



**Audizione del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sul contenuto della nuova legge di bilancio
e sull'equilibrio di bilancio delle Regioni e
degli Enti locali, di cui alla L. 243/2012**

**Commissioni riunite V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5^a del Senato della
Repubblica (Programmazione economica, bilancio)**

26 maggio 2016

1. La regola del pareggio per le Amministrazioni locali

Prima di esaminare le ragioni che hanno determinato la necessità di una revisione della L. 243/2012, cosiddetta “legge rinforzata”, appare opportuno richiamare l’impianto del rapporto tra Stato e Autonomie territoriali che questa legge rappresentava.

La legge rinforzata costituisce l’attuazione della modifica costituzionale per l’introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione italiana. È da sottolineare che la revisione costituzionale (e la relativa legge attuativa) è stata scritta quando – tenuto conto che il raggiungimento dell’Obiettivo di Medio Termine (OMT) era previsto entro l’anno successivo – si immaginava una gestione dei rapporti finanziari tra livelli di governo impiantata su una ordinarietà nella quale le manovre di consolidamento (il contributo aggiuntivo) erano sì previste, ma non considerate come una caratteristica ordinaria della programmazione di bilancio. Occorre anche aggiungere che – nel disegno generale – questo impianto appare peraltro applicabile anche nel quadro attuale, nel quale occorre tuttora perseguire un percorso di avvicinamento all’OMT, seppur nell’attuale quadro di flessibilità delle regole europee.

La revisione costituzionale introduce l’impegno delle Amministrazioni pubbliche a perseguire l’equilibrio dei bilanci nel rispetto delle regole europee, articolando con caratteristiche diverse il medesimo principio per lo Stato e per le Autonomie territoriali. In estrema sintesi, le Autonomie territoriali dovrebbero presentare un saldo di bilancio in equilibrio, mentre lo Stato, in coerenza con i principi di federalismo fiscale, assumerebbe in sé la funzione di stabilizzazione consentita dalle oscillazioni cicliche previste dalle regole europee, compensando a livello locale le risorse che verrebbero a mancare a causa dell’andamento dell’economia. Per realizzare questa impostazione, la legge rinforzata dettava le regole per l’equilibrio dei bilanci (definizione dei saldi di riferimento), per il ricorso all’indebitamento per finanziare gli investimenti (importante soprattutto per le amministrazioni minori), per la compensazione degli effetti del ciclo, compreso il simmetrico drenaggio di risorse verso il centro nelle fasi positive del ciclo.

1.1 Critiche mosse al testo vigente della L. 243/2012

Da più parti è stato evidenziato come alcune delle soluzioni individuate nell’ambito della L. 243/2012 non siano soddisfacenti.

1. Una prima critica attiene all’**eccessiva complessità delle regole**, sia per la pluralità di saldi contabili soggetti al vincolo del pareggio, sia per i molteplici disallineamenti tra tali saldi e le regole di contabilità.

La L.243/2002 prevede infatti il vincolo del pareggio sia per la gestione di competenza che per quella di cassa e, in entrambi i casi, sia con riferimento alla parte corrente del bilancio¹, che al complesso delle entrate e spese finali.

Va in proposito ricordato che l'esperienza italiana ha visto una pluralità di vincoli operare simultaneamente sulla gestione degli enti: nello specifico alle regole di contabilità per la formazione e gestione del bilancio, a partire dal 1998 si è affiancato il Patto di stabilità interno. Inoltre nel corso degli ultimi anni si sono succeduti interventi di revisione delle norme di contabilità per gli Enti territoriali finalizzati principalmente ad armonizzare gli schemi di bilancio e affrontare alcuni gravi inconvenienti del quadro finanziario dei bilanci locali.

L'articolazione del vincolo previsto dalla L. 243/2012 rispondeva – paradossalmente – a una esigenza di semplicità, strutturando i saldi in modo tendenzialmente conforme a quanto previsto dalle regole di contabilità che prevedono anch'esse che il pareggio fosse riferito sia al bilancio complessivo che alla sola parte corrente del bilancio. La L. 243/2012 prevedeva però l'esclusione di alcune voci (come l'avanzo di amministrazione o le entrate da accensione di prestiti) al fine di rendere il saldo soggetto al vincolo meno distante rispetto a quello espresso in termini di competenza economica. Tali variazioni rendevano sensibilmente più stringente il vincolo rispetto a quello previsto dalle regole di contabilità.

A seguito della riforma delle regole di contabilità e dell'introduzione del principio della competenza potenziata (si veda l'Allegato 1) si rendeva opportuno riallineare i termini in cui è definito il principio del pareggio con le nuove regole di redazione del bilancio, facendo ritenere appropriato limitare il vincolo di pareggio a un unico saldo. Venivano confermati alcuni disallineamenti tra le regole contabili e il vincolo del pareggio, funzionali ad avvicinare il saldo di riferimento per il pareggio alla competenza economica (in particolare, l'esclusione delle risorse rinvenienti da avanzi pregressi e da indebitamento).

2. Una seconda rilevante critica mossa alla L. 243/2012 si riferisce al fatto che il vincolo appare troppo penalizzante per gli investimenti soprattutto a causa dell'eccessiva rigidità e complessità del meccanismo di flessibilità regionale chiamato a regolare lo scambio reciproco di spazi di finanziamento degli investimenti.

La L. 243/2012 consente il finanziamento pluriennale degli investimenti esclusivamente nell'ambito delle intese regionali sulla flessibilità e nei limiti del piano di ammortamento del singolo ente. Le regole di competenza giuridica vigenti fino ad alcuni anni fa (che però dialogavano con difficoltà con i criteri di costruzione dei conti europei) consentivano agli enti di effettuare gli investimenti con una proiezione pluriennale nella misura in cui attivavano mutui con relativo piano di ammortamento. Con le recenti modifiche alle regole di contabilità, la realizzazione di investimenti finanziati con prestiti ha richiesto l'introduzione del Fondo pluriennale vincolato (FPV); da notare che lo strumento è necessario anche per utilizzare – ai fini del finanziamento della spesa per investimento – anche risorse proprie provenienti da altri esercizi. La L. 243/2012 aggiungeva ai vincoli contabili una procedura di intesa a livello regionale che assicurasse che tale modalità di finanziamento non pregiudicasse il pareggio degli enti della Regione. Questo schema si presentava complesso e troppo dipendente dalla capacità delle regioni di assicurare la programmazione degli spazi disponibili. Si poneva pertanto l'esigenza di individuare una modalità per consentire una capacità di programmazione degli

¹ Integrata delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

investimenti da parte degli enti, riducendo l'ambito di operatività della concertazione regionale.

3. Analogamente viene ritenuto difficilmente attuabile il meccanismo di regolazione degli effetti del ciclo economico sui bilanci delle Amministrazioni locali.

Le critiche riguardano principalmente l'automaticità del meccanismo di compensazione, basato su una valutazione degli effetti del ciclo sulle realtà locali, elemento di difficile stima soprattutto su base territoriale.

1.2 Soluzioni individuate dal DDL di riforma e nodi da sciogliere

Le criticità sopra evidenziate sono affrontate dal DDL di revisione della L. 243 mediante le modifiche apportate ai quattro articoli inerenti le Amministrazioni locali (artt. 9-12).

1. *Da quattro saldi a uno.* – L'adozione del principio della competenza potenziata nell'ambito delle regole di contabilità consente di recepire anche nel vincolo del pareggio un solo criterio contabile, in sostituzione di quello doppio della cassa e della competenza giuridica. Viene altresì soppresso il vincolo di parte corrente. Rimane confermato il rispetto dei saldi *ex ante* ed *ex post*.

È da sottolineare che l'adozione della competenza potenziata – oltre a consentire la semplificazione dei saldi di riferimento per il pareggio – costituisce una buona approssimazione della competenza economica, rilevante ai fini della determinazione del saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche, benché con l'ineliminabile necessità di alcuni aggiustamenti (si veda l'Allegato n. 1).

Anche la scelta di sopprimere il vincolo del pareggio di parte corrente rappresenta una semplificazione, benché tale vincolo resti comunque previsto dalle norme di contabilità. Peraltro, tali norme consentono più ampi margini di spesa corrente rispetto a quelli previsti dalla vigente formulazione della L. 243/2012.

Il testo attuale della L. 243/2012, disponendo il pareggio di parte corrente anche in termini di cassa, risultava particolarmente stringente in quanto non consentiva di computare le entrate di dubbia inesigibilità finché esse non fossero effettivamente incassate. Il meccanismo di sterilizzazione delle entrate inesigibili previsto dalle regole di contabilità sconta invece un periodo transitorio in cui tale sterilizzazione è solo parziale (si veda più avanti la trattazione sul Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)).

Alcune criticità potrebbero emergere nella fase di implementazione del principio del pareggio. In particolare, occorrerebbe chiarire in quali casi si possano prevedere obblighi ulteriori rispetto al pareggio (L. 243/2012, art. 9, c. 5, non modificato), tenendo conto che la richiesta di concorrere a esigenze straordinarie di abbattimento del debito si realizzerebbe attraverso un versamento al Fondo ammortamento titoli di Stato, quindi sempre in un quadro di equilibrio del bilancio. Contributi al consolidamento dovrebbero invece preferibilmente operare nell'ambito del pareggio, mediante riduzione delle

risorse disponibili. Il carattere di breve termine dei consolidamenti basati sugli avanzi è peraltro esaltato dalle vigenti regole contabili, in base alle quali tali avanzi alimentano poste di bilancio utilizzabili a fini di copertura degli investimenti, quali il FCDE o il FPV. La definizione annuale di “ulteriori obblighi” in sede di manovra negherebbe il senso stesso della riforma, volta a introdurre il principio del pareggio come regola base per la *governance* della finanza locale, e ripristinerebbe i difetti del Patto di stabilità interno (non programmabilità e inefficiente allocazione delle risorse).

In modo analogo andrebbe evitato l'utilizzo di deroghe rispetto alla regola del pareggio. Nella fase di transizione (2015-16), l'introduzione formale del principio del pareggio, accompagnata da deroghe estremamente rilevanti, è stata funzionale all'obiettivo di smaltimento degli avanzi. A regime tali deroghe non dovrebbero esistere e il vincolo del pareggio essere invece reso effettivo e stabile, costituendo il parametro di riferimento per la gestione amministrativa. Per un efficace vincolo di bilancio andrebbe definito un sistema di premi oltre che di sanzioni come stabilisce il testo vigente, sostenibile finanziariamente ma comunque inderogabile, allo scopo di renderne effettiva l'efficacia incentivante e deterrente.

