

Seminario giuridico
su
ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI
PUBBLICI E MEZZOGIORNO
(22 marzo 2007)

Introduzione e conclusioni di Paolo De Ioanna.
Interventi di Franca Moro, Maurizio Meloni, Giacinto della Cananea,
Federico Pica, Antonio Pedone, Lidia D'Alessio.

Roma, dicembre 2007

Quaderno SVIMEZ n. 14

SVIMEZ
Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

Il 22 marzo 2007, a Roma, presso la SVIMEZ, si è tenuto un Seminario giuridico dedicato al tema dei bilanci pubblici ed avente come base di discussione il saggio di Paolo De Ioanna e Luca Rizzuto, "Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico".* Ai lavori hanno preso parte: il Dott. Fabio Arcese (Camera dei Deputati), il Dott. Massimiliano Arsì (Mediocredito centrale), il Pres. Fulvio Balsamo (Corte dei conti), il Dott. Luca Bianchi (SVIMEZ), il Dott. Italo Borrello (Banca d'Italia), il Dott. Renato Bruschi (Senato della Repubblica), il Prof. Enrico Buglione (CNR), il Prof. Manin Carabba (SVIMEZ), il Pres. Carlo Chiappinelli (Corte dei conti), la Dott.ssa Agnese Claroni (SVIMEZ), il Dott. Carlo Conte (Ragioneria generale dello Stato), la Dott.ssa Elisa Costanzo (SVIMEZ), la Prof.ssa Lidia D'Alessio (Università degli Studi di Roma "Roma Tre"), il Cons. Paolo De Ioanna (Ministero dell'Economia e delle Finanze), il Prof. Giacinto della Cananea (Università degli studi di Napoli "Federico II"), la Prof.ssa Paola De Rita (Ministero dell'Economia e delle Finanze), il Dott. Gino Faustini (SVIMEZ), il Dott. Carlo Felicioni (Mediocredito centrale), il Dott. Pasquale Ferro (Banca d'Italia), l'Arch. Roberto Gallia (Ministero dello Sviluppo Economico), il Dott. Paolo Guglielmetti (esperto), la Dott.ssa Mirella Masiello (Corte dei conti), il Pres. Maurizio Meloni (Corte dei conti), il Dott. Delio Miotti (SVIMEZ), la Dott.ssa Franca Moro (SVIMEZ), il Dott. Nino Novacco (SVIMEZ), il Dott. Riccardo Padovani (SVIMEZ), il Prof. Antonio Pedone (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), la Prof.ssa Rita Perez (Università degli Studi di Roma "La Sapienza"), il Prof. Federico Pica (Università degli Studi di Napoli "Federico II"), il Dott. Edoardo Reviglio (economista), il Dott. Paolo Ricci (cultore della materia), il Dott. Luca Rizzuto (Senato della Repubblica), la Dott.ssa Grazia Servidio (SVIMEZ), il Dott. Carlo Vermiglio (Università degli Studi di Roma "Roma Tre"). I lavori del Seminario sono stati aperti da Manin Carabba, a cui ha fatto seguito l'introduzione di Paolo De Ioanna. Sono poi intervenuti Franca Moro, Maurizio Meloni, Giacinto della Cananea, Federico Pica, Antonio Pedone e Lidia D'Alessio. I lavori sono stati chiusi da Paolo De Ioanna.

In questo numero di "Quaderni SVIMEZ", si riproducono i testi degli interventi svolti, nella versione rivista dalla SVIMEZ e/o integrata dagli Autori, nonché i testi delle memorie scritte, presentate in occasione del Seminario.

* Pubblicato sulla "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 4/2006, p. 665.

Quaderno SVIMEZ n. 14

Seminario giuridico
su
ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI
PUBBLICI E MEZZOGIORNO
(22 marzo 2007)

Introduzione e conclusioni di Paolo De Ioanna.
Interventi di Franca Moro, Maurizio Meloni, Giacinto della Cananea,
Federico Pica, Antonio Pedone, Lidia D'Alessio.



Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno

INDICE

<i>Premessa</i> , di <i>Manin Carabba</i>	p. 7
<i>Introduzione</i> , di <i>Paolo De Ioanna</i>	p. 9
INTERVENTI	
Franca Moro	p. 13
Maurizio Meloni	p. 27
Giacinto della Cananea	p. 31
Federico Pica	p. 41
Antonio Pedone	p. 45
Lidia D'Alessio	p. 51
CONCLUSIONI	
Paolo De Ioanna	p. 63
 APPENDICE – Memorie scritte presentate in occasione del Seminario giuridico SVIMEZ	
 - “Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico” , di <i>Paolo De Ioanna e Luca Rizzuto</i>	 p. 71
 - “L’armonizzazione dei bilanci pubblici nel contesto del Titolo V della parte II della Costituzione” , di <i>Fulvio Balsamo</i>	 p. 89

- “Programmazione e controllo nel processo di armonizzazione dei bilanci pubblici: spunti di riflessione”, di *Carlo Chiappinelli***

p. 95
- “Government Finance Statistics 2001 ed ESA 95: due sistemi di contabilità a confronto”, di *Paola De Rita***

p. 103
- “Riflessioni sul collegamento tra federalismo economico e politiche di sviluppo”, di *Roberto Gallia***

p. 113
- “Vigilanza prudenziale, consolidamento del sistema bancario e divari territoriali”, di *Adriano Giannola***

p. 117
- “Alcune riflessioni “teoriche” a margine del problema della armonizzazione dei bilanci pubblici e del federalismo sostenibile con particolare riguardo agli aspetti contabili”, di *Renato Loiero***

p. 137
- “Trasparenza e bilancio”, di *Rita Perez***

p. 141
- “Federalismo e procedure di bilancio”, di *Luca Rizzuto***

p. 151

Premessa
di Manin Carabba*

Con la chiusura del ciclo dell'intervento straordinario le responsabilità di ripartizione delle risorse finanziarie e di programmazione degli interventi pubblici nel Mezzogiorno vengono a ricadere integralmente sulle politiche di bilancio e sui meccanismi ordinari di governo dell'economia e della finanza pubblica. Sui profili istituzionali di questa problematica la SVIMEZ ha fornito con impegno continuo il proprio contributo, a partire dalle riflessioni e dai saggi di Massimo Annesi. I profili economici della nuova fase, nel loro impatto sul "divario" fra Sud e resto del Paese sono stati costantemente oggetto di attenzione dei Rapporti annuali e degli altri contributi e ricerche della SVIMEZ; di particolare rilievo le analisi e le valutazioni esposte dinanzi al Parlamento (nelle audizioni per le quali il nostro Istituto è stato chiamato) da Nino Novacco.

Sotto il profilo istituzionale la riflessione della SVIMEZ ha inserito le proprie valutazioni e proposte all'interno della cornice offerta dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione e dalle politiche europee che trovano nel "Quadro comunitario di sostegno" il momento di decisione e di sintesi. E' in questo contesto che si sono sviluppate le analisi concernenti l'esperienza di contrattazione programmata, sostanzialmente avviata a partire dal 1996 e le considerazioni sul difficile equilibrio fra "centro" e "periferia"; fra l'esigenza di una impostazione programmatica coerente per l'intero Mezzogiorno e di un sostegno e sollecitazione delle iniziative nate dal sistema delle autonomie e dai sistemi produttivi locali.

La premessa maggiore per una ricostruzione della cornice istituzionale dell'azione pubblica nel Mezzogiorno è certamente offerta dall'adozione di schemi di programmazione di bilancio capaci di porre in evidenza, innovando rispetto all'esperienza dei primi anni di

* Consigliere della SVIMEZ, Direttore della "Rivista giuridica del Mezzogiorno" nonché Direttore del CER.

attuazione della legge Ciampi, la ripartizione delle risorse fra Sud e resto del Paese.

In questa direzione è auspicabile che si orienti la costruzione della nuova struttura programmatica del bilancio ispirata allo schema francese della articolazione per “missioni” e “programmi”.

Naturalmente è molto più ampia, rispetto a questa mia breve premessa, la complessa problematica che si lega ad una reale e incisiva impostazione programmatica del bilancio (o meglio dei bilanci) dei soggetti pubblici. Su una sezione molto rilevante di questi temi sono impegnati i relatori e i contributi raccolti nel Seminario SVIMEZ; attorno al quale abbiamo la presunzione di pensare che siamo riusciti a raccogliere apporti di grande spessore, a partire dall'intervento introduttivo di Paolo De Ioanna.

Introduzione di Paolo De Ioanna*

I documenti contabili rappresentano previsioni di entrata e di spesa che si innestano su poteri che le norme intestano agli enti territoriali rappresentativi di comunità territoriali. Il coordinamento e l'armonizzazione dei bilanci dei soggetti politico – territoriali, disciplinati ora dal Titolo V della Costituzione, ci sembrano profili che vanno disciplinati in un'ottica non solo e non tanto di natura contabile quanto prevalentemente fiscale ed ordinamentale.

Intendo sottolineare che la questione di fondo si situa nella possibilità di condurre confronti trasparenti e ben documentabili tra funzioni di entrata e di spesa omogenei: il Titolo V apre una forte linea di riflessione in ordine alla coppia “autonomia fiscale e responsabilità di spesa”; si tratta di riconoscere in modo nitido le diverse capacità fiscali dei territori e delle relative funzioni perequative; poiché la funzione di perequazione (entrata/spesa) viene comunque attribuita dalla Costituzione allo Stato in via esclusiva, ciò sembra significare che deve essere fortemente approfondita e strutturata la possibilità di operare confronti omogenei tra funzioni di spesa analoghe, esercitate in contesti socio-economici resi confrontabili dalla previa ricostruzioni di costi storici e costi *standard*.

Il fulcro della armonizzazione e del coordinamento dei bilanci si situa nella trasparenza, raccordabilità e confrontabilità (*accountability*) dei documenti contabili. Si tratta di una questione ben nota a chi si occupa di contabilità pubblica, che ha prodotto precisi esiti normativi, fin dalla prima legge cornice di contabilità regionale (legge n. 335/1976) e poi nella legge n. 468/1978. Ora si tratta di riprendere e risistemizzare questo tema dentro una nuova cornice costituzionale che intende garantire in modo ben più saldo l'autonomia di entrata dei soggetti istituzionali che compongono l'ordinamento repubblicano: lo Stato, le Regioni, i Comuni, le Province e le Città metropolitane. La materia è chiaramente organizzata come “concor-

* Capo di Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

rente”: dunque spetta allo Stato definire, con legge, quale è il limite minimo e non derogabile della confrontabilità-raccordabilità dei bilanci di questori soggetti.

In questa introduzione ai nostri lavori vorrei sottolineare un punto di sistema, a mio avviso, cruciale.

La struttura dell'autonomia fiscale (attuazione dell'art. 119 della Costituzione) e la definizione di regole condivise di *accountability* sono due fasi di uno stesso processo dove l'attuazione dell'art. 119 è il *prius* e l'*accountability* è la conseguenza necessaria.

Che significa necessaria: significa definire dei parametri di riferimento che devono dare corpo alla confrontabilità dei bilanci come strumento condiviso per tenere la finanza pubblica su una rotta di controllo coerente con i vincoli di convergenza.

Se i procedimenti legislativi attengono a livelli essenziali civili e sociali (competenza esclusiva dello Stato), la loro struttura deve essere comunque regolata dalla legge (principio di legalità); legge statale e legge regionale; se la funzione essenziale è esercitata dal Comune vi deve comunque essere uno schema legislativo di riferimento che regola l'esercizio del potere, almeno nei suoi tratti di fondo; la legge può collocare l'esercizio del potere amministrativo al livello più efficiente (sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione) e deve garantire che la copertura finanziaria dell'esercizio del livello essenziale sia assicurata; ma la copertura richiama immediatamente il livello di autonomia fiscale che finanzia la funzione legata al livello essenziale; dunque se il livello essenziale è esercitato dal Comune (ad esempio, assistenza) la struttura dell'adeguatezza del finanziamento rientra nella competenza esclusiva dello Stato; ciò significa che la legge statale deve configurare un meccanismo di finanziamento che consente al Comune di rendere concreto tale diritto essenziale.

La confrontabilità, la raccordabilità e l'armonizzazione dei bilanci pubblici deve dunque rendere possibile il controllo trasparente dei flussi di finanziamento di queste funzioni essenziali al livello al quale la funzione è collocata dalla legge. Ma deve essere la legge (statale, in quanto la competenza è esclusiva) che deve strutturare uno schema di copertura finanziaria per queste funzioni e una distribuzione dei poteri fiscali idonea a rendere effettivi questi livelli di cittadinanza.

In un certo senso non appare irragionevole sostenere che il controllo trasparente della finanza pubblica è la nuova frontiera di attuazione dell'art. 81 della Costituzione, ricostruito come norma sulla produzione di norme che fissa i criteri limite per tenere in equilibrio la finanza pubblica; dove il criterio di equilibrio non è tanto e solo riferito ad uno svolgimento legislativo che stabilisce qualità e quantificazione delle coperture; quanto ad un principio che impone all'autorità politica di non perdere il controllo delle dinamiche del rapporto entrata spesa come stabilito dai criteri di convergenza europei.

E' questa, mi sembra, la cornice di fondo dentro cui svolgere il tema che abbiamo cercato di affrontare nel lavoro con Luca Rizzuto: se la struttura dei bilanci può costituire uno strumento utile per confrontare e far emergere articolazioni e differenze nella tipologia e nell'intensità delle politiche pubbliche legate alle specificità delle aree territoriali.

Intervento di Franca Moro*

1. La situazione attuale della finanza pubblica in Italia si caratterizza per la grande confusione che regna sia sotto il profilo decisionale, basti pensare alle vicende della legge finanziaria 2007, che sotto il profilo informativo, per le incertezze e la scarsa trasparenza delle valutazioni dei flussi di spesa, per l'accavallarsi di valutazioni diverse presentate senza adeguati chiarimenti e per la parzialità di tali informazioni rispetto all'aggregato complessivo della Pubblica Amministrazione. L'aspetto decisionale e quello informativo sono, o meglio dovrebbero, essere legati tra loro, nel senso che le decisioni dovrebbero essere prese sulla base delle informazioni e che le informazioni dovrebbero essere costruite in modo da fornire base adeguata alle decisioni. Questa affermazione, del tutto ovvia, espressa in occasione della riforma del bilancio dello Stato del 1997, è stata ed è, invece, contraddetta nei fatti e spiega una parte importante della confusione rilevata. Il legame di cui si è detto comporta che il problema della armonizzazione dei bilanci non può essere ridotto a mera ricerca di omogeneità di poste contabili, ma deve essere visto innanzitutto come chiarimento sulle finalità e i limiti di tale armonizzazione e sui criteri sulla base dei quali costruirla.

Un punto importante riguarda la scelta tra contabilità finanziaria e contabilità economica. A partire dal 1999 si è avuta la progressiva applicazione del criterio della competenza economica, adottato nella contabilità Sec 95, che ha indotto un processo di omogeneizzazione della contabilità pubblica alla contabilità nazionale. Queste modifiche avrebbero prodotto difficoltà nella gestione della finanza pubblica cui sarebbe almeno in parte da addebitare, secondo quanto dichiarato dal Prof. Giarda in un'intervista rilasciata al "*Sole 24 O-*

* Dirigente della SVIMEZ.

re”¹, il peggioramento dei conti pubblici registrato dopo l’eccellente risultato del 1997.

Il criterio della competenza economica in effetti lascia ampi margini di discrezionalità e alimenta le incertezze nella rilevazione dei flussi di finanza pubblica. Non essendovi una precisa codificazione ogni nuova situazione deve essere valutata caso per caso e spesso la decisione sulla trattazione di specifiche poste contabili viene presa in un momento successivo, in sede politica più che tecnica. Si verifica così, a distanza di qualche anno, che i risultati riferiti ai parametri di Maastricht siano modificati, non solo perché, in quanto dipendenti dal PIL, subiscono gli effetti delle revisioni ad esso apportate dall’ISTAT, ma anche per una diversa contabilizzazione della spesa.

L’adozione della contabilità SEC 95 ai dati di natura finanziaria, inoltre, ha introdotto modalità di calcolo di alcuni aggregati tali da renderli privi di significato. Basti pensare all’andamento erratico che è venuta assumendo la spesa in conto capitale, che non esprime più l’andamento effettivo della spesa in quanto sono contabilizzate con segno negativo tra le spese per investimenti poste di notevoli dimensioni: portare a riduzione delle spese, entrate di natura straordinaria è operazione che non può non lasciare perplessi. Gli effetti poi sono particolarmente gravi in quanto è divenuto impossibile valutare l’effettivo impegno del nostro Paese per il rinnovo e l’ammodernamento delle infrastrutture pubbliche e per il sostegno alle attività private, impegno che dovrebbe costituire la parte qualificante dell’azione pubblica. Per quel che riguarda in particolare il problema che ci interessa, e cioè lo sviluppo del Mezzogiorno, è venuto meno in questo modo un punto di riferimento importante per valutare, come nel caso dell’ultima finanziaria, se la riduzione degli stanziamenti per le aree depresse sia l’effetto delle restrizioni alla crescita della spesa pubblica derivanti dagli obblighi internazionali o esprima piuttosto una minore attenzione al problema della riduzione dei divari all’interno del Paese.

Nelle modifiche apportate alla contabilità pubblica si è, nella sostanza, operata una scelta a favore della contabilità economica, che rischia di portare all’abbandono della contabilità finanziaria. A no-

¹ L. Lazzi Gazzini, *Bilancio, meglio tornare alla cassa*, in “*Il Sole 24 Ore*”, 31 maggio 2005.

stro avviso, invece, le due modalità devono coesistere, ognuna distinta dall'altra, così come avveniva in passato, ed essere utilizzate a seconda delle finalità e degli obblighi assunti in sede internazionale.

L'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci non implica necessariamente che tutti i bilanci debbano essere redatti nello stesso modo, non solo in ossequio all'autonomia riconosciuta in materia agli Enti, ma anche in relazione alla diversa funzione del documento di bilancio: per la decisione, per l'amministrazione, per il controllo, per la valutazione dei risultati di gestione, per la valutazione degli effetti economici. Come si legge nell'articolo di De Ioanna e Rizzuto, "*Non c'è un solo bilancio, i bilanci devono moltiplicarsi, nel senso che non è possibile a una sola rappresentazione contabile mettere in evidenza i nessi che legano le variabili fiscali e di spesa ai vari aspetti di un sistema economico in espansione*". Il problema è, quindi, quello di costruire un sistema flessibile che, partendo da una classificazione analitica comune, giunga per fasi di aggregazione e di valutazione diverse, opportunamente definite, a fornire dati utili ai diversi scopi.

2. L'aspetto che ci si propone di approfondire, nell'ambito delle questioni generali indicativamente delineate, è quello della struttura del bilancio dello Stato, in particolare con riferimento al Mezzogiorno. L'assetto attuale è il prodotto delle modifiche apportate alle norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio dalla legge n. 94/1997 e, soprattutto, dai provvedimenti di attuazione². La legge esprimeva l'esigenza di superare l'eccessiva frammentazione derivante dall'articolazione per capitoli (di entrata e di spesa) al fine di dare razionalità, significatività e trasparenza alle decisioni di bilancio e, nello stesso tempo, l'esigenza di adeguare la struttura del bilancio ai provvedimenti di riforma della Pubblica Amministrazione (legge n. 421/1992 e decreto legislativo n. 29/1993), con i quali era stato definito un nuovo sistema organizzativo.

Al nuovo bilancio erano affidate due funzioni diverse: una funzione "politica", per l'approvazione parlamentare, per la quale era richiesto un documento leggibile, sintetico ed espressivo delle scelte

² Per un'analisi più ampia della legge si rinvia a: F. Moro, *La riforma del bilancio dello Stato e la spesa per le aree depresse*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 3/1998, p. 925.

pubbliche e una funzione “amministrativa”, attraverso un documento che consentisse la gestione economica delle risorse e il controllo dell’attività svolta. L’aver voluto collocare queste due funzioni in un disegno unico ha posto il problema di quale delle due privilegiare. Come osserva la Corte dei conti, nella *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2005*, “Il dilemma in cui si è venuto a trovare il legislatore è stato quello di optare fra un modello che privilegiasse l’impostazione per centri di responsabilità, mettendo il fuoco dell’attenzione sul gestore del pubblico denaro, e un sistema che individuasse come uniche invarianti le c.d. politiche pubbliche...”. Il dilemma è stato risolto di fatto a scapito del bilancio “politico”.

