



## 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)

#### L'armonizzazione dei bilanci pubblici

*Nota scritta per il gruppo di lavoro di Astrid*

**di Alessandra Villa<sup>1</sup>**

- Legge n. 468/1978 - Titolo IV – conti della finanza pubblica – art. 25 (normalizzazione dei conti pubblici) - art. 26 (coordinamento dei conti pubblici) – art. 28 (consolidamento dei conti pubblici)
- D. lgs n. 170/2006
- AS 1548 modifiche alla legge 468/1978 e successive modificazioni relativamente al titolo I, IV, e V in tema di riforma delle norme di contabilità pubblica – art. 26 bis (amministrazioni pubbliche e patto di stabilità e crescita) - art. 27 – *septies* (normalizzazione dei conti degli enti appartenenti alle amministrazioni pubbliche)
- Ipotesi di traduzione normativa del documento di osservazioni e proposte Astrid – art. 2 (delega al governo in materia di conti pubblici)

1. *Introduzione.* La finalità del complesso di norme tese alla normalizzazione, coordinamento, consolidamento dei conti pubblici (complessivamente riconducibili al tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici) risponde alle esigenze di governo dell'intera finanza pubblica e del suo coordinamento in sede nazionale e comunitaria.

La legge n. 468/1978 ha dedicato al tema in questione tre articoli: l'art. 25 in tema di normalizzazione dei conti pubblici, l'art. 26 in tema di coordinamento e l'art. 28 in tema di consolidamento. Queste disposizioni sono state mantenute nelle versioni successivamente apportate alla legge n. 468/1978.

In una prospettiva di analisi “interna”, l'argomento in questa sede trattato riguarda:

- l'adeguamento dei bilanci degli enti pubblici “a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato”; l'esposizione della spesa “sulla base della classificazione economica e funzionale”; l'evidenziazione delle poste in entrata “in relazione alla provenienza della stessa” (*normalizzazione*)<sup>2</sup>;
- il coordinamento, sotto l'egida del Ministero dell'economia e delle finanze, del piano dei conti attraverso l'adozione di criteri uniformi di denominazione dei capitoli (*coordinamento*)<sup>3</sup>;
- il consolidamento dei conti pubblici sulla base degli elementi contenuti in appositi prospetti (esposti nella legge n. 468/1978 all'art. 30 – conti di cassa) (*consolidamento*)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> alessandra.villa@scienze.unige.it

<sup>2</sup> art. 25, legge n. 468/1978.

<sup>3</sup> art. 26, legge n. 468/1978.

<sup>4</sup> art. 28, legge n. 468/1978.

Di recente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (di regioni ed enti locali) è intervenuto il d.lgs n. 170/2006<sup>5</sup>.

In una prospettiva comunitaria, invece, il tema dell'armonizzazione risponde all'esigenza di adeguamento delle procedure di bilancio alla verifica "del rispetto degli obblighi derivanti dal Trattato"<sup>6</sup>.

**2. Le prospettive di analisi.** L'apprezzamento sotto un duplice profilo dell'obbligo di adeguamento richiede, da un lato, la verifica dell'incidenza delle procedure di bilancio sui risultati perseguiti (cioè sulle decisioni adottate dalle Istituzioni competenti) dall'altro, nel caso di riscontrata inadeguatezza alla verifica del rispetto delle regole di convergenza, l'adeguamento delle procedure e tecniche contabili medesime.

Quello che rileva è l'idoneità degli istituti giuridici nazionali (e del complesso di regole in posizione strumentale e complementare) alla verifica del rispetto dei principi stabiliti dal Trattato di Maastricht nell'espletamento delle procedure comuni<sup>7</sup>. In quest'ottica, l'armonizzazione dei conti pubblici risponde alle esigenze di adeguamento delle procedure e tecniche di bilancio alla valutazione degli obiettivi perseguiti dalle politiche di bilancio.

Il tema dell'armonizzazione contabile può essere, dunque, valutato in una prospettiva interna ed in una prospettiva comunitaria.