2. Maggiore spazio per gli investimenti – La soluzione individuata rispetto all'esigenza di evitare un'eccessiva penalizzazione degli investimenti attiene alla possibilità di disporre, con legge e nei limiti della compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, l'inclusione del FPV nel saldo soggetto al pareggio. Il rinvio alla legge ordinaria presuppone l'esigenza di coordinare gli effetti dell'inclusione con gli obiettivi di finanza pubblica.

La soluzione individuata non sembra risolvere del tutto le problematiche emerse in sede di attuazione della L. 243/2012. Il rinvio a una legge ordinaria che stabilisca di volta in volta la quota del FPV da includere nel pareggio, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, rischia di compromettere la capacità di programmazione degli enti riguardo la spesa per investimenti qualora tale indicazione emerga in ritardo rispetto alla approvazione del bilancio e senza una stabile prospettiva pluriennale.

Non è possibile prevedere a oggi le implicazioni di un eventuale inserimento non condizionato del FPV nel pareggio; gli effetti sulla finanza pubblica dipenderebbero infatti dalla somma del comportamento degli Enti territoriali, che potrebbe variare di anno in anno a seconda delle decisioni individuali e della capacità di programmare e realizzare gli investimenti. Si potrebbero avere situazioni di equilibrio qualora le scelte di alcuni enti siano compensate da quelle degli altri, così come situazioni di disavanzo o anche di avanzo. Optare per l'inserimento del FPV nel pareggio senza condizioni implicherebbe che l'impatto consolidato del comportamento degli Enti territoriali sia incorporato nei conti pubblici come una esogena. A parità di condizioni, in caso di impatto negativo sui saldi del FPV, il livello centrale dovrebbe comprimere altre priorità per rimanere nell'ambito dei saldi programmati. La scelta di definire il FPV con legge sembra invece voler ricondurre l'ordinazione delle priorità ad un momento unitario rispetto alle altre esigenze di finanza pubblica. Rimane peraltro la necessità di garantire

la capacità di programmazione del singolo ente. Un periodo di sperimento potrebbe essere utile anche al fine di avere un quadro più preciso della operatività del FPV e delle dinamiche del comportamento aggregato degli enti, eventualmente con l'inclusione di una quota minimale di tale Fondo (si veda in proposito, sotto il profilo metodologico, l'Allegato n. 1).

Resta inoltre da sciogliere il nodo di come vadano considerati, ai fini della regola del pareggio, gli accantonamenti al FCDE. La L. 243/2012 e il relativo disegno di riforma richiamano in generale i titoli della spesa, senza menzionare tale posta che quindi, presumibilmente, dovrebbe risultare inclusa nel computo delle spese finali, al pari degli altri accantonamenti ai fondi rischi². Tuttavia, tenuto conto che la legge di stabilità per il 2016 prevede, sul piano sostanziale e a regime, che i predetti accantonamenti non rilevino ai fini del vincolo del pareggio, andrebbe chiarito che la deroga della legge di stabilità per il 2016³ è invece di carattere temporaneo mentre a regime gli accantonamenti al FCDE sono inclusi nel pareggio.

In caso contrario, il FCDE, pensato per un'altra finalità (la sterilizzazione in bilancio delle entrate inesigibili) risulterebbe suscettibile di generare spazi in bilancio per finanziare la spesa per investimenti, tra l'altro senza limite. Ciò implicherebbe il rischio, da un lato, di generare spazi di spesa in deficit (in quanto compensati a valere su entrate di difficile esigibilità); dall'altro, di incentivare una sovrastima degli accertamenti.

3. Revisione dei meccanismi di flessibilità geografica e intertemporale. – Coerentemente con la sostituzione dei criteri di cassa e competenza giuridica con quello della competenza potenziata, viene riformulato anche il meccanismo di flessibilità a livello regionale di cui all'articolo 10 della L. 243/2012, sopprimendo la condizione di equilibrio della gestione di cassa del complesso degli enti della Regione, precedentemente prevista per l'accesso all'indebitamento. Resta comunque l'obbligo di assicurare il pareggio complessivo degli enti della Regione (in termini di competenza potenziata) come vincolo per la concessione ad alcuni di essi della possibilità di finanziare gli investimenti con operazioni di indebitamento o con avanzi pregressi, a valere su posizioni compensative di altri enti.

Non è inoltre riproposta la disposizione che garantisce agli enti l'accesso al debito al di fuori dell'intesa regionale nei limiti delle loro spese per rimborsi di prestiti. È da chiarire se i grandi enti, che presentano regolarmente nei loro bilanci quote consistenti di rimborsi, potranno accedere utilizzare i propri spazi e dopo, se necessario, ricorrere alla procedura regionale; ovvero se possano ricorrere a nuovo indebitamento solo a condizione che ciò sia compatibile con il pareggio aggregato della Regione.

² Si ricorda in proposito che è previsto un periodo transitorio nel quale gli accantonamenti al FCDE beneficiano di una quota di abbattimento che ne attenua l'effetto restrittivo sul bilancio.

³ Si veda al riguardo quanto osservato dall'Ufficio parlamentare di bilancio nell'audizione sulla legge di stabilità per il 2016 e nel "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" di novembre in merito agli effetti di finanza pubblica derivanti dall'esclusione dal pareggio dei predetti accantonamenti, non quantificati nel prospetto riepilogativo degli effetti del provvedimento sui saldi di finanza pubblica per il 2016, a fronte di una stima governativa risalente all'anno precedente di circa 1,9 miliardi, successivamente aggiornata dall'IFEL in 2,3 miliardi.

Sono inoltre omesse le disposizioni di carattere procedurale – preferibilmente definibili da una fonte normativa di rango inferiore, più agevole da modificare – le quali dovranno comunque garantire la necessaria tempestività ed efficacia delle intese.

Il principio dell'intesa riguarda sia gli enti che intendono finanziare gli investimenti mediante indebitamento, che quelli che utilizzano risorse proprie (avanzi pregressi). Tale circostanza non favorirebbe l'autofinanziamento ma lo porrebbe sullo stesso piano dell'indebitamento. Un trattamento differenziato dell'autofinanziamento potrebbe essere realizzato consentendo di computare nel pareggio il FPV alimentato da risorse proprie, ricorrendo alle intese regionali unicamente per la parte di indebitamento.

Viene infine prevista, in funzione deterrente, la possibilità di un potere sostitutivo dello Stato nei casi di inerzia delle Regioni, al fine di garantirne l'attivazione nella gestione delle intese, dato il carattere cruciale di queste ultime nel consentire il finanziamento della spesa per investimenti.

4. Revisione del meccanismo di flessibilità a fronte delle oscillazioni di carattere ciclico e degli eventi eccezionali. – Le modifiche apportate agli articoli 11 e 12 della L. 243/12 operano una semplificazione del meccanismo di perequazione ciclica ivi previsto, eliminando ogni automatismo e sopprimendo l'obbligo sia di prevedere nel *Documento di economia e finanza* l'entità delle risorse da movimentare nelle diverse fasi del ciclo, sia di sottoporre al parere delle Camere i criteri di riparto adottati. Viene comunque mantenuto il principio secondo il quale i rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie locali sono improntati a un orientamento anticiclico. Si prevede in particolare che:

- nelle fasi avverse del ciclo economico, o al verificarsi di eventi eccezionali, lo Stato concorra al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali;

In realtà tale finanziamento è già automatico per le funzioni per le quali è previsto che il finanziamento statale sia determinato in modo da colmare la differenza tra il relativo fabbisogno, normativamente definito, e le entrate locali standard destinate alle stesse funzioni.

- nelle fasi positive del ciclo economico le Amministrazioni locali concorrano alla riduzione del debito pubblico.

Non viene invece previsto, né nel testo vigente della L. 243/2012, né nel testo risultante dalla revisione, che lo Stato debba trasferire alle Amministrazioni locali una quota della maggiore capacità di spesa eventualmente derivante dall'applicazione delle clausole di flessibilità previste dalle regole europee, nel caso in cui tali clausole riguardino fenomeni suscettibili di incidere sulla finanza locale. Resta naturalmente la possibilità che spazi di flessibilità siano in parte trasferiti alle Amministrazioni locali sulla base di interventi di carattere discrezionale.

La semplificazione procedurale proposta aumenta i margini di discrezionalità per il Governo sulla misura dell'intervento per attenuare gli effetti del ciclo sulla finanza

pubblica locale, cui fa fronte una maggiore incertezza sulle risorse a disposizione per le Amministrazioni locali e quindi una riduzione della loro capacità di programmazione. Peraltro, non sembrerebbe venir meno la difficoltà di stimare l'incidenza locale degli effetti del ciclo economico, sebbene attenuata dal carattere discrezionale degli interventi anticiclici.

Inoltre, l'impianto normativo conferma la possibilità che, indipendentemente dal ciclo economico, possa essere richiesto il concorso delle autonomie locali ad assicurare la sostenibilità del debito, secondo modalità definite con legge⁴.

Tali disposizioni sono implicitamente richiamate anche dal nuovo testo della L. 196/2009 – come risultante dalle modifiche apportate dalla proposta di legge oggetto della presenta audizione – il quale aggiorna i riferimenti al Patto di stabilità interno contenuti nella L. 196/2009 attribuendoli “alle norme eventualmente necessarie a garantire il concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica, ai sensi della L. 243/2012”⁵. Si segnala, peraltro, in proposito che l'aggiornamento terminologico operato dalla proposta di legge non sembra completo, residuando nel testo della L. 196/2009 diversi riferimenti al Patto di stabilità interno non più vigente⁶.

2. Calendario del ciclo della programmazione di bilancio

La proposta di legge in esame (AC 3828) affronta il problema della tempistica di presentazione dei documenti della sessione autunnale di bilancio: la *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza* (NADEF) e il nuovo disegno di legge (DDL) di bilancio. Per la prima è disposto il posticipo dal 20 al 30 settembre del termine di presentazione alle Camere; per il DDL di bilancio viene posto un primo termine, 12 ottobre, per la deliberazione da parte del Consiglio dei Ministri, e uno mobile, entro i dodici giorni successivi, per la presentazione alle Camere.

