

***I vincoli comunitari alla copertura
finanziaria: divieto di disavanzi e
patto di stabilità e crescita***

7 MAGGIO 2010

Paola Bonacci



Indice degli argomenti

- **IL COORDINAMENTO DELLE FINANZE PUBBLICHE E LA DISCIPLINA EUROPEA DI BILANCIO**
- **IL PATTO DI STABILITA' E CRESCITA**
- **IL SISTEMA EUROPEO DEI CONTI**
- **LE IMPLICAZIONI PER IL SISTEMA NAZIONALE DI FINANZA PUBBLICA**
- **ART. 81, QUARTO COMMA, COST. E VINCOLI EUROPEI**
- **I CRITERI DI QUANTIFICAZIONE DELL'IMPATTO DELLE NORME SUI SALDI DI INDEBITAMENTO E DI FABBISGNO**

Indice delle esercitazioni

Gli effetti della riclassificazione delle operazioni da finanziarie ad economiche: il caso degli apporti al capitale delle Ferrovie dello Stato S.p.a.

Gli effetti della classificazione di enti rispetto al perimetro della p.a.: i casi della Cassa depositi e prestiti e di Equitalia S.p.a.

Un caso emblematico della diversificazione dell'impatto di una norma sui diversi saldi: Infrastrutture S.p.a. e il finanziamento dell'alta velocità

La quantificazione degli effetti delle norme sui saldi di finanza pubblica:

- la determinazione del *quantum* da registrare nei diversi conti: l' utilizzo dei fondi FAS
- i tempi della registrazione : i contributi pluriennali
- il raccordo con le previsioni tendenziali : il mantenimento in bilancio dei residui

Il Trattato di Maastricht : i criteri di convergenza per l'ammissione alla UEM (art. 140)

Stabilità prezzi

Nell'anno precedente l'ammissione, il tasso di inflazione del Paese Aderente non può superare di oltre 1,5 punti percentuali la media dei tassi dei 3 paesi con più bassa inflazione

Stabilità tassi

Nell'anno precedente l'ammissione, il tasso di interesse a lungo termine, in media, non può superare di oltre 2 punti percentuali la media degli analoghi tassi rilevati nei 3 Paesi con più basso tasso di inflazione

Stabilità cambi

Nei due anni precedenti l'ammissione, non devono essere effettuate svalutazioni ed il tasso di cambio deve mantenersi all'interno delle normali bande di oscillazioni dello SME senza tensioni particolari

Stabilità Fin. Pubblica

Al momento dell'ammissione, il Paese non doveva mostrare un disavanzo eccessivo, secondo la definizione dell'art. 126 (ex 104) e di un apposito Protocollo annesso al Trattato

Flessibilità *versus* disciplina fiscale

Regole fiscali intese come vincoli permanenti alle politiche di bilancio, espressi in termini di valori numerici per specifici indicatori di finanza pubblica

Vantaggi:

- ❖ Sono di facile comprensione e favoriscono trasparenza ed *accountability*
- ❖ Offrono un quadro chiaro e prevedibile di politica economica accrescendo la fiducia degli operatori
- ❖ Migliorano la credibilità delle politiche di bilancio e, ove rapportate a parametri numerici, sono di immediata percezione per gli operatori economici e finanziari (la solidità delle finanze pubbliche accentua il ruolo di stabilizzazione delle politiche di bilancio)
- ❖ Scoraggiano logiche di breve periodo, di mero consenso elettorale e di *moral hazard*
- ❖ In un'unione monetaria, in cui manchi una centralizzazione della politica economica, sono essenziali per evitare esternalità negative (*spill over*)

Flessibilità *versus* disciplina fiscale

❖ Possibili svantaggi:

- Le regole limitano la flessibilità necessaria per l'individuazione delle scelte ottimali in relazione ai diversi contesti
- Richiedono un attento monitoraggio per evitare manipolazioni e comportamenti elusivi
- Con particolare riferimento alle unioni monetarie, comportano un'ulteriore erosione della sovranità economica nazionale e limitano l'efficacia dell'azione dei governi nazionali di stabilizzazione anticiclica e di contrasto a *shock economici*

Coordinamento e vincoli per le politiche di bilancio

**Art. 121,
par. 1 e 2**

Procedure di coordinamento delle politiche economiche

Art. 126

Procedure sui disavanzi eccessivi

**Art. 121,
par. 3 e 4**

Procedure di sorveglianza multilaterale

Vincoli alle politiche di bilancio : parametri di riferimento

Disavanzo pubblico
—
PIL



3%

Debito pubblico
—
PIL



60%

La disciplina europea di bilancio

Un apposito protocollo annesso al Trattato ha precisato la nozione di disavanzo eccessivo, individuata dall'art. 126 (ex art. 104) del Trattato, disponendo che:

- ❖ per disavanzo debba intendersi l'**indebitamento netto**
- ❖ per pubblico debba intendersi il disavanzo riferito alla **pubblica amministrazione**
- ❖ per entrambe le definizioni si debba far riferimento a quelle indicate nel **Sistema europeo dei conti** economici integrati (SEC 95)
- ❖ anche per quanto attiene al **debito**, l'ambito istituzionale di riferimento sia il settore delle amministrazioni pubbliche, come definito in base al **SEC95**

L'indebitamento netto è un dato di flusso

INDEBITAMENTO NETTO

Definizione
SEC 95

Il saldo tra entrate e uscite nel conto economico della p.a. : il saldo, riferito al complesso delle operazioni economiche dell'operatore pubblico, indica le risorse che è necessario acquisire per finanziare le attività del settore

Settore di
riferimento

Settore delle
Amministrazioni
pubbliche

Il debito pubblico è un dato di stock

DEBITO PUBBLICO

Definizione
SEC 95

Debito consolidato lordo: valore nominale di tutte le passività in essere in un determinato momento, consolidato all'interno e tra i sotto-settori della p.a. Il debito è al lordo delle attività finanziarie del settore

Settore di
riferimento

**Settore delle
Amministrazioni
pubbliche**

Patto di stabilità e crescita

PRINCIPI

Introduzione dell'Obiettivo Medio Termine (MTO): impegno al raggiungimento, nel medio periodo, di un saldo prossimo al pareggio (*close to balance*) o *positivo*

STRUMENTI

Presentazione programmi di stabilità

Patto di stabilità e crescita

Valori di riferimento: ribaditi i valori limite del 3% per il disavanzo pubblico in rapporto al PIL; limite del 60% per il rapporto debito pubblico e PIL.

