

La finanza pubblica nella prospettiva europea*

di Alessandra Villa¹

bozza del 6 giugno 2007

In senso lato, la materia di finanza pubblica, deve essere vagliata (anche) in una ottica europea, in quanto, pur essendo la disciplina di bilancio di competenza propria di ciascun stato membro², con l'avvento dell'Unione europea monetaria, essa è divenuta materia di interesse comune: da qui l'adozione di una serie di principi e regole tesi al conseguimento di condizioni finanziarie "sane" e di un regime di controlli sulle politiche di bilancio e sulle procedure finalizzate alla loro formazione.

La rilevanza dei principi prospettati, conviene ricordare, trova il proprio radicamento nel divieto dei disavanzi pubblici eccessivi³ incombente sui governi di ciascun paese (responsabili dei disavanzi delle pubbliche amministrazioni) tenuti all'assolvimento degli obblighi di informazione "tempestiva" e "regolare" nei confronti della commissione europea e di adeguamento delle proprie procedure nazionali "che devono consentire il rispetto degli obblighi derivanti dal trattato"⁴.

Sotto un profilo tecnico, invece, l'applicazione dei principi e vincoli enunciati⁵ trova il proprio riferimento applicativo nel "sistema europeo dei conti

* Nota scritta per il gruppo di lavoro di Astrid "Riforma della disciplina legislativa e regolamentare delle procedure di bilancio e degli strumenti della manovra finanziaria pluriennale e annuale"

¹ alessandra.villa@scienze.unige.it

² Ciascun Stato membro è tenuto a fissare gli scopi (finanziari) che intende perseguire in linea con i principi di sostenibilità della situazione di finanza pubblica, del conseguimento di una situazione di bilancio non caratterizzata da un disavanzo eccessivo e a istituire i procedimenti che vedono impegnati le proprie istituzioni nazionali.

³ Il contenuto del divieto di disavanzo eccessivo è riferito al rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo e dal rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

⁴ Di recente, 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.

⁵ La natura costituzionale del vincolo europeo sulla guida e sul controllo dei fenomeni finanziari di cui si tratta è riconducibile alla configurazione dei rapporti intercorrenti fra i due Ordinamenti fondata sul principio del primato del diritto europeo su quello nazionale, principio che ha trovato la propria consacrazione nella sentenza "Costa" del 1964 succeduta alla sentenza "Van Gend e Loos" che ha portato a riconoscere alle norme europee una forza superiore a quella delle norme nazionali e, dunque, una prevalenza delle prime sulle seconde in virtù del rinvio disposto dall'art. 11 della Cost. se realizzato su basi paritarie e fatti salvi i principi supremi dell'ordinamento costituzionale e i diritti fondamentali della persona umana. G. Della Cananea in *Indirizzo e controllo della finanza pubblica* in ordine alla ammissibilità di vincoli giuridici esterni sulla finanza pubblica ricorda come il contenuto da attribuire alle norme giuridiche vari, anche, in relazione alle norme europee che si aggiungono a quelle previgenti. In questa prospettiva, la natura

nazionali e regionali nella comunità (Sec95)” quale “quadro di riferimento per le norme, le definizioni, le classificazioni e le regole contabili comuni da utilizzare ai fini dell’elaborazione dei conti degli stati membri per le esigenze statistiche della comunità europea nell’intento di ottenere risultati comparabili tra gli stati membri”⁶. In questa prospettiva, la solidità della finanza di ciascun paese membro viene, conseguentemente, vagliata sulla base di due indicatori: il deficit (indebitamento netto) e il debito quantificati secondo le regole contabili contenute nel Sec95 basate sui criteri della contabilità nazionale⁷, quando l’impianto contabile pubblico⁸ si basa, sostanzialmente, su di un impianto autorizzatorio delle grandezze di bilancio, sul contenuto finanziario delle rilevazioni contabili e su di un sistema di classificazione delle entrate e delle spese secondo un criterio economico e funzionale.

Sinteticamente, l’adempimento dei “vincoli” europei sulla finanza pubblica richiede, da un lato, la produzione di informazioni di natura statistica in vista del monitoraggio delle grandezze definite nel patto di stabilità e crescita (e, dunque, la realizzazione di un collegamento, nell’ambito di ciascuno Stato, tra le rilevazioni effettuate a scopo di programmazione e rendicontazione comunitaria tramite l’adozione di una contabilità economica nazionale) e, da un altro lato, l’armonizzazione dei modelli contabili nell’ottica di un confronto e di una proiezione a livello internazionale.

