

I documenti programmatici economico-finanziari

<<http://www.dt.tesoro.it/Aree-Docum/Analisi-Pr/Documenti-/index.htm>>

I documenti di programmazione costituiscono un vero e proprio ciclo documentale che si svolge nell'arco di tutto l'anno. Essi, oltre a costituire un utile strumento per interpretare le fasi recenti della politica economica, sono interessanti per qualsiasi cittadino che desideri essere informato sull'azione politica del Governo. Renderli disponibili sia in forma cartacea, ma soprattutto sul web, contribuisce a garantire che l'azione politica e amministrativa venga esercitata in modo corretto e trasparente. Questi documenti sono molto richiesti. I fruitori sono i più vari e ognuno con un interesse specifico alla consultazione. Si tratta di esperti del settore, imprese, docenti, studenti universitari, banche, le stesse pubbliche amministrazioni e anche comuni cittadini i quali coltivino comunque un qualche interesse per la politica economica del nostro Paese.

Queste pubblicazioni, a differenza della *Relazione generale sulla situazione economica del Paese* (RGE), hanno tutte una storia piuttosto recente. Precedentemente, venivano predisposte dalla Segreteria generale della programmazione economica (SGPE), che faceva capo al Ministero del Bilancio e della programmazione economica. Esse costituiscono ora il principale prodotto editoriale della Direzione I del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Econo-

mia e delle finanze¹ e vengono elaborate in base a precisi obblighi normativi. Il fatto, inoltre, che un'intera Direzione si occupi della produzione di questi documenti, fa ben comprendere quanto sia complesso e delicato il loro processo di realizzazione.

Il Dipartimento del Tesoro, di cui fa parte la Direzione, ha competenza, infatti, nel settore della politica economica e finanziaria e provvede in particolare "all'analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali".

Nella tabella 1 è possibile individuare la normativa di riferimento di ciascun documento, le eventuali annate disponibili, nonché i termini di presentazione.

All'interno del web i documenti, come la già analizzata *Relazione generale sulla situazione economica del Paese*,² sono inseriti nella home page del Dipartimento del Tesoro e più precisamente nell'area documentale intitolata "Analisi e programmazione economico-finanziaria". Questo spazio virtuale contiene quindi tutti i documenti prodotti dalla Direzione I, che si occupa di analisi e programmazione economica e predispone i documenti previsti dalle normative nazionali e comunitarie in vigore.

I documenti principali sono accessibili anche direttamente dalla home page principale del Ministero e da quella del Dipartimento

della ragioneria generale dello Stato (DRGS).³

Per quanto riguarda le caratteristiche comuni: la veste tipografica delle edizioni virtuali rispecchia quella cartacea, la coperta è bianca con una fascia verde acqua, e in testa al frontespizio vi è il logo del Ministero. Le pubblicazioni sono stampate dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato (IPZS), la cui indicazione appare sulla quarta di copertina, di solito insieme a quella del sito web del Ministero (<http://www.tesoro.it/welcome.asp>) e ad eventuali numeri telefonici, cui richiedere la copia cartacea. Quest'ultima rimane disponibile in un numero congruo di copie fino ad esaurimento.

I documenti, nelle due versioni, sono a struttura flessibile: si aprono con un indice o sommario, che scandisce le parti del documento secondo numeri o arabi o romani, ripartendole poi in ulteriori capitoli numerati. Eventuali riquadri, grafici e figure, ove presenti, sono indicati nell'indice e sono colorati in verdino nell'edizione cartacea, mentre in quella virtuale sono multicolori. Una sintesi del documento o una lettera di presentazione possono precedere la pubblicazione, ma queste modalità non sono una costante.

Per quanto riguarda il contenuto, nella prima parte si fa sempre riferimento alla congiuntura economica internazionale, con particolare riguardo ai paesi industrializzati più importanti, come Stati Uniti e Giappone, a quelli emergenti, come la Cina, e a quelli dell'area euro. L'economia italiana, poi, viene analizzata sia dal punto di vista dello sviluppo, sia da quello degli obiettivi a breve e medio termine. Così pure viene osservata l'evoluzione re-

cente dei principali aggregati di finanza pubblica, con le conseguenti stime a medio e breve termine.

Le principali fonti di riferimento di queste pubblicazioni, per quanto riguarda i dati internazionali, sono costituite dai dati di BCE, Comunità europea, FMI, OCSE; per quanto riguarda i dati nazionali, provengono invece da Banca d'Italia, CER, Confindustria, Istat, ISAE, Prometeia e Ref-Irs.

Passiamo ora ad esaminare i singoli documenti.