Finalità: migliorare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche nazionali (art. 99 Trattato) ; chiarire la procedure l'applicazione della PDE; rafforzare la sorveglianza multilaterale e il braccio preventivo per evitare la formazione di disavanzi eccessivi

Obiettivo di medio termine: saldo in pareggio o prossimo al pareggio

Eccezioni (art. 104, par. 2, del Trattato) : superamento **eccezionale** , **temporaneo**, di **limitata entità** (rapporto **prossimo** ai valori di riferimento)

Altre condizioni da valutare: differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per **investimenti** e “tutti gli altri **fattori significativi**” (compresa la posizione economica e di bilancio)

La **procedura di sorveglianza multilaterale** è integrata da un meccanismo di allarme preventivo (**early warning**) (art. 99 TUE e Reg. (CE) 1466/97)

Termini per la correzione del disavanzo eccessivo: un anno dalla constatazione; due anni dal momento in cui il disavanzo si è verificato

Principio del *close to balance*

Motivazioni sottostanti la scelta del criterio :

- ❖ Virtuosità del pareggio di bilancio (abbandono criterio *golden rule*)
- ❖ Criterio uniforme e di semplice comprensione
- ❖ In caso di crisi economica, consente di disporre di margini, al di sotto della soglia del 3%, entro i quali possono dispiegarsi gli effetti degli stabilizzatori automatici e di eventuali interventi discrezionali di sostegno all'economia
- ❖ Mira ad evitare politiche pro-cicliche
- ❖ Consente di stabilizzare il rapporto debito/PIL anche in presenza di una crescita contenuta assicurando rapidi progressi verso la sostenibilità delle finanze pubbliche

Adempimenti degli Stati nell'ambito delle procedure PSC e PDE

1° aprile

Gli Stati membri notificano:

- ✓ i valori dell'indebitamento e del debito pubblico previsti per l'anno in corso
- ✓ i valori dell'indebitamento e del debito pubblico accertati per i quattro anni precedenti

1° ottobre

Gli stati membri notificano:

- ✓ una previsione aggiornata sull'indebitamento e del debito per l'anno in corso
- ✓ I valori dell'indebitamento e del debito pubblico riferiti ai quattro anni precedenti

1° dicembre
(o altra data)

Gli Stati membri presentano un Aggiornamento del Programma di stabilità, che indica l'obiettivo di bilancio di medio termine, il relativo percorso di avvicinamento nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL

Trasparenza, qualità dei dati ed *accountability*

Nella prima esperienza applicativa del PSC sono emersi problemi, riguardanti, tra l'altro, la qualità e la trasparenza delle statistiche di finanza pubblica:

- ❖ ricorso ad operazioni volte ad externalizzare dal conto economico importanti voci di spesa
- ❖ operazioni innovative e misure di carattere temporaneo (*one-off*)
- ❖ mancanza di raccordi chiari tra i diversi indicatori di finanza pubblica utilizzati nei vari Paesi
- ❖ problema coerenza ed affidabilità dei dati statistici

La crisi del PSC

- ❖ Rallentamento dei trend di crescita nell'euro-zona
- ❖ Deterioramento delle condizioni delle finanze pubbliche e difficoltà a perseguire l'OMT nei tempi convenuti (slittamento del termine per conseguimento OMT e adozione, in seno all'ECOFIN di contemperamenti per renderne più flessibile l'applicazione)
- ❖ Condizioni differenziate delle finanze pubbliche nazionali
- ❖ Problema della qualità delle statistiche di bilancio per l'efficienza della sorveglianza multilaterale
- ❖ Problematiche attinenti alla *governance* e al meccanismo della *peer pressure* (Le procedure di deficit eccessivo nei confronti della Francia e della Germania; Il ricorso della Commissione e la sentenza della Corte di Giustizia C-27/04)

Obiettivi della riforma PSC del 2005 (Comunicazione della Commissione – settembre 2004)

- ❖ Maggiori margini di flessibilità nella valutazione del percorso di avvicinamento all'OMT (ciclo economico, politica di investimenti, strategia di Lisbona, riforme di lungo periodo)
- ❖ Diversificazione dell'OMT in funzione della posizione economica e di bilancio
- ❖ Rafforzamento del braccio preventivo del Patto e maggiore attenzione al debito e alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche
- ❖ Miglioramento della governance (definizione competenze delle diverse istituzioni e impegno a migliorare meccanismi di *peer pressure* e *peer support* quale parte integrante della strategia di sorveglianza europea)
- ❖ Miglioramento della trasparenza dei dati e dell'*accountability*

Riforma del Patto di stabilità e crescita (1)

Fonti: Nuova risoluzione del Consiglio e modifiche ai Regg. Consiglio nn. 1466/97 e 1467/97 (Regg. N. 1055/05 e 1056/05).

Valori di riferimento: Viene ribadita la centralità, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, delle soglie del 3% e del 60%, rispettivamente, per il disavanzo e per il debito pubblico, in rapporto al PIL.

Finalità: rafforzare la governance economica, chiarendo e migliorando nel contempo l'applicazione del Patto di stabilità, che dovrà risultare equa, coerente, comprensibile; accentuare la garanzia di sostenibilità delle finanze pubbliche europee e aumentare il contributo delle politiche di bilancio alla crescita economica e alla realizzazione della strategia di Lisbona. Nel contempo, rafforzare la parte preventiva del patto, incoraggiando l'attivo consolidamento delle finanze pubbliche in periodi di congiuntura favorevole al fine di evitare il ricorso, in periodi di recessione economica, a politiche procicliche.

Riforma del Patto di stabilità e crescita (2)

Obiettivo di medio termine: obiettivi **differenziati** per singoli Stati membri, sulla base del rapporto debito/PIL e della crescita potenziale. In termini strutturali, gli obiettivi di medio termine dovrebbero essere compresi tra:

- il -1% del PIL per i Paesi a basso indebitamento ed elevato potenziale di crescita;
- il pareggio o l'attivo per i Paesi ad alto indebitamento e basso potenziale di crescita.

Percorso di avvicinamento all'obiettivo di breve termine: riduzione del saldo corretto per il ciclo, al netto delle misure temporanee ed *una tantum*, pari ad almeno lo 0,5% del PIL annuo. Nei periodi favorevoli del ciclo economico dovrebbero essere conseguiti risultati anche migliori.