Secondo l’art. 4 della legge n. 94/1997 il bilancio dello Stato doveva essere suddiviso per unità previsionali di base, risultanti dall’aggregazione per aree omogenee dei capitoli, unità previsionali soggette all’approvazione parlamentare che, a loro volta, dovevano essere ricondotte alle funzioni-obiettivo, indicative delle politiche pubbliche, che assumevano il ruolo di articolazione di riferimento per le decisioni di bilancio. In sostanza le tabelle sintetiche, quelle di prima e più immediata visibilità da sottoporre al Parlamento, avrebbero dovuto essere redatte per funzioni-obiettivo: la ripartizione per categoria economica e quella per Ministero avrebbero dovuto essere una specificazione interna a tale griglia di riferimento. Così non è avvenuto, e il bilancio di previsione dello Stato è approvato dal Parlamento sulla base di dati di spesa articolati per categoria economica e per Ministeri; la ripartizione per funzioni-obiettivo non fa parte integrante del bilancio ed è utilizzata nel bilancio di previsione solo come elaborazione aggiuntiva a livello aggregato, così come avveniva prima della legge di riforma.

Il recupero dello spirito originario della legge n. 94/1997, con l’approvazione del bilancio per funzioni-obiettivo, potrebbe costituire una risposta a parte dei problemi attuali, sia per avere uno strumento chiaro e significativo sulle decisioni di bilancio, sia per indirizzare la discussione parlamentare verso scelte politiche piuttosto che disperdersi in una miriade, non finalizzata, di microinterventi. Questo sembra essere l’orientamento del Governo, espresso nella proposta di legge presentata in Parlamento. La predisposizione di documenti articolati per funzioni-obiettivo non può evidentemente di per sé evitare la frammentazione delle decisioni di bilancio e la loro

scarsa trasparenza ove le forze politiche, sia nel Governo che nel Parlamento, non decidano di adottare un diverso comportamento, rinunciando ad utilizzare o a consentire che la finanziaria assuma il carattere di provvedimento *omnibus* e assumendosi in pieno la responsabilità di fronte ai cittadini delle scelte effettuate sull'utilizzo delle risorse pubbliche, in un chiaro confronto tra Governo e Parlamento.

3. Il problema delle funzioni obiettivo è però anche quello di una loro profonda revisione. E' all'interno di tale questione che si pone il problema del Mezzogiorno in quanto destinatario di una politica volta a ridurre il divario economico tra tale area e il resto del Paese.

Nella Relazione della Corte dei conti relativa al consuntivo 2005, già citata, si legge *“La Corte ritiene che l'attuale articolazione delle funzioni-obiettivo sia inadeguata a descrivere compiutamente le politiche pubbliche di settore svolte nell'ambito delle singole amministrazioni. Dette funzioni-obiettivo, infatti, risultano, nella pratica operativa, sostanzialmente inutilizzate e, così come allo stato delineate, scarsamente utilizzabili nell'ottica del miglioramento della trasparenza delle finalizzazioni di spesa che il legislatore del 1997 si prefiggeva.”* Non vi è davvero nulla da aggiungere a queste parole.

Le funzioni-obiettivo adottate sono quelle della classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche COFOG (Classification Of the Functions Of Government), elaborata dall'ONU e adottata dal sistema europeo dei conti nazionali SEC 95. Esse sono 10, articolate per gruppi, classi e missioni e, fatta esclusione di queste ultime, coincidono con quelle della classificazione suddetta. Il loro numero si è dimezzato rispetto a quello delle sezioni funzionali esistenti nella classificazione precedente la legge n. 94/1997. Alcune, eliminate dal primo livello, si ritrovano al secondo livello di voci più generali; altre sono state accorpate in un'unica funzione³. Nuove, rispetto alla precedente classificazione, sono le funzioni relative alla

³ Non sono più presenti al primo livello la voce “giustizia”, inserita nella funzione “ordine pubblico e sicurezza, le “relazioni internazionali” e la “finanza regionale e locale”, confluite nei “servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni”; le sezioni relative all'istruzione e all'università sono accorpate nella nuova funzione “istruzione” e le sezioni relative a trasporti, agricoltura e industria vanno a costituire la funzione “affari economici”.

“protezione dell’ambiente” e alle “attività ricreative, culturali e di culto”. Scompaiono invece del tutto, in quanto non è possibile trovarli neppure al livello di missioni, gli “interventi per le aree depresse” che prima costituivano la sezione XV della classificazione funzionale (Vedi tabella di confronto in allegato).

La classificazione adottata ha una forte connotazione settoriale, in connessione con la sua utilizzazione a fini statistici per la costruzione dei conti economici nazionali e per la valutazione dell’impatto della spesa pubblica sui settori dell’economia. Le politiche invece spesso hanno carattere intersettoriale. Esse inoltre dovrebbero riflettere la natura e la dimensione dei problemi economici e sociali e l’assetto istituzionale di ciascun paese e più difficilmente, ove correttamente espresse, sono riconducibili ad uno schema unico valido per tutti i paesi.

E’ interessante, ai fini della significatività delle funzioni-obiettivo, la lettura dei dati della tabella allegata nella quale sono esposti gli stanziamenti del bilancio di previsione 2007 articolati appunto per funzioni-obiettivo. Si osserva una fortissima concentrazione delle risorse, che risultano destinate per il 65% alla funzione “servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni”. Tale funzione comprende anche la spesa per il rimborso delle passività finanziarie, esclusa dalla precedente classificazione funzionale. L’inserimento nei servizi generali di tale spesa, che è il risultato non di scelte ma dell’ammontare di debito accumulato, tanto più nel nostro Paese dove il debito è particolarmente elevato, dà un’immagine distorta della distribuzione della spesa⁴.

Si è provveduto pertanto a ricalcolare le percentuali togliendo la spesa per il rimborso delle passività. La percentuale della spesa per i servizi generali scende ma ad essa continua ad essere attribuita la metà della spesa totale (51%); tre funzioni (affari economici, istruzione e protezione sociale) coprono ciascuna una percentuale tra il 10 e il 15%; le altre sei funzioni non superano il 4% con la protezione dell’ambiente e la funzione abitazioni e assetto territoriale che non vanno oltre lo 0,3%. Le politiche non si perseguono solo o prevalentemente attraverso l’impiego di risorse finanziarie – importante, co-

⁴ Problema analogo si pone per la spesa per interessi, problema che nella precedente classificazione era risolto con la creazione di un’apposita sezione funzionale.

me nel caso della politica per l'ambiente, è l'aspetto normativo- ma la decisione di bilancio riguarda la ripartizione delle risorse e quindi le funzioni-obiettivo di primo livello dovrebbero fornire un'immagine significativa anche in termini di ammontare di spesa.

La forte aggregazione e la genericità della funzione relativa ai servizi generali deriva dal fatto che in essa sono confluite funzioni prima autonome. Al riguardo è da segnalare che essa comprende, al secondo livello, la voce "Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione" che nella precedente classificazione compariva come voce autonoma nella sezione "Finanza regionale e locale".

Dare di nuovo evidenza a questa voce, tra le funzioni-obiettivo, è particolarmente importante alla luce delle modifiche apportate dalla riforma del Titolo V della Costituzione alle funzioni dello Stato centrale e di quelle che si avranno nelle modalità di finanziamento del sistema pubblico territoriale con l'attuazione del cosiddetto "Federalismo fiscale", modifiche che dovranno trovare rispondenza nella struttura del bilancio. Dovranno essere visibili, distintamente, le risorse che lo Stato spende direttamente per le funzioni che continua a svolgere, le risorse che trasferisce agli Enti territoriali per assicurare la copertura del fabbisogno connesso alle funzioni loro attribuite e, inoltre, le risorse che utilizza o trasferisce in attuazione del c. 5 dell'art. 119, di cui si parlerà più avanti, per gli interventi in esso indicati, riassumibili nel termine di "politica di coesione".

L'individuazione di funzioni-obiettivo effettivamente significative delle politiche perseguite nel nostro Paese e tali da guidare le decisioni di bilancio passa anche per l'aumento del numero di quelle di primo livello fino al limite rappresentato dalla possibilità di poter presentare in una o al massimo due tabelle le informazioni essenziali da dare al Parlamento. A questo riguardo si segnala come attualmente la tabella per funzioni-obiettivo nel bilancio di previsione sia articolata per Ministeri: tale ripartizione non ha significato politico, ai fini delle scelte di bilancio, ma solo amministrativo. Potrebbe essere invece essere sostituita dalla disaggregazione per categoria economica delle spese, così da avere immediata visione, non solo dell'ammontare degli stanziamenti destinati a ciascuna politica, ma anche della loro ripartizione tra spese di funzionamento, spese correnti per interventi e spese per investimenti.

Il processo di revisione delle funzioni-obiettivo dovrebbe tendere a costruire un sistema flessibile che possa consentire, sia di continuare a fornire agli organismi internazionali dati elaborati secondo i criteri da essi indicati, sia di realizzare la base per l'armonizzazione dei bilanci dei vari Enti. A questo proposito si potrebbe partire dalle funzioni-obiettivo di quarto livello, denominate missioni, che non derivano dalla classificazione COFOG ma sono state aggiunte per rappresentare gli obiettivi perseguiti da ciascuna amministrazione. Una loro individuazione che, a differenza di quella effettuata in passato, sia riconducibile alle funzioni prescelte, potrebbe costituire la base della struttura del bilancio dalla quale potrebbero dipartirsi elaborazioni diverse, funzionali alle diverse esigenze.

4. Come già rilevato, l'intervento aggiuntivo per il Mezzogiorno non è presente tra le funzioni obiettivo. Tale mancanza è l'ultimo atto di un processo che parte dalla legge n. 317/1991 e si è completato appunto con la legge di riforma del bilancio dello Stato del 1997.

La legge n. 317/1991, nel disporre misure a favore delle piccole imprese dell'intero territorio nazionale, prevedeva maggiori agevolazioni, in egual misura, non solo per le imprese localizzate nel Mezzogiorno, ma anche per quelle delle zone del Centro-Nord rientranti nell'obiettivo 2 (ricomversione delle zone colpite da declino industriale) ammesse agli aiuti comunitari, affiancando alla dimensione e continuità del sottosviluppo meridionale i problemi di aree di limitata estensione all'interno di Regioni nel complesso sviluppate e dinamiche.

La linea intrapresa dalla legge n. 317/1991, espressione della tendenza emersa in quegli anni a non ritenere più identificabili solo nello sviluppo del Mezzogiorno i problemi regionali del Paese, fu poi recepita dal decreto-legge n. 415/1992, convertito nella legge n. 488/1992, con il quale fu stabilito che l'intervento aggiuntivo dello Stato avrebbe riguardato non solo il Mezzogiorno ma tutte le aree economicamente depresse del territorio nazionale. La stessa legge dispose la cessazione dal 1993 dell'Agenzia per il Mezzogiorno e il passaggio della gestione degli interventi alle Amministrazioni ordinarie dello Stato. Questi mutamenti, importanti e significativi, indicano una tendenza e modificano il contenuto ma non la presenza nel bilancio dello Stato di una politica per lo sviluppo del Mezzogiorno,

ora denominata “intervento per le aree depresse” (sezione funzionale XV), all’interno della classificazione della spesa per funzioni.

Si arriva quindi alla legge n. 94/1997 o, meglio, ai provvedimenti attuativi della stessa. A differenza dei precedenti cambiamenti, la scelta di escludere la politica per le aree depresse dalla struttura del bilancio dello Stato non fu il frutto di una decisione presa in modo esplicito dal Parlamento. Esso infatti, nonostante il parere contrario della Corte dei conti, scelse la via dell’approvazione indiretta delle funzioni-obiettivo al momento della votazione del bilancio di previsione, quando l’attenzione era evidentemente concentrata sugli aspetti quantitativi della manovra posta in essere. Così un elemento fondamentale non solo del nuovo bilancio ma dell’azione pubblica, in quanto quadro di riferimento delle scelte di Governo e Parlamento, fu introdotto senza dibattito e confronto tra possibili alternative, de-rubricato di fatto al livello di un adempimento tecnico affidato alla burocrazia statale, la quale decise l’adozione integrale ed esclusiva della classificazione internazionale, evitando così i problemi della costruzione di una diversa classificazione e quelli di successive più onerose elaborazioni. E’ questo il vizio di origine delle funzioni-obiettivo, da tenere presente ove si voglia porre mano ad una loro seria riformulazione.

Gli effetti della esclusione dalla classificazione funzionale degli interventi per le aree depresse (denominati interventi per le aree sottoutilizzate dal 2003) sono stati gravi sul piano conoscitivo. Con la vecchia classificazione del bilancio dello Stato era possibile conoscere l’ammontare degli stanziamenti ad essi riferiti sia all’inizio dell’anno, in base alla legge di bilancio, che mese per mese, utilizzando i dati esposti nel Conto riassuntivo del Tesoro pubblicato come supplemento alla *Gazzetta Ufficiale*, documento poco conosciuto anche all’interno del Ministero dell’Economia, ma estremamente prezioso e di facile reperibilità. La SVIMEZ era così in grado di presentare a luglio, nel suo *Rapporto annuale sull’economia del Mezzogiorno*, dati relativi all’anno precedente sulle risorse spendibili (stanziamenti di competenza e residui passivi) e sulla loro utilizzazione (pagamenti in conto competenza e in conto residui). Nell’analisi si teneva conto inoltre dei movimenti e dei saldi risultanti dai conti correnti di Tesoreria, dati anch’essi rilevabili dal Conto riassuntivo del Tesoro.

Dopo la riforma il loro ammontare complessivo non è più esposto nelle tabelle riassuntive del bilancio di previsione né è possibile procedere ad una sua ricostruzione dal momento che le risorse relative a tali interventi sono riferite solo in parte a specifiche unità previsionali di base; spesso coesistono insieme a spese aventi diversa finalità e non sono individuabili distintamente. La mancanza di una specifica codifica che consenta di individuare le spese da considerare interventi per le aree depresse determina, inoltre, una quantificazione diversa a seconda dell'ente o dell'ufficio che ha proceduto all'elaborazione. La Corte dei conti, nella *Relazione sulle risorse finanziarie pubbliche nelle aree depresse del Mezzogiorno* nell'esercizio finanziario 2001, pose a confronto le sue valutazioni con quelle prodotte da due diversi uffici del Ministero dell'Economia (Ispettorato del Bilancio e Gruppo di Monitoraggio dei Flussi di Cassa) e giunse alla conclusione che l'area di sovrapposizione delle tre elaborazioni, e cioè il grado di coincidenza dei capitoli di spesa, era pari al 34% del totale elaborato dalla Corte.

In questi anni si è avuta notizia di iniziative da parte del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, creato all'interno del Ministero dell'Economia (Dipartimento ora passato al Ministero dello Sviluppo Economico) per la costruzione di una specifica sezione funzionale dedicata alla spesa per le aree depresse, ma tali iniziative non hanno prodotto risultati visibili. Si va avanti così in una situazione di evidente contraddizione tra la mancanza di una quantificazione finanziaria della politica per le aree depresse e la rilevanza del problema del sottosviluppo meridionale cui ritualmente i governi, a prescindere dalla loro colorazione politica, fanno riferimento nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria. E in occasione della Finanziaria, la guerra di cifre tra governo e opposizione assume aspetti grotteschi in quanto, in realtà, né l'una né l'altra parte sa esattamente quante sono le risorse ad esso destinate e ciascuna può dichiarare le cifre che meglio sostengono le sue argomentazioni.

Il riferimento che spesso viene fatto agli stanziamenti del Fondo per le aree sottoutilizzate è infatti parziale in quanto, a differenza dei primi anni di gestione ordinaria degli interventi per le aree depresse, importanti iniziative sono finanziate al di fuori del Fondo e, per i motivi anzidetti, non sono individuabili all'interno del bilancio.

5. La richiesta di visibilità, all'interno del bilancio dello Stato, per la politica per le aree depresse trova ulteriore fondamento nella riforma del Titolo V della Costituzione e in particolare nelle norme del c. 5 dell'art. 119 della Costituzione il quale stabilisce:

“Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”.

Nella nuova formulazione è venuto meno il riferimento al Mezzogiorno a conferma della tendenza, in precedenza rilevata, ad una omologazione dei problemi dell'area meridionale con quelli, nel confronto modesti, di porzioni ristrette di territorio all'interno del Centro-Nord. A fronte di questo aspetto negativo vi è da rilevare però che nel testo del c. 5 dell'art. 119 l'azione volta alla riduzione dei divari interni si accompagna all'azione volta a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, risultandone rafforzata. Comunque al di là delle argomentazioni giuridiche e delle diverse interpretazioni che si danno del c. 5, a noi sembra che esso non abbia un significato puramente ed esclusivamente finanziario, come ulteriori risorse cui attingere anche, secondo alcuni, per finanziare le funzioni normali (ordinarie) degli Enti a minore capacità fiscale. Nel contesto del nuovo ordinamento introdotto dalla riforma del Titolo V l'intervento dello Stato, prefigurato nel c. 5, diventa “politica di coesione” ed assume valenza sostanziale ai fini della unitarietà e tenuta di un sistema istituzionale articolato su più livelli di governo.

E' importante quindi che la struttura del bilancio dia visibilità a questa funzione fondamentale dello Stato riportando in evidenza lo sforzo aggiuntivo finalizzato allo sviluppo del Mezzogiorno. Tale sforzo, tuttavia, non è sufficiente per ottenere significativi risultati nella riduzione del divario con il Centro-Nord se una quota elevata della spesa complessiva per investimenti delle Amministrazioni Pubbliche non si concentra nel Mezzogiorno. Ciò implica un impegno dello Stato, sia attraverso la spesa ordinaria da esso effettuata, sia attraverso il finanziamento delle funzioni normali di investimento degli Enti territoriali, in attuazione dell'art. 119 (primi quattro commi) della Costituzione.

Allegato

Confronto tra la classificazione funzionale e le funzioni obiettivo

CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE: SEZIONI	FUNZIONI-OBIETTIVO: DIVISIONI (FINALITÀ) E GRUPPI (AREE)
I – Amministrazione generale	1 – Servizi generali delle Pubbliche Amministrazioni 1.1 Organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esteri 1.2 Aiuti economici internazionali 1.3 Servizi generali 1.4 Ricerca di base 1.5 Servizi pubblici generali non altrimenti classificabili 1.6 Transazioni relative al debito pubblico 1.7 Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione
II – Difesa nazionale	2 – Difesa 2.1 Difesa militare 2.2 Difesa civile 2.3 Aiuti militari all'estero 2.4 Ricerca e sviluppo per la difesa
III – Giustizia	
IV – Sicurezza pubblica	3 – Ordine pubblico e sicurezza 3.1 Servizi di polizia 3.2 Servizi antincendio 3.3 Tribunali 3.4 Carceri 3.5 Ricerca e sviluppo connessi a ordine pubblico e sicurezza
V – Relazioni internazionali	
	4 – Affari economici 4.1 Affari generali economici, commerciali e del lavoro 4.2 Agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia 4.3 Combustibili ed energia 4.4 Attività estrattive, manifatturiere ed edilizie 4.5 Trasporti 4.6 Comunicazioni 4.7 Altri settori 4.8 Ricerca e sviluppo per gli affari economici

(segue) *Confronto tra la classificazione funzionale e le funzioni obiettivo*

	5 – Protezione dell’ambiente 5.1 Trattamento dei rifiuti 5.2 Trattamento delle acque reflue 5.3 Riduzione dell’inquinamento 5.4 Protezione biodiversità e beni paesaggistici 5.5 Ricerca e sviluppo per la protezione dell’ambiente 5.6 Protezione dell’ambiente non altrimenti classificabile
VI – Istruzione e cultura	
VII – Università e ricerca scientifica	
VIII – Edilizia	6 – Abitazioni e assetto territoriale 6.1 Sviluppo delle abitazioni 6.2 Assetto territoriale 6.3 Approvvigionamento idrico
IX – Lavoro e previdenza sociale	
X – Assistenza pubblica	
XI – Igiene e sanità	7 – Sanità 7.1 Prodotti, attrezzature e apparecchi sanitari 7.2 Servizi non ospedalieri 7.3 Servizi ospedalieri 7.4 Servizi di sanità pubblica 7.5 Ricerca e sviluppo per la sanità 7.6 Sanità non altrimenti classificabile
XII – Trasporti, navigazione e comunicazioni	
XIII – Agricoltura e alimentazione	
XIV – Industria, commercio e artigianato	
XV – Interventi nelle aree depresse	
XVI – Opere ed interventi economici non attribuibili a particolari settori	
XVII – Finanza regionale e locale	
XVIII – Protezione civile e pubbliche calamità	
XIX – Fondi speciali e di riserva	
XX – Interessi di debiti	

(segue) *Confronto tra la classificazione funzionale e le funzioni obiettivo*

XXI – Oneri non ripartibili	
	8 – Attività ricreative, culturali e di culto 8.1 Attività ricreative 8.2 Attività culturali 8.3 Servizi radiotelevisivi e di editoria 8.4 Servizi di culto e altri servizi per le comunità 8.5 Ricerca e sviluppo per attività ricreative, culturali, ecc.
	9 – Istruzione 9.1 Istruzione prescolastica e primaria 9.2 Istruzione secondaria 9.3 Istruzione superiore 9.4 Ricerca e sviluppo per l'istruzione 9.5 Istruzione non altrimenti classificabile
	10 – Protezione sociale 10.1 Malattia e invalidità 10.2 Vecchiaia 10.4 Famiglia 10.5 Disoccupazione 10.7 Esclusione sociale non altrimenti classificabile 10.9 Protezione sociale non altrimenti classificabile

Intervento di Maurizio Meloni*

Intervengo, molto brevemente, in questo Seminario per due motivi: uno, in ricordo di un gratificante impegno professionale dell'anno 1990 vissuto insieme a Manin Carabba e, l'altro, connesso alla mia attuale funzione di magistrato della Corte dei conti che lavora in una Regione del Meridione d'Italia.