La legge n. 468 del 5 agosto 1978⁴ definisce nei minimi particolari il contenuto del *Documento di programmazione economica e finanziaria* (DPEF)⁵ che è il documento più significativo tra quelli programmatici, perché traccia le linee di politica economica e finanziaria del Governo, delineando i dati macroeconomici riferiti al contesto nazionale e internazionale. Gli obiettivi, espressi in valori assoluti, vengono rapportati al PIL. Ciò permette al Parlamento di conoscere in congruo anticipo l'indirizzo politico dell'esecutivo. La premessa di solito è significativa, perché in essa il Governo indica quali saranno i suoi obiettivi e le priorità da perseguire, insieme alle motivazioni che hanno determinato tali scelte.

L'approvazione del *Documento di programmazione economica e finanziaria* in sede parlamentare conferma per il quadriennio successivo quegli obiettivi in base ai quali il Governo redigerà sia il disegno di legge di bilancio che quello della legge Finanziaria.

Alcuni riquadri del documento possono trattare argomenti particolari, come per esempio nel DPEF per il triennio 1999-2001, dove era presente un riquadro dedi-

cato al *Calendario per l'introduzione dell'euro*. Quello per il prossimo quadriennio presenta vari riquadri interessanti, relativi alle *Riforme pensionistiche*, all'*Aggiornamento su adempimenti del protocollo di Kyoto*, al *Controllo affidabilità e trasparenza del sistema dei conti pubblici* ecc. Mentre un capitolo a parte è dedicato allo sviluppo e alla competitività del Mezzogiorno, e alla politica regionale.

L'art. 15 della legge 468 delinea anche il contenuto della *Relazione previsionale e programmatica* (RPP), la quale è tenuta ad indicare, nell'ambito di un quadro economico generale, la compatibilità degli obiettivi di programma e degli impegni finanziari, cercando di conciliare la programmazione economica con quella di bilancio e nel contempo di mantenere coerenza con la legge Finanziaria.

I due documenti – DPEF e RPP – vengono completati il primo da una eventuale *Nota di aggiornamento* e il secondo dall'*Allegato alla RPP relativo alle leggi pluriennali di spesa*.

La *Nota di aggiornamento* del DPEF⁶ è un documento di poche pagine e viene presentata solo nel caso in cui la *Relazione revisionale e programmatica* contenga delle variazioni significative rispetto al DPEF per quanto riguarda il quadro macroeconomico e/o i saldi di finanza pubblica. In pratica la *Nota* ridefinisce alla luce dell'andamento congiunturale il quadro tendenziale e programmatico del DPEF.

L'*Allegato alla RPP relativo alle leggi pluriennali di spesa* è invece un tomo piuttosto voluminoso. Il documento, curato dall'Ufficio IV della Direzione I, presenta il quadro riassuntivo contabile

dettagliato delle leggi pluriennali di spesa comprensivo di autorizzazioni, impegni, pagamenti e residui. Nella seconda parte riporta le relazioni sulle leggi pluriennali di spesa delle amministrazioni interessate. Questo allegato è importante, perché permette di valutare la positività della politica di Governo e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il *Programma di stabilità* (PS)⁷ si discosta dalla struttura dei precedenti documenti programmatici, in quanto rispetta le regole imposte dal Comitato economico e finan-

ziario (CEF).⁸ Il documento è stato redatto per la prima volta in inglese nel 1997 e presentato con il titolo di *Italian Convergence Programme*, il famoso Programma di convergenza di cui tanto si sentiva parlare in quegli anni. Il PS è destinato ad essere vagliato ai fini "dell'esercizio periodico della sorveglianza multilaterale". Dopo aver presentato sinteticamente il quadro macroeconomico nazionale e internazionale, il documento evidenzia indebitamento netto e debito pubblico, attraverso l'evoluzione dei principali aggregati ma-

croeconomici. Illustra quindi un'analisi della "sensitività" alla crescita economica, prendendo in considerazione differenti scenari (scenario base, scenario di minore crescita, scenario di maggiore crescita). In ultimo, esamina qualità e sostenibilità delle finanze pubbliche. Anche questo documento contiene alcuni riquadri specifici dedicati di volta in volta ad argomenti di attualità. Nel 1998, ad esempio, era presente un riquadro dedicato alle privatizzazioni, che in quegli anni erano al centro dell'attenzione del Governo.