È consentito derogare a tale procedura qualora la NADEF confermi gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel *Documento di economia e finanza* (DEF); in tal caso, il Governo può presentare il DDL di bilancio contestualmente alla NADEF (entro il 30 settembre).

Insieme al nuovo calendario di presentazione viene proposto anche un nuovo contenuto informativo della NADEF, che deve riportare i principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi in termini di entrata e di spesa, ai fini del conseguimento degli obiettivi programmatici.

Come sottolineato dalla Relazione che accompagna la proposta di legge, tali innovazioni consentirebbero di soddisfare meglio le esigenze di alcuni attori istituzionali nello svolgimento delle rispettive funzioni. In particolare, il Governo potrebbe recepire nella NADEF le informazioni relative ai dati di consuntivo di finanza pubblica aggiornati

⁴ L. 243/2012, articolo 12, c. 1.

⁵ Si veda l'Atto Camera n. 3828, articolo 1, c. 3.

⁶ L. n. 196/2009, articolo 8.

secondo le indicazioni riportate dall'Istat nella seconda Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche, che deve essere trasmessa alla Commissione europea entro il 1° ottobre. L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) acquisirebbe maggiori informazioni sulla manovra, ai fini del processo di validazione del quadro programmatico. Il Governo, nell'intervallo intercorrente (massimo dodici giorni) tra il giorno di deliberazione del DDL da parte del Consiglio dei Ministri e la sua presentazione alle Camere, avrebbe il tempo sufficiente per redigere la seconda sezione dello stesso DDL, che deve scontare gli effetti contabili delle modifiche alla legislazione vigente prospettate nella prima sezione.

In proposito, si devono sottolineare alcuni elementi di criticità.

Per quanto riguarda il lasso temporale previsto per la presentazione del DDL di bilancio, si deve ricordare che entro il 15 ottobre, deve essere trasmesso alla Commissione europea il *Documento programmatico di bilancio* (DPB), nel quale, oltre al progetto di bilancio per l'anno successivo con l'obiettivo del saldo e lo scenario programmatico delle entrate e delle spese, devono essere presenti informazioni specifiche che richiedono la piena definizione degli effetti finanziari derivanti da quanto disposto nel medesimo DDL, per il triennio successivo. Tali informazioni da inserire nel DPB riguardano, in particolare, la descrizione dettagliata delle misure discrezionali relative alle Amministrazioni pubbliche (tabella III.1-12) e alle Amministrazioni centrali (tabella III.1-13), dei loro effetti finanziari in percentuale del PIL e l'indicazione circa l'efficacia delle stesse, immediata o differita nel tempo, nonché la quantificazione, sempre in percentuale del prodotto, delle componenti del conto economico delle Amministrazioni pubbliche utili per la valutazione del rispetto della regola sulla spesa (tabella III.1-10).

La tempistica sembra quindi compatibile con la data di invio alla Commissione europea del DPB, a condizione che l'approvazione del DDL di bilancio il 12 ottobre in Consiglio dei Ministri riguardi un testo già definito nei suoi dettagli o comunque definibile entro il 15 ottobre. In altre parole a prescindere dalla data di presentazione alle Camere del DDL di bilancio (entro il 24 ottobre), il contenuto dettagliato della prima sezione deve essere definito e noto entro il 15 ottobre.

Questa condizione sembrerebbe più facilmente realizzabile qualora nella NADEF sia effettivamente anticipata la definizione del quadro programmatico di finanza pubblica articolato per macroaggregati di entrate e spese, corredato dall'informazione circa l'articolazione essenziale della manovra lorda, ossia secondo la decisione relativa al complesso delle risorse e alla loro destinazione, con indicazioni più dettagliate sulle principali misure. Ne trarrebbero beneficio non solo la definizione e la validazione del quadro macroeconomico programmatico, che prevedono, come elemento cruciale, l'utilizzo di modelli econometrici per la stima dell'impatto sulla crescita economica delle principali misure che il Governo intende adottare per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica, rendendo così più credibile il quadro macroeconomico sottostante i conti pubblici, ma anche la qualità della legislazione.

Peraltro, si è più volte sottolineata l'opportunità di anticipare, come previsto dalla stessa legge 196, già nel DEF l'articolazione degli obiettivi programmatici per sottosettore e l'evoluzione programmatica dei principali aggregati delle Amministrazioni pubbliche; tale anticipazione avrebbe effetti positivi sulla qualità delle politiche pubbliche, contribuirebbe al consolidamento delle aspettative, stabilizzando il clima di fiducia, agevolerebbe l'operare degli amministratori pubblici, soprattutto a livello locale.

Con riferimento al comparto dello Stato, la mancata indicazione già nel DEF delle risorse destinate allo Stato non sembra inoltre coerente con la nuova procedura che prevede la fissazione di obiettivi di spesa per dicastero⁷.

Non sorgerebbe alcun problema, ai fini della presentazione del DPB, nel caso di approvazione unificata del DDL di bilancio con quella della NADEF, come indicato nella proposta di legge ma unicamente come possibilità qualora la NADEF confermi gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel DEF. In tale quadro, l'UPB effettuerebbe la validazione del quadro macroeconomico programmatico avendo a disposizione l'insieme completo di informazioni sulle priorità settoriali e strategiche proposte dal Governo e in tempi adeguati per l'utilizzo da parte del Parlamento, che, entro il 15 ottobre, avrebbe modo di discutere il DPB autorizzandone la presentazione alla Commissione europea. Dopo il 15 ottobre, il Parlamento passerebbe quindi alla discussione delle misure contenute nel nuovo DDL di bilancio necessarie sia per realizzare gli obiettivi programmatici precedentemente approvati, sia per definire le priorità politiche dell'intervento pubblico considerato nella sua interezza.

3. La clausola di salvaguardia

Il DDL interviene sulle regole di copertura finanziaria delle leggi e sul monitoraggio degli andamenti di spesa in corso d'anno⁸. In particolare, si propone la soppressione della "clausola di salvaguardia", un meccanismo di correzione automatico delle eccedenze di spesa rispetto alle previsioni *ex ante*, inglobato nella vigente normativa di contabilità.

È utile una premessa definitoria e un po' di storia.

Occorre precisare che la proposta di soppressione non riguarda la clausola di salvaguardia nell'accezione correntemente utilizzata nel dibattito sulla politica di bilancio, nel quale ci si riferisce con tale termine anche a disposizioni produttive di effetti finanziari a efficacia differita e quindi, in quanto tali, inseriti negli andamenti tendenziali di finanza pubblica e disattivabili unicamente mediante la soppressione esplicita delle disposizioni stesse (ad esempio, gli aumenti di aliquota dell'IVA disposti con la manovra di bilancio per il 2012 con diverse decorrenze modulate nel tempo). La

⁷ Lo schema di decreto legislativo riguardante la riforma della struttura del bilancio dello Stato, già sottoposto alle Camere, prevede che entro il mese di maggio un DPCM definisca su base triennale gli obiettivi di spesa per ciascun dicastero, rispetto a cui dovranno risultare coerenti le proposte dei ministeri per la formazione dei DDL di bilancio e di stabilità che confluiranno nel nuovo provvedimento.

⁸ L'art. 3 della proposta di legge modifica l'art. 17 della L. 196/2009.

clausola di salvaguardia di cui qui si tratta è invece uno strumento per il controllo della spesa attivato aggravando le regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa.

Il meccanismo fu introdotto nel 2002 dal decreto legge cosiddetto “taglia-spese”⁹, che ha codificato una specifica tassonomia delle nuove o maggiori spese introdotte con provvedimenti legislativi, facendone derivare specifiche conseguenze ai fini della relativa copertura.

Il bilancio pubblico è formato da voci di spesa, la cui quantificazione deriva in alcuni casi da un processo di previsione, mentre in altri l’entità è fissa e predeterminata esogenamente. Da un lato, la “spesa predeterminata” (la spesa *autorizzata* nella dizione usata nella legge 196, per la quale l’importo indicato in legge costituisce un limite finanziario massimo); dall’altro, la “spesa prevista”, per la quale non può essere identificato un vincolo finanziario, essendo in parte corrispondente a diritti soggettivi. Per la prima, non possono verificarsi per definizione eccedenze di spesa e non vi è rischio di errore di previsione. Per la seconda, sussiste invece una incertezza intrinseca nella determinazione dell’entità perché questa dipende da meccanismi endogeni non controllabili mediante la discrezionalità amministrativa.

Il decreto legge prevedeva che la copertura finanziaria delle spese valutate fosse corredata dalla clausola di salvaguardia: non bastava più dimostrare la copertura/compensazione solo *ex ante*, ma si sarebbe intervenuti anche in corso d’anno avvalendosi di un meccanismo di correzione automatico.

In realtà, l’introduzione di questo meccanismo fu il risultato di un compromesso tra la versione iniziale proposta dal Governo nel decreto legge “taglia-spese” e le forti obiezioni sollevate nel dibattito parlamentare su quel provvedimento. In origine venne stabilito che per tutte le nuove o maggiori spese la previsione indicata in legge valesse come limite, condizionando l’efficacia delle singole misure a tale vincolo: l’accertamento del raggiungimento del limite¹⁰ comportava automaticamente la sospensione dell’efficacia delle disposizioni produttive di oneri. A tale previsione veniva affiancato un ulteriore strumento di controllo della spesa, introducendo un monitoraggio sugli andamenti complessivi di spesa (non sulla singola misura) e attribuendo a un atto amministrativo¹¹ la facoltà di tagliare linearmente voci di spesa qualora fosse emerso un disallineamento rispetto agli obiettivi.

Nel dibattito parlamentare sul decreto legge l’approccio innovativo introdotto al controllo della spesa venne ritenuto incoerente con il *framework* costituzionale di ripartizione di competenze tra Governo e Parlamento in materia di bilancio pubblico, considerando inaccettabile che con un semplice atto amministrativo potesse essere sospesa l’efficacia di norme (si pensi, ad esempio, a revisioni dei criteri di accesso pensionistici) o introdotti tagli di spesa *across the board*, senza un indirizzo parlamentare che indicasse priorità e criteri di selezione delle voci da tagliare (la

⁹ DL 194/2002, convertito dalla L. 246/2002.

¹⁰ Accertamento da effettuare attraverso un decreto dirigenziale del Ministero dell’Economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato.

¹¹ Un decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze, sentito il Consiglio dei Ministri.

disposizione si limitava a escludere dalla possibilità del taglio alcune voci di spesa classificate tipicamente come “obbligatorie” in senso contabile).

