ottenere una stima sia del valore più elevato del debito (in rapporto al PIL) coerente con gli attuali vincoli normativi (d^{MAX}), sia del valore del debito che si registrerebbe nel lungo periodo (d^{LP}) lasciando invariate le caratteristiche principali della politica d'investimento degli enti, ossia il flusso di investimenti e il grado di finanziamento con debito (si veda Bardozzetti et al., 2008).

L'ente fronteggerà quindi una delle due seguenti situazioni:

(a) $d^{LP} \leq d^{MAX}$ (il debito di lungo periodo è inferiore o uguale al limite massimo): l'ente può mantenere il profilo di investimenti (e il grado di copertura con debito) attuale o anche incrementarlo;

(b) $d^{LP} > d^{MAX}$ (il debito di lungo periodo è superiore al limite massimo): l'ente dovrà prima o poi ridurre il livello degli investimenti (o il loro grado di copertura con debito) rispetto ai livelli correnti.

Per quanto riguarda i Comuni, ipotizzando un tasso di crescita nominale del PIL di lungo periodo pari al 3,5 per cento e un tasso di interesse medio del 5 per cento, il limite massimo del debito sarebbe pari al 10,6 per cento del PIL (contro il 3,0 per cento registrato alla fine del 2008). Alle attuali condizioni il debito di lungo periodo sarebbe pari a 4,8 per cento del PIL ($d^{LP} < d^{MAX}$), il che significa che i Comuni – in base alle regole attuali – hanno margini di indebitamento (e quindi di investimento) ancora da sfruttare.

Nell'ipotesi in cui i Comuni decidessero di sfruttare appieno la loro capacità di indebitamento, essi potrebbero più che raddoppiare gli investimenti, portandoli dall'1,4 per cento al 3,2 per cento del PIL (mantenendo la stessa quota di copertura con debito, pari a circa il 43 per cento) oppure potrebbero finanziare quasi completamente l'attuale livello degli investimenti con il ricorso al debito.

Alla fine del 2005 il debito dei Comuni era pari a oltre l'80 per cento delle entrate dei primi tre titoli di bilancio (entrate tributarie, entrate derivanti dai trasferimenti correnti da parte degli enti pubblici ed entrate extratributarie); la media semplice del rapporto tra interessi passivi ed entrate dei primi tre titoli di bilancio era pari al 5,1 per cento. L'incidenza della rata (quota capitale e quota interessi) era pari al 13,6 per cento.

Anche per le Regioni, sulla base della normativa attuale, è possibile ottenere una stima sia del valore massimo del debito coerente con gli attuali vincoli normativi, sia del valore che il debito registrerebbe nel lungo periodo date le caratteristiche delle politiche di investimento attuali.

Le Regioni, a differenza dei Comuni, presentano attualmente una dinamica del debito incompatibile, nel lungo periodo, con i limiti imposti dall'ordinamento ($5,9 = d^{LP} > d^{MAX} = 3,9$). Il valore massimo del debito è relativamente basso se paragonato a quello dei Comuni. Ciò è dovuto alla definizione del limite legale che, sebbene numericamente più alto rispetto a quello dei Comuni (25 per cento contro il 15 per cento), si commisura però all'intera rata di ammortamento, comprensiva della quota capitale e di quella per interessi, e prende inoltre in considerazione solo le entrate tributarie libere e non, come per le Amministrazioni comunali, il totale delle entrate correnti.

Questo assetto solleva alcuni problemi. In primo luogo, i diversi livelli di governo ricevono un trattamento molto differente. L'attuale normativa conferisce ai Comuni margini di manovra in termini di espansione del debito, mentre definisce per le Regioni vincoli stringenti nel medio periodo. In secondo luogo, potrebbero verificarsi casi in cui i vincoli risultino stringenti per enti con forti necessità di effettuare investimenti e laschi per enti con minori necessità di investire. L'imposizione di limiti uniformi per tutti gli appartenenti ad un'ampia platea di soggetti potrebbe pertanto risultare in contrasto con le esigenze specifiche di ciascun ente. In terzo luogo, il limite massimo all'indebitamento può variare in maniera non facilmente prevedibile, anche per effetto di variazioni dei tassi d'interesse. Inoltre, cambiamenti frequenti nei coefficienti o nelle grandezze di riferimento, come avvenuto negli anni recenti, amplificano i margini di incertezza che gli amministratori sono chiamati a fronteggiare (Tab. 1).