Tab. 1

Documento	Normativa di riferimento	Annate virtuali disponibili	Presentazione
Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF).	Legge n. 362 del 1988 che modifica la legge n. 468 del 5 agosto del 1978.	1998-2007 (anche versione in inglese).	Presentato al Parlamento dal presidente del Consiglio e dal ministro dell'Economia e delle finanze entro il 30 giugno.
Nota di aggiornamento al Documento di programmazione economica e finanziaria (DPEF) 2004-2007.	D.l. 31.12.1996 n. 669, qui viene nominata per la prima volta.	2004	Presentata congiuntamente alla RPP.
Relazione previsionale e programmatica (RPP).	Legge n. 468 del 5 agosto 1978 che modifica la legge n. 639 del 1949.	1999-2007	Presentata al Parlamento dal presidente del Consiglio e dal ministro dell'Economia e delle finanze al Parlamento entro il 30 settembre.
Allegato alla RPP relativo alle leggi pluriennali di spesa.	Legge n. 468 del 5 agosto 1978 che modifica la legge n. 639 del 1949. Art. 15.	2003-2005	Presentata congiuntamente alla RPP.
Leggi pluriennali di spesa.		2003-2004	
Programma di stabilità dell'Italia (PS).	Adottato in attuazione dell'art. 4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione europea n. 1466 del 1997, tenendo conto delle modifiche introdotte dal Regolamento n. 1055 e 1056 del 2005 e delle linee guida per l'applicazione del nuovo Patto di stabilità e crescita.	1999-2006 (anche versione in inglese).	Presentato dal ministro dell'Economia e delle finanze al Parlamento e alla Commissione dell'Unione europea entro il 1° dicembre, discusso e approvato dall'ECOFIN entro il mese di febbraio.
Rapporto sulle riforme economiche.	Redatto in ottemperanza della Raccomandazione del Consiglio europeo di Cardiff del giugno 1988.	1999-2004 (anche versione in inglese).	Presentato al Parlamento entro 31 dicembre.
Patto di stabilità interno.	Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 28.	2003-2004	
Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso (AGGRPP).	Legge 362 del 23 agosto 1988, che modifica la Legge 5 agosto 1978 n. 468.	1997-2003	Presentato dal ministro dell'Economia e delle finanze al Parlamento entro febbraio, (fine marzo – prima metà aprile).
Valori in euro del PIL in applicazione del comma 3 dell'art. 28 della legge n. 448 del 1998.	Legge n. 448 del 23 dicembre 1998, art. 28, comma 3.		

La *Relazione sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e aggiornamento delle previsioni per l'anno in corso* (AGGRPP) completa questo *excursus* sui documenti programmatici.

Questa relazione, nata nel 1990, viene presentata al Parlamento congiuntamente alla *Relazione trimestrale di cassa* (RTC).⁹

Tenendo conto delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica contenute nella RTC e del nuovo quadro macroeconomico, la relazione costituisce un aggiornamento della *Relazione previsionale e programmatica*. L'AGGRPP effettua un'ampia analisi sia del quadro internazionale che di quello macroeconomico interno. Tratta inoltre l'andamento dell'economia nell'anno precedente, rappresentando il primo passo per

le previsioni di medio termine del nuovo *Documento di programmazione economica e finanziaria*, che inizierà nuovamente il ciclo dei documenti programmatici del nuovo anno.

Cinzia Fortuzzi

Redazione DFP
cinzia.fortuzzi@tesoro.it

Note

¹ Il Ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) ha assunto l'attuale organizzazione e denominazione conseguentemente alla legge n. 358 del 29 ottobre 1991 e al successivo decreto ministeriale dell'8 giugno 1999 che ha delineato anche l'attuale organizzazione del DT per l'organigramma; cfr. <<http://www.tesoro.it/web/organigramma/organigramma.asp>>. Per i documenti in generale cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *I documenti programmatici, ruolo, strutture, processi e strumenti del MEF*, Roma, MEF, marzo

2006 e PIERO CAVALERI – FERNANDO VENTURINI, *Documenti e dati pubblici sul web. guida all'informazione pubblica in rete*, Bologna, Il Mulino, 2004.

² Vedi mio precedente articolo su "Biblioteche oggi", 24 (2006), 5, p. 71-72.

³ Cfr. <<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Documenti/index.asp>>.

⁴ La legge apportava delle sostanziali innovazioni nel processo di bilancio, introducendo il bilancio pluriennale e la legge Finanziaria.

⁵ Il DPEF, previsto dalla legge n. 468 del 1978, è stato istituito dalla legge n. 362 del 1988, modificata poi dalla legge n. 208 del 25 giugno 1999. Inizialmente era prodotto dalla Ragioneria generale dello Stato e in particolare dall'Ispettorato generale del bilancio (IGB). Cfr. VITTORIO GIUSEPPE, *Il documento di programmazione economico-finanziaria, questo sconosciuto*, "I tribunali amministrativi regionali", 2 (2001), p. 385-394; FEDERICO PICA, *Il documento di programmazione economico-finanziaria e la finanza locale*, "Rivi-

sta dei tributi locali", 2000, p. 271-280; PAOLO DE IOANNA, *Regole e obiettivi del Documento di programmazione economico-finanziaria ed obbligo costituzionale di copertura*, "Rivista bancaria", 7/8 (1989), p. 13-20.

⁶ La prima nota disponibile sul web è quella di aggiornamento al DPEF del 2000-2003, varata nel settembre 2000, cfr. <<http://www.tesoro.it/web/apri.asp?idDoc=4725>>.

⁷ Previsto dal *Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*; cfr. <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=IT&numdoc=31997R1466>.

⁸ Cfr. <http://ec.europa.eu/economy_finance/efc_en.htm>.

⁹ Elaborata dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e in particolare dall'Ispettorato generale del bilancio (IGB); cfr. <<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Documenti-/TRIMESTRAL/index.asp>>.