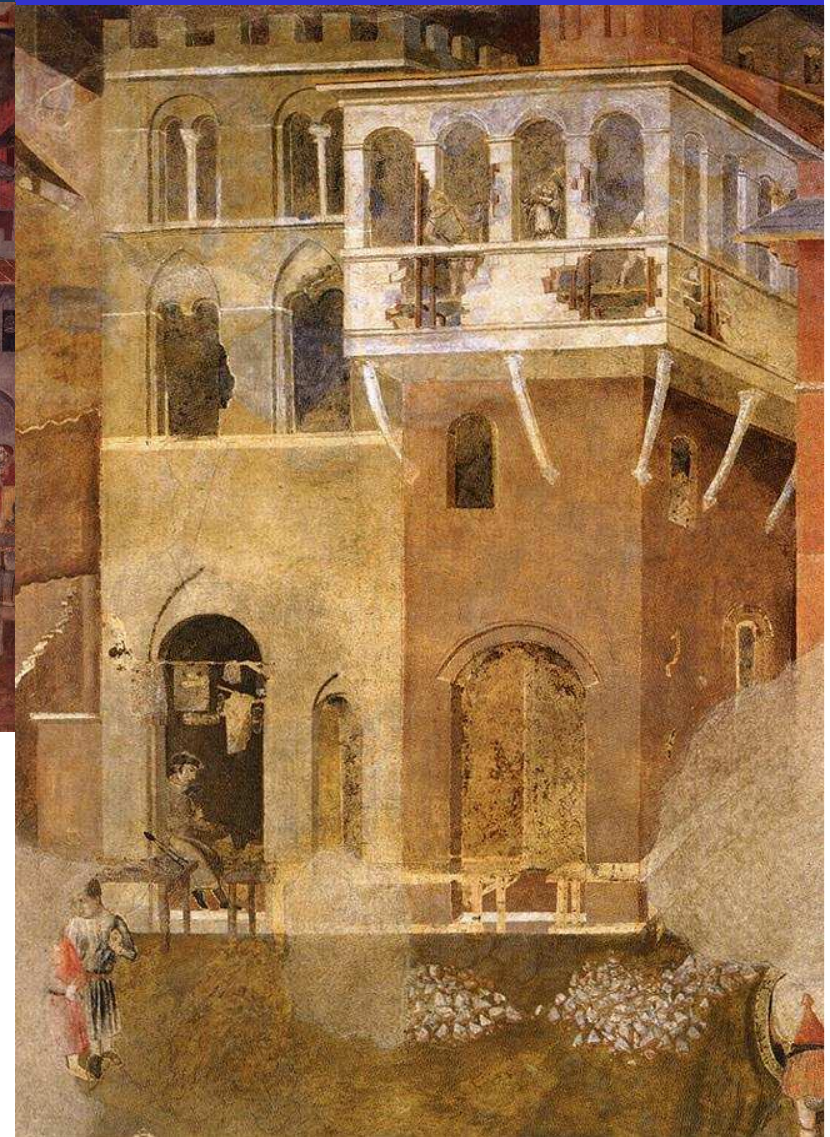




*Effetti del Buon Governo in città, 1337-1340, Sala della Pace, Palazzo Pubblico, Siena*


# Riforma della legge di contabilità pubblica e politica di bilancio



Ambrogio Lorenzetti, *Effetti del Cattivo Governo*, dettaglio

# Outline della presentazione

1. Premessa
2. Spesa pubblica come strumento della politica di bilancio  
*Monacelli (2009), Spesa pubblica e politica di bilancio, WP della SIEP*
3. Spesa pubblica e scelte collettive  
*De Simone-Di Majo-Monacelli (2010), Bilancio pubblico e scelte collettive, Riunione Intermedia della SIEP sulla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*
4. Il processo di bilancio: dove/come si coniugano le due funzioni della spesa (tendenze internazionali)
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia: un'interpretazione
6. La riforma attuata con la Legge 196
7. Conclusioni

- Perché un macroeconomista si occupa dei conti pubblici?
  - ✓ capire come la finanza pubblica influisce/può influire sul sistema economico
  - ✓ capire come la fissazione di obiettivi macro della politica di bilancio può tradursi in azioni idonee a perseguirli
- Su cosa incidono le scelte di bilancio?
  - ✓ dimensione macroeconomica che attiene alla stabilizzazione e alla crescita economica (utilizzo spesa e prelievo come strumenti di policy)
  - ✓ dimensione micro-settoriale che attiene alle preferenze collettive di allocazione delle risorse pubbliche (scelte di destinazione spesa e reperimento prelievo)
- Perché un economista pubblico dovrebbe occuparsi di procedure di bilancio e di contabilità pubblica?
  - ✓ il processo e le istituzioni contano (influiscono sulla rigidità degli strumenti di policy e sui risultati delle politiche)  riforme buon test per verificare questa affermazione



- A monte del processo di definizione delle politiche macro è **il ruolo del bilancio nelle democrazie**
- Il bilancio pubblico (quello dello Stato in primis) è **la traduzione finanziaria degli obiettivi perseguiti dalla collettività**
- **Si tratta di una più ampia funzione** che si concretizza in interventi che rispondono a due esigenze principali:
  - interventi che rispondono a *esigenze macro*;
  - interventi che rispondono a specifici obiettivi provenienti dalle *preferenze allocative* dei cittadini (riflettono concetto, perimetro e finalità dell'intervento pubblico presso una data collettività).
- **Sono sempre presenti nella decisione di bilancio**, ma con sfumature e rilievo variabili nel tempo (**le istituzioni di bilancio e le norme di contabilità ne codificano l'equilibrio**)
- Nel processo allocativo un ruolo rilevante va alle scelte in materia di **SPESA PUBBLICA**

## 1. Premessa

2. Spesa pubblica e politica di bilancio

3. Spesa pubblica e scelte collettive

4. Il processo di bilancio

5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia

6. La riforma attuata con la Legge 196

## Il ruolo della spesa pubblica

“La **spesa pubblica** può opportunamente crescere a condizione che la collettività sia disposta a pagarne il costo. [...] La spesa pubblica dunque non è un caprio espiatorio al quale attribuire tutti i nostri mali, ma è, viceversa, **il fuoco nel quale si concentrano gli effetti di tutti gli squilibri politici, economici e sociali** del nostro, e non soltanto del nostro, paese.”