In conclusione, si optò per una soluzione più blanda, quella che fu chiamata la clausola di salvaguardia, ovvero la necessità che in sede di approvazione di leggi recanti nuove o maggiori spese della seconda categoria, quelle “valutate”, si individuassero specifici tagli di spesa (ovvero aumenti di entrata), che sarebbero scattati automaticamente (senza un nuovo passaggio parlamentare) qualora in corso d’anno la quantificazione della spesa fosse risultata sottostimata.

La soluzione della clausola di salvaguardia parte dalla consapevolezza che la qualità delle previsioni di bilancio dipende in modo significativo dagli incentivi sottostanti alla loro formazione, sia in termini di prudente valutazione degli andamenti tendenziali, sia di corretta quantificazione delle innovazioni. La quantificazione di una misura ai fini della sua copertura ha l’obiettivo di rendere operativo il cambiamento delle priorità pubbliche: nell’ambito di un medesimo vincolo di bilancio, qualche nuova iniziativa “sale” e necessariamente qualche altro progetto deve “scendere”. In presenza di un vincolo di bilancio che opera principalmente *ex ante* (regola della copertura finanziaria) vi è un incentivo a sottostimare gli effetti di spesa delle nuove misure, in modo da rendere più agevole e meno “penosa” la riallocazione desiderata.

La piena responsabilità finanziaria delle amministrazioni di settore e del Parlamento presuppone che il processo di valutazione delle priorità sia verosimile. L’applicazione di una clausola di salvaguardia significa appunto rendere maggiormente credibile l’alternatività delle scelte in termini di priorità, aumentando la probabilità che quello che “scende” sia equivalente finanziariamente a ciò che “sale”. Obiettivo finale è, ovviamente, il rispetto anche *ex post* dei saldi di finanza pubblica definiti a inizio anno.

L’applicazione della clausola di salvaguardia ha evidenziato indubbiamente diversi elementi di criticità. Già sul piano definitorio occorre sottolineare che non solo le previsioni di spesa ma anche quelle di entrata sono soggette a errori di previsione. Gli strumenti che lavorano sugli incentivi per migliorare la qualità della previsione dovrebbero pertanto coprire anche il lato della quantificazione delle entrate. L’efficacia del meccanismo automatico di correzione è poi fortemente limitata dal fatto che esso opera sulla singola quantificazione, fattore questo che produce una frammentazione esasperata del monitoraggio (a volte peraltro materialmente impossibile in termini di singolo comma) e comunque non tiene conto che esistono meccanismi compensativi degli errori a livello di voce di bilancio che consentirebbero di rimanere nell’ambito del quadro previsto, indipendentemente dall’andamento della singola misura di modifica.

Il DDL interviene eliminando la clausola di salvaguardia dalle regole di copertura finanziaria delle leggi di spesa e sostituendola con un meccanismo di monitoraggio che, in caso di scostamento dell’andamento effettivo rispetto alle previsioni (sempre valutato con riferimento alla singola misura di spesa), dà luogo a due diverse possibilità. In una prima alternativa, si agisce compensando l’eccesso di spesa mediante una riduzione di pari importo delle dotazioni finanziarie iscritte nell’ambito dello stato di previsione della medesima amministrazione. Lo strumento per la compensazione è un decreto del Ministro dell’Economia e delle finanze, sentito il Ministro competente. Il provvedimento è inviato alle Camere, corredato da una relazione sulle cause degli scostamenti, che

dovrebbe rendere possibile la revisione dei dati e dei metodi utilizzati per quantificare l'onere *ex ante*. La seconda alternativa scatta qualora non sia possibile operare in riduzione nello stato di previsione dello stesso Ministero nel quale si è verificato lo scostamento. Anche in questo caso la reazione è affidata a un decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, la cui portata è però ben più ampia, in quanto si prevede la sospensione per l'esercizio in corso dell'efficacia delle disposizioni recanti le previsioni di spesa che hanno originato lo scostamento.

L'approccio prescelto ripropone in qualche misura una caratteristica della versione originaria del decreto legge "taglia-spese", spostando il baricentro del controllo della spesa dalla fase parlamentare *ex ante* della valutazione della copertura finanziaria, al monitoraggio in corso d'anno da parte del Governo.

La sostituzione di questo meccanismo *ex ante* con una procedura di monitoraggio nella fase dell'attuazione delle leggi di spesa non sembra condivisibile. Per alcune voci di bilancio, la cui previsione risulta particolarmente incerta sembra opportuno mantenere una clausola di salvaguardia anche nella fase legislativa: basti pensare all'attivazione della clausola di salvaguardia che si rese necessaria nel 2013 in relazione al minore gettito rispetto alle attese del provvedimento di sanatoria sui giochi; tale attivazione fu disposta con decreto del MEF e si è realizzata tramite un aumento della misura degli accenti ai fini dell'Ires e dell'IRAP.

La proposta continua poi a riproporre un controllo sull'andamento della microautorizzazione di spesa, non superando le controindicazioni connesse alla frammentazione del monitoraggio e dell'intervento. Sarebbe preferibile strutturare un monitoraggio per programma (o per strumento o politica pubblica), nell'ambito del quale tenere conto delle innovazioni alla legislazione apportate in precedenza.

Nel caso di attivazione del meccanismo correttivo, la previsione di una compensazione all'interno dello stato di previsione del medesimo Ministero, consente di compensare un'eccedenza di spesa con la riduzione di altre leggi di spesa all'interno del medesimo stato di previsione, che possono afferire a diverse missioni/programmi, così attenuando la significatività del voto parlamentare sulle priorità politiche effettuata nell'ambito della decisione annuale di bilancio. Nel caso poi del decreto sospensivo dell'efficacia delle norme di spesa, cioè un provvedimento amministrativo che sospende, sia pur temporaneamente, la vigenza di disposizioni di rango primario, sussiste un consistente rischio giuridico di contenziosi giurisdizionali attivati dai cittadini portatori di diritti soggettivi il cui soddisfacimento risulti limitato o escluso per effetto della sospensione di efficacia delle norme.

Non è chiaro infine il rapporto tra queste iniziative e quelle già vigenti (previste nel comma successivo, che resterebbe in vigore), che regolano il comportamento richiesto al Governo in caso di attuazione di leggi che rechino pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica: qualora il Ministro dell'Economia riscontri che l'attuazione

di leggi metta a rischio il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica “assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell’art. 81 quarto comma” (L. 196/2009, art. 17, comma 13).

4. Unificazione dei disegni di legge

Le modifiche alla legge di contabilità prevedono l’unificazione dei DDL di stabilità e di bilancio in un’unica proposta di legge di bilancio divisa in due sezioni, la prima destinata a contenere le innovazioni, la seconda l’evoluzione delle grandezze a legislazione vigente. Anche se la portata innovativa della modifica appare limitata, poiché la struttura in due sezioni replica, in termini di contenuti, quanto si aveva con i due disegni di legge, possono essere sottolineati alcuni aspetti.

Il DDL unificato diviene un migliore strumento per la decisione annuale di bilancio, idoneo a operare l’allocazione delle grandezze finanziarie per il triennio successivo. Nel nuovo DDL possono essere inserite disposizioni che determinano effetti finanziari, venendo meno la limitazione (oggi esistente per il DDL di stabilità) di contenere solo misure per il consolidamento dei conti e altre regolazioni quantitative. Il testo fa riferimento a “misure quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici” quindi in senso sia di riduzione che di incremento delle voci di entrata e di spesa. Ciò è condivisibile: la proposta di bilancio ha l’obiettivo di modificare – nel rispetto del vincolo di bilancio – le priorità nell’allocazione delle risorse e deve quindi poter disporre aumenti o riduzioni delle corrispondenti voci. È da segnalare che la dizione letterale – probabilmente in modo involontario – sembrerebbe prevedere una limitata operatività dello strumento: l’art. 2, c. 3, lett. b), capoverso 1-ter) prevede esclusivamente “la modifica, la soppressione o l’integrazione dei parametri che regolano l’evoluzione delle entrate e delle spese previsti dalla normativa vigente”, cioè farebbe operare la prima sezione solo nell’ambito delle finalità esistenti.

Questa innovazione potrebbe portare a un auspicabile ulteriore cambiamento nella decisione annuale di bilancio, quello di privilegiare interventi che regolino in via quantitativa le grandezze finanziarie destinate ai vari settori, rinviando a una fase successiva l’approvazione della regolazione del settore. Questo, da un lato, eviterebbe l’appesantimento del bilancio con minuti dettagli attuativi, consentendo di concentrarsi sulla scelta nell’allocazione delle risorse; dall’altro, valorizzerebbe il ruolo di Ministri e Commissioni parlamentari di settore che è stato spesso compromesso dall’esame di misure specifiche nel DDL di stabilità, esaminate con tempi ristretti solo dalle Commissioni Bilancio. Un esempio è quanto avvenuto lo scorso anno per la “Buona scuola”: la legge di stabilità identificava le risorse aggiuntive da destinare al settore, con una indicazione di massima della finalità, e successivi provvedimenti (che si muovevano nell’ambito delle risorse assegnate) hanno definito le modalità della spesa.

La struttura del nuovo DDL, limitando la frammentazione che ha caratterizzato l'esperienza degli ultimi anni, sembrerebbe poter migliorare la comprensione della proposta annuale. In linea generale, i documenti di bilancio trasmessi al Parlamento dovrebbero, da un lato, consentire di comprendere le proposte aggiuntive rispetto agli andamenti tendenziali, dall'altro, differenziare la trattazione delle voci la cui variazione discrezionale può avvenire solo modificando i parametri di legge (spese previste), da quelle la cui decisione si manifesta con una mera regolazione quantitativa dell'autorizzazione legislativa (spese predeterminate). Entrambi questi aspetti sembrano presi in considerazione nel nuovo DDL unificato. In termini molto generali:

1. la prima sezione conterrebbe le norme che determinano effetti finanziari sulle previsioni della seconda sezione (ovvero le innovazioni che incidono sulle spese valutate e le nuove autorizzazioni di spesa);
2. la seconda sezione è formata sulla base della legislazione vigente, con l'aggiornamento delle previsioni connesse a oneri inderogabili e fabbisogno e la rimodulazione delle dotazioni finanziarie in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti;
3. la seconda sezione può anche rifinanziare, definanziare e riprogrammare gli stanziamenti di parte corrente e in conto capitale previsti a legislazione vigente. Contiene quindi anche le componenti di innovazione delle spese predeterminate o fattori legislativi, nella misura in cui la regolazione quantitativa delle grandezze rimane nell'ambito delle medesime finalità previste a legislazione vigente. La conoscenza delle due componenti (tendenziale e variazione) sarebbe garantita da appositi allegati per programma.