4.3 Problemi aperti e proposte per possibili interventi. – L'introduzione di una procedura che fissa l'entità complessiva e la ripartizione tra gli enti decentrati dell'indebitamento annuo per il finanziamento delle spese in conto capitale è un passo molto importante. La procedura si inserisce in un complesso di regole per l'accesso all'indebitamento delle Amministrazioni locali che, essendo il frutto della stratificazione di norme varate in fasi cicliche e contesti istituzionali differenti, mostra alcuni aspetti problematici. È possibile delineare quattro gruppi di interventi per l'aggiornamento di tali regole.

1) Le caratteristiche della *golden rule* vanno specificate più puntualmente rispetto al trattamento degli ammortamenti e alla definizione delle spese in conto capitale. In linea di principio sarebbe opportuno fare riferimento agli investimenti al netto degli ammortamenti. Ciò consentirebbe di ricorrere all'indebitamento per finanziare solo quella parte di spesa che determina un accrescimento del patrimonio dell'ente e, per questa via, del potenziale produttivo. Questa soluzione richiede adeguate scritture contabili, una stima dell'ammortamento relativo a ogni cespite patrimoniale e il riferimento ai soli investimenti diretti effettuati dall'ente. Andrebbe valutato approfonditamente se essa sia in concreto praticabile nel contesto italiano. Qualora – per motivi pratici – si confermi il riferimento alla definizione lorda di investimenti, sarebbe opportuno che la scelta delle tipologie di spesa fosse resa più restrittiva²¹.

2) Gli attuali limiti quantitativi alla capacità di indebitamento degli enti potrebbero essere riconsiderati. Come si è evidenziato sopra, infatti, l'assetto esistente delinea per alcune categorie di enti (Comuni) vincoli laschi, e come tali non particolarmente utili, mentre definisce per altre categorie (Regioni) condizioni molto stringenti, e come tali in conflitto con lo spirito della *golden rule* (cfr. il riquadro: *L'impatto degli attuali vincoli normativi sulla dinamica del debito delle Amministrazioni locali*).

3) Il ruolo dei meccanismi di mercato va potenziato in quanto essi possono essere di complemento alle regole di bilancio. In quest'ottica si potrebbe riconsiderare l'istituto della delegazione di pagamento, che attenua le differenze nei tassi praticati agli enti ben

²¹ Per esempio, ci si può interrogare circa l'inclusione dei trasferimenti in conto capitale agli enti pubblici e di beni con una vita utile relativamente breve.

amministrati e a quelli con squilibri di bilancio. Bisognerebbe inoltre accrescere la liquidità del mercato secondario dei titoli emessi dalle Amministrazioni locali.

Al fine di migliorare le informazioni disponibili agli operatori, nelle norme volte all'armonizzazione dei bilanci potrebbe trovare posto la previsione di sezioni dedicate a fenomeni che tradizionalmente non hanno ricevuto una adeguata evidenza contabile (ad esempio, debiti commerciali ed effetti degli strumenti derivati).

La crescente diffusione del ricorso a società controllate può avere aspetti positivi in termini di flessibilità nella gestione dei servizi pubblici, ma può anche rendere meno evidenti gli oneri per la finanza pubblica. È pertanto condivisibile la norma che prevede la redazione di bilanci che consolidino i dati degli enti territoriali e quelli delle società controllate (pur con le difficoltà rilevate in precedenza legate al diverso sistema contabile che si applica a controllanti e controllate).

Un'adeguata disciplina di mercato richiede, inoltre, che venga credibilmente esclusa la possibilità di salvataggio di enti inadempienti da parte dello Stato.

4) Andrebbe strettamente regolamentato il ricorso a strumenti finanziari che possano consentire l'elusione della *golden rule*, la traslazione di oneri su esercizi futuri e la riduzione della trasparenza dei conti pubblici.

Le norme sugli obblighi di trasparenza per le operazioni in strumenti finanziari derivati introdotte a partire dalla Legge finanziaria per il 2008 muovono in questa direzione. Nella redazione della nuova disciplina si dovrebbe scoraggiare, data la complessità di questi strumenti, ogni comportamento volto a spostare su esercizi futuri gli oneri di bilancio. Ciò suggerisce di limitare le tipologie di strumenti consentite e di introdurre regole riguardanti le informazioni da rendere disponibili. Sotto entrambi i profili, si tratta di proseguire nella direzione intrapresa negli scorsi anni²².