(Sergio Steve, 1978)

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio ←
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Spesa e obiettivi della politica di bilancio

- **(C<sub>G</sub>, I<sub>G</sub>)** : decisione del policy maker in merito alle risorse che il Settore pubblico deve iniettare nel sistema economico in funzione dell'impatto desiderato sulla domanda aggregata (**livello e composizione**) e sull'offerta (**qualità della spesa**)
- **T, Tr<sub>G</sub>** : decisione in merito al prelievo da imporre in funzione dell'impatto sulla domanda aggregata (**livello**) e sull'offerta (**composizione tra grosse categorie**)

(livello e composizione per categorie di spese) **G**  $\Rightarrow$  **G = C<sub>G</sub> + I<sub>G</sub> + Tr<sub>G</sub>**

(composizione dei consumi finali) **C<sub>G</sub>**  $\Rightarrow$  produzione pubblica di **b&s non-market**  
o a produzione privata di **b&s destinabili alla vendita**

(composizione per categorie di tributi) **T**  $\Rightarrow$  **T = τ(Y<sub>fam</sub>) + τ(Y<sub>imp</sub>) + τ(C) ...**

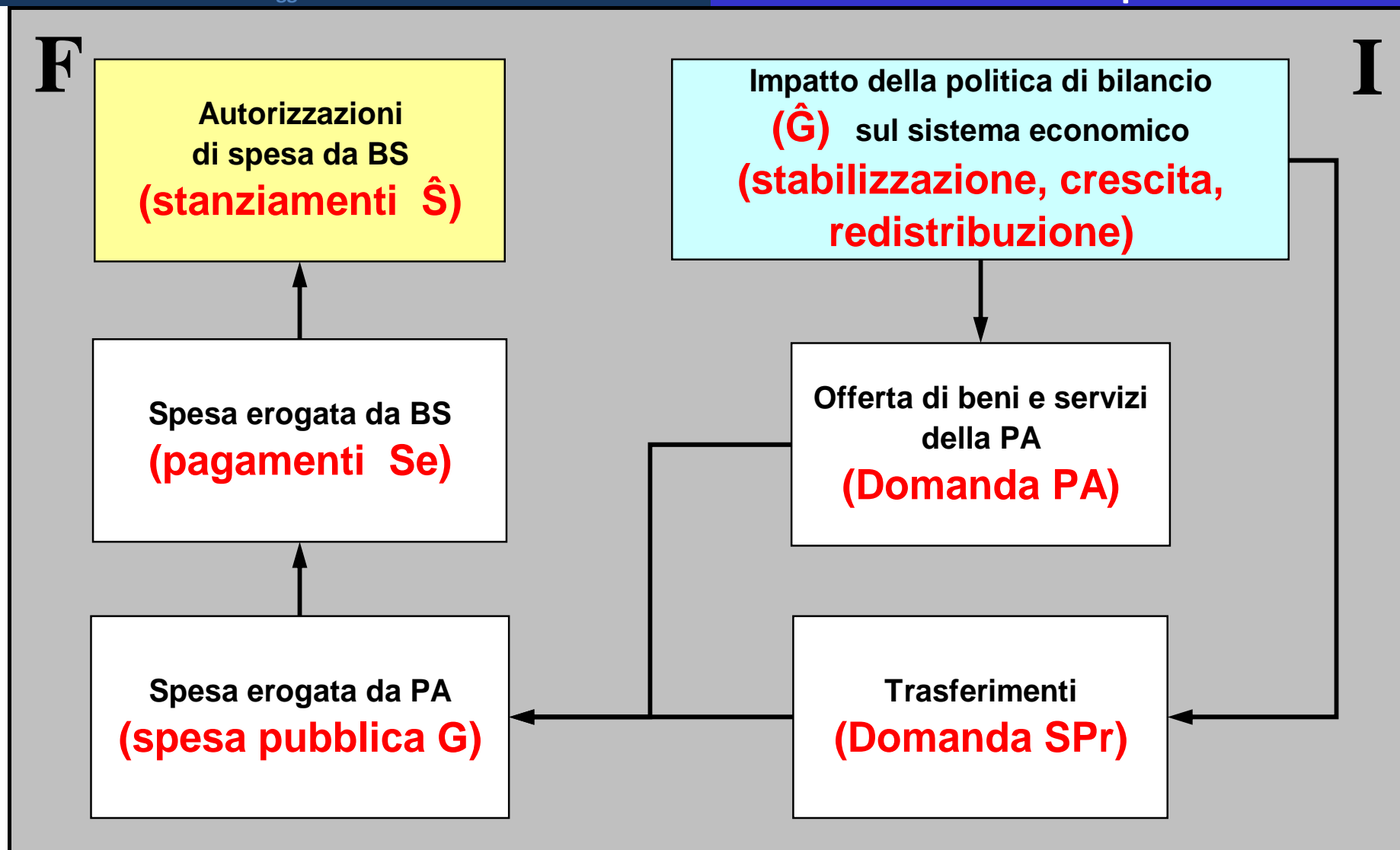
- **Stabilizzazione** (domanda, B/M periodo)
- **Crescita** (offerta, L periodo)
- **Redistribuzione** (M/L periodo)

[Collesi-Lamartina-Monacelli (2009), *Performance-budgeting, spesa pubblica e contesto istituzionale: l'esperienza italiana*, Il Workshop Internazionale sulla spesa pubblica, RGS]

- Il **processo** che porta dalla decisione iniziale alla attuazione finale della spesa (fino al suo impatto sul sistema economico) può essere illustrato concettualmente in alcuni **passaggi**
- Questi collegano **varie nozioni di spesa pubblica intercettate** in momenti diversi, con significati diversi, riferiti ad aggregati di enti diversi, contabilizzati con metodi diversi ...