Più dettagliata disciplina derogatoria : tasso di crescita negativo ; spesa per investimenti ; altri fattori significativi

INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (1)

L' indebitamento netto strutturale (o *saldo di bilancio corretto per il ciclo e depurato degli effetti delle misure una tantum*):

- ❖ si calcola depurando il saldo effettivo dalla componente ciclica e dagli effetti delle misure c.d. *una tantum*
- ❖ esprime, in sintesi, la condizione delle finanze pubbliche in relazione alle potenzialità di crescita delle economie
- ❖ consente di distinguere le variazioni automatiche di entrata e spesa (effetti derivanti dagli stabilizzatori automatici) rispetto alla componente discrezionale di politica fiscale, e di valutare il carattere espansivo o restrittivo di questa
- ❖ **Aspetti critici:** risente delle metodologie di calcolo del PIL potenziale. Tali metodologie:
 - ◆ possono divergere in ambito internazionale;
 - ◆ non sono sempre in grado di cogliere i punti di inversione del ciclo e gli effetti dei cambiamenti strutturali

INDEBITAMENTO NETTO STRUTTURALE (2)

Output gap (OG) = Differenza tra prodotto potenziale e prodotto effettivo (indicatore utilizzato per individuare le diverse fasi del ciclo economico)

Componente ciclica = Componente del saldo che misura le variazioni indotte dalle fluttuazioni dell'economia

Una Tantum = Misure di entrata e di spesa con effetti non permanenti

SB strutturale = SB nominale – componente ciclica – UT

Crisi economica e Patto di stabilità e crescita

❖ La crisi pone in luce:

- da un lato, la mancanza di una dimensione critica di intervento a carico del bilancio europeo, dall'altro, la difficoltà di rinvenire un coordinamento delle politiche nazionali, nell'azione di contrasto agli *shock economici simmetrici*;
- la difficoltà di quasi tutti gli Stati di porre in essere interventi di sostegno all'economia, senza contravvenire alla disciplina vincolistica europea;
- la necessità di accelerare il percorso di consolidamento delle finanze pubbliche e di accrescere trasparenza e *accountability*

Procedure EDP in corso

Country	Date of the Commission report (Art.104.3/126.3)	Council Decision on existence of excessive deficit (Art.104.6/126.6)	Current deadline for correction
Austria	7 October 2009	2 December 2009	2013
Belgium	7 October 2009	2 December 2009	2012
Czech Republic	7 October 2009	2 December 2009	2013
Germany	7 October 2009	2 December 2009	2013
Italy	7 October 2009	2 December 2009	2012
The Netherlands	7 October 2009	2 December 2009	2013
Portugal	7 October 2009	2 December 2009	2013
Slovenia	7 October 2009	2 December 2009	2013
Slovakia	7 October 2009	2 December 2009	2013
Poland	13 May 2009	7 July 2009	2012
Romania	13 May 2009	7 July 2009	2012
Lithuania	13 May 2009	7 July 2009	2012
Malta	13 May 2009	7 July 2009	2011
France	18 February 2009	27 April 2009	2013
Latvia	18 February 2009	7 July 2009	2012
Ireland	18 February 2009	27 April 2009	2014
Greece	18 February 2009	27 April 2009	2010
Spain	18 February 2009	27 April 2009	2013
UK	11 June 2008	8 July 2008	f.y. 2014/15
Hungary	12 May 2004	5 July 2004	2011

Qualità, affidabilità e tempestività dei dati

IL SEC 95

- ❖ Rappresenta l'applicazione, a livello europeo, del *System of national accounts* (SNA) delle Nazioni Unite
- ❖ Costituisce un insieme di regole e convenzioni per la rappresentazione dell'attività economica dei Paesi dell'Unione europea
- ❖ Rappresenta la base informativa per decisioni fondamentali assunte dagli organi di governo dell'Unione europea, in particolare, nel quadro delle procedure di sorveglianza europea e per la riduzione dei disavanzi eccessivi

Il sistema europeo dei conti SEC 95

Il Sistema europeo dei conti (SEC95) è stato reso obbligatorio in ambito europeo dal Regolamento UE n 2223 del 1996 . Esso mira a:

- ❖ fornire una rappresentazione sistematica ed esaustiva dell'attività e dei risultati dei sistemi economici europei e dei diversi settori e sottosettori operanti al loro interno (ivi compreso il settore delle pubbliche amministrazioni)
- ❖ assicurare l'affidabilità e la comparabilità tra i dati di bilancio dei diversi Paesi
- ❖ misurare il contributo del settore della p.a. ai risultati economici complessivi e, quindi, la sua incidenza sull'economia

Principali caratteristiche del SEC 95

Il Sistema :

- ❖ registra sia **flussi** (operazioni ed effetti che si verificano in un determinato periodo di tempo e riflettono la creazione, trasformazione ed estinzione di valori economici) che **stock** (la consistenza di attività e passività registrate in un determinato momento)
- ❖ individua il **settore delle Amministrazioni pubbliche** come uno dei cinque settori in cui sono raggruppate le unità istituzionali nel sistema di contabilità nazionale
- ❖ individua il momento di registrazione contabile delle operazioni secondo un criterio di **contabilità economica** (principio *accrual*): pertanto, l'iscrizione è effettuata allorché un valore è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti ed obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti
- ❖ l'applicazione del criterio di contabilità economica impone una particolare attenzione: alla **natura dell'operazione** (finanziaria/economica); all'**appartenenza** o meno - secondo i criteri SEC 95 - dei soggetti coinvolti al **settore della p.a.**; al **momento** e al **quantum** della registrazione contabile



