

RELAZIONE DI MARCO CAMILLETTI

(Autori: Marco Camilletti e Daniela Collesi)

Obiettivi e finalità dei conti pubblici

G

li obiettivi e le funzioni proprie del bilancio pubblico possono essere indicate essenzialmente in tre grandi aggregati: la funzione giuridico-autorizzatoria, quella informativa e quella allocativa. Nella prima, il bilancio diviene il mezzo con cui il legislatore autorizza e vincola le amministrazioni pubbliche nell'attività di riscossione delle imposte e nella erogazione delle spese; nella seconda, il bilancio è il mezzo con cui i cittadini, il parlamento e gli organi di controllo nazionali e sovranazionali possono prendere conoscenza dell'attività dell'operatore pubblico attraverso lo strumento della quantificazione. Rientra in questa seconda categoria la formazione di una base conoscitiva per le scelte di politica fiscale sia a livello micro che a livello macroeconomico. Il bilancio svolge anche, su un diverso terreno, la funzione allocativa delle risorse finanziarie attribuite per centri di responsabilità e per funzioni. In questo senso, il bilancio assume la forma di strumento di programmazione finanziaria, fornisce cioè le linee di indirizzo dell'azione amministrativa. Sotto questo profilo è rilevante, anche in termini di trasparenza, la adozione di una struttura di bilancio che identifichi le unità di voto per funzioni obiettivo (articolate per *missioni* e *programmi*) e costruisca la finanziaria identificando, per funzioni, le componenti della manovra di breve periodo.

A seconda del momento storico, le diverse funzioni hanno assunto importanza differente rispecchiando di volta in volta l'organizzazione dello Stato e del rapporto tra poteri (1). In ogni caso, il raggiungimento di un elevato livello di trasparenza è funzionale al conseguimento di una «sana e sostenibile» politica di bilancio. Hameed (2) e Islam (3) dimostrano, nei loro contributi, come siano proprio i paesi con il più elevato grado di trasparenza dei conti ad aver raggiunto i risultati di bilancio più soddisfacenti (4). È dunque evidente come anche per l'Italia, ora chiamata a condurre stringenti politiche di rientro, quello della trasparenza possa risultare un tema di grande attualità, ma soprattutto una necessità non più procrastinabile.

In effetti, il quadro informativo sullo stato e sulle tendenze della finanza pubblica italiana si presenta a oggi estremamente complesso e variegato. Esistono, nel nostro panorama, differenti aggregati di riferimento e, anche all'interno dello stesso insieme di soggetti, coesistono differenti metodologie di rilevazione e rappresentazione contabile. È opinione diffusa (5) che le numerose forme di rappresentazione del bilancio delle amministrazioni pubbliche e dei suoi sottoinsiemi, in assenza di opportuni quadri di raccordo, abbiano finito per costituire più motivo di incertezza e confusione che non aver arricchito il patrimonio informativo. L'ampia varietà di statistiche sull'operatore pubblico può infatti costituire una

(1) Ragazzi G., *Conti pubblici: finalità e trasparenza*, (1997).

(2) Hameed F., *Fiscal transparency and economic outcomes*, *IMF Working Paper*, 2005.

(3) Islam R., *Do more transparent governments govern better?*, *World Bank Working Paper*, 2003.

(4) *In questo senso si veda anche Budget reform in OECD member countries: common trends*, OECD, 2001.

(5) *Si veda, per tutti, il contributo di R. Malizia in “Finanza pubblica e contabilità nazionale”.*

ricchezza quando sia chiaro il passaggio da una rappresentazione ad un'altra. In caso contrario, essa non aggiunge nulla alle informazioni di base, anzi ne rende ancora più confusa l'interpretazione.

Alcune delle differenze osservate nelle modalità e nei criteri di rappresentazione e contabilizzazione derivano dalle diverse finalità cui ciascuna tipologia di conto o rilevazione risponde. In questo senso distinguiamo, ad esempio, il saldo del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche (6) (indebitamento netto) redatto secondo i criteri della competenza economica (7), dal fabbisogno del settore pubblico compilato invece secondo definizioni di cassa delle voci di entrata e di uscita. Altre differenze derivano dagli effetti di una stratificazione successiva della legislazione, mai completamente sanate o, tra loro, coordinate.

Con particolare riferimento al conto delle amministrazioni pubbliche, la mancanza di standardizzazione nelle forme di rappresentazione del bilancio tra enti e livelli di governo si accompagna spesso a ritardi di trasmissione dei dati, che determinano la necessità di ricorrere alla stima di significative componenti dei conti. A ciò si aggiunga che, operazioni di finanza pubblica innovative quali, ad esempio, le operazioni di cartolarizzazione, hanno determinato, soprattutto negli ultimi anni, rilevanti incertezze riguardo alle modalità di quantificazione/rappresentazione di tali operazioni in bilancio. Come risultato, l'acquisizione successiva di dati definitivi o la definizione delle forme contabili con cui registrare le operazioni più complesse, hanno portato a frequenti e significative revisioni dei risultati di consuntivo anche con riferimento ad annualità riferite a due o tre esercizi contabili precedenti.

Da quanto finora accennato risulta evidente come la presenza di incertezze nelle procedure e nella struttura del bilancio e nei sistemi contabili, su cui si basano le rilevazioni delle voci economiche che lo compongono, ostacoli, fino a rendere impossibile, in alcuni ca-

(6) Per quanto riguarda il settore delle amministrazioni pubbliche il Trattato europeo (Maastricht) richiama numerose norme che incidono sulla politica di bilancio degli stati membri. Tra di esse, rilevanti in questo contesto risultano le regole di disciplina del bilancio e la procedura per i disavanzi eccessivi (art. 104 e annesso protocollo n. 5). Alcuni parametri fondamentali per la valutazione della salute dei conti pubblici dei paesi membri vengono misurati in termini di contabilità nazionale e sono costituiti dal PIL e dal saldo (indebitamento netto) del conto del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche. Come noto, le regole europee impongono ai paesi membri il rispetto di alcuni impegni di bilancio che possono sinteticamente essere indicati nel limite di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche del 3 per cento e di un livello di debito pubblico pari al 60 per cento.

(7) Le operazioni vanno registrate quando il valore economico è creato, trasformato, scambiato, trasferito o estinto, ovvero quando nascono o sono trasformati o estinti diritti e obblighi contrattuali. In sintesi gli effetti degli eventi economici sono registrati quando avvengono, indipendentemente dalla loro regolazione monetaria, cioè che l'introito di cassa sia ricevuto o il pagamento effettuato, SEC95 par. 1.57.

si, il conseguimento di questi obiettivi. La mancanza dei requisiti di trasparenza, certezza e intellegibilità dei bilanci pubblici e delle loro modalità di raccordo rende dunque estremamente complessa la lettura e l'interpretazione dei dati, lasciando spazio non solo a dubbi interpretativi ostici anche per «gli addetti ai lavori» ma anche a eventuali forme di «elusione» contabile che possono, di fatto, svuotare di contenuto e significatività la rappresentazione economica fornita dal bilancio. Ne risultano compromesse le funzioni giuridico-autorizzatorie, nella fase in cui il parlamento sovrintende e autorizza l'amministrazione nella gestione delle risorse pubbliche, ma ne risultano inficiate anche le funzioni di controllo e di verifica del modo in cui l'operatore pubblico agisce. Una più chiara leggibilità dei bilanci pubblici favorisce non solo la soddisfazione delle esigenze conoscitive già richiamate, ma, può essere utile, nella fase della rendicontazione, anche per conoscere la destinazione effettiva delle risorse utilizzate e il grado di aderenza e soddisfazione degli interventi disposti agli obiettivi dichiarati (sotto questo profilo rilevante, ovviamente la conformazione del bilancio e della finanziaria correlata alle funzioni-obiettivo). Al contrario, una scarsa trasparenza amplia i margini entro i quali la burocrazia può perseguire interessi propri, non necessariamente concordi con quelli espressi dal parlamento e dalla collettività. Nei confronti dei cittadini-elettori, una rappresentazione opaca dei conti e della loro genesi, non dà le informazioni necessarie al formarsi di una consapevole opinione dell'operato del governo. Su un piano differente, la possibilità di nascondere o rinviare il costo effettivo delle decisioni di spesa fa mancare la base conoscitiva necessaria per la giusta dialettica tra governo e parlamento, essendo quest'ultimo chiamato a esprimersi sulle proposte dell'esecutivo anche sulla base dei contenuti economici e finanziari (8) delle norme.

In quale misura l'attuale patrimonio informativo risponda a tali requisiti, quali siano le difficoltà nell'utilizzo dei dati che lo compongono e in quale modo queste possano essere superate costituisce l'oggetto di questo capitolo. Dopo aver brevemente illustrato le principali fonti informative disponibili nel panorama italiano, sia con riferimento alle differenti forme di bilancio che ai differenti saldi contabili, si cercherà di dare evidenza delle difficoltà che si incontrano nell'interpretazione dei dati di finanza pubblica. Utilizzando il quadro di raccordo tra il fabbisogno del settore pubblico e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si metteranno, dunque, in evidenza gli aspetti maggiormente critici che riguardano la compilazione di questi conti e il loro raccordo. Seguirà una rassegna delle più significative revisioni del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche operate sulla base delle indicazioni di Eurostat per sottolineare il problema di come la presenza di quelle che potremmo chiamare «zone grigie» del bilancio abbia permesso, in alcuni casi, di

(8) Volendo azzardare un'immodesta, seppur opportuna, citazione potremmo riferire la possibilità di nascondere o rinviare il costo delle decisioni di spesa come, seguendo Buchanan, un'erosione o distruzione di norme morali: "l'incremento esplosivo nel finanziamento con debito o deficit di spese pubbliche per consumo può essere spiegato, almeno in parte, con una erosione dei vincoli morali precedentemente esistenti" (J.M. Buchanan: La dimensione morale del finanziamento del debito in Stato, mercato e libertà, Il Mulino, Bologna).

definire nuove forme di intervento volte al solo miglioramento della situazione contabile piuttosto che alla soluzione di reali interessi economici. Si offrirà, infine, una rassegna delle principali proposte che sono state avanzate nella recente letteratura al fine di migliorare la trasparenza dei nostri conti pubblici con particolare attenzione agli aspetti della lettura e dell'utilizzo a fini valutativi del bilancio pubblico.