Una tipologia di interventi a cui bisognerebbe dedicare maggiore attenzione è la realizzazione di operazioni di partenariato tra pubblico e privato per la costruzione e la gestione di opere pubbliche. Vi è, infatti, il rischio che tali operazioni siano utilizzate per aggirare vincoli

²² Il tema è affrontato più estesamente in Banca d'Italia (2009a).

finanziari, come suggerisce la tendenza – da parte del settore pubblico – a farsi carico dei rischi connessi con la costruzione dell’opera e con la fornitura del servizio, sopportando costi complessivi superiori a quelli di procedure più tradizionali.

In conclusione, la revisione delle regole riguardanti il ricorso al debito da parte delle Regioni e degli Enti locali può contribuire alla riduzione del debito pubblico e può incentivare un utilizzo più efficiente delle risorse degli enti. È importante che tali regole siano considerate congiuntamente e siano collegate a quelle riguardanti i saldi di bilancio degli enti e alle procedure di bilancio nazionali. In sintesi, può essere opportuno muovere verso una *golden rule* più stringente, controlli di mercato più efficaci, divieti all’attuazione di operazioni finanziarie che pospongano gli oneri per il bilancio pubblico e una maggiore diffusione delle informazioni sulla situazione patrimoniale degli enti.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (2009a), "Government Output and Productivity Measurement: Lessons from the International Experience", Workshop internazionale organizzato dal Ministero dell'Amministrazione pubblica e dell'innovazione e dal CEIS-Tor Vergata, 23-24 aprile, disponibile sul sito: <http://www.ceistorvergata.it/area.asp?a=461>.
- AA.VV. (2009b), "Misurazione della performance e qualità della spesa pubblica", Workshop organizzato dal Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 20-21 aprile, disponibile sul sito: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/index.asp>.
- Adema, Maike (2008), "Budgeting under Expenditure Rules in the Netherlands", presentato al Workshop internazionale su "Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico", organizzato dal Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 10-11 luglio, disponibile sul sito: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/index.asp>.
- Alt, James e David Dreyer Lassen (2003), "Fiscal Transparency and Fiscal Policy Outcomes in OECD Countries", University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit.
- Balassone, Fabrizio, Biagio Mazzotta e Daniela Monacelli (2008), "I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi", Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Strumenti e Metodi, n. 1, luglio, disponibile sul sito: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/I-principal/testo_completo_270608_FINALE.pdf.
- Banca d'Italia (2003), Audizione parlamentare resa dal Direttore centrale per la ricerca economica dr. Giancarlo Morcaldo presso la 5^a Commissione permanente del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale, 26 marzo.
- (2008), Testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia dr. Ignazio Visco presso le Commissioni riunite 1^a (Affari costituzionali), 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 6^a (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sul disegno di legge "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", 18 novembre, disponibile sul sito: http://www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdire/Visco_18_11_08/Visco_18_11_08.pdf.
- (2009a), Audizione del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria dr. Daniele Franco presso la 6^a Commissione (Finanze e tesoro) del Senato nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'utilizzo e la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni, 8 luglio, disponibile sul sito: http://www.bancaditalia.it/interventi/altri_int/2009/Audizione_Senato_080709.pdf.
- (2009b), "Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013", testimonianza del Governatore Prof. Mario Draghi, 21 luglio, disponibile sul sito: http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_210709/draghi_21_07_09.pdf.
- (2009c), "Finanza pubblica, fabbisogno e debito", Supplemento al Bollettino Statistico, n. 46, Roma.
- Bardozzetti, Alfredo, Daniele Franco ed Emilio Vadalà (2008), "Debito pubblico e decentramento in Italia", *Federalismo Fiscale*, n. 1.
- Bergvall, Daniel (2008), "Fiscal Rules and the Budget Process in Sweden", presentato al Workshop internazionale su "Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico", organizzato dal Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 10-11 luglio, disponibile sul sito: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/index.asp>.
- Cebotari, Aliona (2008), "Contingent Liabilities: Issues and Practice", IMF, Working Paper n. 245, Washington (D.C.).
- Commissione europea (2007), "Lessons from Successful Consolidations", in *Public Finances in EMU – 2007*, pagg. 171-209.