Il primo motivo richiama il referto specifico della Corte al Senato della Repubblica, su richiesta del Presidente della Commissione V Bilancio Nino Andreatta, del quale tutti noi ricordiamo con sincero e struggente rimpianto l'opera di altissimo valore morale, civile e politico, che ha illuminato – davvero – le nostre menti ed i nostri cuori.

In quel referto al Senato la Corte, siamo – come detto – nel luglio del 1990, si soffermò sul tema che qui ci interessa ponendo in luce, fin da allora, alcuni aspetti che ritengo non marginali.

In termini generali, si focalizzarono talune criticità insite nel sistema di contabilità pubblica enucleando la esigenza, divenuta poi sempre più urgente con il passare degli anni e che ha indubbia ripercussione sul tema del nostro incontro odierno, di mettere a fuoco il saldo di ciascuna area geografica del Paese nei flussi di entrata e di spesa del bilancio dello Stato. Il soddisfacimento di tale esigenza – si disse nell'ormai lontano anno novanta – avrebbe potuto infatti contribuire molto, attraverso successivi inquadramenti dei flussi in parametri di varia grandezza, alla individuazione di snodi e punti cruciali utili ad una più incisiva esposizione dei dati della gestione della spesa. Detta gestione, si affermò allora, avrebbe dovuto radicarsi sempre più sul controllo, e conseguente governo, dei comparti strategici della finanza regionale e della finanza locale, oltre che dei comparti a rischio della sanità, della previdenza e del pubblico impiego, anche essi fortemente caratterizzati da fattori di dislocazione e ubicazione nel Paese;

* Presidente della Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana.

a livello di maggiore specificazione sul tema “spesa pubblica e Mezzogiorno” il Referto della Corte del 1990 sottolineò inoltre, in modo netto, l’esigenza di inserire, con adozione di idoneo strumento normativo, elementi identificativi all’interno del sistema di contabilità pubblica per rendere possibile l’attribuzione di ogni voce di spesa al territorio cui risultava destinata; sussistevano al tempo gravi, e spesso insuperabili, difficoltà nell’acquisire dati di spesa effettiva a consuntivo, i quali soli erano in grado di “certificare” la reale destinazione delle risorse al Meridione d’Italia. L’esigenza, precisò la Corte, non avrebbe dovuto essere assolutamente differita; la stessa Corte espresse, altresì, la sua condivisione in ordine a studi e proposte già esistenti all’epoca a livello di Ministero del Tesoro suggerendo di adottare anticipazioni in via sperimentale anche con semplici provvedimenti di carattere amministrativo.

Queste considerazioni, anche se datate, si correlano idealmente alle riflessioni di Paolo De Ioanna e Luca Rizzuto che evidenziano la necessità di istituire un sistema di raccordi organizzativi e istituzionali tra i vari livelli di Governo, al quale deve necessariamente corrispondere una struttura dei bilanci pubblici che documenti l’attività finanziaria della P.A. in modo trasparente e ben compatibile con il nuovo assetto; tutto ciò assume una rilevanza peculiare per l’armonizzazione dei bilanci pubblici e la coerenza della autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico.

La seconda ragione di questo sintetico intervento si innesta nella funzione, che chi parla sta in atto svolgendo, di Presidente della Sezione di Controllo della Corte per la Regione Siciliana. In questo ambito due sono le suggestioni da esporre.

La prima vuole auspicare una “sana audacia” della legislazione concorrente disciplinata dall’art. 117 della Costituzione, in forza del quale spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Ciò stante, va posto in luce che tra le materie di legislazione concorrente è ricompresa l’armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica: dunque, atteso che i principi fondamentali, “predicati” da anni, sono chiaramente desumibili dal quadro normativo statale già esistente, le Regioni con aree caratterizzate da divari di sviluppo economico, possono, e forse devono,

assumere idonee iniziative che utilmente preludano alla invocata, e mai raggiunta, armonizzazione dei bilanci pubblici.

Comunque se questa modesta proposta di “sana audacia” di legislazione concorrente, da far intraprendere dalle Regioni del Mezzogiorno d’Italia, non è praticabile ben faranno i costituzionalisti a bocciarla con rigore! Ma intanto si parla del tema: e questo è importante di per sé.

La suggestione numero due, si riconnette alla esperienza condotta in Sicilia in ordine all’esame, defatigante, svolto nell’ultimo quadrimestre dell’anno 2006, dei bilanci degli Enti locali ai fini del rispetto del patto di stabilità (previo invio – disposto dalla legge finanziaria 2006 – alla Corte di apposita relazione degli organi di revisione agli enti stessi). In proposito la Corte ha elaborato linee-guida e predisposto precisi questionari con annessa modulistica.

Il sistema ha funzionato ed è stato possibile “leggere” i documenti contabili per i fini voluti dal legislatore.

Occorre, quindi proseguire su questa strada, fondamentale operativa e pragmatica: deve cioè incoraggiarsi l’adozione di prospetti contabili di previsione e di consuntivo il più possibile uniformi, e che mantengano una struttura obbligatoria, cioè non modificabile, almeno a livello di voci aggregate.

E’ questo, infatti, un primo passo verso un esito di maggior momento: quello della definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovranno – inevitabilmente – essere medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed Enti locali); avere principi fondamentali e criteri di competenza difforni conduce infatti ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti.

Un cenno finale, che forse può interessare chi di noi si occupa abitualmente di ordinamenti contabili, alla legge finanziaria 2007 della Regione Siciliana.

Questa legge non è caratterizzata da quella profluvie di commi di un unico articolo che continua a caratterizzare, in modo assolutamente negativo, la legge finanziaria statale.

Ed invero la legge regionale 8 febbraio 2007, n. 2 con i suoi (soli!) 61 articoli (e pochi commi!) rivela una impostazione formale da apprezzare, con la puntuale scansione in titoli che contengono, rispettivamente, disposizioni finanziarie e contabili in materia di

entrate, disposizioni per la razionalizzazione, la riduzione della spesa e lo snellimento delle procedure, “disposizioni varie” (ma sul relativo affastellamento di interventi e ricomprensione di materie spurie nel Titolo III devono sollevarsi drastiche notazioni critiche) e norme finali.

Intervento di Giacinto della Cananea*

“L’amministrazione per eccellenza è il governo della spesa pubblica ... S’intende che l’amministrare ai livelli decisionali più elevati si compone di scelte fortemente condizionate da elementi politici: il che può indurre nell’errore di prospettiva, di non percepire che l’attività politica è, in Stati non protagonisti della scena mondiale, solo l’amministrare” (Massimo Severo Giannini)¹

1. *Importanza del tema e del metodo d’indagine*

Poche proposizioni bastano a rendere ragione dell’importanza del tema affrontato dallo studio che Manin Carabba ci ha chiesto di commentare². Dalla seconda metà degli anni Settanta del XX secolo, nell’ordinamento italiano, i poteri pubblici hanno avviato una profonda revisione delle regole contabili, per troppo tempo rimaste ancorate alla logica del contenimento della spesa, dell’accentramento, dell’uniformità.

Vi ha influito il nuovo assetto costituzionale, introdotto dalla controversa – nel metodo e nel merito – riforma del 2001. Non è stata soltanto rafforzata l’autonomia finanziaria della quale essi di-

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo presso la Facoltà di Scienze Politiche dell’Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

¹ M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1986, pp. 137-138.

² P. De Ioanna, L. Rizzuto, “*Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico*”, in “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 4/2006, p. 665 ss. Le citazioni effettuate nel testo si riferiscono unicamente a questo studio.

spongono in base all'art. 119³. È mutato il quadro generale di riferimento concernente l'esercizio delle potestà legislative. Ciò vale, in particolare, per la determinazione delle regole alle quali i bilanci pubblici devono attenersi. L'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce, infatti, alle Regioni la potestà di emanare tali regole, sia pure nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali. I parametri dei modelli su cui le politiche di bilancio possono, quindi, modificarsi in modo nuovo, eventualmente differenziato.

Anche il metodo seguito dagli autori è senz'altro da condividere. Non di rado, sulle tematiche finanziarie sono esposte visioni che, come è stato osservato da Massimo Severo Giannini per la responsabilità contabile, "si librano solitarie in una sorta di spazio supremo"⁴, con esiti sovente poco utili, a volte tali da lasciare assai perplessi. Per giungere a risultati scientificamente apprezzabili, occorre – invece – muovere dall'osservazione dei dati reali, esaminare i problemi che concretamente si pongono, valutarne le possibili soluzioni alla luce delle interpretazioni ascrivibili alla normativa di rango costituzionale.

Due scelte d'ordine metodologico effettuate dagli autori appaiono particolarmente rilevanti. La prima consiste nell'aver messo in primo piano gli obiettivi – ai quali è corretto attribuire rilievo costituzionale – stabiliti all'interno dell'unione economica e monetaria. A tali obiettivi corrispondono altrettanti, significativi impegni presi dal nostro Paese, dai quali discende una precisa conseguenza sul piano giuridico. Si tratta dell'obbligo, per tutti i pubblici poteri, unitariamente considerati (p. 665), di attenersi a quegli impegni, coerentemente con il principio della leale cooperazione sancito dall'art. 10 (ex art. 5) del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE). L'altra scelta consiste nel trattare prima dei raccordi organizzativi, poi di quelli finanziari, i quali presuppongono le decisioni organizzative. I fatti di rilievo finanziario dipendono, infatti, da scelte d'indole politica, le quali si manifestano prima di tutto nelle determinazioni riguardanti l'organizzazione dei pubblici poteri.

³ Per una visione d'insieme, rinvio a G. della Cananea, *Commento all'art. 119 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, vol. III, pp. 2368 ss.

⁴ M.S. Giannini, *Svolgimenti della dottrina delle responsabilità contabili*, in *Studi in onore di Emilio Betti*, V, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

2. Stabilità finanziaria e armonizzazione dei bilanci

Quanto appena osservato consente di prescindere dal riesaminare l'intera problematica affrontata dallo studio, in modo da concentrare l'attenzione su alcune specifiche questioni. Nel novero di tali questioni, la prima e la più importante è la rilevanza assunta dalla normativa comunitaria ai fini d'una corretta interpretazione, letterale e sistematica, dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione italiana.

Il principio cardine, sancito dal Trattato di Maastricht, è la stabilità della finanza pubblica, oltre che della moneta, cioè del livello generale dei prezzi. Da *ratio* non scritta dell'azione dei Ministri del Tesoro e dei Governatori delle Banche Centrali è divenuta la *Grundnorm* delle politiche finanziarie pubbliche, con buona pace dei nostalgici del *deficit spending*. Il divieto dei disavanzi pubblici eccessivi è, a un tempo, norma sostanziale applicativa del principio cardine e norma d'apice della disciplina procedurale alla quale gli Stati membri hanno unanimemente concordato di assoggettarsi, rinunciando a quel che rimaneva – in un'epoca di più accentuata globalizzazione – delle proprie prerogative sovrane in ambito finanziario⁵.

L'attuazione del divieto non postula necessariamente l'assorbimento delle scelte di *policy* compiute dai diversi Stati. Le differenze di struttura e di evoluzione tra i bilanci pubblici nazionali rendono improponibile un'armonizzazione normativa. Vi è d'impedimento, inoltre, l'eterogeneità delle scelte di base, le quali discendono da diversi giudizi d'indole politica ed etica circa i margini di azione di individui, gruppi e istituzioni. Tuttavia, la piena e uniforme attuazione del divieto dei disavanzi eccessivi sarebbe esposta a rischi se non vi fosse un certo grado di convergenza. Le partizioni di base dei bilanci degli enti territoriali, nonché quella degli enti che gestiscono i fondi previdenziali sono, quindi, ricomprese tra le materie che la Comunità europea può disciplinare. Essa vi ha provveduto in più modi: con norme d'apice, che hanno rilievo costituzionale; con norme primarie, emanate dai regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri; con atti d'indirizzo.

⁵ R. Perez, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, a cura di S. Cassese, I, Milano, Giuffrè, 2003, II ed., p. 1559.

Che l'esigenza d'una disciplina contabile in parte armonizzata non sia astratta è confermato proprio dall'esperienza italiana. La Banca d'Italia e la Corte dei conti hanno più volte segnalato, infatti, che le rappresentazioni contabili effettuate dai Governi decentrati (regionali e locali) divergono in grado tutt'altro che marginale, ostacolando una piena conoscibilità dei conti pubblici. A causa di questa divergenza, la stabilità è minata in una forma indiretta, non meno pericolosa. La funzione di controllo spettante a ogni Governo centrale nei confronti dei Governi decentrati ne risulterebbe compromessa, esponendo la Repubblica alla responsabilità nei confronti dell'Unione europea ("siamo ancora molto lontani da una struttura contabile che permetta un'adeguata conoscenza della situazione generale dei conti del settore pubblico, indispensabile per garantire gli equilibri di finanza pubblica e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari posti dall'UE ed articolati nel Patto di stabilità e crescita": p. 674).

L'interpretazione dell'art. 117 della Costituzione non può prescindere da questo rischio, che è necessario scongiurare. Con l'inevitabile conseguenza, sul piano logico e giuridico, che, qualunque sia il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, essi adeguino le rispettive legislazioni e prassi applicative ai principi comunitari, al fine della riconduzione a sintesi sia delle regole contabili, sia delle informazioni sugli effetti, inevitabilmente differenziati, che le varie gestioni finanziarie producono. I criteri per la costruzione degli aggregati e gli indici, non meno delle regole per l'intavolazione dei bilanci, devono quindi soddisfare questo fondamentale requisito. Solo una volta che questa condizione si sia realizzata, può esplicarsi l'autonomia della quale le Regioni sono titolari. Il livellamento delle regole contabili, d'altronde, non cancella i margini di differenziazione, al limite di competizione, tra i vari governi regionali e locali: per attrarre capitale e lavoro, ma anche per ricevere risorse finanziarie dall'Unione europea in ragione della propria capacità di gestirle in modo efficiente ed efficace.

3. Un "nuovo contesto federale"?

Mentre per questo primo aspetto vi è pieno consenso con l'impostazione seguita da De Ioanna e Rizzuto, per un altro vi è un

parziale dissenso. Non è un aspetto secondario, peraltro, giacché si tratta dell'assetto istituzionale della finanza delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Secondo De Ioanna e Rizzuto, la legge determina una vera e propria *mutazione*. Essa viene letta ora come produttiva di un "nuovo contesto federale" (p. 683), ora – più semplicemente – come moto nella direzione di un nuovo contesto associato al Federalismo (p. 668) o ispirato alla logica del Federalismo fiscale (p. 665).

Sebbene si tratti di un punto di vista piuttosto diffuso, esso è insoddisfacente, per tre ordini di motivi. Innanzitutto, come è stato puntualmente osservato da Giannini, "nessuna conseguenza giuridica deriva dall'essere lo Stato federale strutturato secondo l'uno o l'altro modello"⁶. Lo stesso termine di "Federalismo fiscale è ... asettico, senza grandi implicazioni pratiche"⁷.

In secondo luogo, al di là delle variabili, le invarianti che contraddistinguono – in misura minore o maggiore – i moderni ordinamenti federali non sono presenti nell'assetto istituzionale italiano. È palese, e lo è divenuto ancor di più alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, che gli artefici del nuovo impianto costituzionale non hanno confezionato una chiara divisione delle attribuzioni spettanti ai vari livelli di governo. Esse sono, per lo più, condivise, ciò che è fonte di continue incertezze, di sovrapposizioni, di controversie, che la Corte costituzionale è chiamata a dirimere. Soprattutto, non vi è una precisa indicazione del contenuto necessario dell'autonomia finanziaria, diversamente da quanto accade perfino in ordinamenti tradizionalmente più accentrati, come quello francese. Infine, mancano raccordi costituzionali; sono deboli quelli amministrativi; non ne esistono di specifici in ambito finanziario, contrariamente a quanto avviene altrove, per esempio in Germania e in Spagna⁸.

⁶ M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, cit., p. 88.

⁷ P. Giarda, *Intervento*, in *Federalismo e decentramento regionale*, Ancona, 1996, p. 38. La nozione si deve a R. Musgrave, *The Theory of Public Finances*, New York, Mc Graw-Hill, 1959.

⁸ Gli argomenti qui esposti in stile assertivo sono sviluppati in modo più disteso altrove: G. della Cananea, *Osservazioni critiche sul "federalismo fiscale" in Italia*, in *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del*

Vi è un'ulteriore ragione, non ultima per importanza, che giustifica lo scetticismo nei confronti dell'utilizzo dell'aggettivo "federale": essa riguarda la legislazione ordinaria. Questa non è stata adeguata, nelle sue linee essenziali, dopo la riforma costituzionale. Ne costituisce una manifestazione particolarmente rilevante – ai fini che qui interessano – la circostanza che, proprio in rapporto all'armonizzazione, non sia stata emanata una legge di principi. Piuttosto, con il decreto legislativo n. 170/2006 (di attuazione della legge n. 131/2003), sono state dettate norme ricognitive dei principi esistenti. Il problema era anzitutto che la delega era costituzionalmente ammissibile solo entro gli stretti margini indicati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 280 del 2004. Regioni ed enti locali non potevano essere riguardati come enti disciplinabili a piacimento del governo centrale. Un altro aspetto problematico è che solo quando saranno entrate in vigore le leggi emanate dal Parlamento per definire i nuovi principi fondamentali, potrà dirsi che il nuovo assetto delle competenze regionali sia, per dir così, andato a regime. Nel frattempo, le leggi ordinarie hanno seguito un indirizzo non semplicemente divergente, ma antitetico rispetto alla piena valorizzazione di quanto di nuovo poteva rinvenirsi nel nuovo impianto costituzionale. Esse hanno limitato la potestà delle Regioni e degli enti locali di stabilire le proprie entrate. Hanno addossato allo Stato, cioè a tutti i contribuenti, i disavanzi indotti dalla gestione della spesa sanitaria in alcune Regioni (legge 27 maggio 2007, n. 64).

In conclusione, la legislazione italiana non si trova in linea con i principi che negli ordinamenti federali si affermano. Richiamarsi a quei principi, pertanto, può forse avere senso sul piano della politica, o quanto meno della politica del diritto. Ne ha poco – o punto – ai fini della comprensione dell'effettività del sistema, delle sue linee evolutive.

XX secolo. Il federalismo fiscale, a cura di G. Sanviti, Parma, MUP, 2004, p. 139 ss. In senso opposto, F. Bassanini, *Introduzione*, in F. Bassanini e G. Macciotta (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 9.

4. Le Regioni: autonome e irresponsabili?

Quanto appena osservato non implica peraltro alcun dissenso, rispetto a quanto osservato da De Ioanna e Rizzuto, per quanto concerne l'autonomia finanziaria spettante alle Regioni e agli altri poteri locali. Non è indispensabile, ai fini che qui interessano, prendere posizione circa la questione se la disposizione costituzionale che specifica il contenuto dell'autonomia finanziaria ("di entrata e di spesa": art. 119, primo comma) ne comporti un ampliamento o, piuttosto, una delimitazione, come la logica suggerirebbe. È sufficiente constatare che l'autonomia, correttamente intesa, certamente "implica un uso discrezionale ... delle risorse sul territorio" (p. 683). I vincoli alle scelte organizzative (come i vincoli di destinazione tra le spese di tipo corrente) appaiono quindi, oltre che inutilmente cogenti, costituzionalmente illegittimi, come è pacifico nella giurisprudenza costituzionale; altro discorso riguarda ovviamente i proventi derivanti dall'indebitamento.

Tuttavia, proprio perché l'autonomia comporta l'esercizio della discrezionalità, cioè l'assunzione di scelte, ne discende un'altra importante implicazione, della quale sovente i governanti regionali e locali non mostrano di avere piena consapevolezza ("si assiste in misura crescente a fenomeni di esternalizzazione dei ... flussi finanziari, ciò anche per aggirare i vincoli del patto di stabilità interno": p. 684): la responsabilità.