Il miglioramento deriverebbe dal fatto che finanziamenti e definanze delle leggi di spesa si concentrerebbero nella seconda sezione, mentre negli ultimi anni l'introduzione della cosiddetta "flessibilità nella formazione del bilancio" ha implicato che la stessa autorizzazione legislativa poteva essere variata in via compensativa nell'ambito del DDL di bilancio (se proposta dalla amministrazione di settore) e con le tabelle nel DDL di stabilità. È da segnalare che – per facilitare la comprensione dell'organicità del nuovo strumento – sarebbe meglio chiarire l'operatività della seconda sezione nell'ambito della relativa definizione (art. 2, c. 3, lett. b), capoverso 1-*sexies*). Nel testo in esame vi è invece un generico rinvio – limitato peraltro alle sole rimodulazioni – all'articolo sulla formazione del bilancio, nel quale vengono poi indicate le ulteriori "funzionalità" della seconda sezione.

Sarebbe anche utile uno sforzo di uniformazione della terminologia utilizzata, soprattutto in relazione alla differenziazione tra spese predeterminate e previste, da un lato, e fattori legislativi, oneri inderogabili e adeguamento al fabbisogno, dall'altro. Quest'ultima è una classificazione confermata nel recente schema di decreto legislativo sulla struttura del bilancio, ma che forse richiederebbe una ulteriore riflessione indotta proprio dal provvedimento in esame. Il superamento della natura formale del bilancio potrebbe suggerire infatti di abbandonare la classica tripartizione, con la soppressione delle voci classificate "adeguamento al fabbisogno", che riflettono appunto gli

stanziamenti che possono essere variati direttamente in bilancio, distinti da quelli che richiedevano un intervento nell'ambito del DDL di stabilità. Inoltre, potrebbe essere utile semplificare il quadro vigente con un progressivo avvicinamento tra le due rimanenti categorie (oneri inderogabili e fattori legislativi) e l'altra classificazione della spesa (spese predeterminate e previste): gli oneri inderogabili convergerebbero sulle spese previste e i fattori legislativi sulle spese predeterminate. È da notare che – come visto in precedenza nell'ambito della discussione delle clausole di salvaguardia – queste definizioni sono di un certo rilievo ai fini del controllo della spesa, sia in fase legislativa che in fase gestionale. Sempre da un punto di vista terminologico sarebbe anche meglio evitare definizioni generiche, come il termine “stanziamenti” nella lettera che prevede la facoltà – nell'ambito della seconda sezione – di rifinanziare, definanziare e riprogrammare (art. 2, c. 5, lett. b)).

Il nuovo bilancio unificato – raggruppando nella seconda sezione la decisione sul finanziamento o definanziamento delle leggi di spesa – migliora l'unitarietà di visione della decisione finanziaria, ma elude il tema del rapporto tra programma (unità di voto del bilancio) e fattore legislativo sottostante. Come già evidenziato circa un anno fa in una precedente audizione¹², il programma finora non ha svolto il ruolo che gli sarebbe assegnato. Le voci classificate come fattore legislativo hanno costituito un vincolo di destinazione per la fase dell'esecuzione, proveniente da autorizzazioni votate dal Parlamento, più “forte” del programma, sempre votato dal Parlamento, fino a oggi nell'ambito di uno strumento di natura formale. Il voto sulla singola legge ha dominato quindi sul voto del bilancio, mantenendo viva quella frammentazione della raffigurazione delle politiche pubbliche che si voleva superare con l'introduzione dei programmi e delle missioni. In questo modo, il voto sul programma è risultato quasi senza significato e opaco. Anche se verosimilmente questa situazione rimane immutata anche con il bilancio unificato, le iniziative recenti e la proposta in esame potrebbero diventare una occasione per riflettere sulla questione, riprendendo la revisione della legislazione sottostante ai programmi con una operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi che sono alla base dell'attuale bilancio.

5. Gli indicatori di benessere

Nell'ambito delle modifiche da apportare alla L. 196/2009 vengono proposte disposizioni volte a sistematizzare l'uso di indicatori di benessere nella programmazione finanziaria (art.1, c. 5, lett. f)).

L'affiancamento ai dati sul PIL di informazioni su altre variabili rilevanti per la qualità della vita risponde a un'esigenza di maggiore completezza del quadro di conoscenze su

¹² Ufficio parlamentare di bilancio (2015), “*Le prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio*”, Audizione del Presidente Giuseppe Pisauro presso le Commissioni riunite bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, 14 luglio 2015, Roma.

cui si deve basare l'azione pubblica e si inserisce nel più ampio sforzo di rafforzare e rendere più trasparenti i legami tra strumenti e fini dell'intervento pubblico attraverso la classificazione del bilancio in missioni, programmi e azioni.

Il fondamento di questa impostazione va ricercato nell'approccio multidimensionale al benessere sociale, che estende l'analisi dalle variabili di natura strettamente economico-monetaria ad altri aspetti socio-economici dello sviluppo umano e promuove la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali¹³. Tale approccio ha stimolato lo sviluppo di analisi empiriche volte alla costruzione di indicatori multivariati di benessere, primo fra tutti quello dell'United Nation Development Program (1990), che sintetizza nell'indice di sviluppo umano la combinazione di tre indicatori (aspettativa di vita, istruzione e reddito pro-capite). L'OCSE ha lanciato il programma *Better life* (2011), che considera tre ambiti (condizioni materiali, qualità della vita, sostenibilità), e undici dimensioni. La Commissione Europea ha avviato l'iniziativa *Beyond GDP* (2007) e ha preparato la Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo "*GDP and beyond: Measuring progress in a changing world*"¹⁴. Anche molti paesi hanno proceduto a costruire indicatori di benessere. Il caso forse più rilevante è quello della Francia, dove nel 2008 è stata insediata una Commissione presieduta da tre economisti (J.F. Stiglitz, A. Sen e J.P. Fitoussi). Il rapporto finale della Commissione¹⁵ affronta le questioni che emergono nella valutazione della qualità della vita e dello sviluppo sostenibile (anche dal punto di vista ambientale), oltre a fornire una serie di raccomandazioni. Le dimensioni prescelte sono le condizioni materiali di vita, la salute, l'istruzione, le attività personali (tra cui il lavoro), la partecipazione alla vita politica, i rapporti sociali, l'ambiente (anche quello futuro), l'insicurezza (economica e fisica).

Questione diversa dalla costruzione degli indicatori di benessere è il loro utilizzo. In questa prospettiva si può distinguere un uso di tipo "simbolico", quando si mira a rappresentare il progresso di una collettività, da un impiego di tipo "politico", se il tema dello sviluppo sostenibile entra nel dibattito pubblico sulla valutazione dell'azione del governo, da, infine, un utilizzo "strumentale", quando gli indicatori assumono un ruolo nell'attuazione e nel monitoraggio di specifiche politiche pubbliche¹⁶.

Un tentativo di utilizzare alcuni indicatori addizionali rispetto al PIL nell'ambito del processo di decisione politica è stato compiuto nella UE con gli obiettivi della Strategia Europa 2020. Tale programma comprende infatti cinque obiettivi quantitativi, da realizzare entro il 2020 (occupazione; ricerca e sviluppo; clima ed energia; istruzione; integrazione sociale; riduzione della povertà) e sette iniziative prioritarie (innovazione; economia digitale; occupazione; giovani; politica industriale; povertà; uso efficiente delle risorse), e si innesta nel quadro del semestre europeo, nell'ambito del quale vengono coordinate le politiche economiche e di bilancio dei paesi della UE. La realizzazione di questa strategia, che pure comprende finalità sociali e ambientali, è stata posta fortemente in discussione dalla crisi e dalle politiche di riequilibrio delle finanze pubbliche, cui è stata attribuita la priorità in ambito UE, tanto che in alcuni paesi gli obiettivi sono lontani dall'essere stati raggiunti.

¹³ Questo approccio, a sua volta, trova una base teorica nel lavoro di A. Sen che, nel sostituire all'ipotesi di massimizzazione dell'utilità – spesso misurata in termini monetari – quella dell'estensione delle opportunità offerte e dell'accrescimento della libertà degli individui, ha posto in discussione la focalizzazione esclusiva sul reddito e sul suo accrescimento.

¹⁴ COM(2009) 433 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52009DC0433>.

¹⁵ Stiglitz, J. E., A. Sen e J.P. Fitoussi (2009), "*Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès sociale*", http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=dossiers_web/stiglitz/documents-commission.htm.

¹⁶ Chancel, L., G. Thiry e D. Demailly (2014), "*Beyond –GDP indicators: to what end?*", IDDRI, *Study*, n. 4, 14 settembre.

Altri tentativi di inserimento degli indicatori “oltre il PIL” nell’agenda politica sono stati portati avanti, seppure a uno stadio ancora preliminare, in alcuni paesi¹⁷. In Francia, l’Istituto nazionale di statistica (INSEE) ha elaborato un “cruscotto” di indicatori, pubblicato anche nel Rapporto sulla situazione economica, sociale e finanziaria, allegato alla legge finanziaria. Inoltre, a seguito dell’impostazione del bilancio per missioni e programmi, è stato previsto di allegare alla legge finanziaria dei progetti annuali di *performance* per ogni programma, corredati di appositi indicatori, da calcolare anche in previsione. Si tratta di una strategia che può contribuire a evidenziare l’evoluzione di diversi aspetti del benessere, ma che ancora non sembra avere raggiunto una fase di maturità¹⁸. In Belgio, una legge del 2014 ha previsto di sviluppare indicatori complementari al PIL, pubblicati per la prima volta dall’Istituto nazionale di statistica e dal Federal Planning Bureau nel febbraio dell’anno in corso. L’Australia si è attivata fin dai primi anni 2000 producendo un cruscotto di indicatori che riscuote l’interesse del pubblico e dei media e viene di fatto utilizzato dai *policy makers*. Nel Regno Unito un cruscotto è stato realizzato a partire dal 2011, con pubblicazioni mensili; alcuni indicatori vengono utilizzati nella decisione politica. In Germania, indicatori e proposte di utilizzo sono stati discussi da una Commissione parlamentare di studio, che ha proposto la pubblicazione di un rapporto annuale sul benessere.