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

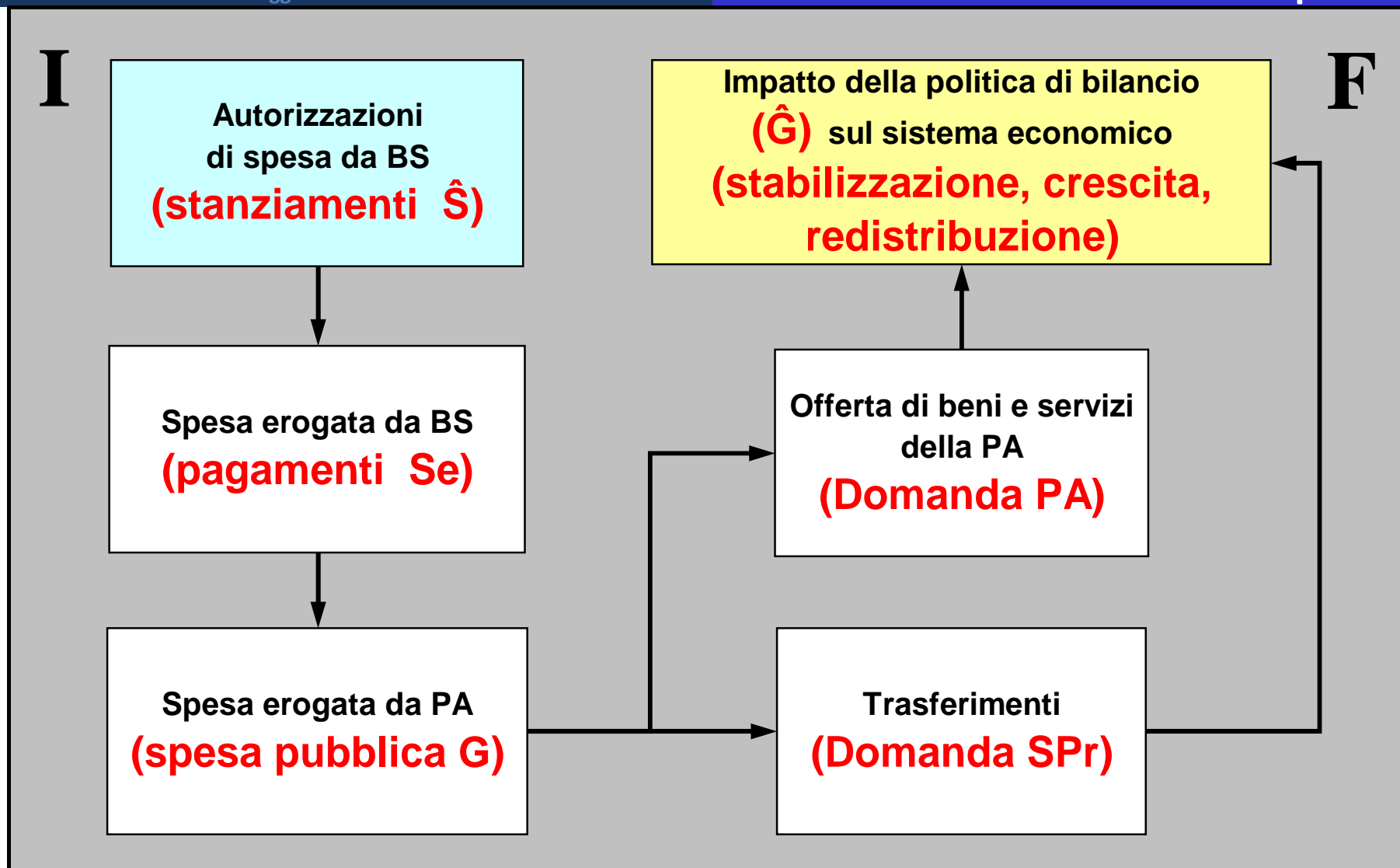
## Processo decisionale della politica di bilancio





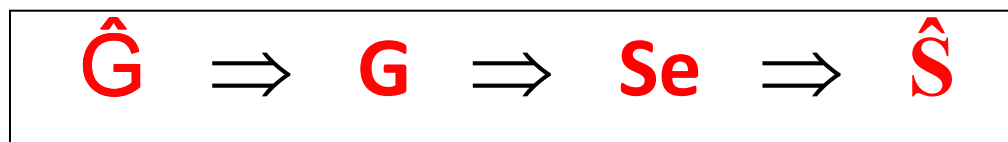
1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Processo decisionale del bilancio pubblico



- Il policy maker parte dall'obiettivo della politica di bilancio:
- prima deve decidere **come influire sull'attività economica** attraverso  $\hat{G}$  (eventualmente sotto un vincolo posto in termini di  $G$ , solitamente in rapporto al PIL);
- quindi deve stabilire **come stanziare nel BS** le corrispondenti risorse  $\hat{S}$

⇒ inversione strumenti-obiettivi a là Tinbergen



*“Il progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati [...] nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento” Legge 468/1978*

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

Uno schema di riferimento:

$$\hat{G} \Rightarrow G \Rightarrow Se \Rightarrow \hat{S}$$

da  $\hat{G}$  a  $G$

$$G = f(\hat{G})$$

$\hat{G}$  = **offerta** di beni e servizi (e trasferimenti) obiettivo del Settore pubblico (PA)  $\Rightarrow$  la scelta che interessa al cittadino più della spesa

$G$  = **spesa** pubblica corrispondente, che rappresenta l'obiettivo della PA ai fini della politica di bilancio

$f$  = funzione che traduce l'offerta in spesa

riassume gli effetti di:

