



Vincoli finanziari e coordinamento della finanza pubblica tra livelli di governo

Chiara Goretti
Torino, 30 aprile 2010



Sommario

- Eventi istituzionali in Italia
 - Il primo coordinamento: il patto di stabilità interno
 - La programmazione di medio periodo
 - Il nuovo quadro legislativo: l'attuazione dell'articolo 119 Cost. e la nuova legge di contabilità
 - Conclusioni
-



Gli eventi istituzionali dagli anni '90

Patto di stabilità e crescita

- Riferimento ad un criterio di disciplina fiscale applicato alle Pubbliche Amministrazioni (PA); comprendono tutti i soggetti pubblici che producono beni/servizi non market;

Diverso rapporto tra livelli di governo

- devoluzione di funzioni degli anni '90; maggiore autonomia dei livelli di governo subcentrali; leggi Bassanini, ICI, IRAP; decreto legislativo 56/2000;
 - riforma costituzionale del 2001;
 - legge-delega di attuazione del Titolo V;
-



Il contesto

- Esperienza storica di *soft budget constraints* nella finanza locale
- Impellente esigenza di coinvolgere le Autonomie nell'obiettivo di disciplina fiscale europeo
- Rafforzare la disciplina fiscale nel comparto delle Autonomie (introdurre la consapevolezza del vincolo di bilancio)

I primi tentativi di coordinamento: il patto di stabilità interno



- Introdotto nel 1999; 11 anni di vigenza e cambiamenti ogni anno;
- Normativa regolata dalla legge finanziaria: strumento legislativo debole;
- Circolari di attuazione;
- Frequenti correzioni in corso d'anno;



Le questioni aperte

Vincolo sul saldo o spese ? *(i ricorsi alla Corte Costituzionale)*

- ✓ Autonomia costituzionale versus qualità della spesa

Il coordinamento con le altre regole di bilancio:

- ✓ La golden rule dell'articolo 119 Cost.;
- ✓ L'obbligo di equilibrio nella gestione di bilancio (TUEL);

Il coordinamento con la programmazione finanziaria dell'intera PA; il modello di responsabilizzazione;

- ✓ Individuazione ex ante degli obiettivi di saldo assegnati ad ogni sottosettore/comparto



Gli strumenti per la disciplina di bilancio

Organismi internazionali (OCSE, FMI, Commissione Europea) sollecitano l'adozione di strumenti di decisione della politica fiscale per sostenere *sound fiscal policies*:

- ✓ regole fiscali;
 - ✓ programmazione economico-finanziaria di medio periodo (*Medium Term Budgetary Framework*, MTBF);
 - ✓ procedure di decisione top-down;
 - ✓ trasparenza
-



Disciplina di bilancio e MTBF

Collegamento tra politiche pubbliche, programmazione e processo di bilancio.
Stretta connessione con il quadro macroeconomico.

- Rafforza il **coordinamento tra scelte annuali** e strategie di politica fiscale di **medio periodo**
- Consente la **verifica della compatibilità** delle politiche correnti con la strategia di **medio periodo**: sostegno per un approccio fiscale coerente e responsabile
- Facilita l'individuazione delle **priorità di intervento**, aumentando l'efficienza nell'allocazione delle risorse

Quadro macroeconomico
Obiettivi di politica fiscale



Conferma della sostenibilità
di medio periodo

Gli strumenti per la disciplina di bilancio in Italia



Dal 1988 introdotto un modello di MTBF

- ✓ Vincoli procedurali e vincoli quantitativi per la definizione della politica fiscale

Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF, giugno t-1; ora DFP, settembre t-1): presentato dal Governo

- ✓ identifica gli obiettivi di saldo del bilancio dello Stato e per l'indebitamento netto della PA, votazione di una risoluzione

Budget resolution approvata dal Parlamento produce effetti giuridicamente vincolanti per entrambi i soggetti istituzionali