In Italia, dopo alcune esperienze da parte di soggetti privati, tra cui si ricordano la classifica sulla qualità della vita nelle province del quotidiano *Il Sole 24 ore* (dal 1990) e l’indice di qualità dello sviluppo regionale (QUARS) della campagna *Sbilanciamoci!* (dal 2003), l’iniziativa più rilevante è stata quella congiunta di CNEL e ISTAT, con l’istituzione di una apposita Commissione scientifica di esperti. Si è giunti alla costruzione del BES, l’indicatore di benessere equo e sostenibile, elaborato ormai sistematicamente dall’ISTAT, che comprende dodici settori (domini¹⁹) e 130 indicatori di base.

Con la proposta di legge in discussione si delinea in buona sostanza il passaggio da un uso “simbolico” a un utilizzo “politico” e “strumentale” degli indicatori di benessere. Si prevede infatti che gli strumenti di misurazione del benessere entrino nella programmazione di bilancio in due occasioni: in allegato al DEF deve essere riportato l’andamento degli “indicatori di benessere equo e sostenibile adottati a livello internazionale”, sia nell’ultimo triennio, sia nel periodo di previsione, anche sulla base delle misure previste dalla manovra e dal Programma nazionale di riforma (PNR); entro il 15 febbraio, deve essere presentata alle competenti Commissioni parlamentari una Relazione sull’andamento degli stessi indicatori sulla base degli effetti della legge di bilancio approvata per il triennio in corso.

Si tratterebbe dunque di rendere disponibili le informazioni sulle molteplici dimensioni del benessere, presentando anche l’andamento degli indicatori in previsione, sia con riferimento al quadro tendenziale (a febbraio, sulla base del bilancio già approvato), sia per scenari programmatici, comprensivi delle politiche di bilancio e strutturali che si intende adottare (nel DEF). In tal modo, si arricchirebbe grandemente il contenuto

¹⁷ Chancel, L. *et al.* (2014), *op. cit.*

¹⁸ Sono stati criticati l’uso di indicatori eterogenei, anche come livello di generalità o specificità, e l’incerta pertinenza e interpretabilità ai fini delle politiche; si è inoltre sottolineato che gli indicatori non possono rappresentare l’unica forma di valutazione delle politiche pubbliche (Elbaum, M. (2012), “*La ‘politique des indicateurs’: contenu et limites*”, in *Politique sociales et familiales*, n. 110).

¹⁹ Salute, istruzione e formazione, lavoro e conciliazione dei tempi di vita, benessere economico, relazioni sociali, politica e istituzioni, sicurezza, benessere soggettivo, paesaggio e patrimonio culturale, ambiente, ricerca e innovazione, qualità dei servizi.

informativo dei documenti di bilancio in tema di indicatori di benessere: attualmente, il PNR include un paragrafo dedicato al confronto tra i *target* di Europa 2020, nonché gli obiettivi nazionali, e i risultati finora realizzati; mentre in appendice viene spiegata la strategia di avvicinamento ai *target*, affiancando a questi la descrizione delle misure volte a perseguirli. Si osservi inoltre che il PNR presentato ad aprile del 2015 conteneva, in un riquadro, una selezione di indicatori del BES.

Va ricordato che in Parlamento è stata presentata, il 19 febbraio dell'anno scorso, una proposta di legge contenente "Disposizioni per l'utilizzazione degli indicatori di benessere nelle politiche pubbliche", la cui discussione è calendarizzata per il prossimo mese di giugno, ma potrebbe essere abbinata a quella sul contenuto della legge di bilancio²⁰. Tale proposta prevede un utilizzo ancora più ampio degli indicatori di benessere che, ad esempio, dovrebbero essere considerati, qualora attinenti, nelle relazioni tecniche²¹.

La proposta di introdurre gli indicatori di benessere nel processo di decisione di bilancio appare interessante, ma presenta alcune criticità che rischiano di frenarne la concreta attuazione.

Innanzitutto, il testo della proposta di legge non chiarisce quali indicatori dovranno essere effettivamente utilizzati: da un lato, si fa riferimento all'esperienza internazionale – peraltro, abbastanza eterogenea –, dall'altro, la definizione impiegata ("benessere equo e sostenibile") ricalca quella del BES²². Sarebbe dunque necessario individuare una procedura per la selezione degli indicatori (rivedibile e aggiornabile, ad esempio, con cadenza annuale) e i soggetti responsabili. In assenza di ciò, si deve supporre che la decisione resti in capo al MEF, che redige il DEF (e che sarà verosimilmente incaricato di predisporre la Relazione di febbraio).

Un aspetto molto controverso è se sia da privilegiare la definizione di un indice sintetico, attribuendo ai singoli indicatori che lo compongono pesi inevitabilmente discrezionali, o un set di indicatori. La seconda ipotesi appare preferibile, anche perché gli indici sintetici possono presentare un valore informativo aggiuntivo limitato, essendo spesso correlati con il PIL pro-capite. Nel caso del BES, sono stati costruiti uno o più indicatori compositi per i singoli domini (salvo quelli che rappresentano temi trasversali), senza comunque arrivare ad una sintesi complessiva di tutti gli aspetti del benessere.

Si consideri, inoltre, che, a differenza dal PIL e dagli altri parametri strettamente economici, aggiornati all'anno precedente a quello in corso, nel caso del BES gli indicatori di base sono effettivamente disponibili con ritardi generalmente tra uno e due anni. Il rischio è quindi che i quadri previsivi tendenziali e programmatici non possano poggiare su informazioni sul passato aggiornate e condivise.

²⁰ Marcon, G. (2016), "Oltre il PIL. Finalmente anche in Parlamento", in L'Huffington Post Italia, 15 maggio.

²¹ Il PDL sull'utilizzazione degli indicatori di benessere prevede anche l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale e l'introduzione nel PNR di un bilancio di genere. Si ricorda che già la L. 196/2009, come modificata dalla L. 39/2011, prevedeva l'introduzione in via sperimentale di un bilancio di genere, volto a valutare il diverso impatto su uomini e donne della politica di bilancio; la stessa L. 196 prevede che in un allegato al rendiconto generale dello Stato siano mostrati i risultati delle spese in materia ambientale.

²² Anche nella proposta di legge sull'utilizzo degli indicatori di benessere la selezione degli indicatori non viene definita; si dispone soltanto che sia orientata dalle esperienze internazionali (Nazioni Unite, UE²² e OCSE) e nazionali, con particolare riferimento all'iniziativa congiunta CNEL- Istat che ha dato luogo al BES.

Un altro problema risiede nel fatto che attualmente nel DEF non vengono fornite indicazioni sufficientemente dettagliate circa la manovra di finanza pubblica (e ancora nella NADEF mancano purtroppo informazioni specifiche sull'articolazione degli interventi). Dunque la valutazione dell'evoluzione degli indicatori di benessere nel quadro programmatico, che dipende evidentemente dagli specifici provvedimenti adottati, e non solo dall'andamento dei grandi aggregati economici e di finanza pubblica, appare impraticabile. Maggiori informazioni si hanno invece nel DEF intorno allo stato di avanzamento delle riforme strutturali, sulle quali eventualmente concentrare in primavera lo sforzo di analisi degli effetti multidimensionali.

Per quanto concerne poi l'elaborazione delle previsioni, si tratta di un'operazione complessa, che richiede lo sviluppo, indicatore per indicatore, di modelli appropriati. Sarebbe opportuno un approccio progressivo, concentrandosi inizialmente su un numero limitato di indicatori per lo studio dei quali esistono metodologie ragionevolmente condivise, anche perché un avvio prudente potrebbe rafforzare la credibilità della proposta. Si potrebbero impiegare ad esempio alcuni strumenti già disponibili al MEF, come i modelli di microsimulazione (utili a stimare gli effetti distributivi dei singoli interventi o di combinazioni di misure) e forse, coinvolgendo anche altri Ministeri, metodologie di valutazione dell'impatto ambientale e del consumo energetico. Laddove non fosse possibile realizzare previsioni basate su metodologie riproducibili, onde evitare di lasciare spazio alla discrezionalità, sarebbe preferibile per alcuni indicatori limitarsi a individuare un obiettivo (come si usa per il tasso di inflazione programmato), da confrontare in seguito con il consuntivo per pervenire a valutazioni di efficacia delle politiche pubbliche.

Le stime potrebbero concentrarsi in previsione, in una prima fase, soprattutto sulle riforme strutturali – ed eventualmente su alcune delle misure comprese nella manovra –, rafforzando il collegamento con la Strategia Europa 2020 e introducendo nuovi indicatori, e possibilmente contribuendo a rendere più trasparente il PNR. Attraverso i consuntivi si potrebbe cominciare a verificare l'impatto delle politiche complessive di finanza pubblica, comprese le manovre. Queste ultime, nel modificare gli aggregati di bilancio e l'allocazione delle risorse, possono dare luogo a effetti anche consistenti su molte delle dimensioni principali del benessere, su cui fino a oggi non è stata sufficientemente focalizzata l'attenzione.

Allegato 1.

Dal federalismo contabile all'armonizzazione dei bilanci

Prima dell'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'armonizzazione dei bilanci pubblici era materia di competenza concorrente tra lo Stato e le Regioni. Una conseguenza indesiderata di questo dettato costituzionale era che ogni Regione predisponesse il proprio bilancio utilizzando propri criteri, rendendo i bilanci regionali non confrontabili agevolmente l'uno con l'altro e con quelli degli Enti locali. Per lungo tempo, la difesa dell'autonomia legislativa regionale ha quindi prevalso sull'esigenza di un coordinamento dei principi contabili.

La citata modifica della Costituzione ha attribuito alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione contabile. Il processo di armonizzazione, completato nel 2014²³ e sottoposto a un periodo di sperimentazione, ha definito i principi contabili che tutti i bilanci delle Amministrazioni locali devono rispettare.