- 1) sia per la parte prodotta sia per quella acquisita presso il settore privato e distribuita a famiglie e imprese, l'effetto dei prezzi pagati dalle AA;
- 2) per la parte di consumi finali prodotta da PA, del passaggio dagli input agli output attraverso le tecniche di produzione, l'efficienza tecnica e di scala, ecc.  $\Rightarrow$  **federalismo costi standard**

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

Uno schema di riferimento:



da G a Se

$$Se = g(G)$$

**G** = spesa pubblica obiettivo per la **PA**

**Se** = corrispondenti **pagamenti** dal Bilancio dello Stato (**BS**)

**g** = funzione che traduce in **spesa erogata** dal BS la **spesa** della PA necessaria ad effettuare l'offerta  $\hat{G}$

riassume gli effetti di:

- 1) *traduzione della spesa attesa dagli enti periferici dello Stato e dagli enti decentrati in trasferimenti di risorse dallo Stato*  
 $\Rightarrow$  **costi standard (delega federalismo fiscale)**
- 2) *ipotesi sui comportamenti di spesa Amministrazioni decentrate*
- 3) *stima dei raccordi tra diverse modalità di contabilizzazione*  $\Rightarrow$   
**armonizzazione dei bilanci (riforma L 196/2009)**

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

Uno schema di riferimento:

$$\hat{G} \Rightarrow G \Rightarrow Se \Rightarrow \hat{S}$$

da  $Se$  a  $\hat{S}$

- $\hat{S} = h(S_e)$

$S_e$  = pagamenti erogati da BS

$\hat{S}$  = stanziamenti da BS

$h$  = funzione che traduce in **stanziamenti** di Bilancio la spesa che è necessario erogare da BS per conseguire l'obiettivo di spesa della PA

riassume gli effetti di:

1) *processo decisionale (fattori politico-istituzionali);*

2) *processo gestionale (fattori giuridico-contabili)*

⇒ **una riforma più profonda del processo di allocazione**



- $\hat{S}$  = stanziamenti da BS

Rappresenta l'aggregato su cui effettivamente i governanti agiscono sottoponendo al Parlamento le loro proposte di spesa e riuscendo ad imporle sulla base dei rapporti politici di forza tra i gruppi si interesse che rappresentano (emendamenti durante discussione LF...)  $\Rightarrow$  decisione a margine (manovra) e su livello (Legge di Bilancio)

- Importanza di **analizzare sistematicamente i vari raccordi** e di **renderli trasparenti** ai governanti e ai governati
- Occorre evidenziare le cause e identificare le componenti di:
  - rigidità “giustificabili” (presidi necessari)
  - rigidità “non giustificabili” (ostacolo ad efficienza)
  - inefficienze gestionali (da distinguersi rispetto a comportamenti “elusivi” delle AA per aggirare rigidità non giustificabili)

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive ←
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## La letteratura di finanza pubblica

- La **letteratura** in materia di finanza pubblica può essere distinta in tre filoni principali (*cfr. Brosio*):
  1. **Teoria finanziaria** - natura delle scelte pubbliche e problemi dell'equilibrio della finanza pubblica (determinazione del livello e composizione di spese e entrate)
  2. **Teoria dell'incidenza** - effetti di imposte e spese sui comportamenti degli operatori economici
  3. **Teoria della politica di bilancio** - impatto della politica di bilancio sull'andamento aggregato dell'economia

- La finanza pubblica è *“l’attività finanziaria dello Stato ... che si manifesta attraverso le entrate e le spese del bilancio pubblico”* che *“è, come ogni fenomeno sociale, un processo complesso”* (Cosciani)
- Coinvolge aspetti di diversa natura:
  - **Politico-sociologici** (spiegazione delle scelte collettive e identificazione dei loro obiettivi);
  - **Giuridico-contabili** (come le scelte sono rese operative);
  - **Economici** (quali effetti economici sono associati ai vari modi alternativi di realizzazione delle scelte).