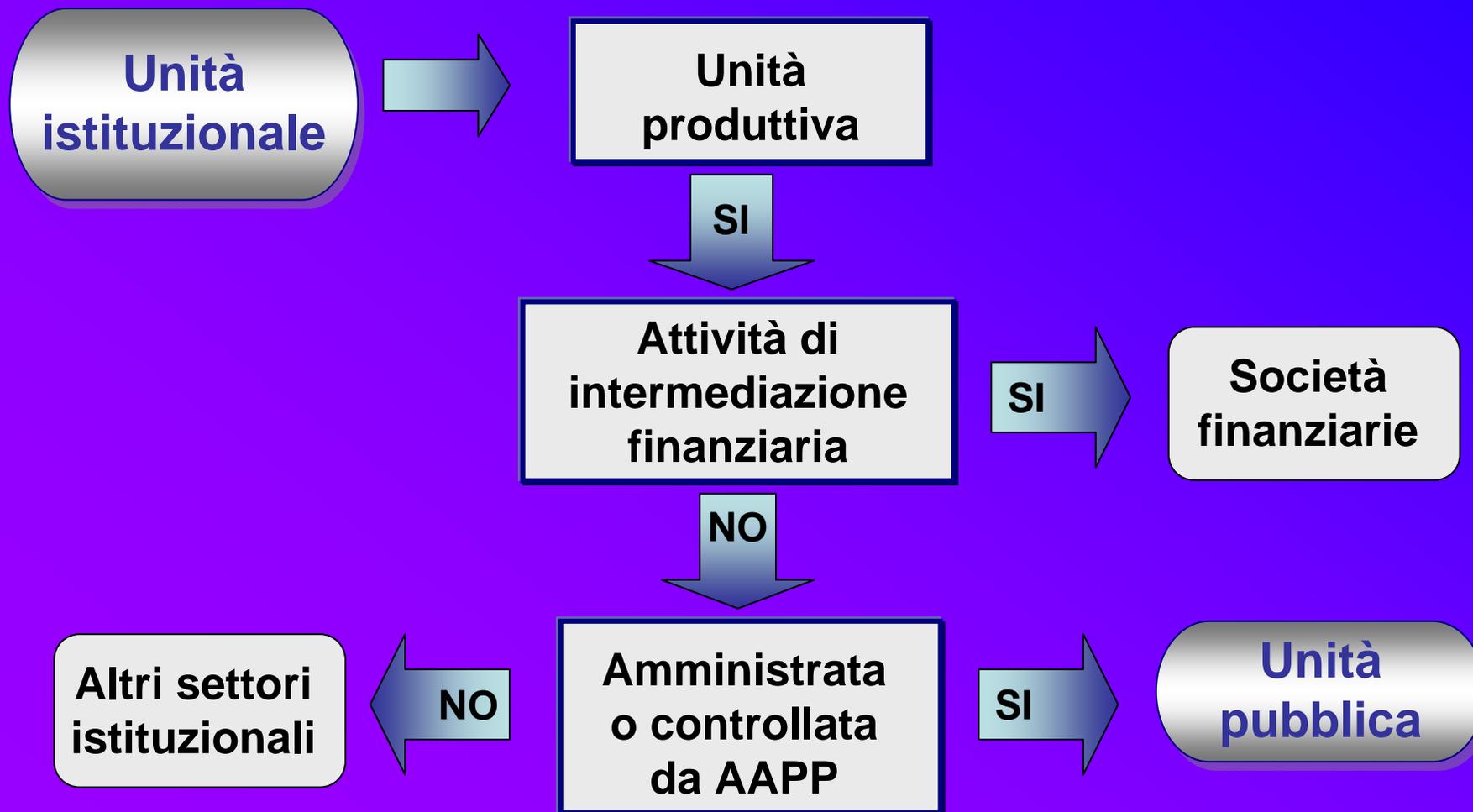
La costruzione del conto economico: definizione del settore delle amministrazioni pubbliche (S. 13)

Il settore delle pubbliche amministrazioni comprende tutte le unità istituzionali:

- ❖ che agiscono da produttori di beni e servizi non destinati alla vendita
- ❖ e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese
- ❖ che sono finanziate in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori o da trasferimenti da altre amministrazioni pubbliche

La costruzione del conto economico: il settore delle AA. PP. (S13)

Classificazione delle unità istituzionali nel settore delle AAPP



La costruzione del conto economico: il settore delle AA. PP. (S13)

Classificazione delle unità istituzionali nel settore delle PPAA



La costruzione del conto economico: il criterio *accrual*

Il sistema SEC 95 si ispira al criterio della competenza economica (*accrual*)

- ❖ In base a tale criterio una registrazione contabile è effettuata allorquando si realizza l'**operazione economica sottostante** ossia l'attività o la decisione che genera l'acquisizione (entrata) o l'impiego (uscita) di risorse, prescindendo dal momento in cui si realizza la regolazione monetaria dell'operazione (incasso o pagamento)

- ❖ Sul piano applicativo ciò implica :
 - una particolare attenzione alla corretta imputazione – *dal punto di vista temporale* - degli effetti delle operazioni

 - la necessità di definire iscrizioni che riflettano effettivamente il **valore economico** risultante dalle operazioni sottostanti (criterio sostanziale)



La costruzione del conto economico: il criterio *accrual*

- ❖ **Possibili vantaggi dell'adozione di un sistema contabile ispirato al criterio della competenza economica (*accrual*):** evita manipolazioni derivanti ad es. da rinvii di spese; accresce la disciplina nell'esecuzione del bilancio; offre una visione più completa delle passività implicite e della sostenibilità delle finanze pubbliche; responsabilizza maggiormente i diversi enti ed il management; ecc.
- ❖ **Possibili svantaggi :** per il tecnicismo insito nella sua applicazione, il criterio *accrual* rende meno comprensibili ai *policy makers* la struttura e le varie poste di bilancio; accentua il peso delle tecnostrutture nella definizione di un atto che ha natura essenzialmente politica; non fornisce immediata contezza dei flussi e della situazione finanziaria nei singoli esercizi, ecc.

La costruzione del conto economico: il criterio *accrual*

Le modalità di registrazione secondo il criterio della **contabilità economica** divergono quindi da quelle tipiche della contabilità pubblica che si basano:

- ❖ sul criterio della **competenza giuridica**, in base al quale l'iscrizione è effettuata nel momento in cui si determina il diritto all'acquisizione (accertamento) ovvero l'obbligo di erogazione (impegno) delle somme
- ❖ il criterio della **cassa**, che fa riferimento al momento dell'incasso effettivo o del pagamento delle somme

La costruzione del conto economico: il criterio *accrual*

Si determina pertanto un'*asimmetria* tra

dato di contabilità
pubblica

desumibile dai bilanci dei singoli enti e determinato in base ai *criteri* della **competenza giuridica** e della **cassa**

dato di competenza
economica

definito, per le esigenze connesse al rispetto dei vincoli europei, secondo il **criterio *accrual***

Un esempio: la spesa per consumi intermedi

La costruzione del conto economico: il criterio *accrual*

- ❖ Il dato di contabilità economica è sempre costruito (*ex post*) **a partire dal dato di contabilità degli enti pubblici**: la base della stima elaborata ai fini del conto economico deve essere quindi identificabile e riconducibile al dato di contabilità pubblica
- ❖ La determinazione del dato di contabilità economica implica la traduzione dei dati di contabilità pubblica (espressi in termini di competenza giuridica e di cassa) nel linguaggio tipico della **contabilità economica**
- ❖ Tale conversione è effettuata sulla base di regole e criteri, anche convenzionali, che determinino un'**approssimazione** il più possibile soddisfacente al criterio della contabilità economica

Ai fini degli adempimenti imposti da PDE e PSC per la verifica del rispetto dei vincoli europei assume rilievo il *conto economico riferito al settore delle amministrazioni pubbliche* costruito secondo il sec 95

Conto economico consolidato delle AAPP

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche. Anni 2003 - 2006 (dati in milioni di euro)