Il contenuto che la responsabilità assume, nello specifico contesto finanziario, richiede alcuni ragguagli. Tra responsabilità civile e responsabilità amministrativa vi è una netta distinzione. La responsabilità civile serve, infatti, ad allocare i costi delle azioni umane, mentre la responsabilità amministrativa unisce alla finalità del risarcimento una finalità sanzionatoria. Non a caso, Cavour ne indicò sinteticamente la missione nel comminare un "castigo in denaro" agli amministratori pubblici. Tuttavia, una volta chiarita la distinzione di fondo, si deve anche osservare che le sanzioni sono di più tipi, non solo di tipo patrimoniale. Ve ne sono di più tipi. Essi non includono soltanto i giudizi espressi dal corpo elettorale sui propri governanti, ma anche l'utilizzo d'istituti come il dissesto finanziario, sperimentato con successo in molti enti locali e suscettibile d'essere esteso, con opportuni adeguamenti, alle Regioni.

L'adeguamento della normativa contabile, mediante il perfezionamento degli istituti esistenti e l'introduzione dei nuovi istituti che risultino meglio rispondenti agli obiettivi comunitari di stabilità, è in grado di ridurre al minimo le disparità tra le rappresentazioni finanziarie delle scelte compiute. Al tempo stesso, e di conseguenza, può meglio consentire di rendere pubbliche e, così, confrontabili quelle scelte e i loro effetti in termini di rendimenti e di costi delle politiche pubbliche. Così intesa, l'armonizzazione dei bilanci pubblici è un presupposto indefettibile per imputare gli effetti relativi all'esercizio del potere o anche al suo mancato esercizio. Detto in altro modo, e più semplicemente, è uno strumento di democrazia. Il riferimento è all'opinione secondo cui ciò che in primo luogo denota la democrazia, distinguendola dai governi d'altro genere, è – appunto – la trasparenza⁹.

5. Perequazione e gestione della spesa

Planando dall'astrattezza dei principi fondamentali al tema specifico considerato dagli autori, ossia la spesa pubblica destinata alle aree in ritardo di sviluppo economico, giova, anzitutto, fissare un punto di metodo. Esso riguarda l'amministrazione della spesa pubblica destinata alla perequazione. Dalla storia, come è noto, non sono desumibili lezioni ma, al più, *caveat*. Strutture finanziarie accentrate possono anche non aver impedito, o aver favorito, il miglior utilizzo della perequazione in determinati paesi e momenti. Ma questa risultanza, in quanto tale, non esclude affatto l'apporto di strutture finanziarie decentrate: una ipotesi controfattuale che i teorici del Federalismo fiscale, al contrario, suggeriscono.

Una conferma empirica della fondatezza di tale ipotesi proviene da uno studio recente e accurato, che compara i trasferimenti di risorse effettuate in Italia e negli Stati Uniti d'America¹⁰. Esso mette in discussione l'assunto che il governo centrale debba assumere un ruolo centrale nella distribuzione delle risorse finanziarie destinate alla

⁹ N. Bobbio, *La democrazia e il potere invisibile* (1985), ora in *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1986, p. 75.

¹⁰ F. Padovano, *The Politics and Economics of Regional Transfers*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2007.

perequazione. Fornisce una ricca messe di dati, dai quali si evince che i programmi accentrati volti a modificare la distribuzione del reddito producono più inefficienze rispetto a quelli gestiti dai poteri locali. Il Federalismo fiscale, con la sua enfasi sul decentramento dei poteri decisionali riguardanti le entrate e le spese è, quindi, più efficiente. Ma – avverte l’A. – imprime anche un forte impulso alla diversità.

Se ne possono trarre almeno due indicazioni di un certo rilievo, ai fini che qui interessano. La prima è che, una volta presa a livello costituzionale la decisione di procedere sulla via del decentramento, ne deriva inevitabilmente una maggiore diversità. L’altra è che, per ottenere i benefici attesi dal decentramento, si debbano limitare all’essenziale gli interventi diretti (risorse aggiuntive e interventi speciali) che lo Stato è competente a effettuare in base al quinto comma dell’art. 119 della Costituzione.

6. Le regole contabili per le aree in ritardo di sviluppo economico

Il quesito finale è se la spesa pubblica destinata alle aree in ritardo di sviluppo economico debba essere oggetto di norme di specie. Una risposta affermativa può essere argomentata in due modi, assai diversi.

Si può ragionevolmente sostenere, anzitutto, che l’autonomia finanziaria postuli il riconoscimento delle differenze e, al tempo stesso, ne comporti un’accentuazione, proprio perché non sono ammissibili vincoli di destinazione (art. 119, terzo comma, della Costituzione), neppure alle risorse attribuite a fini perequativi. Questa linea di ragionamento può essere seguita fino ad affermare che, nel persistere – e, anzi, nell’accentuarsi – del dualismo strutturale che denota il nostro Paese, occorra far uso di strumenti finanziari adeguati alle diverse realtà locali. Le regole contabili (più esattamente “l’adozione di griglie di classificazioni di bilancio specifiche per le aree svantaggiate”: p. 683), volte a rappresentare i fenomeni finanziari, possono allora “dare il senso di queste scelte autonome” (p. 683).

Ma si può anche ritenere, in un’ottica assai diversa, che il principio di perequazione non comporti soltanto obblighi a carico degli enti esponenziali delle collettività che generano maggiore ricchezza,

suscettibile d'essere utilizzata a fini distributivi. Ne derivano, altresì, specifici obblighi di accuratezza e trasparenza, a carico degli enti esponenziali delle collettività che beneficiano della perequazione. È un aspetto spesso ignorato nelle interpretazioni delle disposizioni costituzionali, preoccupate quasi esclusivamente di assicurare la costanza di un adeguato flusso di risorse finanziarie. Ma è un aspetto della cui importanza vi è crescente consapevolezza non solo in ristrette cerchie d'intellettuali, ma anche nei pubblici poteri, perfino nelle associazioni sindacali¹¹. Si tratta, adesso, di passare dall'enunciazione del criterio alla sua applicazione.

¹¹ *“Siamo consapevoli che il lavoratore lombardo che paga 100 euro di tasse per ottenerne 70 in servizi sanitari destinandone 30 alla solidarietà non deve più assistere allo scempio di Regioni dove la sanità costa più che in Lombardia e offre una qualità inferiore”*: la citazione è tratta dall'intervista rilasciata da Raffaele Bonanni, segretario generale della CISL, al quotidiano *“Il Messaggero”*, 24 novembre 2007, p. 7.

Intervento di Federico Pica*

L'iniziativa di Manin Carabba, volta a porre, sulla base dell'utile relazione di De Ioanna, i temi della "questione contabile" in Italia, mi sembra assai opportuna e di grande interesse. Sono in atto pressioni, non del tutto innocenti, in una direzione consueta, che è quella di complicare a tutti la vita senza costruito.

La "storia" di queste pressioni, per quanto concerne gli Enti locali, è peraltro antica. Già con il D.P.R. n. 421/1979 l'equivoco è del tutto esplicito. Viene introdotto un *bilancio di cassa*, accanto a quello di competenza, nell'intento di assicurare ai Consigli degli Enti locali un doppio meccanismo autorizzatorio. Era del tutto agevole per le amministrazioni eludere questo impegno, redigendo previsioni di cassa, sul lato della spesa, prossime alla massa spendibile (competenza più residui). In tal modo, poteva evitarsi il costo tecnico e politico di una effettiva previsione delle erogazioni, senza che risultasse una evidente violazione della legge. Per effetto di ciò, a partire dal 1981 e fino al 1996 (anno in cui va in vigore la riforma di cui al decreto legislativo n. 77/1995, che abolisce il bilancio di cassa), abbiamo fatto finta di avere un doppio bilancio (un doppio vincolo), allorché la concretezza delle questioni era determinata pienamente sul lato della competenza.

Nello stesso anno 1979 – l'arguto estensore del D.P.R. n. 421/1979, che mi avrebbe fatto piacere di rivedere qui tra noi -, nell'intento di accontentare tutti nella direzione del "cambiamento" lasciando inalterata ogni cosa, introduce una "classificazione per categorie delle spese, secondo l'analisi economica" (cfr. l'art. 6, c. 4) e cioè a seconda dell'*input* al cui acquisto la spesa è riferita (personale, acquisto di beni e servizi, trasferimenti, interessi, ammortamenti, somme non attribuibili).

* Consigliere della SVIMEZ, è Professore di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Per quindici anni questi adempimenti hanno avuto corso e, nonostante l'impegno di qualche pio spirito – e di qualche altro non tanto pio –, non ne è venuto fuori di niente. Il punto è quello che il controllo democratico dei Consigli sui comportamenti delle amministrazioni richiede assai di più, rispetto alla predeterminazione di livelli massimi di erogazione consentiti, ammesso (ma non concesso) che essa abbia un senso. Tutto ciò, d'altra parte, nei Paesi in cui è vigente un bilancio di cassa, è del tutto noto da più di un secolo.

Vi è, inoltre, una difficoltà di ordine ideologico: dal 1993 (cfr. la legge 81 del medesimo anno) si è affermato, in Italia, fino a trovare spazio nella Costituzione della Repubblica, il principio della elezione diretta del Capo dell'Esecutivo. Per nostra sciagura (ed in particolare mi riferisco ai cittadini del Mezzogiorno d'Italia) è sembrato che democrazia non significhi preminenza delle preferenze dei cittadini rispetto al contenuto delle scelte pubbliche, ma il potere (ammesso che effettivamente esista) di scegliere chi governa. Questa impostazione, ed i suoi corollari (non autonomia della collettività, ma autonomia degli Enti) produce la preminenza del criterio della *razionalità di risultato* sulla *razionalità di percorso* e perciò l'insistenza sui *targets*, compresi quelli concernenti le grandezze finanziarie, piuttosto che sull'*analisi* specifica dei comportamenti.

L'altro mito, che anch'esso ha origine nel 1979, è quello della c.d. "contabilità economica". La vicenda passa per l'inopinato colpo di mano del 1990: la legge 142 di quell'anno, all'art. 55, c. 6, stabilisce che "i risultati di gestione sono rilevati mediante contabilità economica e dimostrati nel rendiconto".

Questa sorta di *diktat*, imposto senza *seria* ragione sulla realtà di oltre 8000 Enti, ha costretto in questi anni a contorcimenti ridicoli. Il punto è molto semplice: di per sé, la contabilità non conduce a valutazioni economiche delle *performances* degli Enti locali. Perciò l'espressione "contabilità economica" è un ossimoro. Se si fosse molto bravi, in un impianto logico che si iscrive nel mondo degli archetipi della filosofia platonica, attraverso la contabilità potrebbe conoscersi *un punto* sul quale, in relazione a certe determinate tecniche di produzione ed a taluni prezzi degli *inputs*, i costi hanno una certa dimensione. La qualità dell'analisi e dell'impegno che sarebbe necessario per determinare, a partire dalle circostanze della gestione, questo *solo* punto supera ampiamente le capacità che possono essere

poste in campo dagli Enti locali. Supponiamo, tuttavia, per puro amore di paradosso, che si inventi effettivamente (e in modo *tecnicamente corretto*) la procedura necessaria e che questo punto sia determinato: si conosce un punto e si appura, più o meno plausibilmente, se esso comporti, o non comporti, violazioni di efficienza. L'idea che per questa via possa giungersi a valutazioni di economicità è fantasia di inconsapevoli; l'economicità è questione, negli Enti locali (negli Enti pubblici) di periodo medio, il che comporta qualche cosa di più che la conoscenza di condizioni riferite ad un solo punto (sulla frontiera della produzione?).

Occorrerebbe considerare e rendere chiaro che efficienza significa *analisi* dei costi; che i costi sono una *funzione*, e non una grandezza; che per determinarne l'andamento, occorre cominciare con lo stabilire quali siano i gradi di libertà del problema.

La confusione riguarda il nesso tra contabilità economica e analisi economica. Perché abbia senso applicare alla finanza locale le regole dell'economia, occorrerà anzitutto definire il problema che si intende risolvere; sulla base di questa definizione, dovranno desumersi *congruamente* funzioni obiettivo e vincoli. Già l'idea che il termine "funzione obiettivo" abbia a che fare con la classificazione funzionale della spesa, idea ormai del tutto dirompente nella legislazione concernente il bilancio (a tutti i livelli), mostra che siamo nelle mani di soggetti tecnici e politici che, per usare un eufemismo, dirò non attrezzati.

L'analisi economica della spesa è cosa diversa dalla contabilità economica; l'idea che essa possa avere ad oggetto tutto il bilancio è bizzarra; essa serve assolutamente, purché sia congruamente impostata; essa a ben vedere si colloca nella dimensione della programmazione (delle Relazioni previsionali e programmatiche) e non del bilancio. Vanno chiarite, in questa confusa vicenda, le nozioni di base, a partire dall'assunto che il bilancio concerne la fase del "progetto", e non quella del "programma", come peraltro uno studio attento e consapevole della legislazione confermerebbe.

È in questo quadro che incidono, contribuendo a produrne l'indecifrabilità, da un lato la riforma costituzionale recente ed i tentativi di applicazione di essa, e dall'altro le condizioni ed i vincoli del c.d. "patto di stabilità".

Per queste ragioni, un chiarimento delle questioni contabili è urgente. Per concorrere ad esso, ho proposto uno studio concernente il nesso tra cassa e competenza, che mostra, attraverso opportune ipotesi, che non vi è alcun bisogno di un doppio vincolo, essendo le grandezze di cassa (con un ritardo di un anno) pienamente spiegate da quelle di competenza. Il lavoro sarà pubblicato sulla “*Rivista economica del Mezzogiorno*” della SVIMEZ.

Intervento di Antonio Pedone*

Le vicende della legge finanziaria degli ultimi anni, che sono state descritte e ampiamente commentate nelle relazioni di Manin Carabba e di Paolo De Ioanna, evidenziano alcune grosse difficoltà che incontra oggi il processo di bilancio nel nostro ordinamento. Nel mio intervento vorrei molto brevemente soffermarmi su due fattori all'origine di tali difficoltà e che hanno contribuito allo svuotamento del diritto parlamentare al bilancio. Il primo fattore è costituito dai limiti all'autonomia delle politiche di bilancio nazionali derivanti dalla sempre più stretta integrazione economica e finanziaria internazionale e, in particolare, nel caso dell'Italia, dall'appartenenza all'Unione Monetaria Europea. Il secondo fattore è legato alla sempre più scarsa trasparenza, prevedibilità e controllabilità dei conti pubblici. Entrambi questi fattori vanno attentamente considerati e valutati se si intende proporre modifiche sostanziali al nostro processo di bilancio nell'intento di metterlo meglio in grado di svolgere le sue funzioni.

L'autonomia delle politiche di bilancio, e in generale delle politiche economiche, nazionali è stata largamente ridotta dall'evoluzione dei rapporti economici e finanziari internazionali negli ultimi decenni. Occorre prendere atto che un radicale mutamento di scenario si è verificato a partire dagli anni Settanta. Dopo l'abbandono del sistema monetario internazionale di Bretton Woods, la piena liberalizzazione degli scambi commerciali prima e dei movimenti di capitale dopo, insieme al perseguimento della stabilità dei rapporti di cambio (divenuta poi fissità immodificabile tra i paesi membri dell'Unione Monetaria Europea), hanno comportato una fortissima compressione dei margini di manovra delle politiche di bilancio nazionali. Ciò risulta esplicito (ma era chiaramente implicito anche prima) negli accordi contenuti nel Trattato sull'UME.

* Professore Ordinario di Scienza delle Finanze presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

Anche se i singoli Stati membri conservano una sovranità formale sulle proprie politiche di bilancio nazionali, di fatto tale sovranità è limitata dal dover rispettare alcuni limiti nei valori del rapporto tra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e PIL (non più del 3%) e del rapporto tra debito pubblico e PIL (convergenza a ritmi adeguati verso il 60%). L'importanza variabile attribuita ai diversi motivi addotti per giustificare la scelta e i valori di questi due parametri spiega le ambiguità nella formulazione e le incertezze nell'applicazione del meccanismo preventivo e del meccanismo repressivo contenuti inizialmente nel Trattato del 1992 e specificati nel Patto di Stabilità e Crescita del 1997 e nella sua riforma del 2005.

Le vicende complesse alterne e contrastate dell'applicazione effettiva delle regole europee di finanza pubblica non possono nascondere il fatto che, dalla metà degli anni Novanta, i margini di decisione discrezionali circa l'orientamento delle politiche di bilancio nazionali si sono ulteriormente ridotti. Inoltre, si sono accresciute le responsabilità (richiedendosi corrispondenti accresciuti poteri) dei governi nazionali nella gestione di questa ridotta e limitata sovranità di bilancio.

Inevitabilmente si sono accresciute le tensioni tra Governo e Parlamento (specialmente in un paese come l'Italia con radicate tradizioni di assemblea forte e esecutivo debole) e tra Governo e autonomie territoriali (specialmente in presenza di un processo di decentramento e storiche frammentazioni locali). In queste condizioni di fondo, sembra un poco esagerato affermare, se non rispetto a consolidate consuetudini italiane, che la compattazione del disegno di legge finanziaria in un unico articolo composto da un numero sproporzionato di lunghi commi e il conseguente ricorso al voto di fiducia stravolgono i rapporti fondamentali tra Governo e Parlamento in materia di diritto al bilancio, peraltro già sostanzialmente modificati dalle trasformazioni intervenute nella struttura dei bilanci moderni nel corso degli ultimi decenni e dall'applicazione delle regole di bilancio fissate a livello europeo.

Perciò, per restituire alla legge finanziaria il ruolo che essa ha in un buon sistema di bilancio non basta sfronarla delle numerose incrostazioni che la soffocano, spostando la decisione su di esse in altra sede, ma occorre ricollegarla sostanzialmente alle regole di bilancio fissate nel Patto di Stabilità e Crescita. Ciò richiede una più

stretta sostanziale integrazione dei tre documenti (DPEF, legge finanziaria, legge di bilancio) che attualmente caratterizzano il nostro processo di bilancio con le valutazioni e gli impegni assunti dal Governo nel Programma di stabilità annualmente presentato e sottoposto alla discussione e approvazione in sede europea. Nel Programma di stabilità sono fissati gli obiettivi del Governo non soltanto in materia di deficit o saldo complessivo del bilancio pubblico (anche in termini corretti per il ciclo), ma soprattutto con riferimento ad altri aspetti della situazione e delle prospettive di finanza pubblica che sono divenuti centrali dopo la riforma del PSC del 2005, quali la dinamica del debito pubblico, la sostenibilità e la qualità delle finanze pubbliche. Un primo tentativo, che però non risulta essere stato inserito nelle procedure di bilancio né essere transitato nel dibattito parlamentare, è costituito dall'aggiornamento del Programma di stabilità preparato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel dicembre 2006 e che tiene conto dei riflessi della legge finanziaria 2007 su quei diversi aspetti.

In ogni caso, per recepire pienamente nel nostro processo di bilancio i criteri di condotta della politica di bilancio contenuti nel nuovo PSC, occorre affrontare i problemi derivanti dalle profonde differenze nelle due regole sostanziali di bilancio che attualmente coesistono nel nostro ordinamento costituzionale. Si tratta, da un lato, dell'art. 81 della Costituzione e, dall'altro, del Trattato sull'Unione europea, anche esso ormai recepito pienamente a livello costituzionale. Le regole di bilancio che derivano da queste due fonti di pari rango appaiono notevolmente diverse quanto a estensione dei soggetti pubblici coinvolti, a criteri di definizione e misura contabile dei contenuti e dei parametri di riferimento, a prescrittività delle regole e a meccanismi correttivi previsti.

In sintesi, l'art. 81 della Costituzione prescrive il *pareggio* del *saldo incrementale* del bilancio *annuale* di *previsione* dello Stato, espresso in termini di *competenza giuridica*, *senza sanzioni* esplicite e predefinite nel caso di mancato rispetto della regola. Il trattato UE e il PSC prescrive il *pareggio tendenziale* del *saldo strutturale*, e in ogni caso un *deficit annuale* non superiore normalmente al 3% del prodotto interno lordo, riferito al saldo *complessivo* di *consuntivo* del conto consolidato delle *Pubbliche Amministrazioni*, espresso in termini di *competenza economica*, con *sanzioni* in caso di accertato

mancato rispetto delle regole. Una riforma dell'art. 81 della Costituzione dovrà cercare di integrare i vari aspetti di queste due diverse regole di bilancio specificando le modalità di preparazione e i contenuti dei documenti di riferimento, le procedure di coordinamento con l'Unione europea e le autonomie territoriali, il meccanismo preventivo e correttivo che assicuri il rispetto delle regole.