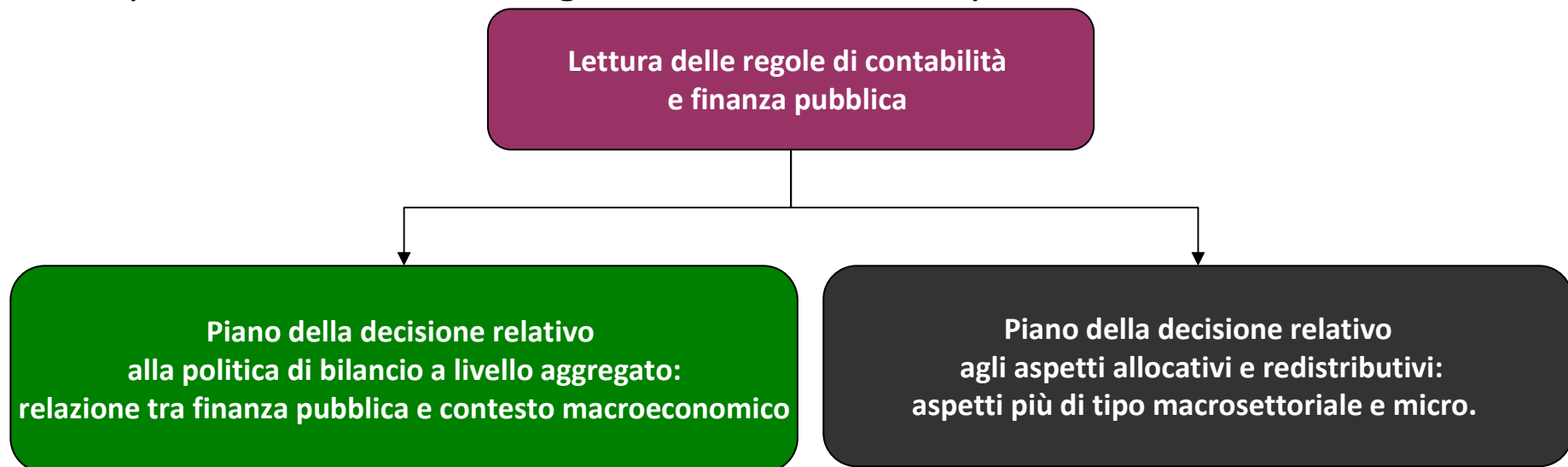


- Rigidità nella conduzione della politica di bilancio come semplici **manifestazioni dei meccanismi attraverso cui la collettività perviene alle proprie decisioni**
- **Alcune rigidità sono pertanto “giustificate/spiegate” in quanto “strumenti” per la composizione degli interessi in gioco e degli equilibri alla base delle scelte collettive**
- Una loro rimozione o modifica (attraverso riforme di procedure e regole) ha carattere politico: appartiene anch'essa al processo delle scelte collettive
- **Altre rigidità sono frutto di fattori tecnici o di carenze informative** (l'intervento per recuperare efficienza ha una connotazione diversa)

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Le regole di contabilità e finanza pubblica

- Punto di vista un po' eterodosso (De Simone, Di Majo e Monacelli, 2010): Regole di contabilità e finanza pubblica come fattore endogeno al processo di bilancio (invece che come istituzioni esogene, strumentali al conseguimento di risultati di bilancio "sani": ottica prevalente in letteratura e tipica degli organismi internazionali)
- Le riforme della contabilità **imprimono/registrano** modifiche all'assetto degli equilibri tra le diverse esigenze che muovono il processo di bilancio



- “Le ragioni per cui la spesa pubblica in Italia non è governabile sono **in parte tecniche** (però sempre con risvolti politici) e **in parte schiettamente politiche**. ...
- **Le ragioni inerenti ai processi politici di decisione** sono fondamentalmente:
  - **La prevalenza della spinta dei gruppi che chiedono gli aumenti delle spese sulla contropinta dei gruppi interessati al contenimento delle entrate tributarie.** Gli interessi concentrati riescono a trovare una rappresentanza efficace, a differenza degli interessi diffusi, quali quelli che sono lesi dagli aumenti delle imposte. Questa situazione fu denunciata con forza da De Viti de Marco, in un arco di tempo che va dal 1890 al 1922, e si trova documentata al presente per molti paesi. Rispetto ai tempi nei quali scriveva il De Viti le cose sono peggiorate perché l'espansione della spesa pubblica ha creato **un'ampia intersezione tra i beneficiari della spesa ed i contribuenti**, in modo che questi difficilmente si mobilitano contro l'aumento delle imposte, perché in larga parte sono insieme beneficiari della spesa;
  - Nel caso dell'Italia, la difficoltà di tenere a freno gli interessi settoriali è **accentuata dalla debolezza delle coalizioni di governo e dallo scarso controllo che i governi hanno sulle proprie maggioranze**”

S. Steve, Esposizione alla Conferenza stampa per la presentazione della Relazione della commissione per la verifica dell'efficienza e della produttività della spesa pubblica 27 luglio 1988.

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Il difficile equilibrio tra esigenze di controllo macro e esigenze allocative

“... negli ultimi decenni ... si è accentuato nell'ambito del lavoro parlamentare il peso delle pressioni settoriali e quindi si è accentuato il meccanismo della ricerca di contropartite tra i diversi gruppi che operano nel parlamento. È quindi diventato comune il metodo di **ottenere la maggioranza per una spesa che interessa un determinato gruppo, dando come contropartita il voto per la spesa che interessa un altro.**

Questo gioco di *do ut des* è certamente una ragione di fondo dell'incontrollata espansione della spesa pubblica e dell'inflazione. ... attraverso questo metodo ... **si trova facilmente la maggioranza parlamentare per la decisione su una singola spesa, ma l'insieme del parlamento e, più in generale, l'insieme della collettività non si riconosce assolutamente nel volume complessivo della spesa pubblica.** Ognuno ha lottato per avere una certa spesa e quella spesa gli interessa, ma trova l'insieme delle spese estraneo alla sua valutazione e ai propri interessi, e quindi cerca di evitare la copertura non inflazionistica.

“Questo è estremamente importante anche **quando si parla di politica di controllo e di contenimento della spesa pubblica** perché qui le cose si rovesciano, **tutti sono d'accordo che la spesa pubblica in complesso è troppo grande**, su questo c'è un consenso molto facile, mentre **nessuno è d'accordo sulla prima spesa pubblica che bisogna tagliare**”

S. Steve, *Per una politica della spesa pubblica in Italia*, conclusioni convegno SIEP Pavia, ott.1977

- Su scala internazionale, la necessità di tenere sotto controllo le spese pubbliche si è tradotta in prescrizioni per gli assetti istituzionali (Blöndal, 2003)
  1. quadro di bilancio a medio termine;
  2. impegni economici di tipo conservativo;
  3. tecniche di bilancio di tipo *top-down*;
  4. un controllo esteso degli inputs a livello centrale;
  5. attenzione ai risultati;
  6. trasparenza di bilancio;
  7. procedure moderne di gestione finanziaria.
- “buone pratiche” internazionali (Ljungman, 2009)
  1. buon collegamento tra bilancio e “fiscal rule” (macro-obiettivi)
  2. preparazione “top-down”
  3. approvazione “top-down”
  4. esecuzione “disciplinata” (poche modifiche)

- **Processo di formazione del bilancio “top-down”**: contrasto a deficit-bias da *common pool* (più probabile in sede di Parlamento che di Governo), richiede separazione tra decisione su obiettivi (vincolo compatibilità macro) e su esecuzione (allocazione)
  1. previsioni macro (entrate e tendenze spese)
  2. obiettivi (saldo, debito)
  3. pressione fiscale e tetto spesa aggregata
  4. ripartizione risorse per grandi aggregati (stati di previsione del bilancio - ministeri)
  5. assegnazioni di bilancio dettagliate
- *“Particolarmente preoccupante è il cattivo risultato riguardo alla centralizzazione del processo e all'adozione di tecniche top-down. Sono, come si è visto, le due soluzioni principali alla frammentazione del processo di bilancio che determina una tendenza a livelli eccessivi di spesa e disavanzo. È interessante notare come il nostro processo di bilancio risulti relativamente accentrato nella fase dell'esecuzione e molto frammentato in quella della formazione. In realtà, l'accentramento nella fase dell'esecuzione va a confliggere proprio con caratteristiche come l'adozione di procedure top-down che richiedono flessibilità nella fase dell'esecuzione.”* (Visco e Pisauo, 2008)