### **2.1. In una prospettiva interna il tema dell'armonizzazione dei conti pubblici:**

- si colloca nel nuovo sistema dei rapporti istituzionali derivanti dagli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione;
- è incluso tra le materie a legislazione concorrente;
- presenta importanti connessioni con il tema del coordinamento della finanza pubblica;
- è destinato a produrre effetti innovativi rispetto alla vigente legislazione;
- deve avere riguardo ad aspetti di dettaglio della materia;
- implica la disciplina di materie attinenti alla gestione del bilancio, seppure non immediatamente riferibili all'armonizzazione dei bilanci;
- richiede la puntuale definizione di regole di dettaglio e di carattere tecnico;

<sup>5</sup> Il d.lgs n. 170/2006 in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali è stato predisposto dal Governo in attuazione della delega conferita dall'art. 1, c. 4 della legge n. 131/2004. L'attribuzione al Governo di tale compito è avvenuto per espressa previsione normativa "in sede di prima applicazione" e il suo scopo è quello di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali.

La Corte costituzionale con sentenza n. 280 del 2004 si è pronunciata nel senso di una "lettura minimale" della delega stessa. Si tratta, nota la Corte "di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime".

Sulla scorta di queste affermazioni, con la citata sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nel c. 5 e nel c. 6, art. 1 che consentivano di estendere la ricognizione alle disposizioni che, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, fossero comunque riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato ed individuavano i criteri direttivi della delega.

<sup>6</sup> Regolamento (UE) n. 3506/1993, art. 4.

<sup>7</sup> DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 45.

- deve essere valutato nel contesto del coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, c., 2, lett. e della Cost.).

**2.2.** In un'ottica comunitaria, il tema dell'armonizzazione richiede il riferimento ai soggetti, ai criteri e alle regole individuati dalla contabilità nazionale (SEC95) per la verifica del rispetto delle regole di convergenza.

Sotto questo profilo le questioni ancora aperte riguardano:

- il riferimento del processo di armonizzazione dei bilanci pubblici al settore delle amministrazioni pubbliche nell'accezione contenuta nel SEC95<sup>8</sup> (il d.lgs 170/2006 riguarda i soli enti territoriali);
- la definizione di un adeguato sistema di coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati delle amministrazioni pubbliche. Questo tema evoca aspetti di carattere sostanziale e formale. Sotto il primo profilo, le informazioni elaborate secondo le regole del SEC95 assumono rilevanza al fine del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e della verifica dei saldi di bilancio. Con riferimento al secondo profilo, le rilevazioni statistiche devono possedere requisiti formali in termini di affidabilità, tempestività e trasparenza<sup>9</sup>;

---

<sup>8</sup> In base al SEC95 "Il settore amministrazioni pubbliche (S. 13) comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese" (paragrafo 2.68).

Il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in quattro sotto-settori principali:

1) il sottosettore "amministrazioni centrali": comprende tutti gli organismi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio economico, esclusi gli enti centrali di previdenza e di assistenza;

2) il sotto settore "amministrazioni di stati federati": unità istituzionali distinte che esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle unità istituzionali amministrative esistenti a livello locale, esclusi gli enti di previdenza e di assistenza sociale;

3) il sotto settore "amministrazioni locali": comprende gli enti pubblici la cui competenza si estende ad una parte soltanto del territorio economico, esclusi gli enti di previdenza e di assistenza sociale;

4) il sotto settore "enti di previdenza e assistenza sociale": comprende tutte le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali la cui attività principale consiste nella erogazione di prestazioni sociali e che rispondono ai seguenti due criteri:

a) in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare i contributi;

b) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni, indipendentemente dal loro ruolo di organismo di controllo o di datore di lavoro.

MALIZIA, COLLESI, GUERRUCCI, *Definizione dell'universo di riferimento del settore istituzionale S13 - amministrazione pubblica*, 1997, in <www.istat.it>; GIOVANNINI, MALIZIA, *La misurazione statistica dell'attività delle amministrazioni pubbliche per la conduzione della politica fiscale e monetaria nell'ambito dell'unione monetaria europea*, in *Economia italiana*, 2002.