Prima di passare all'illustrazione delle principali fonti informative in materia di conti pubblici, una ultima osservazione merita l'aspetto relativo alla qualità e alla completezza delle informazioni sui metodi e sulle ipotesi utilizzate per quantificare le previsioni degli aggregati di finanza pubblica nei diversi documenti programmatici e degli effetti finanziari dei singoli provvedimenti legislativi di entrata e di spesa. Benché infatti, tutte le norme suscettibili di produrre effetti finanziari siano, a norma di legge (9), accompagnate da debita relazione tecnica, i criteri e le basi informative utilizzate nella valutazione di tali effetti molto spesso non sono adeguatamente illustrati. Le relazioni tecniche risultano a volte incomplete, quando non anche errate. Del tutto assente risulta inoltre, come più volte segnalato anche dalla Corte dei Conti e dai Servizi parlamentari di Camera e Senato, una adeguata illustrazione delle ipotesi su cui sono costruiti i quadri di previsione, a legislazione vigente e programmatici, su cui si decide, per esempio, l'ammontare della manovra di finanza pubblica da definire con la legge finanziaria (10). E' di importanza essenziale, come più volte richiesto dalla Corte dei conti, in sede di relazione annuale sul rendiconto, la costruzione di una «relazione tecnica» che accompagni il bilancio a legislazione vigente; e il ritorno alla presentazione, accanto al bilancio a legislazione vigente di un «bilancio a politiche invariate».

Le principali fonti informative

Con riferimento alle principali forme di bilancio pubblico si distinguono, in primo luogo, i conti riferiti al complesso dei soggetti pubblici o a loro sottoinsiemi. Per una rappresentazione esaustiva dell'universo delle unità istituzionali pubbliche si possono considerare: il conto consolidato delle amministrazioni pubbliche compilato dall'Istat; il Conto di cassa del settore pubblico redatto dal ministero dell'Economia e delle Finanze e il Conto di cassa delle amministrazioni pubbliche, redatto dalla Banca d'Italia per la formazione e copertura del fabbisogno valevole ai fini della definizione del debito pubblico. Rappresentazioni parziali sono costituite da: il Rendiconto generale dello Stato, il Conto di cassa del settore statale e i conti dei livelli decentrati di governo, che coincidono, nei conti nazionali, con i conti dei sottosettori (11) delle amministrazioni pubbliche.

Facendo riferimento alle amministrazioni pubbliche, misurate secondo i conti nazionali, si può osservare come il riferimento al solo settore Stato, il cui bilancio costituisce l'oggetto

(9) *Legge 468/1978, articolo 11 ter, comma 2*

(10) *Per l'approfondimento di queste problematiche si veda Salvemini G. (a cura di), I guardiani del bilancio, 2003.*

(11) *Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali e Enti di previdenza. SEC par. 2.70.*

principale della sessione di bilancio, fornisca una rappresentazione piuttosto parziale dell'attività dell'intero gruppo. La tavola successiva presenta la distribuzione percentuale della spesa pubblica primaria consolidata, cioè al netto di interessi passivi e trasferimenti tra amministrazioni pubbliche, secondo il sottosettore che ha sostenuto la spesa. L'esclusione dei trasferimenti permette di considerare la sola spesa che ha un effetto «finale» sul resto dell'economica, eliminando le transazioni tra gli operatori pubblici, a titolo redistributivo; l'eliminazione della spesa per interessi passivi, d'altra parte, oltre a riequilibrare l'importanza dei sottosectori, altrimenti sbilanciata verso l'amministrazione centrale – dato che l'onere del debito è soprattutto a carico dello Stato – permette di riferire in modo più preciso la spesa all'anno di riferimento.

**COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLE USCITE
PRIMARIE TOTALI AL NETTO DEI TRASFERIMENTI
TRA ENTI PUBBLICI**

Tavola 1

	Amministrazioni pubbliche	Amministrazioni centrali	di cui: Stato	Amministrazioni locali	Enti di previdenza
1980	100,0	37,4	32,0	28,8	33,8
1985	100,0	37,6	32,5	31,3	31,1
1990	100,0	37,5	33,4	32,4	30,1
1995	100,0	36,9	33,6	29,7	33,4
2000	100,0	27,1	24,2	32,7	40,2
2005	100,0	26,6	24,5	34,4	39,0

Come appare chiaramente dalla tabella, le amministrazioni centrali, pur avendo un ruolo non trascurabile, presentano, rispetto al complesso degli enti, una quota sul totale delle uscite delle amministrazioni pubbliche inferiore al 30 per cento nel 2005. È peraltro significativo notare come la rilevanza di questo settore sia stata interessata da un fenomeno di progressiva erosione a favore degli aggregati delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza (12). Fenomeno che presumibilmente sarà destinato ad accentuarsi quando la devoluzione delle funzioni dallo Stato agli enti decentrati sarà, coerentemente con il dettato costituzionale della riforma del Titolo V e con il completamento dell'attuazione delle riforme Bassanini, pienamente realizzato. Un peso ancora più contenuto riveste, naturalmente, la quota delle spese dello Stato che rappresenta a sua volta una parte di quelle delle amministrazioni centrali. È dunque immediatamente evidente come riferirsi al solo

(12) Va qui ricordato che nel 1996, con l'attribuzione all'Inpdap della gestione effettiva delle pensioni statali, fino ad allora gestite direttamente dallo Stato, è aumentata in maniera rilevante la spesa degli enti di previdenza con una corrispondente riduzione delle prestazioni di protezione sociale erogate dallo Stato. Fino al 1995, infatti, lo Stato ha erogato direttamente le pensioni ai propri ex dipendenti. Da osservare, inoltre, come l'anno 2000 sia caratterizzato da una riduzione in valore assoluto della spesa statale, dovuta agli introiti, pari a circa 13,8 miliardi di euro, legati alla vendita delle licenze Umts, da contabilizzare con segno negativo tra le uscite.

settore dello Stato nella definizione degli interventi di finanza pubblica piuttosto che nella fase di programmazione e monitoraggio degli aggregati finanziari ed economici non possa essere considerato un esercizio sufficiente al conseguimento degli obiettivi attesi rispetto al complessivo aggregato delle amministrazioni pubbliche.

Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche è compilato dall'Istat secondo le regole della contabilità nazionale nel rispetto degli schemi e dei regolamenti concordati e condivisi a livello comunitario. Rientrano, secondo una definizione funzionale, nel novero delle amministrazioni pubbliche tutte le unità istituzionali che producono per la collettività beni e servizi non destinabili alla vendita e operano una redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese (13). Tale conto è il risultato di un complessa procedura che utilizza come dati di input originari i bilanci e i documenti extra contabili delle singole unità istituzionali componenti (Riquadro: «Le fonti statistiche per la stima del conto delle amministrazioni pubbliche»). Tali informazioni sono quindi oggetto di una raffinata opera di riclassificazione e di integrazione, attraverso l'impiego di appropriate tecniche statistiche, che dovrebbe permettere di superare le disomogeneità e la non completezza dei dati desumibili dai bilanci originari. Il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche assume una particolare importanza qualora ci si ponga l'obiettivo di monitorare l'evoluzione della finanza pubblica nella sua interezza, ma anche quando si vogliano misurare gli effetti dell'attività dell'operatore pubblico sul resto del sistema economico, in quanto le principali valutazioni «passano» attraverso indicatori di contabilità nazionale, che hanno il vantaggio di essere elaborati in un quadro di riferimento coerente e armonizzato. Non da ultimo, il saldo del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche è il parametro di riferimento valido ai fini del Trattato di Maastricht per l'eventuale avvio di procedure di infrazione per deficit eccessivo e costituisce, insieme al fabbisogno del Settore statale, il dato obiettivo di riferimento della politica di programmazione espressa con il Dpef in relazione agli obiettivi di finanza pubblica. Rappresenta, inoltre, uno dei saldi di riferimento per le valutazioni e quantificazioni della manovra di finanza pubblica di fine anno, insieme al fabbisogno e al saldo netto da finanziare dello Stato.

L'obbligo di presentare il conto del settore pubblico, istituito con la legge 468/1978, ha introdotto nell'ordinamento italiano il bilancio di cassa. Nel periodo precedente, infatti, la rilevanza del controllo giuridico e formale, connesso al bilancio di competenza, era stata privilegiata rispetto al momento di effettiva realizzazione delle decisioni di entrate e spese registrate attraverso il bilancio di cassa.

(13) SEC 95 par. 2.68 e seguenti.

LE FONTI STATISTICHE PER LA STIMA DEL CONTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Le fonti statistiche utilizzate dall'Istat per la costruzione del conto delle amministrazioni pubbliche sono numerose e diversificate a seconda dell'anno di riferimento delle stime. Tale base informativa è costituita da rilevazioni statistiche sui flussi di bilancio e dai documenti contabili che gli enti compilano.

Definendo come *t* l'anno più recente della serie storica, le fonti utilizzate per le stime del periodo che va da *t-3* a *t-1* sono descritte successivamente.

Per lo Stato – che in contabilità nazionale viene visto in un'accezione più ampia (1) rispetto al solo bilancio statale – le fonti derivano prevalentemente dal ministero dell'Economia e delle Finanze, a cura dei vari dipartimenti competenti in materia: rendiconto generale dello Stato, di cassa e di competenza, quadro di costruzione del settore statale, informazioni analitiche su singole poste contabili sono fornite dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS).

Entrate tributarie erariali, per capitolo e articolo, riscossioni IRAP e addizionali locali, compensazioni e rimborsi d'imposte, sono fornite dal Dipartimento delle Politiche fiscali e dalla RGS.

Per gli Organi costituzionali e di rilievo costituzionale le fonti informative sono costituite dai bilanci consuntivi. Le informazioni sulle Agenzie fiscali e sulla presidenza del consiglio sono, infine, fornite sempre dalla RGS.

Per alcuni flussi specifici le informazioni di bilancio sono integrate con informazioni extra-bilancio (ad esempio per quanto riguarda alcuni fondi di tesoreria, come il fondo per le politiche comunitarie o il fondo innovazione tecnologica) o di fonti addizionali.

Per gli altri enti centrali minori le fonti sono costituite, prevalentemente, dai bilanci consuntivi; nei casi rimanenti si utilizzano le specifiche rilevazioni Istat sui flussi di bilancio.

Le fonti informative degli enti territoriali sono costituite dai bilanci consuntivi delle amministrazioni regionali, dai certificati di conto consuntivo delle province, rilevate da Istat e Ministero dell'Interno su base totalitaria, dai certificati di conto consuntivo per i comuni, rilevati da Istat e Ministero dell'Interno in base a indagini campionaria (2) per gli anni *t-2* e *t-1*.

Per ciò che riguarda gli altri enti operanti a livello locale, i flussi informativi sono costituiti dai flussi di bilancio acquisiti dal sistema informativo sanitario gestito dal ministero della Salute, per le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere, che costituiscono il gruppo di istituzioni di maggior rilievo all'interno di questo sottogruppo, e da bilanci consuntivi e rilevazioni Istat sui flussi di bilancio per gli enti rimanenti.