Le questioni prospettate spiegano le ragioni connesse alla necessità della definizione di procedure contabili adeguate alla misurazione dell’andamento della finanza pubblica secondo le regole contenute nel Sec95 e delle modalità di

“aperta verso il basso e verso l’alto” delle norme costituzionali ne consente una interpretazione consona al contesto generale nel quale si collocano ed allo stesso tempo idonea ad assicurare la piena attuazione e la massima espansione delle disposizioni costituzionali di entrambi gli ordinamenti e la loro “messa d’accordo in via di interpretazione”. Quest’ultima citazione è di A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in PD, 1991, p. 639 citata da G. Della Cananea. V. anche G. Della Cananea, *cit.*, p. 24. R. Perez, *La finanza pubblica*, in S. Cassese, (a cura di), in Trattato di diritto amministrativo, Parte generale, t. I, Milano, Giuffrè, 2000; L. Pacifico, *Finanza pubblica e vincolo europeo*, in *Le limitazioni amministrative delle spese*, R. Perez, (a cura di), Milano, Giuffrè, 2003, p. 40.

⁶ “Regolamento (CE) della comunità n. 2223/1996”, 25 giugno 1996, in G.U. L. 310, 30 novembre 1996.

⁷ La contabilità nazionale presenta i flussi economici e finanziari, le consistenze finali di beni reali e finanziari tra gruppi significativi di operatori presenti in una determinata circoscrizione territoriale. I flussi ruotano attorno al concetto di reddito nazionale e le consistenze dei beni attorno al concetto di ricchezza nazionale. V. Siesto, *La contabilità nazionale italiana*, Bologna, Il Mulino, 1997.

⁸ Le considerazioni esposte valgono ancorché l’impianto di bilancio sia stato investito, a partire dagli anni novanta, da un processo di riforma complessivamente sviluppatosi lungo alcune linee evolutive riconducibili al dovere di rendicontazione in contesti istituzionali caratterizzati da più livelli nazionali, soprannazionali, centrali e decentrati; dalla distinzione della responsabilità politica dalla responsabilità gestionale; dalla produzione di una pluralità di informazioni al Governo, prima, ed al Parlamento, poi, in vista della selezione di decisioni più trasparenti e responsabili sulle priorità e sulle scelte allocative, ma anche di una maggiore *accountability* nei confronti della collettività.

adempimento degli obblighi di adeguamento e di informazione contenute nel “protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi”. Ciò impone l’indagine sull’idoneità degli istituti giuridici (e statistici) nazionali a garanzia del rispetto dei principi stabiliti dal trattato e dell’espletamento delle procedure contabili comuni.

In vista di tale esigenze, qui di seguito, in modo sintetico, si intendono indagare alcuni aspetti riferiti all’idoneità della classificazione del bilancio dello Stato (l. n. 468/1978 e successive modificazioni e integrazioni) a rappresentare i flussi finanziari secondo le regole contenute nel Sec95. Orbene, il bilancio di previsione dello Stato⁹, atto centrale della finanza pubblica, si presenta con una struttura particolarmente analitica ancorché estremamente lacunosa riferita ai soli conti dei ministeri e delle poche aziende autonome non privatizzate, mancando di rappresentare quel complesso di grandezze contabili riferite, nell’accezione europea, all’aggregato delle amministrazioni pubbliche (S13 - settori e sotto-settori istituzionali in funzione della natura del comportamento economico che le caratterizza). Per quanto concerne, invece, alle modalità di classificazione contabile, si rammenta che nelle rilevazioni per la rendicontazione comunitaria il principio di competenza si riferisce al “momento di registrazione” delle operazioni (*accrual*), mentre il principio di competenza finanziaria rileva l’inizio del ciclo giuridico – finanziario di entrata e di spesa ad un periodo amministrativo (per tale ragione si parla di compente giuridica)¹⁰.

Conseguentemente, se (come appare ragionevole ritenere) l’architettura contabile riferita al bilancio dello Stato (*rectius* amministrazioni pubbliche) deve consentire l’esposizione delle grandezze contabili utili al monitoraggio e alla rendicontazione comunitaria, occorre dare avvio ad un serio processo di riforma della disciplina legislativa che consenta di coniugare e comporre, in documenti di sintesi di rilevanza normativa, le rilevazioni di contabilità finanziaria e quelle economico - patrimoniali dei diversi settori istituzionali delle amministrazioni pubbliche. Alla stessa conclusione, si giunge, qualora si ritenga, diversamente, debba essere compiutamente completato (solo) sul piano tecnico - statistico il processo di armonizzazione delle rilevazioni contabili effettuate a scopo di programmazione e rendicontazione comunitaria, da tenere distinte da quelle dirette a rappresentare le grandezze contabili riferite, sulla base della normativa oggi vigente, alla gestione dello Stato tradizionalmente intesa. Questo vale, ovviamente, con riferimento ai documenti di previsione, a quelli di gestione e di rendicontazione.

