



Gruppo di lavoro
Riforma della disciplina legislativa e regolamentare delle procedure di bilancio e
degli strumenti della manovra finanziaria pluriennale e annuale
(Coord.: FRANCO BASSANINI e GIORGIO MACCIOTTA)

Il sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici – SIOPE **Scheda illustrativa e riflessioni**

di ITALO BORRELLO

Nota per il gruppo di lavoro - 6 settembre 2007

Il progetto

Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici), rileva in via telematica informazioni codificate sugli incassi e sui pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche e le raccoglie in un archivio, gestito tecnicamente dalla Banca d'Italia in base ad una convenzione stipulata con il Ministero dell'economia, aggiuntiva rispetto a quella per lo svolgimento del servizio di tesoreria statale.

Il progetto nasce dalla collaborazione tra Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia e ISTAT, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002. Elemento essenziale del Sistema è la classificazione uniforme sul territorio nazionale dei dati su tutti gli incassi e i pagamenti pubblici. Ogni operazione è individuata da un codice coerente con il Sec '95 e univoco per i vari comparti delle amministrazioni pubbliche, pur in presenza di schemi di bilancio che adottano differenti criteri contabili.

Gli obiettivi

Il SIOPE risponde ad una pluralità di obiettivi:

1. favorire il coordinamento tra la finanza statale e quella decentrata;
2. disporre di informazioni complete sui flussi finanziari di cassa dell'intero comparto delle amministrazioni pubbliche, per la rilevazione in tempo reale del fabbisogno;
3. garantire la tempestiva verifica del rispetto delle regole europee di finanza pubblica;
4. promuovere l'innovazione amministrativa e informatica nella gestione finanziaria degli enti;
5. consentire a tutti gli enti di disporre di informazioni utili per orientare le proprie politiche di bilancio e controllare la gestione.

Attraverso il SIOPE, pertanto, è possibile:

- a) migliorare, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività;
- b) superare, attraverso la codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione.

Gli strumenti

Il SIOPE si serve dei seguenti strumenti:

- 1) la codifica gestionale attribuita ad ogni titoli di incasso e di pagamento;
- 2) la piattaforma informatica per la trasmissione dei dati, basata sull'interconnessione tra la Rete Nazionale Interbancaria (RNI) e la Rete Unitaria per la Pubblica Amministrazione (RUPA);
- 3) la banca dati su cui affluiscono le informazioni, gestita dalla Banca d'Italia

L'alimentazione

L'alimentazione dell'archivio "SIOPE", per la parte riguardante i dati relativi agli incassi e ai pagamenti dello Stato, è curata dalla Banca d'Italia. Per le operazioni di cassa degli altri enti pubblici, i dati sono forniti dai tesorieri bancari con flussi informativi telematici, inviati alla Banca d'Italia al termine di ogni giornata operativa.

Le informazioni disponibili: che cosa e dove?

Il patrimonio di informazioni raccolto attraverso il SIOPE è posto a disposizione, oltre che del Ministero dell'economia, anche degli enti coinvolti nella rilevazione. Al riguardo, gli enti hanno accesso alle informazioni relative alla propria gestione, nonché a tutte le informazioni presenti sul SIOPE riguardanti gli altri enti, attraverso un sito internet, anch'esso gestito dalla Banca d'Italia, .

La Banca d'Italia, infatti, oltre ad inviare giornalmente i dati SIOPE alla Ragioneria Generale dello Stato (RGS):

1. Fornisce i dati SIOPE agli utenti autorizzati tramite un sito internet (www.siope.it)
2. Gestisce l'accesso al sito internet: ciascun ente può richiedere alla Filiale della Banca d'Italia più vicina di accedere al sito attraverso userid e password o CNS/CIE in modo da visualizzare e scaricare tutti i report presenti.
3. Realizza elaborazioni ed espone nuovi report per venire incontro alle diverse esigenze rappresentate dagli utenti (MEF, enti locali, altre istituzioni...)

Il SIOPE, attraverso l'omonimo sito, rende già disponibili le seguenti informazioni:

Per lo Stato, i pagamenti eseguiti con mandato informatico (giornalieri e mensili)

Per le altre amministrazioni pubbliche, *report* giornalieri (per singolo ente), relativi ad incassi e pagamenti per data e periodo, nonché *report* mensili (con valori cumulati, per ente e per comparto), relativi a:

- Incassi e pagamenti
- Incassi – partite non finanziarie
- Incassi – analisi partite finanziarie e non finanziarie
- Incassi – variazioni attività finanziarie
- Incassi – variazioni passività finanziarie
- Pagamenti correnti (escluse partite finanziarie)
- Pagamenti in conto capitale (escluse partite finanziarie)
- Pagamenti - analisi partite finanziarie e non finanziarie
- Pagamenti - variazioni attività finanziarie
- Pagamenti - variazioni passività finanziarie

In futuro saranno disponibili:

- A. Indicatori mensili per ente e per comparto di appartenenza. Sarà pertanto possibile, ad esempio, analizzare la composizione della spesa corrente (ad es., rapporti “spesa per il personale/spesa corrente” o “acquisto di beni e servizi/spesa corrente”), la composizione delle forme di finanziamento (ad es., “entrate proprie/totale entrate”, o “trasferimenti/totale entrate”, o “prestiti obbligazionari/totale entrate da prestiti”, ecc.), la copertura delle spese con entrate proprie (ad es., “entrate proprie/spese correnti”).
- B. *Report* e grafici per il confronto all’interno di comparti o aree geografiche (ad es., medie di comparto, classe dimensionale, area geografica, posizionamento dell’ente rispetto alla media, ecc.)
- C. Serie storiche (andamento nel tempo dei valori e degli indici).