Le fonti per gli Enti di previdenza, il terzo sottosettore delle amministrazioni pubbliche, sono costituite dai bilanci consuntivi per l'Inps e per gli altri enti di maggiori dimensioni e da indagini Istat sui flussi di bilancio di tutti gli enti previdenziali.

(1) Esso è dovuto al fatto che il sottosettore istituzionale Stato della contabilità nazionale è leggermente più ampio dell'amministrazione statale cui si riferisce il Bilancio dello Stato. Il primo comprende, infatti, non solo i ministeri ma anche gli altri Organi statali con autonomia di bilancio: la Presidenza del Consiglio (che dal 2000 presenta un conto consuntivo separato), gli Organi Costituzionali dello Stato (parlamento, Corte costituzionale, ecc.), la Corte dei conti e le agenzie fiscali, il Tar e il Consiglio di Stato.

(2) L'indagine campionaria sui comuni fornisce risultati significativi a livello regionale e per classe di ampiezza demografica. Per un approfondimento metodologico si consulti la pubblicazione online: ISTAT Statistiche in breve "I Bilanci consuntivi delle amministrazioni comunali - Anno 2004" del 7 giugno 2006.

Fino all'anno t-1, pertanto, le informazioni di base per la predisposizione del conto della pubblica amministrazione sono derivate dai bilanci delle amministrazioni o da rilevazioni totalitarie sui flussi di bilancio, a eccezione dei comuni, per i quali si fa ricorso alla citata indagine campionaria. I casi di mancate risposte, di incidenza trascurabile, vengono trattati attraverso l'impiego di tecniche statistiche di integrazione dei dati mancanti.

L'insieme delle informazioni ottenute è sottoposto a controlli di coerenza e conformità (ad esempio nei saldi significativi espressi in termini di cassa) con le risultanze delle indagini effettuate dal ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini della Relazione trimestrale di cassa (RTC). Tali controlli sono, inoltre, importanti al fine di consentire il corretto collegamento fra i dati del Ministero dell'Economia rilevati per la RTC e quelli utilizzati dall'Istat fino all'anno t-1. Il collegamento viene effettuato a livello di singolo ente (o sottoinsiemi omogenei di enti, quali comunità montane, camere di commercio, università ecc.) e di voce economica (ad esempio spese di personale, acquisto di beni e servizi ecc.).

Sulla base del raccordo effettuato, le informazioni di fonte ministero dell'Economia e delle Finanze (RTC) sono utilizzate per produrre le stime dell'ultimo anno per quegli enti per i quali non si dispone di informazioni specifiche.

Pertanto, ad eccezione dello Stato, dell'Anas e di alcune altre amministrazioni centrali minori (enti per i quali sono disponibili a livello di preconsuntivo tutte le informazioni che per l'anno t-1 sono riportate nei documenti di consuntivo sopra citati), delle Asl (per le quali le stime sono effettuate a partire dalle comunicazioni effettuate dalle regioni al ministero della Salute) e in parte dell'Inps (di cui si può anche disporre di informazioni più analitiche), le stime dell'anno sono effettuate applicando all'importo di ciascuna voce economica dei singoli enti quantificato per l'anno t-1 i tassi annuali di variazione dei corrispondenti dati rilevati ai fini della RTC che alimentano il sistema informativo del ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il conto di cassa del settore pubblico, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, si riferisce ad un aggregato quasi coincidente con quello delle amministrazioni pubbliche a meno di alcuni enti minori conteggiati nel secondo ma non nel primo quali gli enti lirici, gli enti di promozione turistica, gli enti di sviluppo regionale, etc..

Il fabbisogno del settore pubblico costituisce il saldo complessivo di tale conto, e risponde alla finalità di quantificare la necessità di finanziamento degli enti che fanno parte del settore stesso. L'esigenza di finanziamento degli enti del settore pubblico si riferisce al complesso dei finanziamenti che, in un determinato esercizio finanziario, gli enti stessi devono attivare per fronteggiare i pagamenti eccedenti gli incassi. Gli importi sono classificati in base alla natura economica dell'operazione a cui si riferiscono, codificando i capitoli. Più precisamente, per le uscite tali codici sono associati ai singoli mandati di pagamento che costituiscono le partizioni elementari dei capitoli di spesa. Tale classificazione, coerente con le differenti finalità del conto di cassa (14), non risulta tuttavia immediatamente confrontabile con quella usata nella contabilità nazionale.

Tra i conti parziali, il conto di cassa del Settore statale concorre a definire il conto del Settore pubblico. Questo, secondo la definizione fornita dalla Ragioneria dello Stato, è pari alla somma del bilancio di cassa dello Stato e della giacenza dei conti di Tesoreria nonché le altre operazioni di Tesoreria. Si riferisce a un aggregato più piccolo del Settore pubblico, ma sostanzialmente ne ricalca le caratteristiche contabili.

Rappresentazioni parziali secondo i criteri della contabilità nazionale, come precedentemente accennato, sono poi fornite dall'Istat, con riferimento alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza. In questo caso, tuttavia, la rappresentazione originaria del bilancio non sempre corrisponde ai requisiti del Sec95 a causa della mancanza di standardizzazione. Ad esempio, nel caso delle Regioni, le classificazioni adottate non sono immediatamente confrontabili con le corrispondenti voci di contabilità nazionale, rendendo di fatto necessarie per la compilazione dei prospetti finali, elaborazioni, in genere, effettuate a partire dai singoli capitoli di bilancio.

I saldi: finalità e caratteristiche

§

I differenti saldi, determinati nelle varie fasi della distribuzione e redistribuzione del reddito e del processo di accumulazione, possono essere illustrati con riferimento (15) al conto

(14) Per una più esauriente trattazione delle differenze tra i due sistemi contabili si rimanda all'articolo di Ambrosanio M.F. e Fontana A., "Ricognizione delle fonti informative sulla finanza pubblica italiana", Quaderni dell'Istituto di economia e finanza 2006, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano.

(15) I saldi, esposti generalmente come risultati finali nel conto semplificato a due sezioni, costituiscono, in realtà, elementi di sintesi dei vari conti in cui si articola la sequenza completa dei conti a cascata per i settori istituzionali.

delle amministrazioni pubbliche, elaborato dall'Istat:

- risparmio (rappresenta il saldo delle operazioni correnti),
- indebitamento netto (rappresenta la differenza tra il totale delle entrate e il totale delle uscite; un suo valore negativo comporta che il settore delle amministrazioni pubbliche ha avuto la necessità di fare ricorso all'indebitamento con gli altri settori istituzionali per finanziare le proprie spese),
- saldo primario (rappresenta il saldo del conto delle amministrazioni pubbliche al netto degli oneri sostenuti per il servizio del debito, interessi passivi).

Per i paesi appartenenti all'Unione europea le elaborazioni del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche sono basate sull'applicazione di una serie di regole fissate da Regolamenti comunitari. Il Regolamento CE n. 2223/96 (SEC95) fornisce i principi per la determinazione delle principali variabili di contesto macroeconomiche, tra cui il Pil, e per la costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico (16) costituisce il riferimento teorico e interpretativo delle regole del SEC95 applicate al settore delle amministrazioni pubbliche, il Regolamento CE n. 3605/93 del Consiglio, e successive modificazioni e integrazioni (17), stabilisce i termini di trasmissione e le regole relative agli obblighi di notifica. Va, in questa sede, ricordato che a partire dall'anno 2006 con l'approvazione del Regolamento CE n. 2103/2005 sono state modificate le date delle due notifiche alla Commissione europea, posticipando entrambe di un mese; si è passati infatti dal 1° marzo al 1° aprile e dal 1° settembre al 1° ottobre. Le informazioni trasmesse alla Commissione europea in occasione della notifica sono utilizzate ai fini del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, per verificare la loro congruenza rispetto agli obiettivi definiti da ciascun paese con il proprio programma di stabilità e crescita.

Dall'altro lato il conto di cassa del settore pubblico ha nel fabbisogno il suo saldo principale, costituito dalla differenza tra gli incassi realizzati nell'esercizio, sia per operazioni di tipo economiche che per operazioni finanziarie attive - quali concessioni di crediti, partecipazioni e conferimenti, etc. - e i pagamenti effettuati. Il fabbisogno complessivo è quindi pari alla

(16) Il Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico è stato pubblicato, a cura dell'Eurostat, nel 2002 e successivamente integrato con l'approfondimento di ulteriori tematiche di interesse per il settore istituzionale delle Amministrazioni pubbliche quali: apporti di capitale a imprese pubbliche, operazioni di cartolarizzazione, contratti di partnership pubblico-privato, classificazione dei fondi pensione, pagamenti una-tantum per le gestioni pensionistiche obbligatorie. Ulteriori approfondimenti legati al trattamento delle spese militari e ai trasferimenti con l'UE sono, inoltre, in fase di inserimento.

(17) Il Regolamento CE n. 475/2000, che costituisce un emendamento del 3605/1993, modifica i termini di riferimento per l'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi (EDP), passando dal Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC79) al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali (Reg 2223/1996 SEC95). Il Regolamento CE n. 351/2002, che modifica il Regolamento CE n. 3605/93 del Consiglio per quanto riguarda i riferimenti al SEC95, oltre a modifiche relative all'aggiornamento dei codici di riferimento del SEC95, stabilisce, al punto 3, che le operazioni di swap di interessi e di forward rate agreement vanno considerate interessi e, di conseguenza, incidono sul calcolo dell'indebitamento netto, a differenza di quanto inizialmente stabilito nel SEC95.

somma del «disavanzo», che non comprende le operazioni finanziarie, e il saldo delle partite finanziarie, al netto delle entrate e delle uscite per l'accensione e il rimborso dei prestiti, e fornisce la misura del ricorso al mercato necessario per il finanziamento delle attività sopra elencate da parte del Settore pubblico.

SCHEMA DEI SALDI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Tavola 2

ENTRATE		USCITE	
E1	Entrate correnti	U1	Entrate correnti
E2	Entrate in conto capitale	U2	Entrate in conto capitale
E2.1	Cessione di partecipazioni azionarie e quote di enti	U2.1	Partecipazioni azionarie e conferimenti
E2.2	Cessione di immobili e valori	U2.2	Acquisto (e costruzione) di immobili e valori
E2.3	Cessione di valuta e oro	U2.3	Acquisto di valuta e oro
E2.4	Cessione di titoli e rimborso di anticipazioni e crediti	U2.4	Concessione di crediti e anticipazioni con obbligo di rimborso e sottoscrizione e acquisto di titoli
E3	Entrate finali (E1 + E2)	U3	Uscite finali
E4	Accensioni di prestiti	U4	Rimborso di prestiti
E5	Entrate complessive (E3 + E4)	U5	Uscite complessive
Risparmio pubblico = E1 - U1			
Indebitamento (o accreditamento) netto = [E3-(E2.1+E2.2+E2.3+E2.4)] - [U3-(U2.1+U2.2+U2.3+U2.4)]			
Indebitamento lordo = [E3-E2.4] - [U3-U2.4]			
Saldo netto da finanziare (o da impiegare) = E3 - U3			
Fabbisogno = E3 - (E2.1+E2.2+E2.3)			
Ricorso al mercato = E3 - U5			

Fonte: Forte F., "I bilanci pubblici italiani alla luce della costituzione fiscale di Maastricht", *Economia Pubblica*, Franco Angeli 1997.