VOCI ECONOMICHE	2003 (a)	2004 (b)	2005 (b)	2006 (c)
USCITE				
Spesa per consumi finali	262.942	276.234	290.636	299.512
<i>di cui: redditi da lavoro dipendente</i>	144.749	149.861	156.608	162.999
<i>consumi intermedi</i>	70.809	75.036	78.805	78.172
<i>prest. sociali in natura acquistate sul mercato</i>	34.824	37.949	40.080	41.428
Prestazioni sociali in denaro	224.485	234.701	242.444	252.993
Imposte dirette pagate dalla PA	1.175	1.049	983	1.092
Altre uscite correnti	33.712	35.063	34.762	35.428
Uscite correnti al netto interessi	522.314	547.047	568.825	589.025
Interessi passivi	68.350	65.694	64.213	67.552
Totale uscite correnti	590.664	612.741	633.038	656.577
Investimenti fissi lordi	32.778	33.142	33.285	33.850
Contributi agli investimenti	23.397	19.825	22.108	22.067
Altre uscite in c/capitale	1.634	1.482	2.636	33.064
Totale uscite in c/capitale	57.809	54.449	58.029	88.981
Totale uscite complessive	648.473	667.190	691.067	745.558
ENTRATE				
Imposte dirette	178.745	185.331	190.132	213.664
Imposte indirette	186.770	195.401	202.471	218.250
Contributi sociali effettivi	164.965	172.393	179.968	188.444
Contributi sociali figurativi	3.811	3.572	3.466	3.594
Altre entrate correnti	45.278	50.247	49.658	51.630
Totale entrate correnti	579.569	606.944	625.695	675.582
Imposte in c/capitale	17.932	8.374	1.864	222
Altre entrate in c/capitale	4.358	3.806	3.985	4.250
Totale entrate in c/capitale	22.290	12.180	5.849	4.472
Totale entrate complessive	601.859	619.124	631.544	680.054
SALDI				
Saldo corrente	-11.095	-5.797	-7.343	19.005
Indebitamento netto	-46.614	-48.066	-59.523	-65.504
Saldo primario	21.736	17.628	4.690	2.048

Qualità, affidabilità e tempestività dei dati

I dati da trasmettere alle autorità europee nel quadro della procedura sui deficit eccessivi e delle procedure di sorveglianza multilaterale, sono elaborati :

- ❖ in conformità al sistema europeo dei conti come definito dal **regolamento UE n. 2223/96 (SEC95)**;
- ❖ sulla base del ***Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico***, predisposto per una uniforme applicazione del sistema contabile nel quadro della procedura sui deficit eccessivi (PDE);
- ❖ in base a **specifici regolamenti europei**, che stabiliscono regole e principi che possono in parte anche discostarsi dal Sec95 (si veda il regolamento n. 3605/93, come emendato dal reg. CE n.351 del 25/2/2002 e reg. CE n.2103 del 12/12/2005);
- ❖ in conformità a **Decisioni Eurostat**

Revisioni delle stime di indebitamento netto conseguenti alle decisioni di Eurostat (23 maggio 2005)
(mln di euro) (segno - = peggioramento)

	2000	2001	2002	2003	2004
Concessionari di imposta				-2.691	-1.149
SCIP2					-182
Trasferimenti a imprese	-1.116	-1.995	-1.135	-843	-882
Trasferimenti per crediti di imposta	-140	-783	-672	-429	-562
Tot. revisioni	-1.256	-2.778	-1.807	-3.963	-2.775
<i>Tot. revisioni (%Pil)</i>	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2

(*) Fonte : Comunicato ISTAT 24.5.2005

Le implicazioni per il sistema nazionale di finanza pubblica

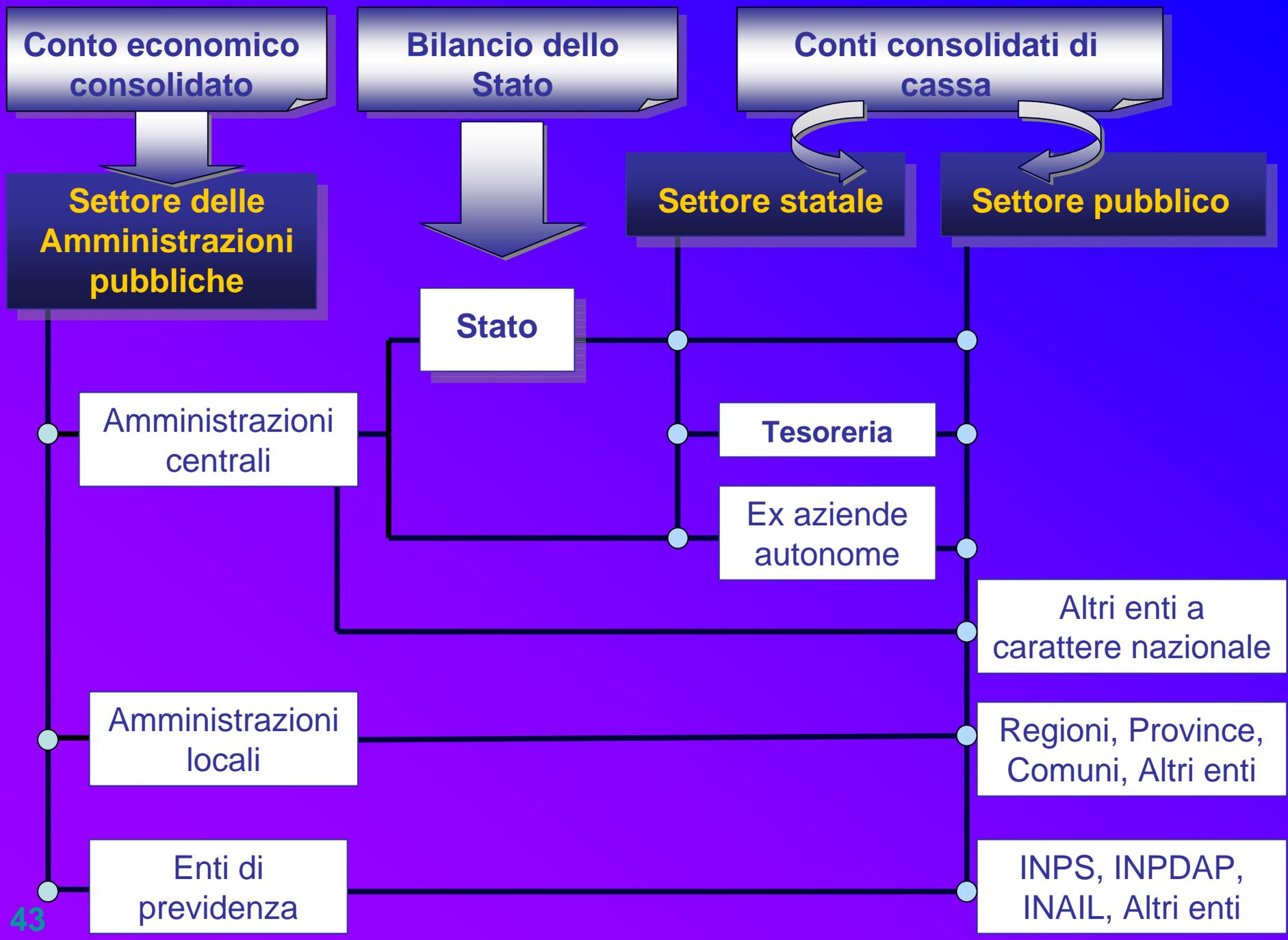
- ❖ **I Governi nazionali sono responsabili** verso le istituzioni europee del conseguimento di obiettivi di bilancio riferiti all'**intero settore delle pubbliche amministrazioni** (art. 3 Protocollo sui disavanzi eccessivi: “Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal Trattato in questo settore”)
- ❖ I dati che attestano il rispetto dei vincoli europei **non sono disponibili all'atto dell'approvazione del bilancio** né nel corso della gestione finanziaria ma sono definiti *ex post* (anche se sono elaborate previsioni relative all'andamento di queste variabili)
- ❖ I dati rilevanti per il rispetto dei vincoli europei sono predisposti utilizzando **regole e convenzioni contabili** (conformi al sistema SEC 95) **diverse** da quelle che presiedono alla redazione dei bilanci dei diversi enti pubblici