- ✓ per il Governo:
 - tendenziali + manovra (cioè ddl finanziaria) \leq saldo obiettivo indicato nel DPEF;
- ✓ per il Parlamento:
 - emendamenti al ddl finanziaria devono essere compensativi, pena la dichiarazione di inammissibilità;

Manovra di bilancio annuale, sulla base dei vincoli decisi nella fase precedente

DPEF 2010-2013 , quadro tendenziale



TAVOLA III.6: CONTO DELLA P.A. A LEGISLAZIONE VIGENTE POST D.L. n.78/2009 (in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
SPESA						
Redditi da lavoro dipendente	171.160	175.041	175.368	176.409	178.287	180.157
Consumi intermedi	128.442	131.096	133.313	135.167	138.958	143.172
Prestazioni sociali	278.008	291.280	298.020	306.640	316.380	328.650
di cui:						
Pensioni	223.396	232.730	239.890	247.990	256.400	266.070
Altre prestazioni sociali	54.612	58.550	58.130	58.650	59.980	62.580
Altre spese correnti al netto di interessi	57.395	61.375	59.625	59.885	59.844	60.538
Totale spese correnti al netto di interessi	635.005	660.793	666.326	678.100	693.469	712.517
(% % di PNL)	40,4	43,4	43,0	42,2	42,6	41,2
Interessi passivi	80.891	75.724	79.493	88.685	97.656	103.544
(% % di PNL)	5,1	5,0	5,1	5,5	5,9	6,0
Totale spese correnti	715.896	736.517	745.819	766.785	791.125	816.061
di cui:						
Spesa sanitaria	108.747	112.929	114.719	118.364	122.769	127.677
Totale spese in conto capitale	59.027	68.003	60.639	56.590	58.919	57.606
di cui:						
Investimenti fissi lordi	34.973	39.179	34.741	32.312	35.159	33.695
Contributi in c/capitale	23.077	27.162	24.032	22.849	22.636	22.783
Altri trasferimenti	977	1.663	1.867	1.429	1.124	1.128
Totale spese finali al netto di interessi	694.032	728.796	726.965	734.691	752.388	770.123
Totale spese finali	774.923	804.520	806.458	823.376	850.044	873.667
ENTRATE						
Totale entrate tributarie	457.424	445.564	448.572	463.385	483.369	503.659
di cui:						
Imposte dirette	241.427	237.715	236.883	246.063	260.221	273.670
Imposte indirette	215.519	207.372	211.210	216.843	222.670	229.511
Imposte in c/capitale	478	478	478	478	478	478
Contributi sociali	214.718	214.119	217.723	224.690	231.456	238.658
di cui:						
Contributi effettivi	210.867	210.209	213.754	220.657	227.356	234.487
Contributi figurativi	3.851	3.910	3.969	4.033	4.100	4.171
Altre entrate correnti	58.719	57.308	57.979	58.623	60.407	61.418
Totale entrate correnti	728.383	716.513	723.795	746.219	774.754	803.257
Entrate in c/capitale non tributarie	3.083	6.216	5.280	5.920	5.957	6.000
Totale entrate finali	731.944	723.207	729.553	752.617	781.189	809.735
p.m. Pressione fiscale	42,8	43,4	43,0	42,8	42,9	42,9
SALDI						
Saldo primario	37.912	-5.590	2.589	17.927	28.801	39.612
(% % di PNL)	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,3
Saldo di parte corrente	12.487	-20.004	-22.023	-20.566	-16.371	-12.804
(% % di PNL)	0,8	-1,3	-1,4	-1,3	-1,0	-0,7
Indebitamento netto	-42.979	-81.313	-76.904	-70.758	-68.855	-63.932
(% % di PNL)	-2,7	-5,1	-5,0	-4,4	-4,1	-3,7
FDL nominale	1.572.243	1.521.262	1.549.570	1.606.113	1.666.930	1.731.275

Nota: il conto include gli effetti del provvedimento di accantonamento del bilancio 2009.