Tra i sottoconti del settore pubblico, il saldo del conto di cassa del settore statale ha rappresentato per lungo tempo il principale parametro di riferimento per l'andamento dei conti di finanza pubblica per le implicazioni che esso mostrava in relazione alla politica monetaria e per il nesso di causalità esistente tra la sua dimensione e la variazione del debito (18). Ulteriori elementi a favore di una simile scelta erano individuabili anche nella tempestività delle rilevazioni e nella relativa esaustività degli enti monitorati, conseguita grazie alla cen-

(18) Per una più completa trattazione delle caratteristiche del saldo del conto del Settore statale (fabbisogno) si veda il contributo di Balassone F. e Franco D., *Il fabbisogno finanziario pubblico, Temi di discussione del Servizio Studi Banca d'Italia*, n. 277 – settembre 1996.

tralizzazione delle entrate e della gestione finanziaria. La crescente rilevanza dell'aggregato delle amministrazioni locali, per la parte di operazioni di questi enti che non transitano per la Tesoreria, ha progressivamente eroso la significatività di questo saldo. Il corrispondente saldo di competenza – saldo netto da finanziare – rimane comunque centrale nella sessione di bilancio essendo, insieme al «ricorso al mercato» il saldo su cui si concentrano le indicazioni e le prescrizioni poste con la legge finanziaria.

Criticità e problematiche: alcune evidenze quantitative

Il raccordo tra il fabbisogno e l'indebitamento netto

La difficoltà insita nella lettura delle varie rappresentazioni della finanza pubblica, e nel concreto tentativo di farle coesistere viene superata, almeno in parte, attraverso quadri di raccordo, presentati nelle statistiche diffuse all'utenza.

Data la rilevanza dei due saldi, già descritti, relativi a settore pubblico e Amministrazioni pubbliche, l'Istat compila, a partire dall'introduzione del Sec95 una tavola di raccordo tra il Fabbisogno del settore pubblico, costruito dal ministero dell'Economia e delle finanze e pubblicato nella Relazione trimestrale di cassa, e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Il raccordo (19) prende in esame le discrepanze che si creano tra i due saldi, riconducendole ad alcune tipologie principali. Attraverso l'individuazione di queste poste comprese in una definizione di saldo ma non nell'altra, e viceversa, a partire dal fabbisogno si arriva all'indebitamento netto, quantificando gli importi per le tipologie di differenze individuate. La complessità dell'argomento è accresciuta dal fatto che, essendo i due aggregati, costituiti da saldi, per ciascuna tipologia di differenza occorre considerare sia le variazioni in entrata sia quelle in uscita.

Allo scopo di sintetizzare e semplificare il passaggio da un saldo all'altro le differenze possono essere riportate a tre tipologie principali riconducibili, a loro volta, ai diversi metodi di costruzione dei due aggregati, e alle finalità a cui rispondono. A queste si aggiunge un'ultima modalità residuale, nella quale confluiscono le differenze che non rientrano nelle tre prime tipologie.

- *Variazione delle attività finanziarie*: nel fabbisogno è contabilizzato il saldo delle partite finanziarie, che non è invece compreso nell'indebitamento. Tale voce va, quindi sottratta al fabbisogno per avvicinarsi al concetto di indebitamento.

- *Riclassificazioni da posta economica a finanziaria e viceversa*: la prima parte, da posta economica a finanziaria, comprende una serie di operazioni che nel fabbisogno costituiscono entrate/uscite di tipo non finanziario ma nel calcolo dell'indebitamento non vengono considerate, in quanto secondo il SEC95 costituiscono variazioni di attività finanziarie. La seconda parte *da posta finanziaria a economica* riguarda poste che nel fabbisogno sono

(19) Si prenda come riferimento la tavola 14- Raccordo tra fabbisogno del Settore pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, pubblicato nella serie Istat, *Statistiche in breve, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, serie SEC95- anni 1980-2005, 30 giugno 2006*

classificate come finanziarie mentre hanno rilevanza nel calcolo dell'indebitamento come voce economica. Prendendo ad esempio gli apporti di capitale al gruppo Ferrovie dello Stato si osserva come, in presenza di perdite di esercizio per il gruppo (20), tali conferimenti di capitale vadano considerati come trasferimenti di capitale a imprese, e quindi come voce economica, e non come partite finanziarie come invece avviene per il fabbisogno. Tali voci concorrono a spiegare parte della differenza tra i saldi economici e finanziari.

- *Differente valutazione tra competenza e cassa*: il valore del saldo fornisce una misura dell'impatto che hanno, nel complesso, i diversi momenti di valutazione del fabbisogno e dell'indebitamento. Tale discrepanza spiega una parte rilevante della differenza rimasta ancora tra i saldi. È interessante notare come, in genere, in presenza di una variazione positiva dell'economia, le valutazioni per competenza economica dell'indebitamento determinano un saldo tendenzialmente più favorevole di quelle prodotte per il calcolo del fabbisogno (le entrate valutate per competenza sono superiori a quelle quantificate per cassa).

- *Altre voci*: raccoglie altri motivi di differenza tra fabbisogno e indebitamento che sono individuabili in maniera univoca ma non rientrano nelle tipologie precedenti.

In ultimo, ulteriori motivi di raccordo sono sintetizzati nella voce: discrepanza statistica. Questa, in particolare, raccoglie l'insieme dei fattori non ricorrenti e quindi non classificabili in alcuna delle quattro tipologie sopra illustrate. Peraltro, si può notare come l'importo di questa voce sia di dimensioni assai modeste in ciascuno degli anni riportati nella tavola.

Nella tavola 3 è presentato il raccordo tra i due saldi, facendo riferimento alle quattro tipologie sopra illustrate.

RACCORDO TRA FABBISOGNO DEL SETTORE PUBBLICO E INDEBITAMENTO NETTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE **Tavola 3**
(milioni di euro)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Fabbisogno del Settore pubblico	a	-26.126	-36.048	-53.025	-38.755	-59.011	-56.673	-72.177
Variazione delle attività finanziarie	b	11.923	6.652	11.415	9.348	8.136	16.410	21.945
Riclassificazioni da posta								
economica a finanziaria e viceversa	c	-2.175	-172	-4.112	-3.572	-4.561	-2.871	-2.536
Differente valutazione								
competenza-cassa	d	5.922	8.749	4.237	-1.734	7.742	-3.491	-2.660
Altre voci	e	-7.941	-1.613	1.780	-2.358	966	-1.494	-2.037
Discrepanza statistica	f	-1.153	-1.345	1.204	-14	-46	478	-698
Indebitamento netto (2006)	g=a+b+c+ +d+e+f	-19.550	-23.777	-38.501	-37.085	-46.774	-47.641	-58.163
Scostamento Fabbisogno -								
Indebitamento (2006)	h=a-g	-6.576	-12.271	-14.524	-1.670	-12.237	-9.032	-14.014

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(20) Si prenda come riferimento il comunicato stampa dei conti nazionali del 1° marzo 2005.

In conclusione, il raccordo tra i due saldi necessita di un elevato numero di passaggi e ri-classificazioni e proprio tale numerosità, insieme alla variabilità del loro importo, rappresenta, in questo caso, il principale elemento di complessità. Solo una piccola parte dello scostamento complessivo è infatti imputabile, come risulta dalla modesta dimensione della discrepanza statistica, a fattori casuali e di difficile prevedibilità.

La certezza dei dati: le recenti revisioni Eurostat

Le principali cause di revisione dei dati possono essere sintetizzate, in linea di principio, attraverso l'individuazione delle seguenti determinanti:

- **Il consolidamento della base informativa** da una edizione a quella successiva, dovuto all'acquisizione di fonti informative che hanno, sempre di più, la caratteristica di essere definitive.
- **Il processo di standardizzazione delle fonti**, che progredisce con il miglioramento delle classificazioni dei dati dei bilanci degli enti pubblici.
- **La classificazione di operazioni innovative e complesse** con caratteristiche il cui trattamento non è interamente previsto nelle guide metodologiche a disposizione dei ricercatori (SEC95 e/o nel Manuale sul deficit e sul debito). Per tali operazioni accade, infatti, frequentemente che si renda necessaria la discussione con le autorità statistiche europee (Eurostat) al fine di individuare la più corretta classificazione. Qualora non ci sia accordo sulla contabilizzazione o si tratti di operazioni complesse, che possono essere di interesse di vari paesi membri, può rendersi necessaria anche la consultazione del CMFB (21). Va osservato come il lavoro di monitoraggio sulle operazioni di tipo complesso, svolto frequentemente in collaborazione con l'Eurostat, risponda al requisito di assicurare la comparabilità internazionale e la coerenza contabile.

Il primo fattore rilevante ai fini delle revisioni, è già stato analizzato in precedenza.; il secondo costituirà oggetto di successiva indagine. Rimane, quindi, da discutere e approfondire la questione legata alle revisioni dovute alla classificazione di operazioni innovative e complesse. In questo ambito, la prima revisione importante dei conti delle amministrazioni pubbliche è avvenuta nel 2002 ed era legata al trattamento delle operazioni di cartolarizzazione. Nell'agosto 2002, a seguito della decisione Eurostat sul trattamento contabile (22)

(21) Il CMFB è il Comitato monetario finanziario e di bilancia dei pagamenti; si tratta di un organismo costituito presso l'Unione europea al quale partecipano l'Eurostat, la Direzione statistica della Bce, gli Istituti nazionali di statistica e le Banche centrali dei paesi membri dell'Unione. Nel caso di trattamento di operazioni complesse i paesi possono chiedere il parere del CMFB che può, a sua volta, decidere di sottoporre all'attenzione di tutti i componenti del comitato un questionario sull'argomento in questione.