Su indicazione della Ragioneria potranno essere predisposti *report* utili al monitoraggio infra-annuale del Patto di Stabilità Interno

In definitiva, grazie al sistema delle codifiche gestionali, il SIOPE consente di rilevare i dati di amministrazioni diverse secondo criteri omogenei e di aggregarli seguendo regole comuni. Gli *output* informativi del SIOPE si prestano, quindi, ad essere utilizzati per confronti sia di tipo temporale che spaziale (*benchmarking*). Attualmente gli enti che accedono al SIOPE possono confrontare i propri dati di cassa (singoli codici gestionali o aggregazioni) con quelli di enti simili; con lo sviluppo del Sistema gli enti potranno, inoltre, disporre di valori medi e pro-capite per comparto, classe dimensionale o area geografica. Pur limitatamente a dati di cassa il SIOPE offrirà agli enti una piattaforma informativa unica per il controllo di gestione.

Lo stato dell’arte

Partito nel 2003 con riferimento ai pagamenti del bilancio dello Stato, il SIOPE è stato oggetto di una gestione sperimentale nel 2005 che ha coinvolto 49 enti tra Regioni, Enti locali ed Università.

I risultati positivi della sperimentazione hanno consentito l’avvio a regime del SIOPE nel 2006 per le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e le Università.

Nel 2007, il SIOPE è stato esteso ai Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni, ai Consorzi di enti locali (dal 1° gennaio) e agli Enti di ricerca (dal 1° luglio).

Dal 1° gennaio 2008 parteciperanno alla rilevazione SIOPE anche le strutture sanitarie (aziende sanitarie, aziende ospedaliere, Policlinici universitari, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici e gli Istituti zooprofilattici sperimentali).

Dal 1° gennaio 2008, pertanto, la rilevazione SIOPE interesserà pressoché tutte le amministrazioni pubbliche individuate nell’elenco annualmente pubblicato dall’ISTAT in applicazione di quanto stabilito dall’art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Alcune considerazioni di carattere generale

E’ interessante notare come, con riferimento al SIOPE, la legge primaria (art. 28 l. n. 289/2002) si sia limitata a sancire unicamente l’obbligo di codifica uniforme dei dati sulle operazioni degli enti. La realizzazione del progetto, con particolare riferimento alla elaborazione dei codici e alla sperimentazione della trasmissione dei dati, è stata demandata a norme secondarie (decreti ministeriali emanati sentita la Conferenza Stato-Regioni-autonomie) e, soprattutto, ad un complesso lavoro interistituzionale che ha coinvolto i vari livelli di governo e il sistema bancario (cioè le tesorerie pubbliche). Particolare importanza hanno assunto, da un lato, la partecipazione degli enti territoriali alla definizione dei codici, dall’altro, il ruolo svolto dalle banche tesoriere nella

elaborazione dei contenuti tecnici del Sistema e nella sperimentazione e realizzazione del progetto, in relazione anche con la progressiva introduzione del mandato informatico negli enti locali.

Vanno inoltre richiamati i legami tra il SIOPE e il programmato superamento della tesoreria unica: una norma della l. n. 311/2004 (finanziaria per il 2005) ha infatti demandato ad un decreto ministeriale (poi emanato nel luglio del 2005) l'ammissione di alcuni enti territoriali a sperimentare la completa fuoriuscita dalla tesoreria unica, utilizzando, quale criterio per la loro individuazione, la capacità di collegarsi al SIOPE attraverso il proprio tesoriere.

Gli aspetti sopra richiamati hanno consentito di realizzare un sistema di gestione dei dati di finanza pubblica condiviso da tutti i livelli di governo in quanto dotato di un elevato valore informativo, sostanzialmente compatibile con le difformità esistenti negli schemi contabili delle varie tipologie di enti e attento a salvaguardare gli ambiti di autonomia di ciascun ente

Considerazioni con riferimento allo schema "Branca", con particolare riferimento agli articoli 2, comma 3, e 7

L'esperienza che va concretizzandosi con il SIOPE suggerisce di considerare attentamente l'eventualità che, affinché l'approccio all'armonizzazione dei bilanci pubblici e all'adozione di sistemi contabili uniformi abbia serie possibilità di successo, il ricorso alle norme primarie passi in secondo piano, lasciando spazio alla definizione dei principi e delle regole generali attraverso strumenti più flessibili, frutto delle relazioni tra i livelli di governo e dei rapporti tra le istituzioni.