Dpef 2010-2013: quadro programmatico



TAVOLA I.1: QUADRO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
QUADRO PROGRAMMATICO AGGIORNATO						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,0	-2,9	-2,4
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,5	2,9	3,5
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,5	-2,1	-2,2
Variazione strutturale	0,4	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	0,1
Debito pubblico	105,7	115,3	118,2	118,0	116,5	114,1
Manovra netta cumulata sul primario (in % PIL)			0,0	0,4	1,2	1,2
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE POST D.L.78						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,7
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,3
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,9	-3,3	-3,5
NUOVO TENDENZIALE A LEGISLAZIONE VIGENTE PRE D.L.78						
Indebitamento netto	-2,7	-5,3	-5,0	-4,4	-4,1	-3,8
Avanzo primario	2,4	-0,4	0,2	1,1	1,7	2,2
Indebitamento netto strutturale (1)	-3,4	-3,1	-2,8	-2,9	-3,3	-3,6
<i>p.m. PIL reale (var. %)</i>	-1,0	-5,2	0,5	2,0	2,0	2,0

(1) Strutturale: al netto delle misure *una-tantum* e della componente ciclica.

La nuova legge di contabilità e il ciclo della programmazione economico-finanziaria



Nel quadro istituzionale del 1988 il grande assente è il coordinamento tra livelli di governo

Cambiamenti istituzionali implicano necessità di coinvolgere le autonomie territoriali nella definizione degli obiettivi di propria responsabilità

Nel 2009 vengono approvate due nuove leggi:

- ✓ delega per l'attuazione dell'articolo 119 Cost.
- ✓ riforma della legge di contabilità

Intreccio di normative, molte deleghe, nuovi strumenti...

...attesa dell'attuazione...

La nuova legge di contabilità e il ciclo della programmazione economico-finanziaria



Principali modifiche nella programmazione:

- data di presentazione del documento di programmazione (DFP) posticipata al 15 settembre (prima era al 30 giugno);
- previsioni a legislazione vigente sui flussi di entrata e di spesa del conto economico della P.A. e fabbisogno di cassa della PA “spacchettati”;
- debito P.A. nel complesso e “spacchettato”

Spacchettato per:

- ✓ Amministrazioni centrali
- ✓ Amministrazioni locali
- ✓ Enti di previdenza

L'articolazione per sottosettori



Conto economico della PA, per sottosettori - anno 2008				
<i>al lordo dei flussi interni</i>				
	ac	al	ep	PA
TOTALE USCITE CORRENTI	396.526	208.368	284.572	889.466
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	34.378	36.703	294	71.375
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	430.904	245.071	284.866	960.841
TOTALE ENTRATE CORRENTI	388.222	226.506	287.225	901.953
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	834	15.075	0	15.909
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	389.056	241.581	287.225	917.862
indebitamento netto	-41.848	-3.490	2.359	-42.979
rapporto sul Pil	-2,67	-0,22	0,15	-2,74

Conto economico della PA, per sottosettori - anno 2008				
<i>al netto dei flussi interni</i>				
	ac	al	ep	PA
TOTALE USCITE CORRENTI	229.913	207.984	278.913	716.810
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	22.030	36.703	294	59.027
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	251.943	244.687	279.207	775.837
TOTALE ENTRATE CORRENTI	382.183	133.250	213.864	729.297
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	834	2.727	0	3.561
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	383.017	135.977	213.864	732.858
indebitamento netto	131.074	-108.710	-65.343	-42.979
rapporto sul Pil	8,36	-6,93	-4,17	-2,74

DFP: il coinvolgimento delle autonomie territoriali



una procedura innovativa per il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella definizione della manovra di finanza pubblica;