Tra le principali novità, rientra la predisposizione di un piano integrato dei conti comune alle diverse amministrazioni. Inoltre, viene previsto che le iscrizioni in bilancio debbano rispettare il principio della competenza finanziaria potenziata secondo il quale accertamenti e impegni vengono imputati all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, in luogo di quello in cui essa è perfezionata. Per esempio, l'impegno inerente una spesa pluriennale, benché assunto per il suo intero ammontare al momento della sottoscrizione dell'obbligazione, viene ripartito in bilancio in base agli anni di effettiva esigibilità degli importi. In questo modo, il principio della competenza si avvicina sensibilmente a quello della cassa (fig. A1.1). Il passaggio al nuovo sistema ha comportato il riaccertamento straordinario dei residui, per eliminare quelli riferibili a importi non ancora esigibili, da imputare in competenza negli anni in cui l'obbligazione verrà a scadenza.

È stato quindi introdotto il FPV, che consente di imputare le entrate vincolate al finanziamento di un'opera agli esercizi in cui le stesse sono effettivamente utilizzate, in modo da mantenere l'equilibrio finanziario con le corrispondenti spese. Tale meccanismo consente, di fatto, l'utilizzo di entrate conseguite negli anni passati per finanziare gli investimenti (tab. A1.1).

Infine, è stato previsto l'obbligo di iscrivere tra le spese gli accantonamenti al FCDE, al fine di compensare la quota di entrate accertate di difficile riscossione come le sanzioni, gli oneri da urbanizzazione e le entrate da lotta all'evasione (fig. A1.2). I criteri di stima di tale quota si basano sul rapporto tra incassi e accertamenti degli ultimi cinque esercizi.

I principi contabili sopra descritti migliorano l'aderenza dei dati di bilancio rispetto al principio della competenza economica, ma occorre sottolineare l'impossibilità di definire

²³ Con il D.Lgs. 118/2011, successivamente modificato dal D.Lgs. 126/2014.

un insieme di regole contabili che possano rappresentare correttamente i fenomeni registrati nel bilancio, assicurando al tempo stesso una perfetta aderenza ai criteri SEC2010. Le regole di contabilità devono infatti consentire agli enti una gestione flessibile del bilancio, che permetta collegamenti intertemporali tra gli esercizi (con l'utilizzo degli avanzi e il ripiano dei disavanzi) e l'utilizzo di partite non computabili ai fini dell'indebitamento netto. Al tempo stesso, il vincolo del pareggio, pur dovendo necessariamente apportare correttivi volti a ridurre la distanza tra il saldo di bilancio degli enti e quello rilevante ai fini della competenza economica, non può perseguire una perfetta identità tra i due saldi, la quale comporterebbe un eccessivo irrigidimento del vincolo. Resterà pertanto nella competenza dell'Istat ricondurre ai principi fissati dal SEC2010 i dati di bilancio degli enti, opportunamente redatti secondo criteri – come quello della competenza potenziata – non troppo distanti dai predetti principi.

La competenza potenziata costituisce una migliore approssimazione al predetto principio rispetto ai criteri della competenza mista o eurocompatibile utilizzati nell'ambito del Patto di stabilità interno:

- per le spese correnti e in conto capitale l'esercizio di presentazione della fattura individua l'insorgenza di un obbligo certo a carico dell'Amministrazioni pubbliche, indipendentemente dal relativo pagamento. Precedentemente la cassa era utilizzata per la spesa in conto capitale in assenza dell'informazione sulla liquidazione che ora si rende disponibile.
- le entrate accertate, imputate in competenza potenziata all'esercizio in cui sorge il diritto all'incasso da parte delle Amministrazioni pubbliche, costituiscono un migliore indicatore rispetto alla cassa, che risente di eventuali slittamenti per effetto di ritardi o rateizzazioni che non incidono sull'esercizio in cui è insorto il diritto all'incasso. Le entrate accertate devono però essere depurate di quelle incerte, una stima delle quali può essere rappresentata dagli accantonamenti al FCDE.

Nella fase di transizione potranno rendersi necessari alcuni aggiustamenti per tenere conto:

- di eventuali reimputazione in competenza di residui di parte corrente, già registrati in competenza economica negli anni precedenti che potrebbero rischiare di essere registrati due volte;
- di residui in conto capitale non reimputati in competenza (in quanto riferiti a somme già esigibili negli anni passati, ma non pagate), i quali rischierebbero di sfuggire alla registrazione nei saldi sia per gli anni passati che futuri.

Il FPV costituisce invece uno scostamento dalla competenza economica, in quanto trasferisce le risorse da un esercizio all'altro; pertanto, il saldo di tale conto non verrebbe considerato nel passaggio alla competenza economica.

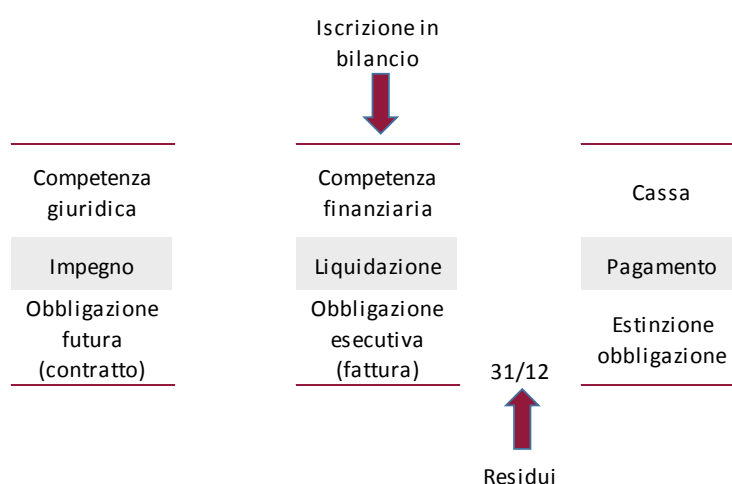
Al fine di valutare il possibile onere derivante dall'eventuale inclusione di tale Fondo ai fini del pareggio, prevista dal DDL di revisione della L. 243/2012, andrebbe considerato che nel caso degli enti in cui il saldo del FPV rechi segno positivo si registrerebbe un onere per il saldo delle Amministrazioni pubbliche (dovuto all'utilizzo delle risorse rinvenienti da esercizi pregressi), viceversa, si registrerebbe un effetto positivo sull'indebitamento netto nei casi in cui il FPV rechi un saldo negativo (indice di entrate non utilizzate e stornate al futuro). A livello aggregato le posizioni dei singoli enti potrebbero in larga misura compensarsi.

La figura A1.1 mostra come l'adozione della competenza potenziata consenta l'avvicinamento tra le registrazioni in competenza e quelle in cassa, rispetto a quanto avveniva con il criterio della

competenza giuridica. La registrazione dei residui in bilancio, che rileva solo per le obbligazioni già esecutive ma non saldate, consente presumibilmente una riduzione della quota del bilancio gestita in conto residui.

Nella tabella A1.1 le voci iscritte in neretto rappresentano le registrazioni in bilancio riguardanti entrate destinate al finanziamento di un'opera e il relativo utilizzo negli anni successivi. Il saldo tra tali voci, anch'esso in neretto, evidenzia che, in assenza del FPV, nel primo esercizio si registrerebbe un avanzo e negli esercizi successivi un disavanzo. In nero sono riportate le registrazioni al FPV, che consentono lo storno delle entrate non utilizzate e il relativo rinvio agli esercizi successivi, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, ottenuto mediante un meccanismo di flessibilità intertemporale.

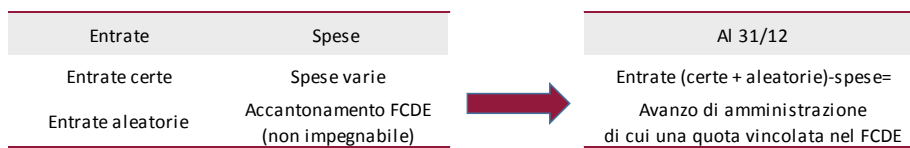
Fig. A1.1 – Il principio della competenza finanziaria a confronto con gli altri principi



Tab. A1.1 – Esempio di funzionamento del FPV

		t ₀	t ₁	t ₂	t ₃
Entrate	FPV (entrata)		100	70	30
	Capitoli di entrata (accertamenti)	100		10	
Spese	Capitoli di spesa (impegni)		-30	-50	-30
	FPV (spesa) esercizio corrente	-100		-10	
	FPV (spesa) esercizi precedenti		-70	-20	
Saldi parziali	Saldo capitoli di entrata e spesa	100	-30	-40	-30
	Saldo FPV di entrata e spesa	-100	30	40	30
	Saldo capitoli vincolati	0	0	0	0

Fig. A1.2 – Schema di funzionamento del FCDE



Allegato 2.

Dal Patto di stabilità interno al principio del pareggio per le Amministrazioni locali

Da quando è entrato in vigore il Patto di stabilità interno nel 1998²⁴, il legislatore ha rivisto regolarmente, con cadenza perfino annuale, i vincoli di bilancio imposti alle Amministrazioni locali. In oltre quindici anni, tuttavia, non è mai stata considerata la possibilità di assumere il pareggio di bilancio, opportunamente articolato, come traguardo verso il quale orientare le regole di *governance* per i bilanci delle Amministrazioni locali. Infatti, i vincoli del Patto hanno sempre mantenuto una struttura retrospettiva (*backward looking*), ovvero basata sul miglioramento rispetto ai risultati raggiunti nel passato, senza mai passare a una struttura prospettica (*forward looking*), ovvero basata su un obiettivo da raggiungere, con miglioramenti richiesti commisurati alla distanza rispetto all'obiettivo.

In una prima fase, venne richiesto a tutti gli enti di migliorare un saldo contabile da cui erano escluse molte spese in crescita (per il personale, in conto capitale, interessi, per funzioni trasferite; dal 2001 la spesa sanitaria) e alcune entrate stabili (trasferimenti). Tale aggregato rispettava i vincoli senza necessità per gli enti di operare alcuno sforzo di correzione, anzi mostrando un larghissimo margine di rispetto dell'obiettivo richiesto (*overshooting*). Successivamente furono introdotte modifiche volte, da un lato, a differenziare il vincolo per i diversi enti²⁵, dall'altro ad aumentarne il carattere stringente, mediante la sua progressiva estensione²⁶. Con l'aumento dell'efficacia del vincolo si manifestarono effetti distorsivi, tra i quali una forte compressione della spesa per investimenti e comportamenti contabili opportunistici. Dal 2011 l'impianto normativo venne stabilizzato, ridefinendo di anno in anno le percentuali ma non la struttura del vincolo, e vennero inseriti correttivi volti a ridurre le distorsioni e introdurre diversi strumenti di flessibilità²⁷. Nella fase finale di vigenza del Patto di stabilità interno vennero introdotte importanti deroghe²⁸ per consentire lo smaltimento dei residui attivi e passivi accumulati, in vista dell'imminente passaggio al vincolo del pareggio, previsto per il 2016²⁹. Quest'ultimo è stato anticipato per le Regioni e per gli Enti locali, rispettivamente, dalla legge di stabilità per il 2015 e da quella per il 2016, accompagnando la regola del pareggio con deroghe significative³⁰, finalizzate allo smaltimento delle giacenze di cassa e degli avanzi accumulati negli esercizi pregressi.