UNO SGUARDO DI INSIEME

**Pluralità di ambiti
istituzionali di riferimento,
sistemi contabili e saldi di
finanza pubblica**

Finanza pubblica: ambiti di riferimento

- ❖ Stato
- ❖ Settore statale
- ❖ Settore pubblico
- ❖ Settore delle
amministrazioni pubbliche



I conti e i saldi di finanza pubblica



Conto economico delle AAPP

Il conto economico delle amministrazioni pubbliche costituisce :

- ❖ **lo schema contabile per la verifica in sede UE del rispetto dei parametri di sostenibilità finanziaria (PDE e PSC)**
- ❖ **il principale quadro di riferimento per l'impostazione delle linee di programmazione economico-finanziaria**

Risulta quindi evidente l'importanza di disporre, oltre che di una definizione del conto in termini di consuntivo, di modelli idonei a definire le principali grandezze del conto anche in termini previsionali

Documenti presentati alle Camere, recanti previsioni riferite al conto economico

RUEF



Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica: reca previsioni riferite all'andamento dell'economia, alla situazione di cassa alla fine dell'anno precedente e le previsioni per il triennio successivo

DEF



Decisione di finanza pubblica: reca gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo

Nota di
aggiornamento
della DEF



Nota di aggiornamento della DEF: può essere presentata qualora si intenda modificare gli obiettivi ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi, che rendano necessari interventi correttivi.

Programma di
stabilità



Aggiornamento del Programma di stabilità da presentare alla UE: reca un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica e l'indicazione delle linee per la relativa implementazione a livello di politiche nazionali

Criteri di costruzione del quadro previsionale (tendenziale)

Il quadro tendenziale di finanza pubblica reca le previsioni sull'andamento dei saldi di finanza pubblica (e delle voci di entrata e di spesa che concorrono a determinarli)

Le previsioni sono influenzate dalle proiezioni relative all'andamento delle variabili macroeconomiche e incorporano inoltre gli effetti della c.d. "legislazione vigente"

Per stimare l'impatto della legislazione vigente si fa ricorso ai medesimi criteri che presiedono all'elaborazione, a consuntivo, del conto economico e dei dati utilizzati nell'ambito della procedura europea sui disavanzi eccessivi.

Si tratta di criteri che, anche attraverso convenzioni di tipo contabile, mirano ad un'approssimazione, il più possibile soddisfacente, alle regole del SEC 95

Un primo problema riguarda l'individuazione del momento di registrazione (periodo di riferimento). Un altro problema attiene all'importo da registrare (*quantum*).

Ai predetti fini, sono utilizzati i dati di contabilità pubblica (cassa o competenza) ritenuti più prossimi a quelli di contabilità europea, adottando gli opportuni adattamenti: le stime devono in ogni caso fondarsi su basi chiaramente identificabili e riconducibili, in modo trasparente, alla contabilità pubblica

Criteri di costruzione del quadro previsionale (tendenziale)

Alcuni esempi:

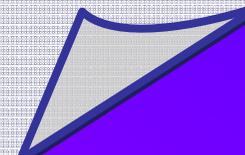
per le **entrate fiscali** si utilizza in linea di principio il dato di competenza giuridica (accertamenti) per le riscossioni effettuate in via ordinaria. Per le iscrizioni a ruolo, il criterio utilizzato è quello della cassa (riscossione effettiva)

per le **entrate contributive** si tiene conto degli importi accertati e dei possibili slittamenti temporali (ratei e risconti), detraendo gli importi che si prevede di non riscuotere (variazioni fondo svalutazione crediti contributivi)

le spese per **consumi intermedi** sono contabilizzate sulla base del volume e del momento di sottoscrizione degli impegni; per taluni beni e servizi (es: forniture militari) si fa, più specificamente, riferimento al volume e ai tempi delle consegne

la **spesa per interessi** è contabilizzata nel periodo e nella misura in cui matura, durante l'intera vita del titolo finanziario (quota maturata in ciascun esercizio)

per le **spese in conto capitale** si utilizza in genere il criterio della cassa, tenendo conto degli stati di avanzamento nell'esecuzione dei contratti pubblici



Quadro tendenziale e quadro programmatico

TAVOLA 3: QUADRO TENDENZIALE E PROGRAMMATICO DI FINANZA PUBBLICA (in percentuale del PIL)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indebitamento netto tendenziale:									
- DPEF (giugno 2007)	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,5	-2,2	-1,9	-1,4	-1,3
- Aggiornamento (settembre 2007)	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-1,9	-1,8	-1,6	-1,2	-1,0
D.L. 2007 e L.F. 2008:									
- Indebitamento netto post manovra	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,4	-2,2	-1,9	-1,5	-1,2
- Pressione fiscale*	41,4	40,6	40,6	42,3	43,0	43,0	42,8	42,6	42,5
- Spesa corrente primaria*	39,1	39,3	40,0	39,9	39,8	40,0	39,3	38,8	38,6
- Avanzo primario	1,6	1,3	0,3	0,1	2,5	2,6	3,0	3,4	3,6
Indebitamento netto programmatico:									
- DPEF (giugno 2007)					-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
- Aggiornamento (settembre 2007)					-2,4	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
- Manovre da realizzare dal 2009							-0,4	-0,4	-0,4
- Debito pubblico	104,3	103,8	106,2	106,8	105,0	103,5	101,5	98,5	95,1

*) Stime provvisorie.