<sup>9</sup> Questi requisiti sono precisati nel *Code of best practice on the compilation and reporting of data in the context of the excessive deficit procedure* elaborato dal Consiglio Ecofin, 18 febbraio 2003.

In estrema sintesi, il codice sottolinea l'importanza della costruzione di un quadro di riferimento istituzionale che garantisca la trasparenza delle informazioni; precisa il ruolo degli Istituti statistici quali interlocutori della Commissione europea per gli aspetti metodologici; prevede la comunicazione periodica alla Commissione delle metodologie, delle procedure e delle fonti utilizzate.

Dal canto suo, l'Istituto statistico europeo Eurostat è chiamato a verificare l'attendibilità delle informazioni statistiche prodotte da ciascun Paese membro Uem e, quindi, la rispondenza dei dati alle

- il tema della responsabilizzazione delle diverse amministrazioni in ordine al rispetto degli obiettivi stabiliti dal patto di stabilità e crescita nel nuovo sistema dei rapporti istituzionali derivanti disegnati dal titolo V della Costituzione.

Complessivamente, da un punto di vista operativo occorre procedere:

- alla responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte;
- alla corretta individuazione dei flussi informativi tra amministrazioni in termini di identificazione dei dati contabili da aggregare e connessa classificazione;
- al potenziamento dei flussi informativi in modo da garantire esaustività della copertura statistica;
- alla definizione di un calendario di elaborazione e trasmissione di dati ed informazioni idonei al rispetto dei tempi imposti in ambito nazionale e comunitario nel completamento e nella trasmissione delle informazioni statistiche sulla pubblica amministrazione;
- all'analisi critica delle informazioni e relativa validazione dei dati<sup>10</sup>.

---

regole contabili; a risolvere eventuali dubbi interpretativi; a promuovere la cooperazione tra le istituzioni al fine di applicare correttamente metodologie definite in sede comunitaria.

Sotto il profilo temporale si rammenta che il regolamento (CE) n. 2103 del 12 dicembre 2005 ha modificato le date delle due notifiche da effettuare in ciascun anno nell'ambito della procedura sui deficit eccessivi, di cui al protocollo annesso al Trattato di Maastricht: la prima deve avvenire entro il 1° aprile, la seconda entro il 1° ottobre. Precedentemente le scadenze coincidevano con il 1° marzo e il 30 settembre di ciascun anno.

Sui requisiti delle statistiche UE, BIGGERI, *Indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica*, Commissione Bilancio Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, Roma, 7 aprile 2004, in <[www.parlamento.it](http://www.parlamento.it)>.

<sup>10</sup> Il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (e della relativa trasparenza e comparabilità) evoca quello del raccordo del saldo del fabbisogno di cassa del settore pubblico (stimato annualmente dalla Ragioneria Generale dello Stato ed esposto nella relazione trimestrale di cassa del marzo di ciascun anno) con quello dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, elaborato annualmente dall'Istat in ordine agli adempimenti connessi alla procedura sul deficit eccessivo.

Il consolidamento statistico dei dati prodotti dalla Ragioneria Generale dello Stato al fine della determinazione del saldo dell'indebitamento netto sostanzialmente deriva da importanti differenze tra il sistema di contabilità pubblica e il sistema di contabilità economica adottato a livello comunitario ascrivibili:

- alla non perfetta coincidenza fra "l'universo di riferimento" delle amministrazioni pubbliche cui il SEC95 commisura il saldo dell'*indebitamento* netto e quello del *fabbisogno* settore pubblico cui la legge n. 468/1978 riferisce i documenti di bilancio;
- all'esclusione, nel calcolo dell'indebitamento netto, delle partite finanziarie (attive e passive) comprese nel fabbisogno del settore pubblico;
- alla differente classificazione delle transazioni tra il sistema di contabilità economica e quello di contabilità pubblica (competenza giuridica / competenza economica / cassa).