²⁴ Con efficacia a decorrere dal 1999.

²⁵ Dal 2002 per le Regioni il vincolo venne posto sulla spesa corrente, con importanti esclusioni tra cui la spesa sanitaria, autonomamente regolata. Nel biennio 2005-06 anche agli Enti locali venne applicato il vincolo solo sul lato della spesa, per poi tornare al saldo, mantenendo il vincolo sulla spesa per le sole Regioni.

²⁶ Dal 2005 il vincolo venne esteso anche alla spesa in conto capitale e dal 2007 anche al criterio di cassa, in seguito sostituita dal principio della competenza mista (2008), o della competenza eurocompatibile per le Regioni.

²⁷ Flessibilità in ambito regionale (verticale, con cessione di spazi dalla regione agli Enti locali, orizzontale, con cessione di spazi tra Enti locali, verticale incentivata, con premi in favore delle Regioni disposte a cedere spazi ai propri Enti locali) e con orizzonte nazionale (compensazioni al di fuori dell'ambito regionale).

²⁸ Si veda, ad esempio, il DL 35/2013 e le successive proroghe.

²⁹ Tale decorrenza è stata successivamente interpretata come riferibile all'esercizio di approvazione dei bilanci di previsione per l'anno successivo, ovvero il 2017.

³⁰ Tra cui, nel 2015 una deroga di quasi 2 miliardi per le Regioni e l'esclusione degli impegni per investimenti per le Regioni in regola con i tempi di pagamento dei debiti commerciali; nel 2016 l'esclusione dal pareggio del FPV e degli accantonamenti al FCDE.

Di seguito viene presentato l'andamento del cosiddetto *overshooting*, ovvero del margine di rispetto degli obiettivi conseguito in ciascun anno dagli enti sottoposti al monitoraggio del Patto di stabilità interno³¹. Nella parte superiore del grafico sono riportati i margini di rispetto in valore assoluto per ciascun comparto (asse destro)³², mentre nella parte inferiore sono riportate le percentuali di enti inadempienti rispetto a quelli monitorati per ciascun comparto (asse sinistro).

L'*overshooting*, ampio nei primi anni, benché riferito a un numero ridotto di enti soggetti a monitoraggio, testimonia il carattere poco stringente del vincolo. Esso si riduce con l'inasprirsi del vincolo, per poi crescere nuovamente nel 2015, quando quest'ultimo viene allentato per consentire l'utilizzo degli avanzi accumulati.

L'area di inadempienza, inizialmente estremamente ridotta, registra un incremento nel periodo 2006-09, parallelamente al ridursi dei margini di *overshooting*. Successivamente, l'introduzione di forme di flessibilità orizzontale e verticale consente di agevolare il rispetto del vincolo, benché quest'ultimo sia divenuto più stringente.

L'evoluzione della struttura del vincolo sopra richiamata esprimeva in larga misura la preferenza degli attori in gioco:

- le Amministrazioni locali, data l'entità delle manovre loro attribuite in un approccio *top-down*³³, ritenevano insostenibile porre il relativo carico sulle sole amministrazioni in deficit;
- il Governo riteneva necessario richiedere obiettivi di bilancio più stringenti di quelli limitati al solo raggiungimento delle posizioni di pareggio;
- entrambe le parti consideravano preferibile evitare di incidere sulle risorse attribuite agli Enti locali mediante tagli di risorse o centralizzazioni di prelievi locali, scegliendo piuttosto inasprimenti dei vincoli sulle poste di bilancio, anche a costo di immobilizzare risorse in posizioni di avanzo. Solo dal 2011, con l'inasprirsi delle esigenze di risanamento dei conti pubblici, il secondo strumento di controllo della finanza locale ha ceduto il passo al primo.

La struttura retrospettiva del Patto di stabilità interno, accompagnata dall'adozione di obiettivi di avanzo, benché fosse preferita dalle parti rispetto a un obiettivo di pareggio accompagnato da un taglio di risorse, era fonte di effetti distorsivi, tra cui:

- la penalizzazione degli enti già virtuosi o con specificità nel periodo preso a base del vincolo;
- l'inefficiente allocazione delle risorse, legata agli avanzi di amministrazione;
- l'ottica di breve periodo delle misure di risanamento adottate in attesa dello sblocco delle disponibilità congelate negli avanzi.

Tali effetti si aggiungevano a indesiderati tentativi di eludere l'impatto restrittivo dei vincoli del patto. Tra di essi, l'adozione di strategie di *window dressing* del bilancio (quali l'esternalizzazione dei servizi per meri scopi contabili, la creazione di debiti fuori bilancio, l'accertamento di crediti inesigibili e il rinvio del pagamento dei debiti commerciali) e la compressione della spesa per investimenti in misura maggiore rispetto a quella corrente.

³¹ L'insieme di Enti locali soggetti al monitoraggio è mutato nel tempo (da 200 enti nel 2003 a oltre 5.600 enti nel 2014).

³² I dati relativi alle Province non sono più disponibili dal 2014.

³³ In tale approccio l'entità della manovra complessiva necessaria a raggiungere i *target* di finanza pubblica per il complesso delle Amministrazioni pubbliche viene ripartita per livelli di governo.

Dal 2012, a seguito della ratifica del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria che impegnava gli Stati firmatari a introdurre nei propri ordinamenti il principio del pareggio di bilancio per le Amministrazioni pubbliche, è divenuta ineludibile l'esigenza di applicare tale regola anche al sottosettore delle Amministrazioni locali.

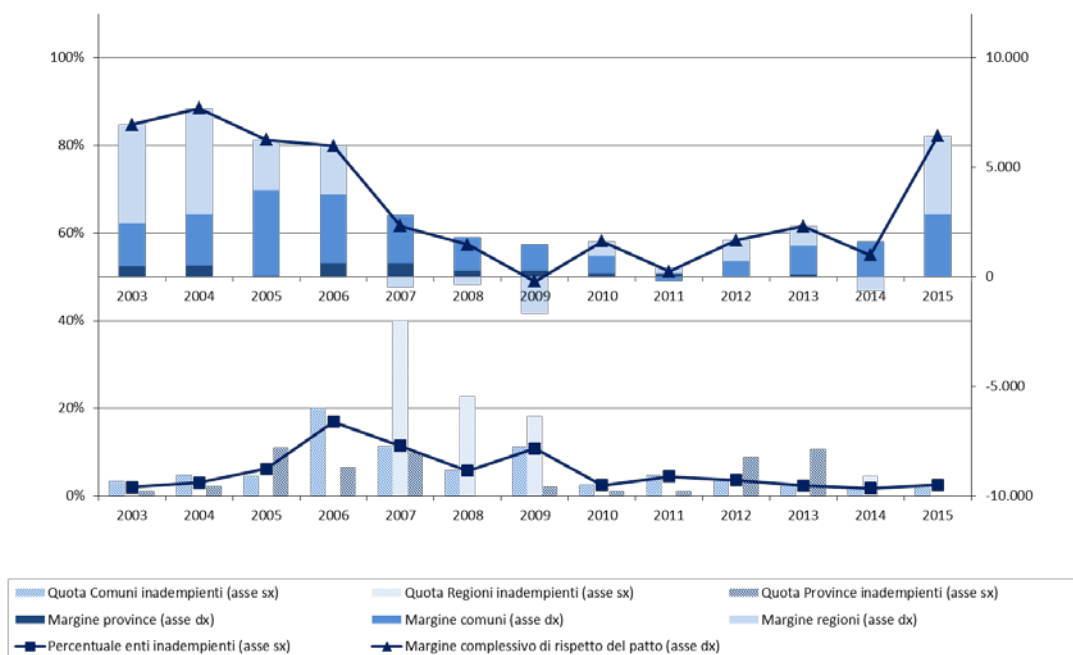
In sede di approvazione della L. 243/2012, che ha introdotto dal 2014 la regola del pareggio nell'ordinamento italiano, è tuttavia emersa la necessità di differirne l'entrata in vigore per le Amministrazioni locali. Se per lo Stato la transizione dalla posizione di deficit a quella di pareggio risultava automaticamente disciplinata dal riferimento alle regole europee in materia di raggiungimento dell'obiettivo di medio termine, per le Amministrazioni locali invece la transizione dagli obiettivi di avanzo del Patto di stabilità interno verso la regola del pareggio richiedeva necessariamente un periodo di adeguamento, in quanto l'adozione immediata del pareggio avrebbe implicato un effetto espansivo improvviso. Si presentava inoltre la necessità di attuare preventivamente un processo di armonizzazione della rappresentazione contabile dei bilanci.

Durante la fase di transizione, da un lato, si è completata e sottoposta a sperimentazione una incisiva riforma dell'ordinamento contabile delle Amministrazioni locali (si veda l'Allegato n. 1) e, dall'altro, sono state attuate manovre finanziarie volte a ridurre progressivamente le disponibilità derivanti dagli avanzi pregressi. In tale fase, è stata anticipata sul piano formale l'applicazione del principio del pareggio, nel 2015 per le Regioni a statuto ordinario³⁴ e nel 2016 per gli Enti locali, accompagnando però tale anticipo con importanti deroghe. Queste ultime erano finalizzate a rendere meno stringente il vincolo di bilancio (allentando la "leva a valle") in modo da consentire lo smaltimento delle disponibilità derivanti dagli avanzi pregressi nei limiti delle risorse a disposizione degli enti, riducendo nel contempo i trasferimenti dal Bilancio dello Stato (rafforzando la "leva a monte"), specialmente per Regioni e Province.

In tale fase di transizione è emersa inoltre la necessità di apportare alcune modifiche alla struttura del saldo contabile vincolato al pareggio, come definito dalla L. 243/2012, nonché ai meccanismi di flessibilità previsti dalla stessa legge.

³⁴ Cui si è aggiunta la Sardegna.

Fig. A2.1 – Il fenomeno dell'overshooting
(milioni di euro e percentuali del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei conti.