(22) La decisione Eurostat del 3 luglio 2002 può, sinteticamente essere riassunta così:

- Occorre operare una distinzione tra cartolarizzazioni di attività (finanziarie e non) comprese nel patrimonio delle AP e quelle non legate ad attività patrimoniali, come è il caso delle entrate future derivanti dai giochi a pronostici.
- In caso di cartolarizzazioni di flussi di entrate future, non legati ad attività preesistenti, l'operazione va registrata come acquisizione di passività finanziaria da parte dell'istituzione pubblica che ha ope-

delle operazioni di cartolarizzazione effettuate dalle AP, l'Istat ha proceduto all'aggiornamento dei conti, pubblicati a giugno 2002, con particolare riferimento alle operazioni di cartolarizzazione dei flussi derivanti dalle entrate del Lotto e del Superenalotto per il periodo 2002-2006, e della cartolarizzazione di immobili di proprietà degli Enti di previdenza (fine 2001), operazione denominata SCIP1. Gli importi delle due operazioni in oggetto per l'anno 2001 sono stati pari, rispettivamente, a: 3,8 miliardi di euro per la vendita, mediante cartolarizzazione degli immobili degli enti di previdenza, e 3 miliardi di euro per le entrate del Lotto e Superenalotto. Il peggioramento dell'indebitamento 2001, risultante da questa revisione, è stato dunque di 6,8 miliardi di euro, per cui il rapporto deficit/Pil è passato dall'iniziale 1,6 per cento al 2,2 per cento a seguito della revisione(23).

La successiva, seconda, revisione dei conti delle amministrazioni pubbliche è avvenuta nel 2005 ed ha riguardato il trattamento di una serie di operazioni piuttosto complesse. L'Istat ha pubblicato, seguendo il normale calendario, i dati relativi all'indebitamento delle amministrazioni pubbliche il 1° marzo 2005; la serie in esame già conteneva una revisione rilevante dovuta al trattamento dei conferimenti di capitale effettuati dallo Stato al gruppo Ferrovie dello Stato. Infatti, in base agli approfondimenti concordati con l'Eurostat, tali apporti di capitale sono stati riclassificati come trasferimenti in conto capitale alle imprese anziché come partite finanziarie, che non sono rilevanti per l'indebitamento. L'effetto sul deficit (24) ha comportato un peggioramento pari a 3.615, 4.078 e 3.934 milioni di euro per gli anni 2001, 2002 e 2003. Il valore del trasferimento alle Ferrovie per il 2004, anno per il quale, la stima è stata effettuata per la prima volta nel 2005, è stato pari a 2.665 milioni di euro.

Successivamente, il 18 marzo in occasione della pubblicazione dei dati delle notifiche degli stati membri, l'Eurostat ha accompagnato i risultati di vari paesi, tra cui quelli italiani, da note di commento. In tale occasione l'Istat ha comunicato una nota informativa (25), elencando le ragioni sottostanti a tali osservazioni dell'istituto di statistica europeo, e indicando la procedura che sarebbe stata seguita al fine di rispondere alla richiesta di ulteriori approfondimenti su alcune operazioni complesse, sul cui trattamento erano stati mossi alcuni dubbi. In conclusione dell'approfondimento, e della consultazione del CMFB, è seguita una revisione (26) del conto Pa comunicata a maggio 2005, i cui punti salienti, rilevanti al fine del calcolo del deficit, hanno riguardato:

rato la cartolarizzazione, e come tale influisce sul debito pubblico.

- In caso di cartolarizzazioni di attività patrimoniali l'operazione va trattata come una vendita, da parte dell'ente pubblico che cartolarizza, qualora il rischio connesso all'operazione sia effettivamente trasferito alla società che acquisisce l'attività patrimoniale e il prezzo pagato al momento dell'operazione superi l'85% del valore di mercato del bene o dell'attività trasferita. In caso contrario l'operazione va considerata come una passività finanziaria.

(23) Per una descrizione dettagliata dell'impatto della decisione Eurostat sulle operazioni di cartolarizzazione si consulti la nota diffusa dall'Istat nell'agosto 2002.

(24) Riferimenti: Comunicato stampa Istat, Conti economici nazionali, anni 2001-2004, 1° marzo 2005; Comunicato stampa Istat, Conti economici nazionali, anni 2002-2004, 11 marzo 2005.

(25) Nota informativa Istat, Notifica del deficit e del debito per il 2004, 18 marzo 2005;

(26) Nota per la stampa Istat, Revisioni delle stime dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2000-2004, 24 maggio 2005.

- il finanziamento di Infrastrutture Spa per l'Alta velocità (pronunciamento CMFB in cui l'impatto risulta tutto sul debito pubblico ma non sull'indebitamento, sul quale erano già stati conteggiati, a titolo di interessi passivi, gli oneri sul debito,)
- la cartolarizzazione immobiliare SCIP2 (la revisione ha riguardato soltanto la quota del rimborso alle famiglie, da contabilizzare interamente nel 2004)
- l'anticipo sui versamenti delle banche titolari della riscossione delle imposte tramite F24 (da considerare come partite finanziarie – sostanzialmente costituiscono prestiti delle banche alla pubblica amministrazione - e aventi impatto sul debito ma non sull'indebitamento; ciò ha comportato una riclassificazione nel conto pubblica amministrazione rispetto alla versione del 1° marzo, con un conseguente peggioramento dell'indebitamento);
- i trasferimenti alle imprese nazionali, a titolo di compartecipazione nazionale ai programmi dell'Unione europea – sia come contributi a favore dell'agricoltura, FEOGA garanzia che per i Fondi strutturali, interventi a favore delle aree sottosviluppate - (queste operazioni hanno avuto impatto sull'indebitamento, comportando maggiori trasferimenti alle imprese)
- altri trasferimenti a imprese per crediti d'imposta, diversi dal bonus per l'occupazione e per gli investimenti (aventi impatto sull'indebitamento, come il caso precedente). La tavola 4 riporta sinteticamente le revisioni descritte, il rapporto indebitamento/Pil comunicato il 1° marzo 2005, il rapporto rivisto alla luce delle revisioni apportate a maggio 2005 e il confronto con i dati derivanti dalla revisione generale (27) di contabilità nazionale, avvenuta nel corso del 2005 e terminata nel 2006.

PRINCIPALI REVISIONI OPERATE SULL'INDEBITAMENTO NETTO

Tavola 4

(% del Pil)

(27) Per una descrizione più approfondita delle principali revisioni che hanno interessato il conto delle AP si possono consultare: la Note informative, 22 dicembre 2005, e Comunicato stampa del 1° marzo 2006.

	2000	2001	2002	2003	2004
Indebitamento netto/Pil (1° marzo 2005)	-1,8	-3,0	-2,6	-2,9	-3,0
- di cui : conferimenti di capitale a FFSS		0,3	0,3	0,3	0,2
Integrazione dei trasferimenti alle imprese	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Trasferimenti a imprese per crediti d'imposta		-0,1	-0,1	0,0	0,0
Riclassif. versamenti banche mod. F24				-0,2	-0,1
Rimborso alle famiglie per abitazioni SCIP2					0,0
Totale revisioni	-0,1	-0,2	-0,1	-0,3	-0,2
Indebitamento rivisto (24 maggio 2005)	-1,9	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
Effetto revisione Pil		0,1	0,0	0,1	0,1
Effetto revisione indebitamento (a)		0,0	-0,2	-0,3	-0,3
- Revisione entrate sanatorie fiscali				-0,1	-0,1
Indebitamento rivisto (30 giugno 2006)	-1,9	-3,1	-2,9	-3,4	-3,4
Riclassif. operazioni ANAS				-0,1	0,0
Indebitamento rivisto/Pil definitivo 2006	-1,9	-3,1	-2,9	-3,5	-3,4
Differenza 2006 - 2005	-0,1	-0,2	-0,3	-0,6	-0,4

(a) Ottenuto considerando la sola revisione dell'indebitamento netto.

Va ricordato che, dalle ultime serie storiche annuali diffuse nella pubblicazione (28) Statistiche in breve - Conti delle amministrazioni pubbliche - Serie SEC95 - Anni 1980-2005 del 30 giugno 2006, i parametri sono stati modificati sia per la revisione del numeratore che per quella del denominatore. Il peggioramento del rapporto negli ultimi due anni dipende, oltre che dall'acquisizione di fonti aggiornate relative ai bilanci degli enti, anche alla revisione dei livelli delle entrate per le sanatorie fiscali, classificate tra le imposte in conto capitale, corrette in diminuzione, considerando i mancati incassi di tale operazione.

È, in ogni caso, opportuno notare come le revisioni apportate ai dati di bilancio a seguito delle indicazioni di Eurostat abbiano determinato un sistematico peggioramento dell'indebitamento netto. Tale incremento è immediatamente percepibile dal confronto tra il dato comunicato il 30 giugno 2006 (ultima riga della tavola sopra riportata) e quello del 1° marzo 2005, che pure già incorpora le revisioni operate, a peggioramento del saldo, rispetto al trattamento dei trasferimenti in conto capitale alle Ferrovie dello Stato.

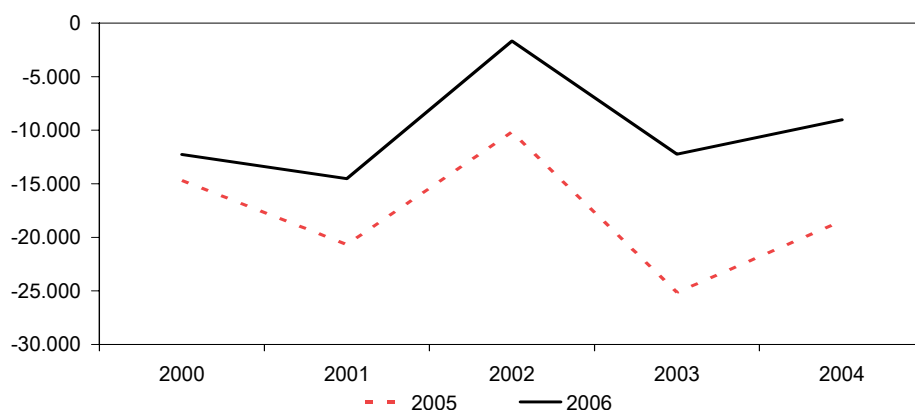
Nel grafico 1 vengono esposti gli scostamenti tra il fabbisogno del settore pubblico e l'indebitamento netto misurati prima e dopo le revisioni Eurostat apportate ai due saldi. E' interessante notare come, a seguito delle analisi effettuate con le maggiori informa-

(28) Successivamente, in corrispondenza alla seconda notifica effettuata all'Eurostat il 1° ottobre 2006, è stata apportata una revisione alle spese delle Amministrazioni pubbliche, come diffuso il 5 ottobre 2006 in occasione del comunicato stampa relativo all'indebitamento delle AP per il 2° trimestre 2006. Rispetto all'edizione del conto economico e delle Ap diffuso a giugno 2006, in osservanza ad una indicazione di Eurostat relativa alla riclassificazione di un'operazione attinente l'ANAS, i conti annuali sono stati modificati per gli anni 2003, 2004, 2005. Complessivamente nell'anno 2003 l'indebitamento netto risulta aumentato di 738 milioni di euro, mentre è diminuito di 11 milioni di euro nel 2004 e per lo stesso ammontare nel 2005.

zioni disponibili e della conseguente revisione, si sia osservata una riduzione delle discrepanze statistiche che corrispondono alle differenze non spiegate, tra indebitamento e fabbisogno.