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Una duplice interpretazione della trasparenza

*Spending bias* da “**common pool**” (Weingast, Sheplse e Johnsen, 1981) e problemi di **asimmetria informativa**



Il concetto di trasparenza è legato al problema di agenzia tra elettori ed eletti e rientra tra gli **strumenti di incentivo volti a minimizzare le asimmetrie informative** (intese soprattutto come **costi di transazione della politica**): la funzionalità della trasparenza deriva proprio dall'operare, insieme ad altre regole procedurali del processo di bilancio, come **commitment device in grado di vincolare il comportamento ex post dei burocrati/politici** (Von Hagen e Harden, 1995).



Approccio “macro”: controllo gerarchico e comportamento fiscale responsabile

Illusione fiscale (Puviani, 1903): necessità di promuovere una maggiore **partecipazione** politica (consenso) attraverso una più estesa informazione.



Le definizioni di trasparenza di bilancio possiedono tre elementi essenziali: “(1) la **diffusione dei dati sul bilancio** (il rilascio sistematico e periodico di tutte le informazioni rilevanti); (2) un **ruolo effettivo in capo all'assemblea legislativa** (sottoporre a scrutinio i documenti di bilancio, discutere ed influenzare le politiche di bilancio, controllare l'operato del governo); ed (3) un **ruolo effettivo per la società civile** attraverso i mass media e le organizzazioni non governative” (Bastida et.al., 2009, p. 404).



Approccio “micro”: valutare il grado di rappresentatività della pluralità degli interessi in gioco in sistemi istituzionali democratici

- La trasparenza attiene soprattutto alla fase di scelta degli obiettivi
- **La trasparenza è parte degli accordi istituzionali, espressa come regole fiscalmente vincolanti:** *“one key conclusion is that institutional arrangements ranging from legally binding fiscal rules to enhanced transparency and procedural provisions can play a role in helping contain the widely observed penchant of policymakers for excessive deficits”* (Debrun e Kumar, 2007, p. 479). *“Increased transparency is associated with better governance standards and better economic and social outcomes”* (Carlitz et al, 2009)
- **Regole di bilancio e discrezionalità politica:** problema della “frammentazione” (Leachman et.al): rafforzamento della burocrazia di bilancio ed adozione di un approccio *top-down* al bilancio: processi decisionali centralizzati o gerarchici con ruolo centrale in capo al ministro delle finanze e limitata funzionalità del Parlamento (Santiso, 2005; Alesina e Perotti, 1999)



1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Trasparenza e controllo: verifiche empiriche

Table 2  
Multiple regression of transparency and debt

	Gross debt	Gross debt	Gross debt
Transparency Index	-4.255** (1.574)	-3.09** (1.159)	-2.338** (0.915)
Political Polarization	2.845 (2.686)	5.20 (2.908)	5.750** (2.016)
Average right-wing government	15.994*** (5.081)	15.50** (6.902)	23.913*** (5.669)
Gross debt (1990)	0.659*** (0.073)	0.49*** (.091)	0.402*** (0.086)
Average real growth	-12.805*** (2.108)	-10.17*** (1.867)	-9.827*** (1.828)
Political competition		-56.97* (26.090)	-68.164*** (21.443)
Average MoF strength			-13.648*** (3.997)
<i>N</i>	18	18	18
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.88	0.92	0.94

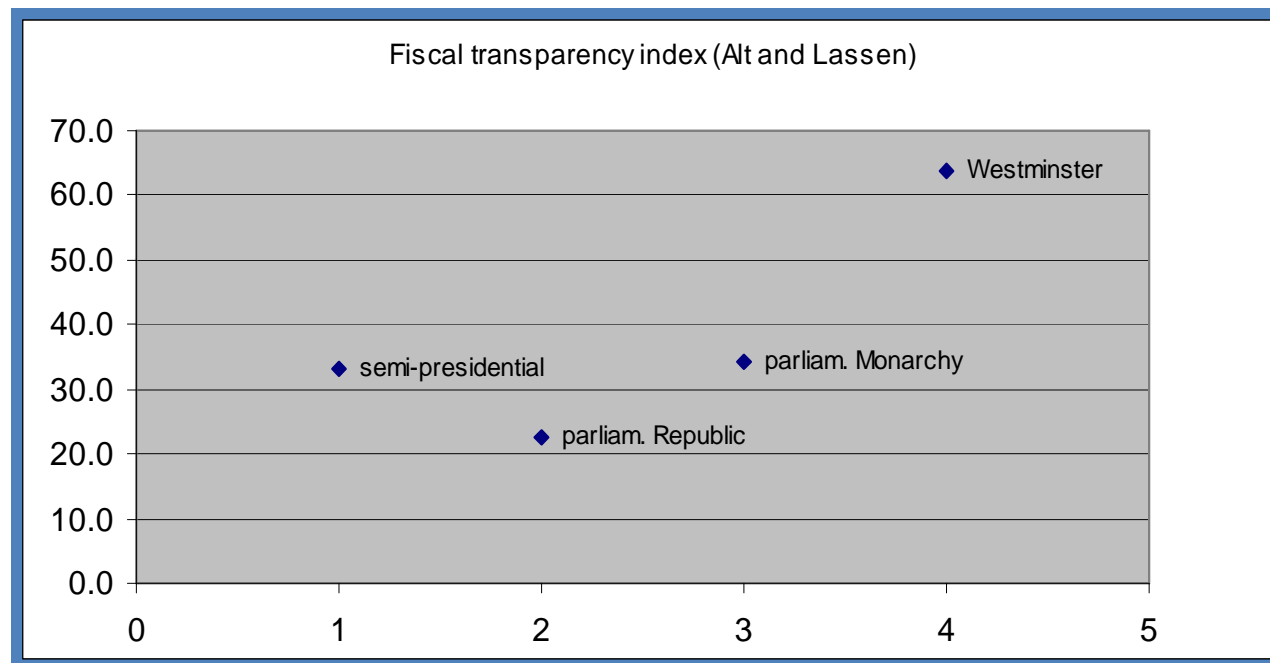
Robust standard errors are in parentheses. Variables that are significant at the 90% level are denoted by \*, at the 95% level by \*\*, and at the 99% level by \*\*\*. A constant term was included in all regressions, but is not reported.