Manovra di finanza pubblica: obiettivi programmatici

Risoluzione DPEF 2008-2011

La Camera,

(...)

impegna il Governo:

A. Relativamente agli obiettivi di carattere finanziario:

1) a stabilire il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, in un valore non superiore, per il 2008, a 24 miliardi di euro e, per gli anni successivi, a 21,5 miliardi di euro per il 2009 e a 18 miliardi di euro per il 2010;

2) a mantenere il fabbisogno di cassa del settore statale entro il limite del 2,1 per cento per il 2008, dello 0,7 per cento per il 2009, in pareggio nel 2010 ed in avanzo per lo 0,7 per cento per il 2011;

3) a conseguire l'obiettivo di un ***indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche*** che, comprensivo degli effetti del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, e dell'assestamento di bilancio per il 2007, risulti pari al 2,2 per cento del PIL nel 2008, all'1,5 per cento nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010, e si trasformi in accreditamento netto, pari allo 0,1 per cento, nel 2011;

(...)

Manovra di finanza pubblica: obiettivi programmatici

D.L. 25 giugno 2008, n.112 (legge n. 133/2008)

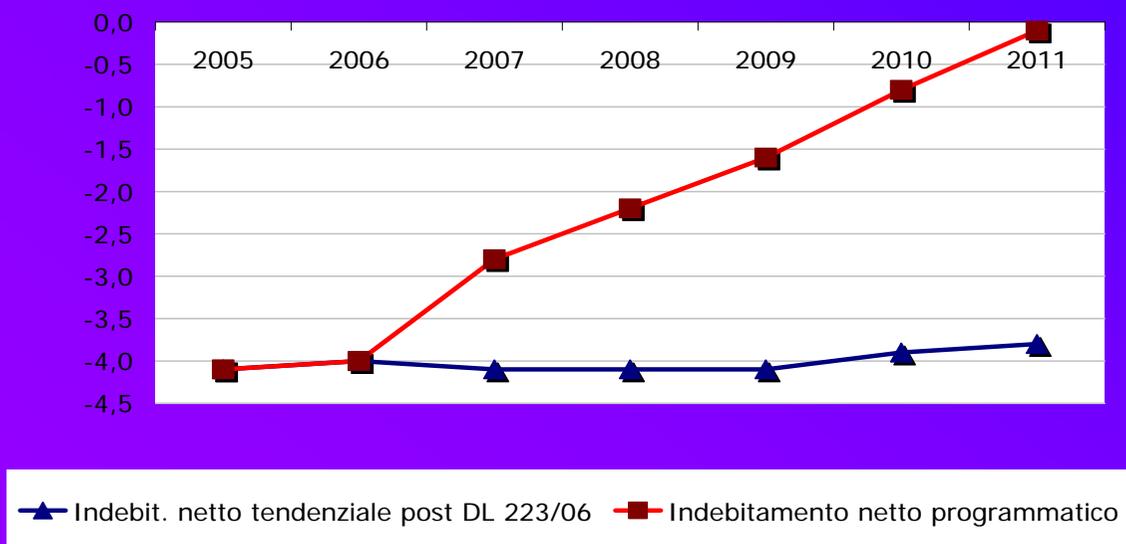
Art. 1. Finalità e ambito di intervento

1. Le disposizioni del presente decreto comprendono le misure necessarie e urgenti per attuare, a decorrere dalla seconda metà dell'esercizio finanziario in corso, un intervento organico diretto a conseguire, unitamente agli altri provvedimenti indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il 2009:

a) un **obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche** che risulti pari al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, conseguentemente, al 2 per cento nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,1 per cento nel 2011 nonché a mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,9 per cento nel 2008, al 102,7 per cento nel 2009, al 100,4 per cento nel 2010 ed al 97,2 per cento nel 2011;
(...)

Manovra di finanza pubblica

La *manovra correttiva (netta)* indica il complesso delle misure necessarie per il conseguimento dell'obiettivo di saldo fissato nei documenti programmatici. L'entità di tale manovra misura quindi lo scostamento tra valore tendenziale e valore programmatico dell'indebitamento netto della p.a.



Contributo delle singole misure alla manovra: quantificazione degli effetti sui saldi

LEGGE FINANZIARIA 2008 - ARTICOLATO E TABELLE: EFFETTI SUI SALDI DI FINANZA PUBBLICA											
(importi in milioni di euro)											
Articolato											
Art.	Co.	B) INTERVENTI IN MATERIA DI SPESA	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
			2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
		MINORI SPESE CORRENTI	2.013,2	2.426,7	2.536,5	1.607,4	1.936,0	2.493,6	1.757,4	2.036,0	2.493,6
		CAPO I - II - III RAZIONALIZZAZIONE PA	639,3	883,8	1.085,8	1.107,6	1.436,2	1.931,8	1.257,6	1.536,2	1.931,8
		Pubblico impiego	93,0	133,0	133,0	102,5	126,1	185,5	102,5	126,1	185,5
8	1	Indennità membri Parlamento	0,0	0,0	0,0	2,0	4,0	6,0	2,0	4,0	6,0
34		Volontari capitanerie di porto	0,0	0,0	0,0	3,0	4,0	5,0	3,0	4,0	5,0
50	1	Misure razionalizzazione scuola	20,0	60,0	60,0	10,3	30,9	30,9	10,3	30,9	30,9
93	5	Incarichi e contratti flessibili	0,0	0,0	0,0	51,5	51,5	51,5	51,5	51,5	51,5
93	7	Assunzioni personale- limite turn over (limite 60%)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	56,4	0,0	0,0	56,4
92	5-8	Lavoro straordinario (Stato, Forze armate e corpi di polizia)	73,0	73,0	73,0	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7	35,7
		Spese delle Amministrazioni pubbliche	507,0	712,0	914,0	965,8	1.271,3	1.707,5	1.115,8	1.371,3	1.707,5
9		Commissari straordinari Governo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
74	9	Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi interni)	500,0	700,0	900,0	350,0	600,0	900,0	500,0	700,0	900,0
74-75-76		Posta elettronica certificata e VOIP	7,0	12,0	14,0	25,0	140,0	286,0	25,0	140,0	286,0
77	8	Spese giustizia militare	0,0	0,0	0,0	0,8	1,3	1,5	0,8	1,3	1,5
79	1	Riassegnazione entrate - fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
79	4	Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0