SCOSTAMENTO FABBISOGNO / INDEBITAMENTO PRIMA E DOPO LE REVISIONI DELL'INDEBITAMENTO

Grafico 1



L'armonizzazione dei bilanci e delle procedure contabili

Come noto, con i parametri stabiliti dal trattato di Maastricht e con il protocollo sui deficit eccessivi previsto dal Patto di stabilità e crescita, il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ha assunto il ruolo di principale strumento di rappresentazione economica dell'attività dell'operatore pubblico.

Il processo di generazione del conto delle amministrazioni pubbliche è un processo di tipo bottom-up che, partendo dalle informazioni disaggregate per le singole unità istituzionali - o loro raggruppamenti - perviene al conto complessivo attraverso l'aggregazione dei livelli di conto sottostanti. Da tutto questo deriva che, affinché si abbia una rispondenza tra il sistema di rappresentazione dell'intera finanza pubblica italiana a quello europeo, una condizione necessaria sarebbe quella di avere una applicazione uniforme dei principi comunitari a tutti i livelli di governo. Questo significa che la contabilità pubblica ai vari livelli istituzionali dovrebbe recepire i principi del SEC95, sia rispetto ai criteri della competenza economica, sia rispetto alla determinazione del perimetro del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche.

L'esigenza di una più attenta e severa armonizzazione dei bilanci pubblici e delle regole contabili è ulteriormente rafforzata dalla sovrapposizione di regole di bilancio europee (Trattato di Maastricht) e di regole di bilancio interne (limitazioni della spesa per il bilancio dello Stato o Patto di stabilità interno, ad esempio) che presiedono al coinvolgimento degli enti decentrati al raggiungimento degli obiettivi di bilancio concordati con l'Europa. In Italia, le regole applicate in questa materia sono racchiuse nella disciplina del Patto di stabilità interno. I due regolamenti si differenziano tuttavia tra loro per almeno due fondamentali aspetti: i) il Patto di stabilità interno ha fatto per lungo tempo riferimento a dati costruiti se-

condo schemi di contabilità finanziaria, mentre il Sec95 (lo schema contabile a cui fa riferimento la disciplina europea) adotta il criterio della competenza economica; ii) le regole europee si rivolgono all'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni e non a un loro sottinsieme e, inoltre, all'intero conto di questo aggregato e non a una parte delle voci in esso comprese (29) come invece avviene per il Patto di stabilità interno. È evidente dunque che il passaggio dall'una all'altra normativa esige una chiara e univoca forma di raccordo tra i dati e le voci dell'una e dell'altra forma di rappresentazione contabile. Al contrario, il rispetto della normativa italiana potrebbe non essere sufficiente al raggiungimento degli obiettivi europei.

Al contempo, il controllo della evoluzione e delle tendenze della finanza locale è una necessità primaria anche per il perseguimento, semplificando, di ciascuna delle tre classiche funzioni economiche tipiche dell'azione pubblica (redistributiva, allocativa e di stabilizzazione del ciclo). Un sistema contabile trasparente è infatti il requisito fondamentale perché il policy-maker sia in grado di valutare e governare l'utilizzazione delle risorse pubbliche indifferentemente dal livello di governo dal quale originano. In questa direzione spinge anche il nuovo assetto federalista. Una corretta e ordinata gestione della finanza pubblica non può infatti prescindere dal crescente ruolo che esercitano, e in prospettiva eserciteranno, gli enti decentrati di governo.

La pluralità dei soggetti chiamati a compilare un proprio bilancio impone un'ulteriore forma di armonizzazione che riguarda più in particolare gli aspetti relativi alla classificazione delle voci di entrata e di uscita. Sebbene, in alcuni casi, la ricostruzione successiva dei conti da parte dell'Istat sia in grado di correggere queste disomogeneità, in assenza di un protocollo concordato e uniformemente condiviso sulle modalità di classificazione da adottare, la costruzione del conto consolidato risulterebbe ostacolato inficiando anche il suo livello in termini di qualità. Stante questa situazione occorre ancora una volta riaffermare e rafforzare il principio che il processo di decentramento evidenzia la necessità di stabilire regole per una regolamentazione tempestiva, trasparente e uniforme sul territorio, non solo perché col Patto di stabilità e crescita vi è una corresponsabilità di tutti i livelli di governo al mantenimento della stabilità necessaria per la tenuta dell'Unione monetaria europea, ma anche perché nell'ambito delle autonomie locali sorge il diritto dei cittadini a controllare l'operato dei policy makers regionali e locali attraverso la comparabilità con altre realtà territoriali simili. L'esigenza quindi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica è una necessità, fortemente sentita, che deve convivere con le scelte operate dall'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione che demanda alle Regioni la podestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. L'autonomia economica e finanziaria delle regioni non trae alcun tipo di

29 Per lungo tempo, il Patto di stabilità interno ha fatto riferimento alle sole spese o ad aggregazioni di voci economiche comunque diverse da quelle relative al saldo complessivo. Ancora la Finanziaria per il 2007 prevede, ad esempio, che il Patto di stabilità interno si applichi per le Regioni alle sole spese e solo in via sperimentale anche al saldo complessivo.

limitazione dal sistema di rappresentazione (30) della finanza pubblica regionale ma va auspicata una coesistenza che garantisca una maggiore credibilità ai conti pubblici.

A tale esigenza di chiarezza e di omogeneità di classificazione dovrebbe rispondere il sistema informativo SIOPE, di cui si dirà in seguito. Un ulteriore elemento che dovrebbe assicurare la stabilità nella definizione dell'universo di riferimento è la pubblicazione annuale a cura dell'Istat, entro la fine del mese di luglio (31), della lista delle unità istituzionali del settore delle amministrazioni pubbliche, come disposto dalla legge 311/2004, legge finanziaria per il 2005, art. 1 comma 5.

È evidente, da quanto detto finora, che il coordinamento della gestione della finanza pubblica necessita in un primo luogo di un preventivo coordinamento dei bilanci pubblici, e delle regole contabili che presiedono alla loro redazione. In questo senso, si dovrebbe assicurare un formato standard dei conti di tutti gli enti che compongono le amministrazioni pubbliche sia in termini di uniformità, quanto di raccordabilità e facilità di consolidamento (32).

I provvedimenti in materia di armonizzazione

Verso la standardizzazione si è orientata la riforma del Bilancio dello Stato (legge 94/1997) e la sua attuazione (decreto legislativo 279/1997), modificando profondamente i documenti contabili, attraverso l'introduzione delle classificazioni economiche e funzionali del SEC95. L'attuazione della legge 94 ha riaffermato la necessità di rispondenza delle classificazioni economiche e funzionali agli schemi di contabilità nazionale, al fine di una corretta classificazione delle operazioni statali all'interno del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Per ciò che concerne le amministrazioni locali una buona integrazione delle fonti di finanza pubblica è stata permessa con l'adozione del nuovo certificato di consuntivo degli enti locali - comuni, province e comunità montane - introdotto con il decreto Presidente della Repubblica 194/96 e il successivo decreto di attuazione del 24/11/98. Il nuovo schema di rendiconto incorpora un contenuto informativo più ampio del precedente, contenendo analisi di dettaglio delle entrate e delle spese, più vicine alle definizioni del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Per le spese, lo schema adottato prevede una classificazione incrociata economico-funzionale. Nonostante questi miglioramenti il livello di dettaglio richiesto dal SEC95 non è ancora disponibile nelle fonti di base.

Il processo di revisione e di armonizzazione della contabilità ha coinvolto anche le Aziende sanitarie locali, attraverso l'adozione di un sistema di contabilità economica che risponde bene alle regole di contabilità nazionale (33). Anche per le regioni il decreto legislativo

(30) *La codificazione va revisionata anche con riferimento all'analisi funzionale delle spese che, allo stato attuale, presenta notevoli disomogeneità di classificazione.*

(31) *La prima pubblicazione della lista delle amministrazioni pubbliche secondo il SEC95 (lista S.13) è avvenuta il 29 luglio 2005, sulla G.U. n.175. Il successivo aggiornamento è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 174 del 28 luglio 2006.*

(32) *Si veda il contributo di De Ianna P. e Rizzuto L. in "Il rapporto tra tecnica delle istituzioni di bilancio e scelte politiche, con specifico riferimento ai problemi delle aree regionali che presentano divari nello sviluppo economico".*

(33) *La rendicontazione delle Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere (ASL e AO) viene rilevata trimestralmente dal Ministero della Salute secondo un modello di rilevazione standard (Modello CE), previsto dal Decreto Ministeriale del 16 febbraio 2001 e dal Decreto Ministeriale del 28 maggio*

76/2000, *Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni*, avendo riconosciuto l'importanza della finanza regionale, insieme a quella degli altri livelli di governo per il raggiungimento degli obiettivi europei, sottolinea la necessità che l'attività delle amministrazioni regionali concorra ad assicurare gli obiettivi posti a livello nazionale.

Di particolare rilievo per la determinazione dei criteri e degli schemi standard da utilizzare per una corretta definizione dei dati di input per la contabilità nazionale, risultano i confini dell'universo di riferimento a cui si riferisce la normativa contabile e la corretta classificazione delle transazioni che avvengono tra i settori istituzionali. Per ciò che riguarda il primo punto, condizione essenziale è l'adozione comune, a tutti i soggetti interessati, della definizione del settore delle amministrazioni pubbliche; a tale principio risponde l'indicazione della legge finanziaria per il 2005, relativa alla pubblicazione della lista delle amministrazioni pubbliche, che costituisce il riferimento per la classificazione delle unità istituzionali. La seconda questione rilevante per la standardizzazione concerne la classificazione dei flussi di trasferimenti tra gli operatori del sistema economico, che per ciascuna transazione risulta corretta soltanto quando sia stato individuato il settore e sottosettore istituzionale di contropartita.