- Debrun, Xavier e Manmohan S. Kumar (2007), “The Discipline-enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence”, in Teresa Ter-Minassian e Manmohan S. Kumar (a cura di), *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, Washington (D.C.).
- Fondo Monetario Internazionale (2007), *Manual on Fiscal Transparency – 2007 Revised Edition*, Washington (D.C.).
- (2009a), “Disclosing Fiscal Risks in the Post-crisis World”, Position Note, n. 18, Washington (D.C.).
- (2009b), “Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization”, Staff Note, luglio, Washington (D.C.).
- Guichard, Stephanie, Mike Kennedy, Eckhard Wurzel and Christophe André (2007), “What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experience”, OECD, Economic Department, Working Paper, n. 533.
- Jonung, Lars e Martin Larch (2004), “Improving Fiscal Policy in the EU: The Case for Independent Forecasts”, *European Economy, Economic Paper*, n. 201, European Commission, Brussels.
- Knox, Richard (2008), “Procedura e Regole di bilancio nel Regno Unito”, presentato al Workshop internazionale su “Disciplina di bilancio ed efficienza del settore pubblico”, organizzato dal Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 10-11 luglio, disponibile sul sito: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/RGS-comuni/Eventi/WORKSHOP--2/index.asp>.
- OCSE (2008a), *International Database of Budget Practices and Procedures*, disponibile sul sito: <http://www.oecd.org/gov/budget/database>.
- (2008b), “Performance Budgeting: A Users’ Guide”, *Policy Brief*, marzo.
- Tavares, José (2004), “Does Right or Left Matter? Cabinets, Credibility and Fiscal Adjustments”, *Journal of Public Economics*, n. 88, pagg. 2447-68.
- Swedish Fiscal Policy Council (2009), *Swedish Fiscal Policy*, disponibile sul sito: <http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.75eae27c1223be52adb800042157/Swedish+Fiscal+Policy+2009.pdf>.
- Wyplosz, Charles (2008), “Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?”, *Swedish Economic Policy Review*, n. 15, pagg. 11-30.

**EVOLUZIONE DEI VINCOLI QUANTITATIVI ALL'INDEBITAMENTO DELLE
AMMINISTRAZIONI LOCALI ED AGGREGATI DI RIFERIMENTO**

Enti locali			
Limite	Norma	Oggetto	Entrate di riferimento
25%	D. Lgs 77 del 1995, art 46 e D.Lgs 267 del 2000, art. 204	Spesa per interessi al netto di contributi statali e regionali in conto interessi	Entrate dei primi tre titoli dell'anno t-2 (1)
12%	L. 311 del 2004, art.1/44		
15%	L. 296 del 2006, art. 1/698		
Regioni			
Limite	Norma	Oggetto	Entrate di riferimento
20%	L. 281 del 1970, art.10	Annualità di ammortamento per capitale e interessi	Entrate tributarie dell'anno t
25%	L. 181 del 1982, art. 9		Entrate tributarie dell'anno t
25%	D.lgs 76 del 2000, art. 23		Entrate tributarie non vincolate dell'anno t

(1): Titolo I: Entrate tributarie; Titolo II: Entrate da trasferimenti correnti da parte di enti pubblici; Titolo III: Entrate extratributarie.

Fig. 1

**EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
NEL PERIODO 1998-2008 - RIPARTIZIONE PER AREA GEOGRAFICA**
(in percentuale del PIL)