⁹ Costituito dalla legge di bilancio annuale, dal bilancio pluriennale a legislazione vigente, dalla relazione previsionale e programmatica; dalla legge finanziaria e dal bilancio pluriennale programmatico.

¹⁰ Per l’analisi di questi aspetti nella prospettiva di modifica della legge di bilancio si veda Senato della Repubblica, V Commissione Permanente, Indagine conoscitiva sul processo di riforma delle norme di contabilità nazionale: Audizione dei rappresentanti della Corte dei conti (12 marzo 2003); Audizione dei rappresentanti della Banca d’Italia (26 marzo 2003); Audizione dei rappresentanti dell’Isae (2 aprile 2003).

Orbene, al di là dell'approccio ritenuto preferibile, il processo di riforma da avviare deve risultare coerente al principio di sussidiarietà e porsi nell'ambito del duplice orientamento volto alla integrazione europea e alla realizzazione, in ambito nazionale, del federalismo fiscale. Un approccio siffatto consentirebbe il superamento delle difficoltà, oggi, interposte alla *policy analysis* derivanti dall'assenza di coordinamento dei conti del settore statale con quelli delle amministrazioni pubbliche e dalla contemporanea presenza, nel nostro ordinamento, di una pluralità di operatori pubblici (Banca d'Italia, Ragioneria generale dello Stato, Istituto nazionale di statistica) cui sono ricondotti altrettanti saldi di bilancio (fabbisogno del settore statale, indebitamento netto del settore statale, indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, fabbisogno delle amministrazioni pubbliche, variazione dello *stock* del debito valutato dal lato della formazione e dal lato del fabbisogno)¹¹.

La dimensione giuridica dei flussi finanziari pone in evidenza il contrasto tra le regole di costruzione dei bilanci pubblici rispetto quelli costruiti secondo le regole economiche; le prime, si è già detto, si pongono alla base dei documenti formalmente approvati dagli organi e dalle assemblee competenti; le seconde, di cui si avvalgono gli istituti di statistica, (nel nostro ordinamento l'Istituto nazionale di statistica – Istat) rilevano ai fini degli adempimenti connessi al “protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi”. Si tratta di una frattura non priva di implicazioni pratiche, risultando particolarmente complesso, anche per i responsabili delle politiche di bilancio a livello centrale o territoriale, l'individuazione del nesso tra le decisioni assunte (nei termini tradizionali della competenza giuridica o della cassa) e gli effetti che le stesse producono in termini di contabilità economica nazionale¹².

Con riferimento alla struttura tecnica del sistema dei conti, è già stato posto in rilievo come l'approvazione del Parlamento riguardi un documento marginale – il bilancio dello Stato - rispetto al reale governo della finanza pubblica. Tale circostanza impone l'avvio di un ragionamento impostato nell'ottica della realizzazione di un sistema contabile integrato¹³ dove il bilancio dello Stato non rappresenti più (solo) un documento giuridico di autorizzazione della spesa ma diventi un mezzo di gestione delle risorse e consenta, nel contempo, di chiarire i ruoli politici “nella gestione delle entrate e delle spese”: in altre parole, chi è, chi deve essere, il *dominus* del bilancio.

¹¹ Le questioni prospettate richiamano il tema della trasparenza, della leggibilità e della universalità degli aggregati di bilancio che il Consiglio e la Commissione in una propria relazione (18 febbraio 2003) in sintonia all'invito del Consiglio europeo di Barcellona (15 e 16 marzo 2002) hanno inteso ricondurre, sotto il profilo formale: a) alla pubblicazione tempestiva, affidabile e corrispondente agli *standard* internazionali degli aggregati macroeconomici individuati a livello europeo; b) alla completa trasparenza dei concetti, dei dati e dei metodi relativi alla compilazione delle statistiche; c) all'adozione dei provvedimenti volti al rafforzamento e alla salvaguardia dell'*affidabilità* delle statistiche ufficiali.

¹² L. Biggeri, *Indagine conoscitiva sull'andamento dei saldi di finanza pubblica*, Commissione Bilancio Tesoro e Programmazione della Camera dei deputati, Roma, 7 aprile 2004.