2. Il secondo fattore delle attuali difficoltà del processo di bilancio cui vorrei accennare è costituito dalla scarsa trasparenza, conoscibilità e controllabilità dei conti pubblici. Si tratta di un fattore all'opera da molto tempo. Mi piace richiamare A. Puviani che, oltre 100 anni fa, nel 1903, scriveva:

«Viene finalmente il momento, nel quale è riconosciuto in modo pieno e solenne a tutti i cittadini il diritto di votare l'imposta e di conoscerne gli impieghi; viene il momento, in cui una suprema magistratura è incaricata, non solo di controllare l'opera contabile di tutti gli agenti dell'amministrazione, ma ancora di invigilare a che la legge del bilancio, votata dai rappresentanti del popolo, riceva dal potere esecutivo precisa attuazione; viene il momento, in cui le discussioni finanziarie sono fatte pubblicamente e commentate in ogni angolo del paese dalla stampa, la grande modellatrice dell'opinione pubblica. Da quel momento non si è cessato di celebrare il diritto al bilancio come una stupenda conquista del popolo, come "il più invidiato e temibile dei suoi diritti". Da quel momento ogni scrittore di materie politiche si è creduto in obbligo di congratularsi col popolo del grande progresso compiuto ...

...Pur troppo tutto ciò non è che una madornale esagerazione...

...Il bilancio moderno rimane alla grande massa del popolo, alla stampa, alla maggior parte del Parlamento, una Regione buia, misteriosa, piena di sorprese.»

Puviani attribuisce i limiti sostanziali del diritto al bilancio alla scarsa *conoscibilità* delle grandezze di bilancio, al fatto che *"i bilanci abbiano conservata, anzi acquistata, una struttura contabile estremamente ponderosa e spesso di difficile comprensione"*, e che *"il bilancio moderno in tutto il suo insieme è un vasto ed intricato viluppo di cifre, di conti, di materie diverse, di questioni disparate"*, ... contenente *"magiche esposizioni finanziarie"*.

Da allora e per svariati motivi, le cose si sono notevolmente complicate sul piano sia della conoscibilità o trasparenza dei conti pubblici sia della prevedibilità e controllabilità delle grandezze di bilancio. Sono temi da lungo tempo dibattuti e che sono stati ripresi nelle relazioni di oggi individuando i delicati problemi che si incontrano nell'affrontarli e le difficili scelte (o *trade-off*, come preferiscono dire gli economisti) che ci si trova di fronte. Senza entrare nei dettagli, mi limito a ripetere poche considerazioni di carattere generale.

Sul piano della *conoscibilità*, vorrei ricordare che l'intricato labirinto dei conti pubblici presenta ancora molti punti oscuri, legati alle conseguenze dell'autonomia e dei criteri contabili adottati sulla comprensività, comprensibilità e tempestività dei dati disponibili, sulla loro trasparenza, significatività e confrontabilità, e sull'affidabilità dei *cross-walks* utilizzati per collegare valori di bilancio rilevanti a fini diversi ed egualmente importanti.

Sul piano della *prevedibilità*, vanno migliorate le informazioni e le analisi sia sui criteri di formulazione dei bilanci a legislazione vigente o a politiche invariate (e sul grado di discrezionalità dei dati che essi contengono), sia sulle tecniche di (sotto)valutazione degli oneri di spesa e di (sopra)valutazione delle entrate destinate alla loro copertura per le nuove leggi di spesa. Servirebbe distinguere tra previsioni condizionate e probabilistiche, e provare a misurare quanto gli scostamenti tra risultati e previsioni siano attribuibili a normali "errori di previsione", o al prevalere di "speranze programmatiche" o all'impiego di vere e proprie "malefatte procedurali" (per utilizzare una tripartizione suggerita da Piero Giarda, probabilmente sulla base della sua lunga esperienza come Sottosegretario al Tesoro).

Sul piano del *controllo* esercitato sull'attuazione delle decisioni di bilancio, andrebbero distinte le diverse possibili cause di mancata parziale attuazione delle stesse. Distinguendo diversi possibili casi: dalla non piena utilizzazione dei fondi autorizzati nei tempi fissati in bilancio, con la conseguente formazione e possibilità di recupero dei residui secondo modalità e tempi diversi; alla cattiva utilizzazione delle risorse assegnate e ai criteri con cui accertarla e valutarne le conseguenze; sino all'insufficienza originaria o derivata dei fondi assegnati per la prestazione di servizi pubblici fondamentali (e, a questo proposito, sarebbe istruttivo ripercorrere le vicende del-

l'ascesa e dell'abbandono della cosiddetta programmazione della spesa pubblica negli anni Settanta). Analogamente, andrebbero tenuti distinti e chiariti i diversi casi in cui una voce di entrata o di spesa pubblica può considerarsi più o meno predeterminata o manovrabile con l'impiego di strumenti amministrativi.

Su tutti e tre questi piani c'è ancora molto da fare ed è importante impegnarsi a farlo non soltanto per migliorare i contenuti istituzionali del "diritto al bilancio", e i relativi ruoli di governo e Parlamento, ma anche per poter migliorare la *valutazione* delle politiche pubbliche attuate attraverso il bilancio.

Intervento di Lidia D'Alessio*

Vi ringrazio per l'invito a questo Seminario che ho seguito con molto interesse, ma in verità, intervengo con un certo imbarazzo in quanto mi sento un po' estranea a questo gruppo di studiosi. Sono una aziendalista ed anche se molti di voi hanno sottolineato il proficuo contributo che può essere dato dalla economia aziendale nella conduzione delle Amministrazioni Pubbliche, mi sembra di dover sottolineare che la presenza degli aziendalisti è piuttosto scarsa nei gruppi in cui si esaminano e si modificano le regole di governo delle aziende pubbliche.

Ho sempre pensato che non sia giusto che gli studiosi di economia aziendale siano poco presenti nei dibattiti e nei processi di riforma delle aziende pubbliche. Credo, infatti, che sia fondamentale avere una ricca e qualificata presenza di professionisti nei luoghi appropriati in cui sono identificate o revisionate le regole per la conduzione razionale della *res publica*.

Sia per le riforme dei sistemi contabili e di Bilancio sia per le più moderne innovazioni gestionali e manageriali dello Stato, delle Regioni, degli Enti Locali e di tante altre realtà pubbliche, è auspicabile una più ampia partecipazione di professionisti e di esperti in grado di contribuire a "razionalizzare" la conduzione delle aziende pubbliche in coerenza alle finalità proprie ed alle crescenti richieste dei cittadini.

In questo Seminario, quindi, posso apparire un po' estranea in quanto sono una "aziendalista", ma proprio come tale intervengo nella logica di contribuire al dibattito in corso.

E' da molto tempo, che sono impegnata nel settore pubblico e mi interesso dei sistemi di *accountability* e dei modelli di controllo e

* Professore Ordinario di Economia Aziendale e Docente di Programmazione e Controllo delle Amministrazioni Pubbliche e di Programmazione e Controllo presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "Roma Tre".

budget nello Stato, nelle Regioni, negli Enti Locali e nelle altre realtà del settore pubblico.

A mio avviso, i principi fondamentali della economia aziendale sono importantissimi per la conduzione razionale del settore pubblico. Il sistema di *accountability* ed il sistema dei bilanci pubblici, in questi ultimi anni, sono apparsi fortemente in evoluzione; essi ricercano modalità innovative ed idonee a valutare le prestazioni pubbliche offerte agli *stakeholder* ed a qualificarne adeguatamente l'informazione.

Ciò non è identificativo né di una moda aziendalistica, né di un nuovo contenuto strategico dei modelli di *governance* delle Amministrazioni Pubbliche, ma è ben chiaro che tale ricerca è indirizzata ad individuare nuovi parametri di efficienza e di efficacia che facilitino la valutazione delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni.

Sulla base di queste premesse, sento il bisogno di intervenire in questo incontro, con alcune considerazioni concernenti la contabilità economica ed il sistema informativo delle Amministrazioni dello Stato. Il miglioramento delle informazioni provenienti dai sistemi contabili, infatti, può accrescere la significatività del Bilancio dello Stato e può qualificare diversamente le basi di scelte degli organi di governo.

La prima considerazione su cui vorrei soffermarmi è proprio riguardante l'impiego della contabilità economica nel sistema delle aziende ed Amministrazioni Pubbliche.

Vorrei sottolineare che è vero che gli aziendalisti credono che l'introduzione e lo sviluppo della contabilità economica nella gestione delle Amministrazioni Pubbliche possano qualificare in modo nuovo il sistema delle informazioni contabili e manageriali, ma non è vero nello stesso tempo, che essi credano che, in questo modo siano superabili i problemi informativi delle realtà pubbliche.

Ugualmente appare inverosimile pensare che tutti gli aziendalisti intendano cancellare, da un giorno all'altro, il sistema delle rilevazioni contabili di carattere finanziario nelle aziende e nelle Amministrazioni Pubbliche. Anche se c'è una parte degli aziendalisti che ritiene sufficiente, a lungo andare, l'utilizzo esclusivo della contabilità economica nella gestione pubblica, non si può, di certo, generalizzare che questa sia la posizione unica di tutti gli studiosi delle discipline economico – aziendali; essi, infatti, su questo tema stanno da

tempo confrontandosi anche con altre categorie di professionisti ed hanno, per ora, posizioni diversificate.

E' passato il tempo in cui queste posizioni estreme potevano essere considerate dominanti; le posizioni a favore o contro la contabilità economica, hanno alimentato, in passato, numerosi fraintendimenti ed hanno sviluppato reazioni ora positive ed ora negative creando comunque rallentamenti al processo di cambiamento del settore pubblico.

Oggi, questo processo di qualificazione dei sistemi contabili e di *accountability* appare più prudente ed organico; esso deve essere in grado di contemperare le esigenze interne delle Amministrazioni Pubbliche con le continue e diversificate richieste degli *stakeholder*. E' ben chiaro che non esiste una valutazione tutta positiva della contabilità economica e tutta negativa della contabilità finanziaria. Il sistema informativo di ogni realtà pubblica, sia esso contabile che extracontabile, è in evoluzione e, quindi, anche la contabilità economica assume un ruolo centrale ed interesse nei sistemi informativi delle Amministrazioni Pubbliche. Non si può nascondere che la contabilità economica risponda ad esigenze interne ed esterne diverse e variamente indirizzate a qualificare le nuove conoscenze manageriali e degli *stakeholder*.

Queste brevi considerazioni, a mio avviso, possono contribuire ad evidenziare il sistema contabile economico come una parte fondamentale del sistema contabile integrato (economico e finanziario) che, con altre informazioni di carattere qualitativo e quantitativo, concorra a realizzare i nuovi sistemi di *accountability* delle aziende pubbliche.

Una seconda considerazione, che mi sembra importante fare in questo incontro e che credo possa rispondere alle perplessità di alcuni, è quella riguardante il contenuto "economico" di questo sistema di contabilità. Con il termine *economico*, si intende, in questo caso, fare esplicito riferimento al significato assunto dai beni (*economici*) nella teoria economica. I fattori impiegati nella gestione aziendale, infatti, sono fattori *economici* in quanto rispondono alle seguenti e ben note caratteristiche: sono fattori *scarsi*, per i quali sono sostenuti *oneri/sacrifici* necessari per averne la disponibilità e sono oggetto di rilevazione in contabilità nel momento in cui essi arrecano *utilità* al produzione della gestione. In questo caso, quindi, non si vuole fare

riferimento ai molteplici ed interessanti significati che il termine *economico* - in modo abbastanza diversificato - assume nei particolari contesti di approfondimento. La contabilità economica è un sistema di analisi, di elaborazioni e di rappresentazione che consente di rilevare i fatti amministrativi delle aziende nel loro continuo manifestarsi. In genere, è bene ricordare che le rilevazioni contabili di esercizio ed i bilanci annuali esprimono un artificio contabile di misurazione dei risultati aziendali, in quanto la gestione è unitaria nel tempo e nello spazio e, quindi, le corrette misurazioni economiche delle aziende non possono che essere determinate in modo continuo e solo in riferimento all'intera vita amministrativa. Ma la convenzione annuale delle sintesi contabili con la contemporanea rappresentazione del bilancio di esercizio, è da ritenersi un artificio contabile utile per gli organi di governo delle istituzioni pubbliche per gli *stakeholder*. Il Bilancio annuale delle Amministrazioni Pubbliche è, infatti, idoneo a far conoscere a tutti gli interessati l'evolversi delle condizioni economiche, finanziarie e patrimoniali della gestione aziendale nel tempo. Ogni bilancio di rendicontazione interrompe il ciclo della produzione, ma consente di dare grandezze (certe e stimate) a soggetti diversi che hanno bisogno di conoscere gli andamenti aziendali nel tempo.

Con riferimento ancora alla competenza economica ed al sistema dei Bilanci pubblici (Bilancio di previsione e Bilancio di rendicontazione) mi sia consentito fare, anche, qualche breve considerazione sul sistema dei Bilanci delle aziende sanitarie dopo una mia personale esperienza di Direttore Generale di una ASL in Calabria. E' ben noto che le aziende sanitarie, da molti anni, utilizzano al loro interno (dal 1992 con la legge 502) la contabilità economica per la rilevazione dei fatti amministrativi e per la rappresentazione dei documenti nel sistema dei Bilanci.

A mio avviso, però, il Bilancio Economico di Previsione (BEP) dell'azienda sanitaria, pur essendo fondato sui caratteristici principi della contabilità economica, non sempre riesce a dare una rappresentazione effettiva degli elementi economici concernenti la gestione futura; ancora è da evidenziare che questi stessi valori di previsione non sempre sono provenienti da un processo di programmazione e di *budget*.

Anche se la norma afferma che il BEP deve essere accompagnato dal sistema dei *budget* delle unità elementari dell'azienda sanitaria sottolineando quindi la coerenza che deve emergere tra il bilancio di previsione ed i documenti di *budget*, nella pratica, ciò non sempre si evidenzia. Molto spesso il BEP sanitario non rappresenta i valori economici provenienti dalla programmazione ed in altri casi, poi, questi stessi valori non sono nemmeno di natura economica ma solo finanziari. Il bilancio di previsione delle aziende sanitarie conserva ancora il carattere autorizzatorio del precedente bilancio finanziario e l'obbligo del pareggio tra le entrate e le spese. Anche nel nome, il BEP appare impreciso; i termini di *Previsione* ed *Economico* evidenziano, infatti, livelli diversi di compromesso tra l'antico ed il moderno. Il Bilancio di *Previsione* ricorda il documento di previsione finanziario "antico" ed autorizzativo ed il termine *Economico* vuole fare riferimento ai "moderni" contenuti economici dei valori provenienti dal budget delle aziende sanitarie.

Il rispetto della regola del pareggio, di natura finanziaria, non trova ragione nel bilancio economico delle aziende sanitarie che sono in permanenti condizioni di perdita e che non hanno un effettivo Piano di rientro ben definito ed approvato dalla Regione. In particolare, per le aziende in perdita, è senza dubbio vero che il bilancio di Previsione a pareggio evidenzia valori non veritieri se non collegati ad un Piano di rientro; se il BPE sanitario fosse effettivamente di tipo programmatico, potrebbe essere riconoscibile ed "autorizzativo" anche con disavanzi economici in diminuzione indirizzati ad accrescere le condizioni di efficienza produttiva. In generale, questo BEP segue gli schemi del Ministero della Sanità che sono quasi sempre adottati dalle Regioni.

Lascio comunque questa area della sanità per tornare al tema centrale di questo incontro riguardante il Bilancio dello Stato che è disciplinato in modo finanziario e contabile dalla legge n. 468 del 1978 e s.m.i.. La norma n. 468 del 1978 è stata subito superata dalle disposizioni del 1979, D.P.R. n. 696, che hanno imposto agli enti pubblici non economici, l'introduzione e l'utilizzo del sistema contabile economico. Pertanto, la contabilità economica è stata introdotta dal legislatore circa trenta anni fa nel settore pubblico e, quindi, si può dire che essa sia già antica. Tuttavia, ancora oggi, si discute di questo sistema contabile economico come se fosse una novità fon-

damentale; le sue finalità, le sue caratteristiche e i suoi contenuti, infatti, sono ben noti ed ampiamente già introdotti nelle Amministrazioni Pubbliche più avanzate. Secondo le norme del D.P.R. n. 696 del 1979, però, il sistema contabile economico negli enti pubblici non economici è rimasto sempre separato rispetto alle rilevazioni contabili finanziarie. La contabilità economica, infatti, è risultata come una cenerentola, separata e nascosta nello stesso sistema informativo contabile degli enti, tanto che le valutazioni economiche non sono mai state utilizzate al pari delle informazioni finanziarie.

Il problema dell'armonizzazione e del coordinamento tra i due sistemi contabili negli enti pubblici non economici non è mai esistito ed documenti di bilancio da essi derivanti, non erano conciliabili tra di loro e non è mai stata rilevata la volontà di integrarli e coordinarli. Diversa è stata la situazione nel settore pubblico dal 1992 in poi. In questi ultimi 15 anni, a mio avviso, l'impatto con la contabilità economica nelle Amministrazioni Pubbliche è cambiato. Oserei anche dire che, in questo ultimo periodo, il portato innovativo del sistema contabile economico è stato molto rilevante. La contabilità economica non solo rappresenta un metodo di analisi nuovo della gestione che si può (o si deve) aggiungere al precedente sistema contabile di tipo finanziario, ma ha anche una sua specifica qualità informativa che non può essere nascosta né trascurata. La qualità delle informazioni economiche rappresenta l'elemento caratteristico di base su cui occorre costruire le decisioni pubbliche aziendali.

Anche il sistema contabile delle rilevazioni amministrative dello Stato e di conseguenza il sistema dei Bilanci del Paese sentono la mancanza di questa base economica delle informazioni contabili. La legge n. 94 del 1997 ha cercato, almeno in parte, di sopperire a questa situazione ricercando alcuni contenuti economici nelle rilevazioni amministrative al fine di supportare le analisi di efficienza, di efficacia e di economicità che ormai sono necessarie in ogni sistema produttivo.

A mio avviso, siamo ormai ad un bivio; tutto le modifiche che finora sono state fatte devono essere riconsiderate in un sistema organico di informazioni contabili idonee a sviluppare le funzioni di programmazione e controllo anche nelle Amministrazioni dello Stato.

A questo punto bisogna chiedersi se l'approccio delle misurazioni contabili economiche della gestione pubblica sia rappresentati-

vo di una illusione di cambiamento o sia introduttivo di una logica nuova e necessaria per la razionalizzazione della spesa pubblica. Nel caso in cui i cambiamenti normativi risultino identificativi solo di una illusione contabile nuova, allora è bene abbandonare questa prassi modificativa e ritornare alla cultura antica, alla cultura tradizionale e finanziaria che, però, non appare più soddisfacente nemmeno per rispondere alle esigenze informative richieste a livello europeo. I nostri sistemi contabili pubblici nazionali, infatti, non rispondono adeguatamente nemmeno alle regole del SEC'95 e quindi alle richieste della Comunità Europea.

Nel caso contrario in cui, il giudizio sulle innovazioni contabili di tipo economico risultasse positivo, allora bisognerebbe cambiare il passo del cambiamento ed accrescere la qualità delle rilevazioni economiche con la certezza di utilizzare un sistema di valori di bilancio che risulti rispettoso dei principi contabili nazionali ed internazionali (IPSAS) del settore pubblico.

I principi contabili IPSAS, abbastanza coerenti con i principi nazionali, fanno esplicito riferimento alla contabilità economica al pari dei principi internazionali IAS/IFRS del mondo imprenditoriale privatistico. Accelerare il processo del cambiamento nello Stato verso le rilevazioni contabili economiche impone una successiva riflessione nel sistema dei bilanci e dello Stato e di ogni altra realtà amministrativa. Tutte le amministrazioni, gli enti e le aziende pubbliche nazionali hanno un sistema di bilanci i cui documenti elementari non hanno pari rilevanza e dignità. In genere, il bilancio di previsione è il documento fondamentale autorizzatorio, mentre resta quasi sconosciuto, poco significativo e quasi mai considerato il bilancio di rendicontazione. D'altra parte, è ben noto che la contabilità economica è correlata al bilancio di fine periodo e quindi alla rendicontazione; e se questi documenti finali di gestione non sono molto considerati nel settore pubblico, come si può pensare che la contabilità economica abbia o possa avere un ruolo centrale per elaborare informazioni agli *stakeholder* e per qualificare i controlli e la programmazione pubblica?

E' ovvio pertanto, che la contabilità economica sia finora rimasta nell'ombra e con un ruolo secondario. Se il documento di bilancio che essa alimenta, di rendicontazione, sia quasi sempre considerato di secondo livello e poco significativo per la *governance* e per i terzi

operatori di mercato, come si potrebbe immaginare un maggior ruolo alla contabilità economica?.