Due strade, non alternative, ma complementari, possono essere percorse: dall'alto, occorre fare riferimento ai principi contabili elaborati a livello internazionale per le amministrazioni pubbliche (si pensi agli *International Public Sector Accounting Standards* delineati dall'*International Federation of Accountants-IFAC*), trasfondendoli a livello nazionale; dal basso, è essenziale la concertazione tra istituzioni e tra livelli di governo, sia per la condivisione dei principi, sia per la previsione di meccanismi di corresponsabilizzazione in ordine agli obiettivi di finanza pubblica e al loro rispetto.

Ciò nel presupposto che l'assoggettamento di tutti gli enti pubblici a regole di bilancio uniformi e a *standards* comuni di rendicontazione non rappresenta una riduzione dell'autonomia degli enti stessi, ma un requisito fondamentale e ineludibile per la sua legittimazione.

Il SIOPE rileva e classifica unicamente dati di cassa e, sotto questo profilo, è fondamentale per l'analisi dell'andamento dei conti pubblici e per il monitoraggio del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche. Il progetto, però, apre la strada ad ulteriori classificazioni dei dati contabili e, quindi, alla costruzione uniforme dei bilanci degli enti secondo il criterio della competenza economica.

Dal momento che l'art. 28 della l. n. 289/2002 prevede l'obbligo di codifica uniforme anche per i dati di competenza economica delle amministrazioni pubbliche, è necessario e urgente estendere lo sforzo classificatorio avviato con il SIOPE, al fine di conseguire la migliore leggibilità dei bilanci pubblici e la loro confrontabilità anche a livello internazionale. I dati di cassa rilevati dal Siope possono pertanto rappresentare la base per l'individuazione di meccanismi di raccordo con le voci di competenza economica. Vanno integrati, per questa via, i lavori di codifica già conclusi (per le regioni, gli enti locali e le università) e quelli ancora in corso (per le ASL e per i restanti enti pubblici).

La delega al Governo di cui all'articolo 2, comma 3, dello schema elaborato dal prof. Branca potrebbe pertanto essere indirizzata alla razionalizzazione della pluralità di obblighi informativi che attualmente gravano sugli enti pubblici e sulle modalità di passaggio dalla classificazione dei dati di cassa già in essere con il SIOPE a quella dei dati di competenza economica.

Meritano di essere richiamati anche i vantaggi che, ai fini dell'armonizzazione e del coordinamento informativo della finanza pubblica, possono trarsi dall'utilizzo della leva tecnologica nella pubblica amministrazione. Il progressivo consolidamento dei sistemi di reti telematiche in grado di veicolare flussi informativi e finanziari con la massima rapidità e con elevati livelli di sicurezza garantisce tempestività e completezza nella gestione delle informazioni e ne agevola l'utilizzo anche a fini correttivi e di valutazione complessiva delle politiche.

La redazione dei documenti contabili secondo principi omogenei, la classificazione uniforme delle singole voci di entrata e di spesa secondo criteri sia di cassa sia di competenza economica, la completa informatizzazione delle basi-dati di finanza pubblica servono non solo al Ministero dell'economia per il coordinamento ed il tempestivo monitoraggio dell'andamento dei conti pubblici, ma anche agli stessi enti, per orientare le politiche di bilancio, per operare confronti sui risultati di bilancio, per attivare i sistemi di controllo interno. In particolare, la classificazione uniforme delle voci di spesa pone le basi per la costruzione di batterie di indicatori utili per il controllo di gestione, per la misurazione dei risultati, per la valutazione delle politiche pubbliche.

Il coordinamento informativo della finanza pubblica, coerentemente con il valore costituzionale dell'unità dell'ordinamento, richiede, dal punto di vista delle relazioni tra livelli di governo, la condivisione delle decisioni di finanza pubblica e delle connesse responsabilità. Al riguardo, occorre riflettere sull'opportunità di creare nuove sedi di confronto e composizione degli interessi rappresentati dai vari livelli di governo ovvero sul potenziamento di quelle esistenti, avendo peraltro presente che le attuali sedi intergovernative (Conferenza Stato-regioni e Conferenza Stato-regioni-autonomie) non hanno finora risposto a tale esigenza, configurandosi, in materia finanziaria, come "stanze" di comunicazione degli intendimenti e degli indirizzi assunti dal governo centrale in materia di politiche finanziarie.

Sul piano delle relazioni interistituzionali, si nutrono perplessità circa la creazione, ipotizzata nell'articolo 7 dello schema, di una *authority* per la raccolta, l'elaborazione e la validazione dei dati sui conti pubblici. Sembra invece utile concentrarsi sul potenziamento di meccanismi finalizzati alla circolazione e allo scambio dei dati tra i soggetti coinvolti nel governo, nell'analisi e nel controllo dei dati di finanza pubblica.