Un esempio: il Patto di stabilità interno

- ❖ Le sentenze della Corte costituzionale (*cfr.*, tra le altre, sentenze nn. 36 del 2004 e 417 del 2005) hanno individuato il fondamento costituzionale di tale disciplina nell'attribuzione allo Stato di una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica
- ❖ Il miglioramento della *governance* economica all'interno della UEM richiede che le norme di bilancio nazionali debbano porsi in rapporto di complementarietà rispetto ai vincoli e agli impegni vigenti in ambito europeo
- ❖ per effetto del PSC: i sistemi nazionali di *governance* devono integrare il quadro comunitario (“Rafforzare la *governance* economica e chiarire l'implementazione del Patto di Stabilità e Crescita” – Comunicazione della Commissione al Consiglio – Settembre 2004)

Il patto di stabilità interno per regioni a statuto ordinario (art. 77-ter D.L. 112/2008) : il contributo alla manovra

PATTO INTERNO DI STABILITA' PER LE REGIONI A STATUTO ORDINARIO							
<i>(milioni di euro)</i>							
SPESE	2008	Var. %	2009	Var. %	2010	Var. %	2011
Spesa tendenziale complessiva	159.140		161.375		167.017		172.861
- spesa per sanità	- 107.413		- 108.458		- 112.786		- 117.338
Spesa tendenziale di riferimento	51.727		52.917		54.231		55.523
<i>Manovra richiesta</i>			<i>-1.500</i>		<i>-2.300</i>		<i>-4.060</i>
<i>Spesa programmatica</i>	<i>51.727</i>	<i>- 0,6%</i>	<i>51.417</i>	<i>1,0%</i>	<i>51.931</i>	<i>- 0,9%</i>	<i>51.463</i>

Esercitazioni (1 parte)

Gli effetti della riclassificazione delle operazioni da finanziarie ad economiche: il caso degli apporti al capitale delle Ferrovie dello Stato S.p.a.

Gli effetti della classificazione di enti rispetto al perimetro della p.a.: i casi della Cassa depositi e prestiti e di Equitalia S.p.a.

Un caso emblematico della diversificazione dell'impatto di una norma sui diversi saldi: Infrastrutture S.p.a. e il finanziamento dell'alta velocità



Art. 81 , 4^ comma, Cost. e vincoli europei

- ❖ Fin dall'introduzione delle regole di bilancio europee, gli effetti delle norme sui saldi di fabbisogno e di indebitamento sono stati oggetto di sistematica quantificazione nel corso dell'esame delle manovre
- ❖ Tuttavia, anche per i provvedimenti non adottati nel quadro delle manovre, è emersa progressivamente l'esigenza di verificare, oltre alla *copertura* finanziaria in senso stretto, l'equilibrio finanziario (*compensazione*) sui saldi di fabbisogno e di indebitamento

Art. 81 , 4[^] comma, Cost. e vincoli europei

...it should be noted that the financing of increases in expenditures or decreases in revenue outside the budget session is not presented in terms consistent with ESA95. Hence new measures approved during the year may negatively affect the budget balance that constitutes a reference for the Treaty provisions on fiscal discipline...

*Fonte: Commissione UE- Public Finances in EMU-
Transparency of the budgetary process- 13.6.2006*

Art. 81 , 4^a comma, Cost. e vincoli europei

" (...) La Commissione osserva inoltre l'opportunità che nella valutazione della copertura delle singole leggi di spesa sia assicurata la compensazione anche degli effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto della P.A., in quanto si può ritenere che l'attuale sistema di regole (anche conformemente a quanto indicato nella Direttiva del Presidente del Consiglio del 6 giugno 2006) non consenta di prescindere dalla valutazione e dalla compensazione di tali effetti (...) "

*5^a Commissione programmazione economica, bilancio,
del Senato – Seduta del 26 febbraio 2008 (A.S. 2013)*

Criteri di quantificazione degli effetti delle norme sui saldi di finanza pubblica

Verifica della corrispondenza quantitativa e temporale (compensazione) tra effetti delle disposizioni onerose ed effetti delle disposizioni recanti i mezzi di copertura

Per effettuare tale verifica si applicano:

- ❖ regole del SEC 95, secondo criteri e convenzioni corrispondenti a quelli utilizzati, per le singole categorie di entrata e di spesa, ai fini della definizione del quadro tendenziale
- ❖ pronunce di Eurostat riferite a specifiche operazioni (es: cartolarizzazione) e a particolari questioni metodologiche
- ❖ informazioni contenute in relazioni tecniche riferite a fattispecie analoghe
- ❖ ove disponibili: i risultati del monitoraggio e le informazioni sull'andamento complessivo del quadro di finanza pubblica



La quantificazione degli effetti delle norme sui saldi di indebitamento e di fabbisogno

- ❖ **Necessità di estendere il procedimento ordinario di quantificazione alla stima dell'impatto delle norme sul conto economico della p.a. (indebitamento) e sui conti consolidati di cassa (fabbisogno)**
- ❖ **Necessità di adeguare la base informativa e gli strumenti di verifica (relazioni tecniche)**

Problematica relativa ai contenuti delle relazioni tecniche (Direttive Presidente Consiglio dei ministri 23.12.2004 e 6.6.2006; art. 60, co. 7, D.L. 112/2008; art. 17 l. 196/2009)

Principali innovazioni introdotte dalla L. n. 196/2009 (art. 17)

- **Obbligo di aggiornamento della RT nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento**
- **La RT deve essere trasmessa entro il termine indicato dalla Commissione e, in ogni caso, entro 30 giorni. Il Governo è tenuto a motivare eventuali ritardi.**
- **Rinvio ai regolamenti parlamentari per l'individuazione di ulteriori casi (oltre a quelli espressamente previsti dalla legge 196) in cui il Governo è tenuto alla presentazione della RT**
- **Obbligo di allegare alla RT un prospetto riepilogativo dell'impatto finanziario di ciascuna disposizione sui diversi saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, saldo di cassa ed indebitamento netto) e di indicare i criteri per la compensazione di tali effetti**

La quantificazione degli effetti finanziari sui diversi saldi di finanza pubblica

Art. 17, commi 3 e 4, legge n. 196/2009

3. (...). Alla relazione tecnica è allegato un **prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.** (...). Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, (...) nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche (...).
4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli **effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

Esercitazioni (II parte)

La quantificazione degli effetti delle norme sui saldi di finanza pubblica:

- ❖ **la determinazione del *quantum* da registrare nei diversi conti: il caso dell' utilizzo dei fondi FAS**
- ❖ **i tempi della registrazione : l'attualizzazione dei contributi pluriennali**
- ❖ **il raccordo con le previsioni tendenziali : il mantenimento in bilancio dei residui**



GRAZIE !

7 MAGGIO 2010

Paola Bonacci