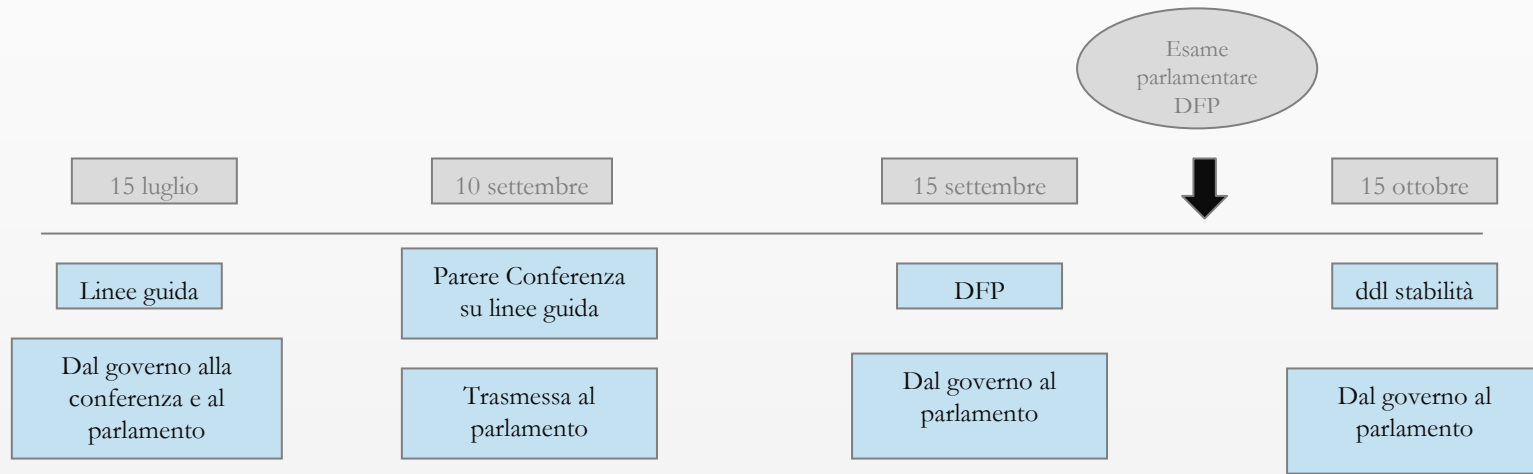
- **entro il 15 luglio** invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere delle **Linee-guida** per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i vari livelli di governo; contenuti del PSI;
 - **entro il 10 settembre**: la conferenza esprime il parere, che viene trasmesso alle Camere;
 - **entro 15 settembre**: Decisione di finanza pubblica
 - **entro 15 ottobre**: ddl stabilità (ex ddl finanziaria – incluso PSI) e ddl bilancio
-

La nuova legge di contabilità



Dubbi sulla tempistica: linee-guida su quali dati macroeconomici e previsionali si basano?

Quale ruolo del parlamento nella programmazione se articolazione per sottosettori già definita prima?





Il grande assente: la qualità della spesa

Recente dibattito sulla qualità dell'intervento pubblico e sugli strumenti per favorire la crescita economica di lungo periodo

- Dimensione del settore pubblico;
- Sostenibilità della posizione fiscale e composizione dell'intervento pubblico;
- Efficienza della spesa. Valorizzazione delle analisi di risultato nell'azione pubblica, mediante indicatori. Efficienza allocativa;
- Suggestiscono regole sulla spesa e procedure di bilancio top-down



Conclusioni

Molte incognite sullo sfondo: attuazione delle riforme costituzionali e disegno di ulteriori riforme

Ancora da costruire una *OWNERSHIP* delle regole per la disciplina fiscale

- Valorizzare ruolo della programmazione, facendola ricadere su tutte le fasi del bilancio. Percorso che dovrebbe essere maggiormente ispirato a quei modelli che – in altri paesi – hanno portato a benefici in termini di disciplina fiscale; qualità della spesa;
- Coinvolgere tutti i soggetti istituzionali, nel rispetto delle autonomie costituzionali

Riconoscere il ruolo della *TRASPARENZA* nella *governance* di un paese



Grazie per l'attenzione