Viceversa negli enti locali, la contabilità economica, dopo il 1995, ha modificato i contenuti e la significatività dei documenti del bilancio di rendicontazione. Ma spesso però, tale modificazione è il risultato solo di una “riconciliazione” dei valori finanziari in economici senza un effettivo ricorso al sistema contabile economico della gestione amministrativa. Ugualmente, anche dalla legge n. 94 del 1997 per la redazione del sistema dei bilanci dello Stato si rileva una apertura lieve verso la contabilità economica ed ancor più verso le misurazioni economiche di carattere analitico della gestione. La ricerca di qualche informazione economica era già presente, in misura ancora minore, nella legge n. 468 del 1978, quando a livello di bilancio di rendicontazione dello Stato si richiedevano in allegato, alcune illustrazioni economiche dei risultati di gestione. In precedenza, questi documenti “illustrativi” non potevano essere elaborati in mancanza di dati economici, generali ed analitici, di gestione, mentre oggi, il debole cambiamento della legge n. 94 del 1997 non ha avuto la capacità, e forse anche la volontà, di sviluppare un effettivo sistema economico delle rilevazioni contabili della gestione amministrativa e di rendicontazione.

Accelerare il processo di cambiamento, quindi, vuol dire accrescere l’utilizzo delle rilevazioni economiche nei processi amministrativi ricercando la significatività economica dei dati gestionali sia nelle misurazioni analitiche che sintetiche di esercizio al fine di sviluppare non solo analisi di controllo (di efficienza, efficacia ed economicità), ma anche informazioni interne atte a qualificare il processo di programmazione e di *budget*.

In passato il documento contabile del bilancio di rendicontazione ha avuto poca significatività in termini di controllo e di programmazione pubblica. Oggi, il ruolo della rendicontazione e dei diversi documenti che lo compongono, è essenziale per la *governance* pubblica e per le comunicazioni agli *stakeholder*.

Se la contabilità economica nasce in relazione alle misure di competenza dei fattori impiegati durante la gestione pubblica delle Amministrazioni, le conseguenti rilevazioni di esercizio danno un valore nuovo alle determinanti economiche e finanziarie del bilancio di rendicontazione. Quando il sistema contabile economico risulterà

permanente nel sistema informativo pubblico, allora il contributo economico della gestione sarà riscontrabile e nella rendicontazione e nelle analisi di controllo e nel processo di programmazione dello Stato. Solo in questo caso e successivamente, quando le rilevazioni economiche saranno tali da qualificare le informazioni del bilancio di rendicontazione, allora sarà anche possibile sviluppare un sistema di determinazioni economiche standard idoneo per il processo di programmazione e *budget* che deve essere posto a base di ogni misurazione finanziaria ed economica del bilancio di previsione.

Ancora, considerando il caso della sanità, dove con il D.P.R. 502 del 1992 si è abbandonata la contabilità finanziaria e si è introdotta la contabilità economica, non è raro il caso di evidenziare oggi una diffusa presenza di un approccio contabile economico e finanziario. Infatti, l'analisi finanziaria della gestione sanitaria semplifica i rapporti delle ASL con le Regioni, rende più espliciti e chiari i comportamenti operativi ed i risultati del *management*. Ciò accade perché il metodo della contabilità economica non ancora qualifica pienamente il sistema delle rilevazioni contabili della gestione ed il processo di programmazione e *budget* da sviluppare a base del Bilancio di Previsione Economico. Solo in qualche raro caso, il BPE delle aziende sanitarie appare essere il risultato della programmazione e della conoscenza anticipata dei valori dei costi e dei proventi che provengono da "*standard*" elaborati sui risultati delle misurazioni economiche positive e negative di rendicontazione.

In sintesi, vorrei sottolineare quindi che l'approccio economico nel bilancio di previsione dello Stato, come in quello delle aziende sanitarie, sarà realizzabile solo quando l'analisi economica di competenza dei fattori impiegati per la produzione pubblica risulterà già ampiamente diffusa nella pratica aziendale per la rendicontazione. Solo dopo una pratica contabile di tipo economico per la rendicontazione ampiamente consolidata è possibile introdurre nel processo di programmazione, le valutazioni economiche standard degli elementi che danno origine al Bilancio di previsione o *Budget* dello Stato. Dai dati contabili economici di rendicontazione è più facile giungere, con approcci metodologici adeguati, alla configurazione degli standard storici, normali, comparativi, ecc., dei costi e dei ricavi di programmazione, sintetizzati (o sintetizzabili) poi nel Bilancio di Previsione o *Budget* autorizzativo dello Stato.

In ultimo, penso sia opportuno sottolineare che il coordinamento contabile da parte dello Stato sia molto importante nel sistema delle aziende e delle Amministrazioni Pubbliche; ci sono troppi principi contabili e norme che disciplinano i comportamenti contabili e di bilancio delle singole realtà pubbliche che attendono di essere razionalizzate in un adeguato processo di armonizzazione. Occorre un sistema nuovo di regole e di principi che configuri il sistema informativo contabile dell'intero settore pubblico in una logica integrata di valori economici, finanziari e patrimoniali in grado di soddisfare le esigenze conoscitive degli *stakeholder*.

A questo scopo, credo infine di poter confermare, che in tale fase del cambiamento sia necessario far leva anche sui contributi innovativi che le diverse professioni possono arrecare a questo progetto. Non basta far leva sulla Ragioneria Generale dello Stato per sviluppare, in modo omogeneo, la contabilità economica nei Ministeri e nella Pubblica Amministrazione. Occorrono professionalità specialistiche ed esterne, che siano idonee a supportare il cambiamento e ad innovare i comportamenti amministrativi e le logiche procedurali che descrivono le operazioni gestionali. Il passaggio dalla cultura tradizionale e finanziaria alla cultura economica e di valutazione dei risultati con la ben nota introduzione di misurazioni di efficienza, di efficacia e di economicità non è cosa facile come appare da una prima lettura e da una immediata e diretta derivazione delle norme.

Questo processo di cambiamento necessita di un approfondimento specialistico che evidenzi le variabili innovative e che descriva le fasi intermedie da realizzare con i contributi delle nuove e delle antiche professionalità impegnate a seguire l'implementazione del nuovo processo contabile e di bilancio. L'innovazione contabile ed informativa identifica un processo operativo in cambiamento costante, lento e preciso secondo mete e finalità ben identificate nel tempo.

Ancora, occorre puntare il processo del cambiamento verso un accresciuto ed omogeneo sviluppo delle autonomie gestionali e delle responsabilità manageriali in ogni unità amministrativa. La contabilità economica supporta lo sviluppo delle responsabilità manageriali e consente agli organi superiori l'esercizio sia del controllo sui risultati che della valutazione dei dirigenti.

E' in questo senso che dalla contabilità economica, il processo di cambiamento nelle realtà pubbliche dello Stato possa evolversi

verso l'autonomia manageriale e la valutazione dei risultati che appaiono gli elementi caratteristici sia dei nuovi modelli di *governance* pubblica che dei modelli di partecipazione degli *stakeholder* alla conduzione pubblica delle Amministrazioni.

Conclusioni di Paolo De Ioanna*

Non una conclusione ma un commento a caldo sulle cose, molto interessanti, emerse dalla discussione.

Le riflessioni venute dal mondo scientifico in un certo senso confermano che il tentativo di riprendere il filo interrotto della riclassificazione dei dati del bilancio dello Stato deve partire dall'analisi dei centri di costo, analisi da operare tuttavia non attraverso una mera riaggregazione delle unità contabili del bilancio di previsione ma da una rivisitazione analitica delle diverse politiche pubbliche settoriali incorporate nella struttura giuridico contabile: in sostanza, la c.d. *spending review*... Ora qui c'è un problema interessante che ha posto Pedone: la questione cruciale, dal punto di vista dei criteri di convergenza, è l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione, non il saldo netto fissato *ex ante* con riferimento al solo bilancio dello Stato; come osservava anche della Cananea, quello che conta è il risultato, molto meno il limite *ex ante* in termini di saldo netto.

Vorrei svolgere qualche osservazione al riguardo. Per quanto io sappia certamente che i principi del Trattato valgono per tutti i Paesi europei, tuttavia non conosco sistemi istituzionali che non utilizzino un *budget* autorizzatorio *ex ante*; del tipo di quello prefigurato nel sistema dell'art. 81 della Costituzione. Da questo punto di vista la critica dell'art. 81 della Costituzione mi sembra fuori bersaglio; se la soluzione incorporata nella funzione autorizzatoria del bilancio di previsione prevista nell'art. 81 della Costituzione è superata, forse anche i sistemi costituzionali che non hanno l'art. 81 risulterebbero anche essi in qualche modo in ritardo. Il punto è che la funzione autorizzatoria istituzionale del bilancio di previsione ha molto a che fare con il nesso del rapporto tra Governo/Parlamento, ha molto a che fare con la democrazia, ma ha molto a che fare con l'uso ottimale di risorse pubbliche e dunque alla fine ha molto a che fare con il problema che sta al cuore di tutti i bilanci pubblici cioè quello della tra-

* Capo di Gabinetto del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

duzione trasparente delle priorità politiche in priorità di bilancio. In sostanza voglio far riflettere sul fatto che nessun sistema democratico può rinunciare ad un involucro autorizzatorio. Il punto sta nel costruire un involucro autorizzatorio che risponda a più funzioni. Per quello che mi risulta non ci sono Paesi nell'area Ocse che hanno rinunciato ad un *enveloppe* di tipo autorizzatorio. Il problema è quello di costruire una previsione autorizzatoria che rifletta uno sforzo di innovazione, di conoscenza e anche di unificazione dei problemi economico/finanziari: e tutto ciò deve essere il risultato di un lavoro analitico che parte dal basso, dal riesame delle politiche pubbliche e della loro rappresentazione giuridico contabile. Non è certamente un lavoro che s'improvvisa, non è un risultato che si può affidare ad un colpo di bacchetta magica, il bilancio è un manufatto storico, istituzionale, come il federalismo.

Qui ha ragione della Cananea: abbiamo usato il termine federalismo in modo un po' approssimativo, io credo che il federalismo, ho trovato conferma di questo nei testi del Prof. Pica, è un fenomeno squisitamente storico/politico e quindi evidentemente non c'è un federalismo, ci sono forme e gradi storici diversificati di assetti fiscali ispirati al principio dell'autonomia. Come ho già avuto modo di osservare, forse fra 10/15 anni i libri di storia si chiederanno perchè la classe politica italiana di centrodestra e di centrosinistra ad un certo punto del proprio percorso ha scelto con enfasi di imboccare questa linea di riformismo costituzionale ispirata a principi di forte e un po' generico decentramento fiscale; il federalismo è un po' come la programmazione degli anni '60 che era declinata in tutte le salse normative (si vedano gli Statuti regionali di quella fase di attuazione costituzionale) e sembrava la formula per risolvere tutte le questioni, più o meno un'onda analoga è quella della sussidiarietà e del federalismo: oggi c'è, a mio modo di vedere, una certa dose di illusionismo fiscale e di conformismo culturale, e tutto ciò probabilmente ha anche a che fare con la situazione politica italiana; è sembrato che questo elemento per ragioni politiche concrete, servisse a captare e adomesticare la posizione di una formazione politica del Nord-Est, cruciale per far pendere la bilancia politica verso una o l'altra maggioranza; la mia sensazione è che tra alcuni anni forse ci accorgere-mo che i bisogni reali del Paese non erano questi; a volte la storia prende direzioni strane.

Comunque il punto che volevo sottolineare, con riferimento alle osservazioni di Pedone, è che la funzione del bilancio autorizzatorio rimane cruciale e che proprio tale funzione previsiva e giuridica consente di concentrare la decisione politica, di livello centrale, regionale e locale, su un aggregato le cui partizioni interne siano rilevanti anche ai fini del controllo *ex ante* dei criteri di convergenza europei.

Non credo che tecnicamente sia impossibile riportare, nella struttura del bilancio che il Parlamento conosce, un consolidato della Pubblica Amministrazione. Non capisco invece che senso possa avere votare un simile consolidato: il punto sta nel costruire una rappresentazione consolidata dei conti che sia raccordabile con un bilancio dello Stato riclassificato attraverso partizioni interne coerenti con una funzione di controllo *ex ante* del rispetto dei vincoli di convergenza; anche se poi quello che si vota è il bilancio dello Stato; in sostanza, il bilancio dello Stato può essere collocato in un sistema di conti, nel quale la decisione sull'aggregato Stato resti e rappresenti il centro di radiazione di effetti netti su tutto il settore della Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, ritengo che la procedura di esame parlamentare della finanziaria non dovrebbe trattare la questione della compensazione delle modifiche sull'indebitamento netto della P.A. con le stesse tecniche della copertura contabile *ex art.* 81 della Costituzione; dovrebbe invece costruire al suo interno degli indicatori di settore, idonei a mantenere sotto controllo l'evoluzione di aggregati omogenei; è un tema che è strettamente connesso con quello della costruzione di conti tendenziali trasparenti e controllabili quanto alle metodologie usate per ogni settore di spesa. E questo ha a che fare strettamente con le tecniche con cui si riclassifica il bilancio dello Stato.

Se la riclassificazione è l'emersione, a livello di missioni e di programmi, di aggregati di risorse rappresentate in termini di competenza e di cassa e di effetti di impatto economico sui conti, si tratta comunque di analizzare con cura l'organizzazione giuridica in atto di queste risorse, la relativa fonte autorizzativa e la natura delle posizioni soggettive che disegnano in capo a soggetti pubblici e privati; spesso come sappiamo si tratta di risorse trasferite ad altri centri di gestione a base politico rappresentativa o istituzionale. E questo complica il problema.

Il bilancio è lo specchio della stratificazione di norme e prassi gestorie; il punto sta nel capire come si costruiscono le tendenze in atto nei diversi settori di spesa; e qui torno all'esame parlamentare della finanziaria, cui ho fatto cenno in precedenza.

Sono convinto che sia piuttosto bizzarro imporre una procedura che, comma per comma, pretenda di cogliere, durante l'esame parlamentare, gli effetti di ogni emendamento, governativo o parlamentare, in termini di saldo netto di bilancio, di fabbisogno del settore pubblico e di indebitamento netto. Questo è un esercizio che si può fare per aggregati settoriali (sanità; scuola; pubblico impiego); si possono valutare complessive soluzioni normative che hanno un qualche rilievo sul settore; ma è alquanto arbitrario tentare di legare ogni modifica, anche marginale, ad un processo analitico valutativo riferito ai tre aggregati di riferimento come sottolineavo, per ogni singola proposta di modifica del testo. Non mi risulta che vi siano Paesi europei che discutono ed emendano il bilancio, che adottano una simile tecnica.

In sostanza, posso pormi un problema in termini di indebitamento netto se cambio la disciplina del *ticket* nel settore della sanità; questo è un tema che posso trattare in termini di valutazione degli effetti sui tre saldi di riferimento, finì all'indebitamento netto; ma richiedere un esercizio di questo tipo su decine di micro-norme è una dispersione che fa perdere tempo, mentre si rischia di non concentrare le risorse (sempre relativamente scarse) sugli andamenti di settore e sui meccanismi di fondo che spingono questi andamenti; allora lo sforzo da fare è forse quello di recuperare, nella riclassificazione del bilancio, degli aggregati o collegati con il settore pubblico, come noi lo interpretiamo secondo la versione SEC, e che contengano in se delle chiavi di previsione delle tendenze sufficientemente esplicitate, cioè quando vado a parlare di sanità o di pubblica istruzione – sono cose che abbiamo un po' esplorato – nella tendenza della spesa corrente ci devono essere delle previsioni sui rapporti alunni/classi, docenti/classi ecc., ragionevolmente prevedibili e tali da costruire stime *ex ante* sugli effetti del passaggio da saldo netto a indebitamento (passando per il fabbisogno), stabili e credibili.

I bilanci dei Paesi più evoluti mostrano con chiarezza le determinanti delle tendenze; e queste determinanti sono tutte nella pancia delle amministrazioni. Si tratta di raccordarle meglio alla decisione

di bilancio e di creare quell'insieme (tendenza, finanziaria e correzione) che fornisca alla decisione politica il senso delle priorità che sono già incorporate nel bilancio e delle modifiche che al margine riorientano, seppur parzialmente, le nuove scelte. E' questa la circolarità del processo di bilancio in un sistema democratico che trasmette al bilancio le variazioni dell' indirizzo politico.

Naturalmente tutto questo pone dei problemi molto complessi mano a mano che si attuerà il disegno del Titolo V della Costituzione. E qui mi rifaccio alle cose che ho detto nella mia introduzione ai nostri lavori.

Comunque, il punto cruciale è forse quello di superare una visione solo contabile che non porta da nessuna parte; si tratta di ricreare intorno al bilancio dello Stato un interesse classificatorio che non è – ecco il punto – mosso prevalentemente dall'esigenza di una semplificazione decisionale, di una riduzione netta del potere di emendamento; il punto sta nella razionalizzazione della decisione di bilancio, nella trasparenza reale degli elementi che la compongono.

C'è un certo accordo sul fatto che negli ultimi 20 anni il processo di bilancio ha incorporato forti elementi di procedimentalizzazione e limitazione del processo emendativo in Parlamento. In definitiva, a me sembra che valga la pena lavorare sui criteri di riclassificazione del bilancio dello Stato usando questo come uno strumento pratico per costruire criteri che poi si possono irradiare su tutto il sistema dei bilanci delle Pubbliche Amministrazioni, sulla base di una analisi settoriale, dal basso, della spesa. Questo per il bilancio dello Stato ha senso in alcuni casi, in altri casi si tratta di creare i raccordi con settore verso cui si trasferisce la spesa statale. Si comprende forse che verso questo processo la questione cruciale è quella di rispiegare in modo trasparente – altro criterio fondamentale – ragionevolmente spiegabile, le tendenze che stanno nei diversi settori. L'elemento più critico è proprio questo, una certa opacità che nasce da una mancanza di confronto continuo. Non voglio entrare in questo argomento, ma obiettivamente ci sono aspetti del bilancio tendenziale che presentano, nel momento della decisione, margini troppo marcati di opacità.

C'è una serie di convenzioni che vanno rismontate e rese esplicite. C'è dunque un lavoro da fare settore per settore. Questo è, secondo me, il campo nel quale ci può essere molta innovazione e si

possono intrecciare culture e sensibilità economiche, giuridiche, ecc., purtroppo queste sensibilità devono lavorare sul campo partendo dalle questioni concrete dei diversi settori.

Appendice

**Memorie scritte presentate in occasione del
Seminario giuridico SVIMEZ**

**“Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico”
di Paolo De Ioanna e Luca Rizzuto***

Premessa

La questione dell’armonizzazione dei bilanci pubblici ha assunto negli ultimi tempi un’importanza cruciale nel dibattito di finanza pubblica. Molteplici sono i motivi della rilevanza di tale questione emersi nel periodo più recente.

1. Innanzitutto il tema del coordinamento della finanza pubblica e dell’armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici risulta strettamente connesso con quello del c.d. Federalismo fiscale. Nel 2001 è intervenuta una riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede una evoluzione dell’assetto istituzionale del nostro Paese, introducendo un accentuato decentramento delle funzioni di Governo a favore delle Regioni e delle autonomie locali. Tale riforma – peraltro ancora in corso di attuazione – prevede una forte autonomia fiscale dei livelli decentrati di Governo, fornendo quindi un rilievo del tutto nuovo alla questione dell’armonizzazione dei bilanci.

In particolare, il nuovo art. 119 della Costituzione sancisce l’autonomia finanziaria “di entrata e di spesa” per Regioni, Province e Comuni, i quali devono disporre di risorse, ivi compresi tributi ed entrate propri, “secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Al momento attuale non è stato ancora definito un quadro di attuazione a regime di tale norma.

Si tratta quindi di affrontare in via definitiva, e non con soluzioni transitorie, il problema delle fonti di finanziamento dei livelli decentrati di Governo, in un contesto di ordinata gestione della finanza pubblica anche sotto il profilo del rispetto degli obblighi assunti in sede europea dal Paese nel suo complesso.

Per il raggiungimento di tali obiettivi di finanza pubblica risulta indispensabile istituire un sistema di raccordi organizzativi ed istituzionali tra i vari livelli di Governo, al quale deve necessariamente corrispondere una struttura dei bilanci pubblici che documenti l’attività finanziaria della P.A. in modo trasparente e coerente col nuovo assetto.

Il nuovo quadro istituzionale richiede il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e l’armonizzazione dei sistemi dei bilanci degli Enti

* Paolo De Ioanna è Capo di Gabinetto del Ministro dell’Economia e delle Finanze; Luca Rizzuto è Capo Ufficio per la Verifica della Quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di Entrata del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica.

Il presente lavoro è già pubblicato sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, n. 4/2006, p. 665.

locali, da realizzarsi mediante l'approvazione di specifici atti normativi, cioè le leggi determinative di principi fondamentali previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione e successivamente le singole leggi regionali, prima di completarne l'attuazione con atti o provvedimenti amministrativi.

2. In un'ottica più generale, che riguarda tutti i soggetti (non solo gli enti territoriali) ricompresi nel perimetro della P.A., il tema dell'armonizzazione contabile si intreccia con quello della trasparenza nella produzione, conoscibilità e disponibilità dei dati di finanza pubblica.