Source: Alt e Lassen, 2006

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196


## Trasparenza e controllo: forme di governo

### Fiscal transparency (Alt e Lassen, 2006) e tipo di governo (Wehner, 2005)



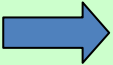
Fonte: De Simone (2009)

- Attenendo al piano della decisione allocativa-redistributiva, la trasparenza concerne il **processo di attuazione delle decisioni di bilancio**
- La trasparenza è da intendersi come informazione completa sulle **finalità ed i contenuti dell'azione pubblica**: problema di preferenze degli elettori in un contesto di riconosciute regole democratiche
- **Importanza del processo** (e non solo del **risultato**): gestione più decentrata del potere e di tipo *bottom-up* (ruolo importante del Parlamento per democrazia di bilancio)
- Valutare il **grado di rappresentatività della pluralità degli interessi in gioco in sistemi democratici** → Parlamento come unica istituzione in grado di rilevare e correggere le illusioni finanziarie
- **Importanza della burocrazia**, responsabile della attuazione delle politiche e della gestione delle corrispondenti risorse finanziarie ma anche con peso “variabile” sullo stesso processo di decisione allocative

1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia 
6. La riforma attuata con la Legge 196

## Quali tendenze in sintesi

- Progressiva prevalenza di meccanismi che favoriscono il conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio sul piano macro
- Spostamento equilibri tra attori del processo del bilancio verso esecutivo e sedi “esterne” al Parlamento
- Crescente complessità degli indicatori utilizzati per la decisione di finanza pubblica
- Crescente esigenza di “trasparenza”

Anticipo conclusione  L. 196 prosegue e accentua queste tendenze

In sintesi, la 468 risponde alle esigenze di:

- ancorare la decisione allocativa al un vincolo macro
- chiarire al Parlamento le componenti della decisione di bilancio relative al quadro tendenziale e alla manovra
- programmazione
- monitoraggio
- una rappresentazione più complessa del bilancio (che misuri anche l'impatto sull'economia derivante dal finanziamento)

## In sintesi la 362/1988:

- Rafforza l'ancoraggio della decisione allocativa al vincolo macro
- Articola il quadro in molteplici obiettivi specifici (più indicatori e raccordi con grandezze deliberate con bilancio)
- Incardina la programmazione oltre che nel bilancio pluriennale in un documento ufficiale sottoposto a risoluzione parlamentare (DPEF)
- Chiarisce e circoscrive l'ambito della manovra
- Fissa le regole per la copertura e le sottopone a procedura di valutazione


### In sintesi l'entrata nella UME:

- sovrappone una “regola esterna” sovranazionale alle “regole interne” difficilmente coordinabili: l'una opera sul saldo complessivo, ex post e con una sanzione; le altre operano al margine, ex ante e sostanzialmente senza sanzione
- impone una “regola esterna” frutto di Patto tra esecutivi (non coinvolge direttamente né il Parlamento né gli enti decentrati)
- richiede una garanzia politica del Governo sul nesso tra Programma di stabilità, DPEF e obiettivi per il bilancio statale
- crea un distacco significativo tra indicatori della programmazione macro e indicatori votati nel processo di bilancio, ponendo problemi di trasparenza della decisione di bilancio e di monitoraggio

### In sintesi dopo l'entrata nella UME:

- Spinte centrifughe della decisione allocativa dal Parlamento in alto verso esecutivo e fuori verso sedi di coordinamento delle istituzioni decentrate (rappresentatività del Parlamento?)
- Modifica dell'equilibrio all'interno dell'esecutivo: vincolo su risorse disponibili più stringente ma maggiore flessibilità nella gestione
- Rafforzamento del controllo dell'esecutivo sulla gestione della burocrazia amministrativa
- Rango costituzionale del potere della finanza decentrata (soluzioni informali?)
- Parlamento sempre più concentrato su decisioni al margine



1. Premessa
2. Spesa pubblica e politica di bilancio
3. Spesa pubblica e scelte collettive
4. Il processo di bilancio
5. L'evoluzione del processo di bilancio in Italia
6. La riforma attuata con la Legge 196 

## La 196: una sistematizzazione, alcune innovazioni (1)

### La 196 **recepisce le innovazioni di questi ultimi anni**

- riclassificazione del bilancio
- programmazione effettivamente triennale
- distinzione tra manovra correttiva e interventi per sviluppo
- flessibilità alle amministrazioni

### **Tiene conto del contesto europeo**

- Programma di stabilità inserito tra i documenti della programmazione
- *“presentato”* a Parlamento e a Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (Legge 42/2009) con *“indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali”*

## Tiene conto del contesto decentrato

- Coinvolge AL nella fase iniziale della programmazione inviando entro il 15 luglio alla Conferenza le linee guida per la ripartizione degli obiettivi per un “**parere**” preventivo (coordinamento con la Legge 42: “*tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di Convergenza*” che però ha tempistica diversa?)
- Articola il quadro tendenziale e programmatico che fa da cornice alla decisione di bilancio **enucleando tutti gli aggregati per sottosectori** del conto della PA di CN (AC, AL, EP)

# Amplia le variabili del quadro di compatibilità macro

## Tendenziali:

- quadro macro con esplicitazione di parametri per previsione finanza pubblica;
- conto economico a legislazione vigente, netto e lordo una tantum, (con specifica assunzione dell'ipotesi di "prestazioni invariate" per la spesa discrezionale) per PA e sottosettori;
- saldo di cassa PA
- debito PA e sottosettori
- "Indicazione di massima" della pressione fiscale e della valutazione delle "politiche invariate"
- saldo netto da finanziare del BS;
- saldo di cassa del SS.