I provvedimenti in materia di armonizzazione dovrebbero risolvere, in prospettiva, anche la questione legata all'universo di riferimento delle due rappresentazioni statistiche, fabbisogno e indebitamento. La legge 289/2002 (finanziaria 2003) ha stabilito nel comma 3 (34) dell'articolo 28 che tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza economica, rilevati dalle amministrazioni pubbliche fossero codificati con criteri uniformi sul territorio nazionale, al fine di favorire la compilazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi omogenei per tutti i livelli territoriali di governo. Allo stato attuale, il progetto SIOPE (Sistema Informativo delle operazioni degli enti pubblici), a cui partecipano il ministero dell'Economia e delle Finanze, la Banca d'Italia e l'Istat, riguarda soltanto le operazioni di cassa, pagamenti e riscossioni. Il sistema di classificazione standard per gli incassi e i pagamenti è riconducibile, per tutti i gruppi delle amministrazioni pubbliche interessate, a quello dei conti nazionali. Per alcuni rilevanti sottogruppi di amministrazioni pubbliche, regioni, enti locali e università, sono stati già emanati i decreti di attuazione del SIOPE. Anche le amministrazioni centrali dello Stato hanno introdotto il sistema di classificazione SIOPE a partire dal 2003, e successivamente sono state aggiornate le codificazioni con un provvedimento dell'inizio del 2004. Il pieno funzionamento del sistema SIOPE appare promettente nell'ottica della standardizzazione dei sistemi di codificazione della contabilità pubblica. Data, però, la complessità amministrativa e contabile delle istituzioni coinvolte a diversi livelli di governo, il percorso

2001.

(34) Legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003) art. 28, comma 3 «Al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti, tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale».

verso l'adeguamento a tale codificazione appare ancora lento e parziale.

L'adozione del criterio di competenza

In aggiunta alla standardizzazione delle codificazioni, un significativo miglioramento della confrontabilità dei dati potrebbe essere ottenuta attraverso la generalizzata adozione del criterio della competenza economica, secondo i criteri definiti dal SEC95. Questa non dovrebbe tuttavia costituire l'unica forma di rilevazione e rappresentazione dei fatti economici che anzi, all'interno delle singole istituzioni, potrebbero continuare a essere rilevati anche sulla base della loro entità finanziaria. Se i conti di competenza possono infatti fornire gli elementi per una migliore comprensione della politica di bilancio, la rappresentazione dei flussi di cassa appare altrettanto essenziale, soprattutto in relazione alla formazione del debito pubblico e alla funzione autorizzatoria del parlamento. Le due forme di rilevazione sarebbero, in altre parole, complementari e non sostitutive.

Riteniamo tuttavia che l'adozione generalizzata del criterio della competenza economica (SEC95) possa aiutare a risolvere molte delle problematiche fin qui sollevate. In primo luogo, il ricorso alla competenza economica faciliterebbe il lavoro dell'Istat nel consolidamento dei conti e nella trasformazione delle rilevazioni di cassa o competenza-giuridica a voci di contabilità nazionale (35). In secondo luogo, l'adozione di tale criterio dovrebbe ridurre la discrezionalità contabile, associata alla possibilità di rinviare la regolazione finanziaria di operazioni sostenute in periodi precedenti e così di rappresentare le spese in bilancio nel momento del pagamento, piuttosto che in quello del l'evento economico che le ha generate. Adottando una forma di rendicontazione per competenza economica i due momenti verrebbero a coincidere. Si otterrebbe, in questo modo, il duplice obiettivo di fornire una più veritiera rappresentazione della situazione economica dell'ente, e anche l'emersione dei costi nel momento in cui essi si manifestano, costringendo per questa via ad affrontare le situazioni «debitorie» con la necessaria tempestività.

Si migliorerebbe in questo modo anche la certezza delle informazioni e quindi la loro rilevanza nell'ambito del processo decisionale di cui è protagonista il parlamento. Sarebbe infatti più difficile aggirare le procedure contabili in modo da rinviare o occultare costi che graverebbero su esercizi futuri o sarebbero mascherati dietro a non coerenti definizioni contabili. Sarebbe più difficile, in altre parole, per il governo, nascondere la vera natura e gli effetti del proprio operato o delle proprie proposte di legge. Sarebbe però anche più semplice per il governo controllare l'operato della burocrazia, riducendo di molto i margini di autonomia contabile su cui questa potrebbe fare affidamento nel perseguimento di obiettivi propri.

In sede di rendicontazione e verifica, la diffusione del criterio di competenza renderebbe

(35) *Per una più approfondita disamina di queste circostanze si rimanda a Ragazzi G. Per l'introduzione del criterio della competenza economica nella contabilità pubblica, 1997.*

inoltre più facile anche la diffusione di pratiche di valutazione di efficacia della spesa attraverso l'introduzione di parametri di riferimento più facilmente riferibili al momento in cui le risorse vengono utilizzate (competenza economica), piuttosto che a quello in cui si ha l'effettiva regolazione monetaria della transazione (cassa).

La riduzione dell'area delle operazioni extra-bilancio e il ruolo della Tesoreria

Una delle maggiori difficoltà che si incontrano nella compilazione del conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche deriva dalla presenza di un ruolo della Tesoreria che in alcuni casi prevarica il proprio ruolo di banca, oltre che dalla presenza di un elevato numero di operazioni gestite fuori bilancio (36), senza, cioè, l'applicazione delle normali procedure giuridico-amministrative di esecuzione del bilancio.

Nella generalità dei casi, le operazioni extra-bilancio (37) vengono riportate e riclassificate nei conti in base ai criteri di contabilità nazionale attraverso contatti diretti tra gli analisti statistici e i diretti responsabili delle predette contabilità. È evidente che questo processo appare difficoltoso e dispersivo, senza alcuna garanzia peraltro di riuscire a cogliere e indagare queste operazioni nella loro complessità. Particolarmente macchinoso risulta tutt'oggi, ad esempio, conoscere la natura e l'entità degli interventi che interessano le aree depresse del paese o gli interventi disposti attraverso il Fondo per l'innovazione tecnologica. Quando poi queste operazioni risultassero finanziate con mutui e anticipazioni, anche la loro contabilizzazione nel conto economico delle amministrazioni pubbliche sarebbe inibita essendo queste ultime contabilizzate come operazioni finanziarie e quindi «sotto la linea».

Allo stesso modo, rilevanti appaiono le difficoltà nell'analisi delle operazioni di Tesoreria. Queste presentano infatti gravi carenze sia rispetto a una loro classificazione funzionale, sia rispetto alla classificazione per voce economica. In particolare, la classificazione economica può essere ritenuta solo parzialmente soddisfacente (38), essendo essa basata su una definizione generalmente meno dettagliata di quella utilizzata nel bilancio dello Stato, mentre del tutto assente risulta l'analisi funzionale. La mancanza di una codificazione economica sui conti correnti e sulle contabilità specialità di Tesoreria, rende l'area di stima particolarmente ampia e di conseguenza incerta l'attribuzione delle operazioni secondo una classificazione coerente con le definizioni di contabilità economica. Evidenza di tali difficoltà

(36) *Simili operazioni sono così definite da Antonio Penati: «Con la denominazione di gestioni fuori bilancio si qualificano le operazioni finanziarie, attive e passive, che si svolgono nell'ambito dell'amministrazione dello Stato al di fuori del bilancio, indipendentemente - cioè - dalla normale gestione finanziaria e senza alcun diretto riferimento ad essa», Manuale di contabilità di Stato, Penati A., Jovene editore 1989.*

(37) *L'articolo 93 della legge n. 289 del 2002 ha previsto peraltro che dovessero essere individuate le gestioni extra-bilancio per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione e quelle invece per le quali sarebbe dovuto avvenire il rientro nel bilancio dello Stato.*

(38) *Malizia R., op. cit.*

si ritrova nella dimensione delle revisioni che nelle varie edizioni dei conti del settore statale sono presentate con riferimento alle singole voci economiche.

Più in generale, le difficoltà insite nell'analisi della natura delle operazioni di Tesoreria, ma anche l'esistenza di diversi aggregati e convenzioni contabili, avrebbero consentito di creare gli spazi per interventi discrezionali attraverso, ad esempio, rinvii temporanei ai nulla osta di pagamento da parte della Tesoreria, rinvio di erogazioni di fondi alle imprese, rallentamenti nei pagamenti delle spese per investimenti, permettendo in alcuni casi anche di modificare l'allocazione delle risorse rispetto a quanto stabilito nel bilancio approvato dal parlamento (39). In particolare, le operazioni fuori bilancio della Tesoreria consentirebbero non solo l'alterazione del saldo, ma anche della composizione effettiva delle entrate e soprattutto delle spese previste in bilancio. L'impressione è che, in alcuni casi, la Tesoreria sfruttando i margini concessi, abbia cercato di contrastare attraverso la limitazione delle erogazioni ciò che non si era riusciti a fare nella fase di decisione della spesa (40). Tale manovrabilità non sarebbe tuttavia, secondo alcuni, riconducibile a una vera e propria politica di Tesoreria, ossia una politica di bilancio diversa da quella stabilita in parlamento (41), essendo invece limitati gli interventi a singoli casi di correzione del fabbisogno e non invece a interventi sistematici. In ogni caso, anche coloro che tendono a mitigare la portata di una eventuale «manovra di Tesoreria» riconoscono che le difficoltà di lettura e di raccordo del conto di Tesoreria finiscono per conferire a tale documento un carattere di autoreferenzialità rispetto al quale «solo chi lo fa conosce i criteri con i quali i microdati sono stati selezionati e aggregati omogeneamente, e sono stati classificati seguendo la classificazione «economica» del bilancio statale, in modo da consentirne l'operazione di consolidamento».

Rispetto alle questioni trattate in questo paragrafo, la «semplice» definizione di una nuova codifica o definizione delle variabili di bilancio che entrano nel processo di costruzione e consolidamento dei conti dei differenti enti che concorrono a definire il più ampio aggregato delle amministrazioni pubbliche, potrebbe rivelarsi un rimedio efficace, ma non esaustivo. Proprio la trattazione di queste questioni ci permette dunque di accennare a un ulteriore concetto, che sarà peraltro più ampiamente ripreso nel resto di questo lavoro, e cioè quello del coordinamento tra i comportamenti dei diversi soggetti e delle procedure di bilancio. Per fare un esempio consideriamo il caso delle contabilità speciali di tesoreria. Queste contabi-

(39) Goretti C. e Mercuri M.C., *Vincoli finanziari, politiche di bilancio e azione amministrativa*, C.A.I.MED. 1995

(40) Ferro P., *La riforma del bilancio e la Tesoreria statale*, in *Le nuove regole del bilancio statale* (a cura di M.L. Bassi) 2001.