Una delle caratteristiche della finanza pubblica italiana è l'intreccio e la sovrapposizione tra *fiscal rules* interne – quelle regole di disciplina fiscale cioè che presiedono all'approvazione della decisione annuale di bilancio, nonché alle singole decisioni di spesa e di entrata adottate in corso d'anno – e vincoli imposti dall'adesione all'Unione monetaria europea, a partire dal Trattato di Maastricht e attualmente in base al Patto di Stabilità e Crescita.

I vincoli interni si riferiscono al bilancio dello Stato, secondo una visione ancora "accentrata" della finanza pubblica, inoltre le regole che presiedono alla formazione, approvazione e gestione del bilancio dello Stato (e degli strumenti ad esso correlati, come la legge finanziaria), fanno riferimento a criteri di contabilità finanziaria, in cui coesistono previsioni in termini di competenza giuridica e cassa. Ciò sulla base della tradizione storicamente consolidata¹, anche se recentemente sono stati introdotti nei documenti di bilancio elementi di contabilità economica².

I vincoli europei si riferiscono, come è noto, ad aggregati di finanza pubblica – in particolare indebitamento netto delle P.A. e debito delle P.A. – rilevati in base ai dati di contabilità nazionale.

Si tratta quindi di dati costruiti secondo il sistema di regole contabili europee SEC 95, il quale fondamentalmente si ispira a criteri di contabilità economica (competenza economica o *accruals*).

Sotto due aspetti fondamentali, quindi, i due piani di regole si distanziano:

a) le regole interne fanno riferimento alla contabilità finanziaria, quelle europee alla contabilità economica;

b) le regole europee fanno riferimento a parametri che non riguardano solo lo Stato in senso stretto (Amministrazioni centrali) o il settore statale, ma tutto il perimetro delle Pubbliche Amministrazioni, che comprende tutti gli enti e i soggetti che sempre secondo i criteri di classificazione del SEC 95 sono riconducibili a tale settore istituzionale.

¹ Si segnala peraltro l'evoluzione in atto a livello di Paesi OCSE: da un lato in Paesi di cultura anglosassone, dalla Nuova Zelanda all'Australia e da ultimo allo stesso Regno Unito, si è arrivati all'adozione di un modello di bilancio *full accrual*, quindi redatto in termini di contabilità economica, dall'altro anche in altri Paesi è in atto la sperimentazione, accanto ai tradizionali conti finanziari, di forme di bilancio economico delle P.A.

² Anche nel nostro Paese, già a partire dalla legge n. 94/1997, è stato introdotto in tutte le P.A. un sistema di contabilità economica analitica per centri di costo (Budget dello Stato, nonché degli altri enti pubblici), che si affianca e si raccorda al bilancio finanziario (di competenza e di cassa).

Il passaggio dall'uno all'altro sistema di conti richiederebbe quindi l'esistenza di un sistema di raccordi univoco e trasparente, che consenta ai due sistemi di rilevazione contabile delle transazioni della P.A. di "dialogare": è proprio ciò che manca allo stato attuale, rendendo estremamente difficoltosa la produzione dei dati, la loro effettiva conoscibilità ai fini decisionali; lo stesso diritto ad un'adeguata informazione dei cittadini risulta compromesso.

L'armonizzazione contabile a livello di P.A. risolverebbe molti di questi problemi.

3. La questione dell'armonizzazione contabile assume rilievo anche ponendosi da un punto di vista delle scelte di politica economica vere e proprie. Nell'ambito di ciascuna delle funzioni tipiche dell'azione pubblica secondo la classica tripartizione musgraviana (allocazione, distribuzione/redistribuzione, stabilizzazione/sviluppo), centrale appare "il problema contabile di stabilire le necessarie concordanze fra i bilanci centrali e locali". In particolare, "il collegamento tra finanze centrali e finanze locali rappresenta uno dei punti nodali di ogni politica di bilancio per la stabilità, data la inerente tendenza delle finanze locali ad andamenti destabilizzanti"³. Lo stesso vale per la politica di sviluppo e ancor più per le scelte allocative che sottendono le decisioni di bilancio.

Si pone quindi il problema di assicurare un circuito virtuoso tra due esigenze che sembrano muoversi in senso opposto. Da un lato la spinta "centrifuga" della finanza regionale e locale, a cui il nuovo Titolo V della Costituzione assegna margini di autonomia molto ampi. Dall'altro le esigenze di "tenuta" del Paese nel suo complesso, anche alla luce degli obblighi europei. E' chiaro che il punto di equilibrio tra queste due esigenze richiede quanto meno un sistema contabile che assicuri la trasparenza e la significatività della documentazione delle transazioni che compongono l'attività finanziaria pubblica. Ai fini di una ordinata rappresentazione contabile, uno degli snodi fondamentali è rappresentato proprio dall'armonizzazione dei bilanci pubblici.

L'assetto finanziario dei diversi livelli di Governo e l'accentuata autonomia finanziaria dei livelli decentrati nel nuovo contesto creato dalla riforma del Titolo V sembrano escludere infatti che la soluzione possa trovarsi nella completa "uniformità" dei bilanci dei singoli enti. La mera uniformità non sembra poter soddisfare gli *standard* di autonomia costituzionalmente garantiti a Regioni ed Enti locali.

D'altronde la complessità delle scelte di politica economica e le molteplici interrelazioni tra azione pubblica e funzionamento del sistema economico escludono che in un Paese moderno possa continuare a parlarsi di *un* bilancio. Non c'è più un solo bilancio, i "bilanci" devono moltiplicarsi, nel senso che non è possibile a una sola rappresentazione contabile mettere in evidenza i nessi che legano le variabili fiscali e di spesa ai vari aspetti di un sistema economico in espansione.

Occorre quindi costruire, nel nuovo assetto istituzionale della finanza pubblica associato al federalismo, un modello contabile che da un lato assicuri la raccordabilità dei bilanci di tutti gli enti pubblici e un più agevole passaggio dai dati

³ Galimberti F. (1970), pp. 65-66.

di cassa a quelli di competenza economica, dall'altro salvaguardi l'autonomia dei singoli enti e anzi sia in grado di valorizzare – anche a livello di rappresentazione contabile – le specificità di ciascuna realtà territoriale. Si dovrebbe assicurare un formato *standard* dei conti di tutti gli enti che compongono la P.A., non tanto in termini di uniformità, quanto di raccordabilità e facilità di consolidamento.

L'esigenza di un ripensamento dei modelli contabili alla luce della nuova autonomia degli enti territoriali risulta evidente anche in base ai divari di sviluppo economico a livello territoriale che caratterizzano il nostro Paese. Per le Regioni del Mezzogiorno si pone con particolare rilievo l'esigenza di disporre di un sistema contabile in grado di documentare in modo appropriato una serie di transazioni connesse a scelte politiche tipiche di specifiche aree territoriali. Occorre pensare per tali realtà a un modello di bilancio in grado di evidenziare i particolari strumenti delle politiche allocative, di stabilizzazione e sviluppo tipiche delle aree sottoutilizzate. A livello regionale, occorre introdurre schemi di classificazione contabile, di tipo economico e funzionale, che mettano in grado di misurare l'azione politica dell'ente in specifici settori di investimento (ad es. turismo, infrastrutture, ecc.). Nella particolare prospettiva finanziaria delle Regioni del Mezzogiorno, che sulla base della ridefinizione in atto degli interventi di sostegno⁴ devono confrontarsi con una progressiva riduzione dei finanziamenti comunitari, diventa indispensabile anche sul piano della struttura contabile fornire una rappresentazione dei flussi finanziari non solo trasparente, ma capace di fornire il necessario supporto conoscitivo alle decisioni e alle scelte che in tale ambito saranno assunte.

1. Esigenza di un coordinamento

Si è detto che l'armonizzazione contabile e una maggiore coerenza nell'impostazione dei documenti di bilancio degli enti delle Amministrazioni Pubbliche sono indispensabili anche per consentire il monitoraggio e la rappresentazione degli aggregati di finanza pubblica secondo le regole di contabilità nazionale adottate in sede europea (SEC 95). Il miglioramento delle informazioni di base per la costruzione dei conti nazionali è infatti sollecitato anche dall'Unione europea.

È ampiamente diffusa la consapevolezza delle difficoltà che attualmente si incontrano nel consolidamento dei conti dei vari enti appartenenti al perimetro delle P.A. È noto che l'ISTAT nell'esercizio delle sue funzioni deve affrontare numerosi problemi per sopperire alla non omogenea redazione delle contabilità pubbliche. Nel costruire il conto della P.A., tutta una serie di operazioni (stima delle variabili del conto per competenza economica partendo dai dati di base contenuti nelle contabilità finanziarie; classificazione omogenea dei dati di base dei singoli enti che appartengono alla stessa categoria; riclassificazione di singole operazioni, con l'ausilio anche di informazioni di dettaglio *extra-contabili*, per rendere gli aggregati conformi alle definizioni del SEC 95) pongono il problema oggettivo di un coordinamento per l'individuazione dei flussi di dati da scambiare

⁴ Ridefinizione resa necessaria soprattutto dall'allargamento a Est dell'UE.

e di una maggiore uniformità di classificazioni e contenuto nonché omogeneità ai vari livelli territoriali.

Secondo una diffusa linea di ragionamento, i principi fondamentali del sistema di bilancio dovrebbero essere i medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed Enti locali), posto che criteri contabili non raccordabili portano inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introducono forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti.

Non appare quindi controvertibile l'esigenza di favorire l'adozione di *standard* contabili uniformi nell'ambito degli enti pubblici, anche in considerazione della necessità di agevolare l'elaborazione statistica dei flussi informativi relativi alla finanza pubblica. Basta pensare alle competenze attribuite a soggetti istituzionali (*in primis* ISTAT) coinvolti nell'applicazione della normativa europea di cui al Patto di stabilità e crescita.

Più discutibile appare invece, generando confusione nel dibattito culturale e politico su tali tematiche, sollecitare l'abbandono della contabilità finanziaria e l'adozione in via esclusiva nei bilanci pubblici di criteri di competenza economica. Secondo questo punto di vista, si tratterebbe di attuare l'armonizzazione contabile non solo fra livelli di Governo all'interno dello Stato (cioè tra Amministrazioni centrali, livelli decentrati di governo e altre Pubbliche Amministrazioni), ma anche rispetto al sistema contabile europeo, intendendo cioè uniformare la contabilità pubblica ai criteri di contabilità nazionale codificati nel SEC 95.

In questo senso si è registrata recentemente una presa di posizione in sede europea. Nell'edizione 2006 del *Rapporto* pubblicato annualmente dalla Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea⁵, nella parte di documento riferita specificatamente all'Italia, si discute la questione della "trasparenza" del processo di bilancio nell'ordinamento italiano.

La Commissione evidenzia che il processo che porta alla formazione del bilancio e al controllo della sua esecuzione si basa ancora su numerosi documenti che utilizzano diversi metodi di aggregazione e di registrazione contabile. Anche in sede europea emerge quindi con particolare risalto il tema dell'armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici.

Nel descrivere le procedure di formazione del bilancio sin dalla presentazione del DPEF, il Rapporto segnala come lo stesso bilancio sia suddiviso in un migliaio di unità previsionali di base, che riflettono la frammentazione della struttura amministrativa che gestisce le varie attività piuttosto che gli obiettivi della politica di bilancio. Inoltre, il bilancio comprende solo le entrate e le spese dello Stato, anziché della P.A. in generale; e la differenza fra questi due aggregati, soprattutto per il processo di decentramento, è in aumento. Infine, si evidenzia come il bilancio non sia ancora in linea con il Sistema europeo di contabilità (SEC 95)⁶.

⁵ Commissione Europea (European Economy - Public Finances in EMU-2006). Si tratta di un documento in cui si sviluppa una valutazione complessiva delle prospettive delle istituzioni fiscali europee, accompagnata da una analisi della evoluzione della situazione di bilancio dei Paesi membri.

⁶ Si precisa poi che "l'unico documento ufficiale che si riferisce alle Pubbliche Amministrazioni e che presenta una valutazione degli effetti prodotti dalla legge finanziaria in linea con

Il Rapporto, nella suddetta parte relativa al nostro Paese, conclude infatti: “In Italia l’attuale processo di bilancio è carente in quanto a trasparenza, complesso e tale da non consentire una trasposizione immediata delle transazioni in termini di SEC 95. Potrebbe essere utile valutare come si possa migliorare l’efficienza delle procedure di bilancio e la responsabilità delle autorità competenti”.

Secondo la Commissione un importante passo in avanti deriverebbe dall’adozione esaustiva del SEC 95 a tutti i livelli di governo della P.A..

Il passaggio dall’una (raccordabilità tra dati di cassa e competenza economica, agevole trasposizione dei dati di contabilità pubblica secondo il sistema SEC 95) all’altra posizione (adozione pura e semplice del SEC 95 nei bilanci pubblici) non è però automatico, né tanto meno condivisibile: chi scrive ritiene che l’attuazione di tale proposta segnerebbe anzi un forte elemento di discontinuità rispetto all’approccio di *accounting and budgeting systems* adottato comunemente in quasi tutti i Paesi europei e nella maggior parte dei Paesi OCSE.

Del tutto condivisibile appare la necessità di arricchire la contabilità delle P.A. con elementi di contabilità economica. Non a caso la più recente riforma di struttura del bilancio pubblico (legge n. 94 del 1997) ha previsto l’adozione di istituti di contabilità economica (*budget*) e di schemi di classificazione economica (a scopo non solo conoscitivo ma anche gestionale) in tutte le P.A..

Si tratta della direzione giusta, la riforma del 1997 però necessita di essere attuata nella sua interezza e coerentemente con gli obiettivi di fondo a suo tempo indicati.

In questo senso sarebbe fondamentale l’introduzione di un sistema di raccordi tale da consentire la lettura coerente e la confrontabilità dei dati contabili dei diversi enti, procedendo in un’ampia opera di omogeneizzazione dei criteri e delle modalità di classificazione. Anche le esigenze di analisi economica correlate ad aggregati finanziari in cui è forte il coinvolgimento degli enti decentrati (si consideri ad es. la spesa sanitaria) rendono necessaria l’adozione di strumenti che consentano di raccordare i conti dei diversi enti sulla base di criteri di classificazione economica omogenei, possibilità che l’attuale configurazione contabile delle P.A. non assicura.

Ciò non implica però automaticamente, superando la impostazione storica della contabilità pubblica, l’adozione in via esclusiva del SEC 95 anche ai fini delle regole contabili interne. È bene ricordare che i sistemi di regole di contabilità pubblica adottati in tutti i Paesi istituzionalmente evoluti riflettono finalità autorizzatorie (correlate alle reciproche limitazioni tra i poteri dello Stato) e anche esigenze di gestione, che sarebbero travolte dall’abbandono di alcuni istituti contabili tradizionali (ad es. la competenza giuridica e la cassa). Ciò non esclude, anzi avvalorata la necessità di costruire solidi sistemi di raccordo tra i conti che consentano la piena confrontabilità e aggregabilità delle poste di bilancio, sia ai fini dell’analisi economica sia a fini gestionali e di monitoraggio.

i criteri del SEC 95 è la seconda parte della Relazione previsionale e programmatica, che in via di principio, viene presentata in Parlamento insieme con il bilancio.” Tuttavia, si riconosce come la formazione del SIOPE, per la raccolta telematica delle informazioni riguardo alle transazioni di bilancio effettuate da tutte le P.A., è intesa a colmare questa lacuna.

Ciò su cui occorre lavorare è allora il grado di omogeneità, raccordabilità e quindi concreta utilizzabilità di questi dati.

2. *Le più recenti novità sull'armonizzazione dei bilanci pubblici*

Il tema dell'armonizzazione della contabilità degli enti pubblici è stato recentemente oggetto di un intervento normativo sfociato nel decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170. E' opportuno in questa sede soffermarsi sulla portata di tale intervento e valutarne l'efficacia rispetto alle esigenze di armonizzazione individuate nelle pagine precedenti.

Inoltre sia nel corso dell'*iter* parlamentare del citato provvedimento sia in altre sedi istituzionalmente qualificate ad intervenire al riguardo (ad es. la c.d. Commissione Vitaletti, incaricata di approfondire le tematiche del Federalismo fiscale), si sono registrate autorevoli prese di posizione sulla tematica dell'armonizzazione contabile.

2.1. *Il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 170*

Il decreto legislativo n. 170 del 2006, recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici", riguarda i bilanci degli enti territoriali (ossia delle Regioni e degli Enti locali) ed attua la delega conferita dall'art. 1, c. 4, della legge n. 131 del 2002 (c.d. legge La Loggia), che reca disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3/2001⁷.

La materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, ai sensi del nuovo art. 117, terzo comma della Costituzione, rientra infatti nella competenza concorrente tra Stato e Regioni: lo Stato può stabilire solo i principi fondamentali entro cui le Regioni possono poi legiferare.

La legge-delega consentiva l'adozione da parte del Governo di uno o più decreti legislativi per 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. I decreti legislativi dovevano quindi avere carattere meramente ricognitivo dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti⁸. Inoltre la ricognizione dei principi fondamentali condotta dal decreto nell'ambito della legislazione vigente ha carattere transitorio ed è utilizzabile fino a quando il

⁷ Il decreto legislativo n. 170/2006 (*G.U.* n. 109 del 12/05/2006) è suddiviso in tre Capi: il primo individua i principi comuni sia ai bilanci delle Regioni che degli Enti locali; il Capo II si riferisce ai bilanci delle Regioni, i cui principi sulla materia sono stati tratti dal decreto legislativo n. 76/2000; il Capo III riguarda i bilanci degli Enti locali.

⁸ Secondo la stessa Corte Costituzionale la ricognizione, trattandosi di delega, deve essere minimale (cfr. sentenza n. 280/2004). In particolare, bisognerebbe realizzare solamente un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza costituire un parametro di validità delle stesse leggi regionali.

nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal Titolo V della Costituzione, andrà a regime, ossia fino al momento in cui il Parlamento con l'emanazione di nuove leggi determinerà i nuovi principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci.

Non era dunque possibile in questa sede l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente⁹.

Emerge quindi con chiarezza da questi orientamenti (seppure fondati su principi di tecnica normativa e teoria generale del diritto) che dal punto di vista sostanziale un provvedimento legislativo di tale portata non è in grado di affrontare la questione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici in tutte le sue delicate implicazioni.

Le norme approvate rappresentano solo un primo passo, uno "sforzo normativo" di sistematizzazione della materia che può contribuire alla sensibilizzazione sulla questione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. Siamo ancora molto lontani da una struttura contabile che permetta un'adeguata conoscenza della situazione generale dei conti del settore pubblico, indispensabile per garantire gli equilibri della finanza pubblica e per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari posti dall'UE ed articolati nel Patto di stabilità e crescita.

Paradossalmente, lo stesso *iter* tortuoso del provvedimento ha evidenziato i sintomi dell'assenza di coordinamento. Prima dell'approvazione definitiva le norme sono state sottoposte al parere parlamentare per due volte¹⁰ e ciò a causa del parere negativo espresso dalla Conferenza Stato-Regioni su alcune disposizioni inserite nello schema di decreto¹¹.

⁹ Si vedano le osservazioni espresse dalla Corte dei conti nell'ambito dell'audizione informale sullo schema di decreto legislativo in esame (Atto n. 589), svoltasi in data 8/2/2006. La Corte ha affermato che era impedito al decreto legislativo: di produrre effetti innovativi (le finalità di armonizzazione possono essere perseguite soltanto da una legge dello Stato che ne determini i principi fondamentali); di porre rimedio alle divergenze tra i criteri di impostazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti Locali; di dettare norme di dettaglio che travalichino la mera individuazione di principi fondamentali; di individuare, anche transitoriamente, quali principi fondamentali, profili che in futuro potrebbero risultare superati o subire modifiche per effetto della finalità dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

¹⁰ In Parlamento sono stati presentati successivamente due schemi di decreto legislativo: il primo (Atto del Governo n. 589) sul finire della scorsa legislatura ha ricevuto parere favorevole con osservazioni dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali e dalle Commissioni Bilancio dei due rami del Parlamento; il secondo (n. 631), presentato a Camere sciolte, è stato esaminato solo dalla citata Commissione bicamerale. Nell'ambito dell'esame parlamentare del primo schema di decreto legislativo (Atto n. 589), sono state effettuate audizioni informali della Corte dei conti, della Ragioneria generale dello Stato e dell'ISTAT.