**Nota metodologica: criteri di formulazione delle previsioni tendenziali**

## Obiettivi:

- indebitamento netto, saldo di cassa (primari e totali, lordi e netti una tantum), debito in rapporto al PIL per PA e sottosettori;
- saldo netto da finanziare del BS in livello (coerente ?);
- saldo di cassa del SS in livello;
- obiettivo di massima di pressione fiscale in livello;
- contenuti di Patto di convergenza e di patto di stabilità interno "in coerenza" coi precedenti;
- manovra per sottosettori

### Sposta ulteriormente equilibrio di poteri nella decisione di finanza pubblica a favore del Governo:

- Innalza il **livello dell'unità di voto** parlamentare al programma;
- Aumenta la **flessibilità dell'allocazione** delle amministrazioni in fase di formazione e gestione (alterando in parte le decisioni);
- Rivede il processo della programmazione alterando la tempistica e **comprimendo la sessione di bilancio**;
- Istituzionalizza una **clausola di salvaguardia** per la compensazione degli effetti dei provvedimenti che eccedano la copertura stanziata, che opera in via preventiva e in maniera automatica ed è attivabile dall'esecutivo

**In cambio di maggiore informazione** (condivisione dati: diverso da trasparenza?)  
**e di una razionalizzazione della classificazione del bilancio (PGM-CDR)**

### Precisa equilibrio all'interno dell'esecutivo tra ministero "guardiano" e ministeri "promotori" di spesa:

- Più autonomia allocativa e gestionale delle amministrazioni;
- Più informazione su risultati (rischio poca chiarezza: per efficienza o efficacia? A governo o parlamento?);
- Monitoraggio conti PA (Banca Dati Unica, consolidamento conti, armonizzazione criteri e schemi contabili, SIOPE);
- Più interazione in fase di programmazione;
- Nuclei di valutazione e analisi della spesa su modello UK (rapporto 5 a 5);
- SPENDING REVIEW chiusa in questo contesto?

- La trasparenza sarà essenziale nel **groviglio di raccordi** tra tutte le **variabili oggetto della valutazione di finanza pubblica**:

*a cascata*

- da obiettivo/tendenziali Programma stabilità a obiettivi/tendenziali DFP (per sottosettori);
- da obiettivi/tendenziali DFP a obiettivi/tendenziali BS (se per sottosettori oltre a SNF occorrerebbe esplicitare i trasferimenti a enti decentrati);
- da obiettivi di tutto a corrispondenti consuntivi di tutto
- da criteri di cassa a criteri SEC95

- La trasparenza dei dati è evocata esplicitamente con riferimento al **controllo parlamentare** e si configura come diritto di accesso (per le sole Camere) alle basi dati delle amministrazioni. Ma forse, a questo punto, rileverà di più la trasparenza delle metodologie?
- Il riferimento ai dati (banca dati unitaria) si ritrova sotto la sezione “monitoraggio”, ma si parla di **“acquisizione” da parte dell’esecutivo** (e di scambio al suo interno tra amministrazioni in relazione alle esigenze del federalismo);
- I **destinatari non sono i cittadini o l’opinione pubblica** (i dati raccolti con questo canale non entrano a far parte del patrimonio comune della CN o della contabilità pubblica). Manca ruolo per le autorità statistiche istituzionalmente preposte a questa funzione.

- Trasparenza ed opacità (Salmon e Wolfelsperger, 2007):  
**possedere gli strumenti necessari per “consumare”  
l’informazione**
- Trasparenza nel grado di accesso al processo decisionale vs  
**livello effettivo di condivisione delle decisioni**
- **Tempistica** - i tempi di scelta collassano: urgenza delle  
politiche macroeconomiche vs effettivo dibattito di  
orientamento sul bilancio
- Trasparenza da intendere anche nell’articolazione degli  
obiettivi tra livelli di governo: **attribuzione di responsabilità tra  
enti centrali ed enti decentrati** (collegamento con L. 42/2009)




## 7. Conclusioni ←

In sintesi:

- Prevalenza delle sollecitazioni provenienti dal contesto macro
- In un contesto di risorse decrescenti il quadro di compatibilità del consenso è essenziale
- Le istituzioni democratiche per costruirlo non sono più quelle tradizionali (lo sono luoghi “esterni” al Parlamento: su base territoriale o gruppi di interessi non più concentrati in partiti)
- Si sta affermando un sistema di gestione del consenso basato su soluzioni istituzionali ancora non consolidate in un sistema di democrazia rappresentativa
- Su tutto prevale il vincolo esterno che non può per definizione considerare le preferenze allocative delle diverse collettività

## 7. Conclusioni

- In questo contesto il richiamo alla trasparenza è quanto mai opportuno (trasparenza come bene pubblico), ma non deve essere fuorviante.
- La trasparenza:
  - Deve riguardare le decisioni, gli elementi su cui esse sono prese (dati e metodologie) e i risultati che ne derivano; ma anche le modalità con cui sono attuate, le responsabilità dei singoli attori all'interno dell'esecutivo  sia i risultati, sia i processi
  - Deve essere diretta a un più ampio insieme di soggetti che al solo Parlamento o sedi di rappresentanze locali, per evitare rischi di eventuali deficit democratici
  - Deve essere consentire una verifica esterna (conti pubblici come “esperimento scientifico replicabile”), soggetto a regole (SEC, Sistan)