(41) M.T. Salvemini *non crede alla possibilità di condurre una vera e propria politica di Tesoreria principalmente per tre motivi: i) l'elevata difficoltà di formulare previsioni di cassa renderebbe del tutto fittizia la ripartizione tra previsione di bilancio e previsione di tesoreria nella fase di impostazione della politica di bilancio; ii) perché una larga parte delle operazioni poste in essere dalla Tesoreria sarebbero operazioni per loro natura di compensazione con i movimenti del bilancio; iii) perché lo scarso livello di conoscenza del Tesoro sui flussi sia tale da non consentire un intervento sistematico, ma solo correzioni sporadiche di breve periodo*. M.T. Salvemini, *Il ruolo della Tesoreria in un sistema finanziario complesso*, in *Trasparenza nei conti pubblici e controllo della spesa* (a cura di Giorgio Ragazzi) 1997.

lità nascono con l'obiettivo di consentire una maggiore facilità e velocità di gestione delle risorse pubbliche che le normali procedure di bilancio non consentirebbero. È evidente che in questo caso una minuziosa classificazione di tali operazioni costruita secondo gli schemi condivisi della contabilità nazionale o del nuovo sistema Siope renderebbe più immediato il raccordo di questi dati con le definizioni adottate per il bilancio dello Stato. Rimane tuttavia da osservare che il permanere di modalità di gestione discrezionali lascerebbero in uno spazio di forte alea l'esecuzione di queste operazioni. Ne risulterebbe migliorata la trasparenza contabile, ma rimarrebbe il problema di dover reperire le informazioni nei documenti extra-contabili oltre a lasciare immutati i rapporti tra il parlamento, che programma e autorizza l'esecuzione del bilancio, e l'amministrazione che si occupa materialmente di dare applicazione alle disposizioni del bilancio stesso. Appare comunque auspicabile che, nel limite delle opportunità di mantenere simili agevolazioni nella gestione delle risorse pubbliche, il perimetro delle gestioni fuori bilancio sia ridotto al minimo, magari accompagnato da un sistematico riesame delle origini e del funzionamento di queste fattispecie.

La classificazione per funzioni-obiettivo nel bilancio preventivo e consuntivo

Un'ultima considerazione riguarda l'opportunità della formulazione di un bilancio preventivo e consuntivo costruiti seguendo gli schemi di una classificazione per funzioni obiettivo che si accordi con le definizioni della classificazione funzionale Cofog. L'adozione di un criterio definitorio come quello funzionale risponde all'esigenza, da molti sollevata, di un immediato raccordo tra gli obiettivi politici indicati nel Dpef di ciascun anno e l'ammontare delle risorse destinate al perseguimento di tali strategie. Il confronto tra il bilancio preventivo e quello consuntivo darebbe modo di cogliere inoltre l'effettiva utilizzazione dei fondi stanziati per gli scopi prestabiliti, sia rispetto alle risorse stanziate, sia rispetto a eventuali indicatori di quantità da affiancare ai dati contabili al fine di «misurare» l'efficacia delle risorse pubbliche indirizzate al raggiungimento del programma. L'adozione di un criterio Cofog, riconosciuto condiviso in ambito internazionale, fornirebbe inoltre l'opportunità di poter elaborare anche confronti tra diversi paesi. Di questo, e in particolare, della gestione della spesa su criteri di programmazione per obiettivi, si parlerà in maniera più approfondita nel capitolo dedicato alla *spending review*. Preme tuttavia qui sottolineare l'aspetto più strettamente inerente la trasparenza delle informazioni. A oggi infatti è estremamente arduo, di fatto impossibile, riuscire a cogliere l'esatta dimensione delle risorse associate a ciascun programma di spesa e, di conseguenza, risulta impossibile predisporre meccanismi di valutazione ex-post dell'efficacia delle politiche adottate. In questa direzione, un bilancio di consuntivo compilato secondo la classificazione Cofog è attualmente prodotto con riferimento al solo bilancio dello Stato nel Rendiconto generale dello Stato: un aggregato parziale rispetto al più ampio perimetro delle amministrazioni pubbliche, mentre del tutto assente è la classificazione per funzioni-obiettivo delle risorse inizialmente stanziate.

La tematica della qualità dell'uso delle risorse pubbliche costituisce, anche, uno dei temi di

rilievo della cosiddetta agenda/strategia di Lisbona; per rispondere a tale esigenza la Commissione europea nell'ambito dell'EPC (42) ha istituito un sottogruppo denominato *EPC Working Group on Quality of Public finances* che, avendo riconosciuto l'importanza della disponibilità di dati omogenei e confrontabili a livello internazionale, ha individuato alcune aree tematiche per le quali sarebbero necessarie analisi più disaggregate di quelle attualmente disponibili. Gli argomenti considerati di particolare rilievo per la qualità della spesa pubblica sono quelli legati alla spesa sostenuta per la ricerca e sviluppo, per la protezione sociale e per la protezione dell'ambiente. Per queste aree tematiche, è stato richiesto all'Eurostat di verificare la possibilità che i paesi membri forniscano analisi di dettaglio relative al secondo livello della classificazione funzionale. L'istituto di statistica europea ha istituito un apposito gruppo di lavoro, a partire dal 2005, all'interno del quale sono discusse le principali problematiche relative alla classificazione funzionale (43). Nell'ambito dei lavori di tale gruppo, è stato stabilito di procedere alla redazione di un manuale relativo alle fonti e ai metodi utilizzati dai paesi europei per la classificazione COFOG, al fine di assicurare la comparabilità internazionale dei risultati.

Conclusioni

L'adozione, in ambito europeo, del Trattato di Maastricht, con il quale, lo ricordiamo, sono stati imposti vincoli ai principali indicatori di bilancio, ha reso necessario un importante e significativo lavoro di armonizzazione e regolamentazione delle procedure e delle metodologie contabili. L'obiettivo era quello di ottenere statistiche tempestive e rappresentative, oltre che confrontabili, della situazione economica e finanziaria di ciascun paese essendo questi i parametri in base ai quali valutare lo stato di salute dei conti pubblici e sulla base dei quali comminare gli eventuali richiami e sanzioni. Rispetto a questa esigenza l'Italia è stata più volte richiamata dalle varie istituzioni internazionali (FMI, Ocse, Commissione UE) ad una più trasparente rappresentazione del bilancio.

I conti pubblici dell'Italia presentano difficoltà di lettura e, in questo senso, particolarmente complessi appaiono il confronto e la raccordabilità delle diverse forme di bilancio e rappresentazione prodotte dagli enti e istituzioni che compongono l'universo di riferimento delle Amministrazioni pubbliche.

Quello della trasparenza, non è tuttavia un argomento nuovo. Diversi interventi normativi hanno tentato di trovare soluzione a questo problema a partire dalla riforma del bilancio disposta con la legge 468/1978. Ne deriva un contesto normativo articolato e ricco. Il mancato coordinamento tra i successivi interventi e la mancata piena applicazione delle norme disposte ne limitano, tuttavia, fortemente l'efficacia.

(42) L'EPC è il Comitato di Politica Economica presso la Commissione europea.

(43) L'Istat diffonde, annualmente, le analisi funzionali della spesa pubblica secondo la classificazione COFOG, corredate dell'analisi per sottosettore che sostiene la spesa e per le principali transazioni economiche.

Nel tentativo di migliorare la trasparenza dei conti pubblici, sono state affrontate la questione dell'armonizzazione tra i criteri contabili e di classificazione adottati dai diversi enti e la necessità di una omogenea classificazione delle operazioni di bilancio e dell'universo di riferimento degli stessi saldi.

Nella prima direzione si annoverano i decreti legislativi adottati in materia di armonizzazione dei bilanci, sebbene, l'efficacia di questo strumento abbia trovato, per le Regioni in particolare, una forte limitazione nell'autonomia normativa sancita con l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione. Il fatto che la materia dell'armonizzazione dei bilanci si trovi tra quelle oggetto di legislazione concorrente ha di fatto prodotto il blocco del processo avviato con il D.Lgs. 76/2000, determinando una situazione in cui ciascuna Regione è "libera" di adottare il proprio schema di contabilizzazione.

Verso una armonizzazione dell'universo di riferimento delle diverse rappresentazioni statistiche (fabbisogno e indebitamento), la Finanziaria per il 2003 ha avviato la creazione di un sistema informativo (SIOPE) che prevede la codifica, con criteri uniformi sul territorio nazionale, di tutte le operazioni di entrata e uscita relative all'insieme dei soggetti inclusi nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche secondo la definizione adottata per l'indebitamento netto. L'intento è quello di ottenere la compilazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi in maniera omogenea per tutti i livelli territoriali di governo. Anche in questo caso, il progetto non è, ad oggi, interamente a regime.

Se i provvedimenti finora adottati sembrano muovere nella giusta direzione, alcuni spazi di intervento rimangono tuttavia aperti. Un ulteriore contributo alla chiarezza crediamo che possa derivare dall'adozione generalizzata del criterio della competenza economica come definita dagli standard europei Sec95. Questo, come già argomentato, non dovrebbe tuttavia essere l'unico criterio di contabilizzazione da adottare. Riteniamo che la nutrita articolazione del patrimonio informativo italiano, di cui si dovrebbe comunque procedere ad una semplificazione, possa effettivamente costituire una ricchezza, nella misura, però, in cui siano chiari i passaggi da un conto all'altro.

Così come crediamo che il severo rispetto dei disciplinari relativi alle procedure e alle tempistiche di formazione e pubblicazione dei documenti statistici possa aiutare ad ottenere una informazione più tempestiva, ma anche più certa, venendo meno uno dei motivi che inducono alle successive revisioni di cui abbiamo fatto cenno.

A queste azioni di carattere generale, andrebbe poi accompagnata una attenta ricognizione volta ad individuare, come nel caso delle gestioni extra-bilancio, le situazioni in cui potrebbero non essere sufficiente l'imposizione di norme e procedure contabili, essendo invece opportuno un intervento sulla struttura e sulle funzioni dell'amministrazione.

In conclusione, appare necessario che il Siope sia prontamente portato a compimento, magari completando la classificazione standard delle operazioni di entrata e uscita anche con riferimento alle contabilità di competenza, così come peraltro suggerito dalla legge istitutiva, ma anche che si trovi una condivisa forma di omogeneizzazione dei bilanci e delle classificazioni contabili adottate: "trasparenza, completezza e omogeneità della rendiconta-

zione, non appaiono, infatti, in contrasto con l'esplicarsi di una piena autonomia nella condotta finanziaria” .

In ogni caso, il perseguimento di una maggiore trasparenza, tempestività e certezza dei dati di finanza pubblica necessita, a nostro avviso, di un'azione coordinata, di sistema, potremmo dire, che coinvolga tutti gli enti e gli istituti responsabili della produzione dei dati di bilancio e della loro successiva elaborazione e rappresentazione. Non sembra infatti sufficiente adottare singolarmente ciascuna delle soluzioni fin qui richiamate. Ognuna di esse risolve alcune questioni, ma altre rimangono aperte.