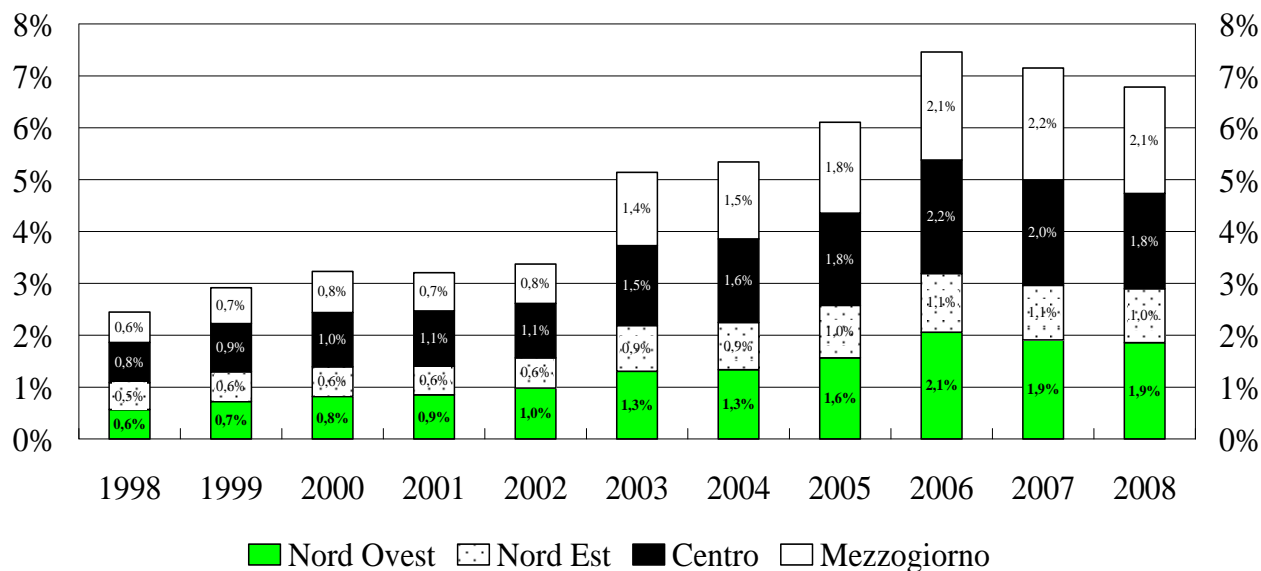


Fig. 2

**EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
NEL PERIODO 1998-2008 - RIPARTIZIONE PER COMPARTO**
(in percentuale del PIL)

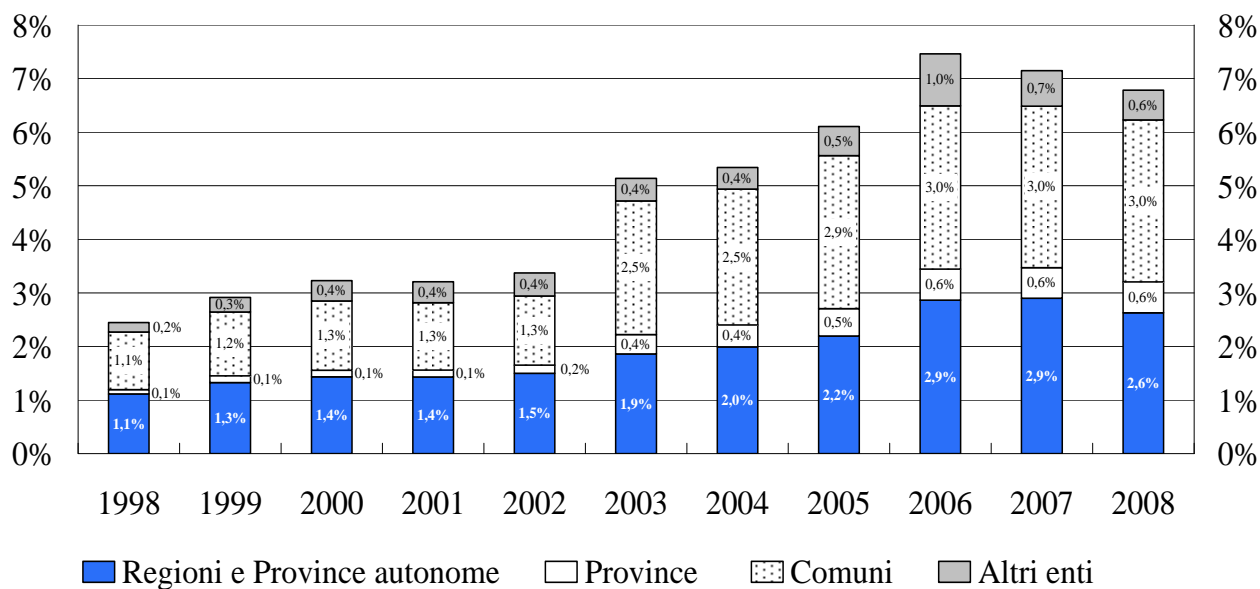


Fig. 3

**EVOLUZIONE DEL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI
NEL PERIODO 1998-2008 - RIPARTIZIONE PER STRUMENTO**
(in percentuale del PIL)