¹¹ In relazione al primo schema di decreto (Atto n. 589), la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni aveva espresso parere negativo sull'art. 6, che prevede i principi del bilancio, ritenuti dalla stessa delle aggiunte ultronee, mentre nel proprio parere la Commissione parlamentare per le questioni regionali ribadiva che essi rappresentano una ricognizione analitica di criteri esistenti e necessari per realizzare una corretta armonizzazione dei bilanci pubblici. Il 16 marzo 2006 la Conferenza Stato-Regioni ha nuovamente espresso parere negativo anche sul secondo schema di decreto legislativo in oggetto (Atto n.

Sollecita una riflessione il mancato consenso delle Regioni a norme-quadro di armonizzazione dal taglio fortemente minimalista, come pure il fatto che i rilievi riguardavano prese di posizione, per così dire “di principio”, oppure aspetti dalla portata relativamente marginale. Tanto per fare alcuni esempi si disquisiva sul fatto che il *budget* economico previsto dalle leggi di contabilità vigenti facesse o meno parte dei documenti di bilancio contemplati nei principi generali¹² oppure se fosse opportuno o meno inserire il coordinamento informativo tra Stato e Regioni tra i principi della legge-cornice, dunque suscettibili di diversa applicazione nelle diverse leggi regionali di attuazione¹³.

2.2. La posizione della c.d. Commissione Vitaletti

Sul tema dell'armonizzazione dei bilanci è intervenuta anche l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo fiscale nella sua relazione del 30 settembre 2005. I lavori della Commissione (c.d. Vitaletti) erano centrati, come è noto, sul problema dell'attuazione del Federalismo fiscale, ma alcune considerazioni contenute nella relazione finale risultano rilevanti, di riflesso, per il tema dell'armonizzazione dei bilanci della Pubblica Amministrazione.

Secondo la Commissione, infatti, tra i principi da prevedere nella legge statale di coordinamento, indispensabile per l'adeguamento della vigente legislazione al nuovo Titolo V della Costituzione, vi è anche l'adozione, da parte di tutti i livelli

631), salvo l'accoglimento di alcune proposte di modifica. La contrarietà delle Regioni verteva sulle disposizioni di cui all'art. 7, primo comma (sistema di classificazione, in relazione al quale è stato proposto di utilizzare piuttosto il termine “riclassificazione”), in quanto lesivo dell'autonomia delle Regioni nello stabilire il sistema di classificazione dei bilanci; art. 3, c. 1 (contabilità economica, in relazione alla quale è stato proposto di sopprimere il riferimento ai “costi e proventi”) e 4, nonché art. 6 (principi di bilancio).

Infine, in merito al Capo III (Principi per l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali), la Conferenza ha reputato la disciplina ivi contenuta estremamente dettagliata con “regole minute di contabilità”.

¹² Circa l'adozione del *budget* economico e conseguentemente l'introduzione della contabilità economica da parte delle Regioni, la citata Commissione parlamentare per le questioni regionali ha ritenuto, difformemente a quanto affermato dalla Conferenza Stato-Regioni, che tale principio, sia pur non espressamente previsto dal decreto legislativo n. 76/2000, è chiaramente rinvenibile nell'art. 5, lett *h*), della legge n. 94/1997 e nel Titolo III del relativo decreto legislativo di attuazione n. 279/1997, nonché nell'art. 1, c. 4, della legge n. 208/1999. In sostanza il dibattito svolto nell'ambito della Commissione parlamentare ha evidenziato un orientamento favorevole all'introduzione del cosiddetto bilancio economico, a proposito del quale è stato ricordato, quale fondamento per la ricognizione di un principio che impone un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, l'art. 10 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

¹³ La questione emersa a proposito dell'art. 7 dello schema in esame era se il “coordinamento informativo” rientrasse o meno nell'ambito di competenza esclusiva statale, in quanto tale escluso dalla ricognizione e quindi estraneo al decreto.

di governo, di sistemi contabili uniformi che consentano di rilevare con sufficiente grado di affidabilità gli andamenti generali della finanza pubblica¹⁴.

Inoltre, la Commissione ha affermato che la buona qualità, la tempestività e la trasparenza delle statistiche della finanza pubblica costituiscono il presupposto indispensabile per un effettivo monitoraggio dei conti pubblici¹⁵.

L'Alta Commissione ha poi prospettato la creazione di una sede istituzionale specificamente dedicata al coordinamento, sulla scorta delle esperienze federali europee in cui esistono organi che garantiscono efficaci procedure di confronto e di concertazione sugli strumenti e sugli obiettivi della politica finanziaria. L'Alta Commissione ha suggerito che nel nostro ordinamento tale ruolo venga ricoperto dalla Conferenza Unificata; tale soluzione, che fa della concertazione e della collaborazione fra enti territoriali il suo punto di forza, sembra poter fornire un'adeguata soluzione al nutrito contenzioso registrato negli ultimi anni in materia di manovre finanziarie.

Infine la Commissione, sottolineando l'importanza di attuare la standardizzazione e la omogeneizzazione delle classificazioni e degli schemi di bilancio, ha valutato positivamente due iniziative connesse all'armonizzazione contabile intraprese nella scorsa legislatura: l'istituzione del SIOPE e la delega sull'adeguamento dei sistemi contabili pubblici che era contenuta nel provvedimento sulla competitività, il quale peraltro non è mai diventato legge.

2.3. Il SIOPE

La legge finanziaria per il 2003 (art. 28, c. 3, legge n. 289/2002) ha previsto la codificazione uniforme su tutto il territorio nazionale degli incassi e dei pagamenti delle P.A., nonché dei dati di competenza economica per garantire la rispondenza dei conti pubblici ai parametri europei: essa è finalizzata a consentire l'alimentazione del SIOPE¹⁶ (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).

¹⁴ In particolare la Commissione ha evidenziato come da una lettura sistematica dell'art. 117, terzo c. e 119, secondo comma, della Costituzione si desume che: "1) l'unico coordinamento possibile in senso tecnico tra Stato e Regioni è quello realizzato dallo Stato applicando i principi fondamentali; 2) il coordinamento del sistema tributario che non si fonda sui principi fondamentali riguarda, invece, il rapporto tra le Regioni e gli Enti Locali ed avviene, in sede di legislazione concorrente, per iniziativa legislativa delle Regioni in quanto titolari del potere di coordinamento; 3) il potere di coordinamento delle Regioni deve svolgersi all'interno del territorio regionale con riferimento agli Enti locali che in esso insistono e, ovviamente, nel rispetto dei principi fondamentali posti previamente dallo Stato o, in mancanza, desumibili dall'ordinamento giuridico generale".

¹⁵ Si veda l'allegato 1C della suddetta relazione. E' interessante osservare che la trasparenza, l'efficacia e l'efficienza sono stati anche ribaditi in via più generale come principi che informano l'esercizio dei pubblici poteri nei più recenti interventi normativi in materia (leggi n. 15/2005 e n. 80/2005), assurgendo a principi generali di diritto amministrativo. Ciò anche secondo la Corte Costituzionale (nella sentenza n. 417 del 14/11/2005).

¹⁶ Riferimenti normativi: art. 104 del TCE relativo alla procedura sui disavanzi eccessivi (Trattato di Maastricht) per garantire il rispetto dei parametri stabiliti (indebitamento/Pil

In sostanza il SIOPE è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri/cassieri delle P.A., istituito con l'obiettivo di favorire il coordinamento tra finanza pubblica nazionale e decentrata, supportare l'attività conoscitiva necessaria per dare attuazione al Federalismo fiscale e garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla legislazione comunitaria. I dati sulle operazioni sono classificati secondo codici uniformi su tutto il territorio nazionale per tipologia di enti. La codificazione gestionale consiste nell'attribuzione di un codice univoco (codice gestionale) sulle reversali e sui mandati, collegato alla struttura del SEC 95, che non incide sugli attuali sistemi contabili dei vari comparti delle P.A..

Il SIOPE è stato introdotto per superare l'inadeguatezza conoscitiva e temporale dell'attuale rilevazione trimestrale sui flussi di cassa e per superare le disomogeneità tra i dati rilevati dai differenti sistemi contabili delle Amministrazioni Pubbliche¹⁷.

Si ricorda che il decreto legislativo di armonizzazione dei bilanci sopra analizzato (n. 170/2006) esplicitamente non riguarda (come specificato all'art. 1, c. 3) le disposizioni concernenti il sistema di codificazione uniforme delle operazioni degli incassi e dei pagamenti degli enti pubblici (SIOPE).

Riguardo al SIOPE occorre registrare un'ampia convergenza circa la validità di tale strumento di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e l'opportunità di potenziarlo. Da ultimo, lo stesso DPEF 2007-2011 ha indicato l'intendimento del Governo di estendere la portata del sistema e di favorirne l'accessibilità da parte delle istituzioni coinvolte nel processo di bilancio¹⁸.

2.4. La delega sull'adeguamento dei sistemi contabili pubblici

Sul finire della scorsa legislatura era stata intrapresa un'ulteriore iniziativa legislativa con l'obiettivo dell'omogeneizzazione del sistema di bilancio degli enti pubblici. Il provvedimento del Governo sulla competitività¹⁹ conteneva una delega per l'adozione di uno o più decreti legislativi affinché gli enti e gli organismi pubblici di cui all'art. 1, c. 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adeguino il proprio sistema contabile ed i relativi bilanci alle disposizioni della legge 5 agosto

inferiore al 3%; debito/PIL inferiore al 60%); legge finanziaria per il 2003, art. 28 (commi 2, 4 e 5); legge finanziaria 2005, art. 1, c. 79, sperimentazione del SIOPE.

¹⁷ Per quanto riguarda l'attuazione del SIOPE, per lo Stato la codifica gestionale delle spese è stata introdotta dalla circolare n. 46 del 2002 ed è operativa dal 2003. Per le Regioni, gli Enti locali di maggiori dimensioni e le università la codifica gestionale è stata introdotta con i decreti MEF del 18 febbraio 2005 ed è operativa dal 2006.

¹⁸ Cfr. DPEF 2007-2011, p. 122, dove si afferma l'opportunità della "istituzione di incisivi strumenti di conoscenza e controllo in corso d'anno, basati su verifiche per comparti e per settori, periodicamente rese pubbliche e discusse con i soggetti interessati. Prioritario in tal senso sarà il completamento del Sistema informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), sia con l'estensione operativa a tutti i soggetti coinvolti, sia attraverso una completa accessibilità, secondo modalità da definire, anche ad altri soggetti pubblici quali il Parlamento e la Corte dei conti".

¹⁹ "Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale" (AC 5736 - AS 5333).

1978, n. 468²⁰; tra tali enti figurano anche le Regioni e gli Enti locali. Il provvedimento è stato approvato dalla Camera dei Deputati ma, trasmesso al Senato, non ha avuto ulteriore seguito.

L'intento era quello di pervenire ad una uniformazione dei sistemi contabili degli enti pubblici, ai fini della trasparenza, significatività e razionalizzazione delle politiche di bilancio. In particolare ci si poneva la finalità di normalizzare i sistemi contabili al fine di agevolare il monitoraggio, le verifiche e il consolidamento delle risultanze da essi emergenti; conseguire una maggiore trasparenza e significatività dei bilanci con la loro articolazione in unità previsionali di base e stabilendo che a ciascuna di esse corrisponda un unico centro di responsabilità, cui è affidata la relativa gestione delle risorse; fissare le linee di indirizzo per la elaborazione di un sistema unitario di principi contabili per la predisposizione e la revisione del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti, nonché per la iscrizione e valutazione degli elementi patrimoniali; inoltre acquisire le informazioni fondamentali per la redazione del conto economico delle Amministrazioni Pubbliche in conformità alle regole del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio del 25 giugno 1996, relativo al sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

2.5. La posizione dell'ISTAT

Anche l'ISTAT ha espresso la sua posizione in merito alla questione trattata in queste pagine: in tale materia l'Istituto nazionale di statistica è ovviamente parte interessata, dato che l'armonizzazione dei bilanci pubblici determinerebbe una più agevole esplicazione delle sue funzioni istituzionali. Chiamato ad intervenire sullo schema di decreto legislativo citato, lo ha valutato positivamente, ritenendolo in grado di consentire un progresso nella direzione di una maggiore integrazione e comparabilità dei dati di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche, indispensabile per consentire il monitoraggio e la rappresentazione degli aggregati di finanza pubblica secondo le regole di contabilità nazionale adottate in sede europea (SEC 95)²¹.

Tuttavia rimangono importanti passi da compiere al fine di rendere uniformi gli schemi contabili²². Infatti secondo l'ISTAT solo le rilevazioni statistiche effet-

²⁰ Nel corso dei lavori presso la Camera dei Deputati è stato ridotto il numero degli enti ed organismi che devono adeguare il proprio sistema contabile e i relativi bilanci, escludendo quelli che adottano una contabilità esclusivamente economico-patrimoniale.

²¹ L'ISTAT ha riconosciuto come "negli ultimi anni si siano registrati importanti progressi nella direzione dell'armonizzazione degli schemi contabili e di bilancio attraverso la modifica del quadro normativo di contabilità pubblica, che il decreto legislativo n. 170/2006 sintetizza con la ricognizione dei principi fondamentali contenuti nella legislazione vigente".

²² L'ISTAT si augura che la sorte di tale provvedimento legislativo sia più proficua in termini di effettiva applicazione, ricordando che il decreto legislativo n. 76/2000 aveva individuato i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle Regioni, prospettando, pur nell'autonomia riconosciuta alle Regioni, un sempre maggiore avvicinamento degli schemi contabili regionali a quelli statali. Questo adeguamento della classificazione economica e funzionale delle spese e delle entrate è stato però disatteso fino ad ora, nonostante un apposito Gruppo di lavoro, costituito presso la RGS, con la

tuate direttamente dall'istituto, oltre a garantire un'informazione tempestiva sui conti delle Amministrazioni locali e di altri enti pubblici, permettono in parte di sopperire alla non omogenea redazione degli schemi di bilancio consuntivo, in quanto utilizzano modelli di rilevazione *standard* per alcune tipologie di enti, al fine di migliorare le stime di contabilità nazionale per la produzione del Conto consolidato delle Amministrazioni Pubbliche²³.

L'ISTAT ha sottolineato la complessità degli apparati amministrativo-contabili delle istituzioni relative ai diversi livelli di governo, che rende lento e graduale il processo di adeguamento della contabilità pubblica e quindi l'armonizzazione dei bilanci pubblici²⁴. Sarebbe necessario perciò uno sforzo comune di tutte le istituzioni per realizzare un investimento in termini di risorse dedicate con l'obiettivo della costruzione di un sistema integrato per il monitoraggio della finanza pubblica che sia credibile, trasparente ed esaustivo.

2.6. La posizione dell'ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica)

Anche l' ISAE, soprattutto nelle sue analisi sull'attuazione del Federalismo, si è più volte soffermato sul tema dell'armonizzazione. Da ultimo, nel Rapporto del marzo 2006, si registra la stasi normativa al riguardo e, riprendendo anche le conclusioni dell'Alta Commissione per lo studio dei meccanismi strutturali del Federalismo fiscale, si evidenzia come nella legge di coordinamento ai sensi dell'art. 117, c. 3 della Costituzione, dovranno essere significativamente rivisitate le procedure di bilancio. Le stesse principali decisioni di bilancio dovrebbero assumere un taglio maggiormente cooperativo, garantendo un ruolo non marginale a Regioni ed Enti locali nella "determinazione dei macro-indirizzi del DPEF e nella definizione puntuale degli interventi specifici previsti dalla legge finanziaria"²⁵.

partecipazione di rappresentanti dell'ISTAT e delle Regioni, avesse prodotto uno schema di bilancio condivisibile dalle Amministrazioni regionali stesse.

²³ La non omogenea redazione delle contabilità pubbliche è ancora più marcata riguardo all'aspetto della spesa pubblica per funzione, aspetto qualitativo, come rilevato dall'ISTAT, su cui è rivolta l'attenzione degli organismi internazionali (Eurostat e FMI), specie dopo la revisione del Patto di stabilità e crescita.

²⁴ L'ISTAT osserva che tale armonizzazione trova un generale e rilevante fondamento nella più ampia riforma del Titolo V della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3/2001 e nella corrispondente realizzazione del Federalismo fiscale nella maniera meno destabilizzante possibile in un ordinamento come il nostro che non è storicamente "federale" a differenza di altri.

²⁵ Nel *Rapporto ISAE "L'attuazione del Federalismo"* (2006) si afferma che "sempre con riferimento alla legge di coordinamento, appare opportuno prevedere al suo interno regole forti sulla necessità di armonizzazione dei bilanci pubblici e sulla implementazione di un sistema informativo in grado di monitorare in modo rigoroso e con tempestività l'andamento dei bilanci dei diversi livelli di governo. La standardizzazione dei bilanci, la condivisione di regole contabili, la possibilità di confrontare anche in corso d'anno l'evoluzione dei conti di ciascuna entità di governo costituisce una condizione necessaria affinché il processo di trasferimento di competenze, personale, risorse finanziarie possa poggiare su basi solide".

In merito al tema generale dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, dalle elaborazioni empiriche dell'ISAE emerge un messaggio di cautela rispetto sia alla dimensione finanziaria complessiva che una piena attuazione del Titolo V riformato potrebbe comportare, sia alla delicatezza della scelta dei tributi e delle basi imponibili da trasferire a livello regionale e locale. L'armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici, che costituisce solo una delle componenti per una sua più efficiente attuazione, persegue e realizza anche altre finalità che confluiscono in una dimensione non strettamente locale bensì nazionale e sovranazionale.

Parlando in generale di cooperazione e leale collaborazione tra i diversi livelli di governo per la sistemazione del nuovo assetto istituzionale, l'armonizzazione si pone come lo strumento ideale, perlomeno in ambito economico-contabile. L'ISAE sottolinea infatti come tale dialogo e collaborazione da un lato offrono maggior campo d'azione agli enti territoriali minori, mentre dall'altro lo Stato centrale mantiene funzioni di indirizzo e coordinamento.

Quest'ultima considerazione è confermata anche da una valutazione di tipo comparato. Infatti, osserva l'ISAE, in molti Paesi federali dell'UE le regole di bilancio e l'intero assetto dei rapporti intergovernativi trovano un punto di riferimento solido nel ruolo del governo centrale.

2.7. La posizione della Corte dei conti

Anche la Corte dei conti, proprio in virtù delle sue competenze istituzionali, ha manifestato in più occasioni particolare interesse al tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, rilevando che essa deve essere perseguita individuando, nei vigenti ordinamenti finanziari e contabili, i tratti essenziali su cui costruire, in prospettiva, una intelaiatura informativa idonea ad offrire un quadro affidabile degli andamenti generali della finanza pubblica²⁶. Ciò è anche sostenuto, in coerenza con le modifiche del Titolo V della Costituzione, dall'esigenza che la finanza regionale e locale concorrano con quella statale al perseguimento degli obiettivi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE²⁷. Solo la normalizzazione delle fonti informative consente una adeguata ricostruzione della situazione generale dei conti del settore pubblico e l'armonizzazione si configura come uno strumento idoneo a

²⁶ La Corte ha ricordato che l'esigenza della omogeneizzazione dei conti pubblici era stata già avvertita dal legislatore nel decreto legislativo n. 76/2000, che prevedeva l'adeguamento del sistema contabile delle Regioni a quello dello Stato. Diversa è la situazione degli Enti locali, per i quali l'ordinamento contabile trasfuso nel decreto legislativo n. 267/2000 non ha risentito del processo di armonizzazione ed è stato improntato a criteri propri, sia pure ispirati alla stessa logica di quelli statali e regionali. Dopo la riforma del Titolo V la legge n. 131/2003 (c.d. La Loggia) ha fortemente avvertito l'opportunità di effettuare una ricognizione dei principi di armonizzazione attraverso l'individuazione e la sistematizzazione delle regole vigenti, al fine di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni, con una delega al Governo sfociata nel decreto legislativo n. 170/2006.

²⁷ Al riguardo la Corte ha rammentato che l'armonizzazione contabile rientra tra le materie a legislazione concorrente e che sussistono interferenze con il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale previsto dall'art. 117, c. 2, lett. e), della Costituzione.

individuare i parametri su cui commisurare il rispetto degli obiettivi comunitari e a consentire l'individuazione del contributo di ciascuna Amministrazione pubblica alla formazione del saldo annuale di indebitamento netto.

Nell'espletamento di tale azione indispensabile sarà rispettare i principi di confrontabilità e trasparenza dei documenti contabili. Inoltre tale azione dovrà coniugarsi con l'autonomia riconosciuta in materia alle Regioni a statuto ordinario. Spetterà a queste ultime adottare misure idonee a consentire una esposizione confrontabile dei dati, di bilancio e di rendiconto, in funzione di una corretta applicazione dei principi contenuti nell'art. 119 della Costituzione

Intervenendo nell'*iter* di approvazione nel parere espresso sullo schema di decreto legislativo²⁸ analizzato precedentemente, la Corte dei conti aveva indicato i limiti dello strumento normativo in questione (decreto legislativo di ricognizione dei principi generali), rispetto alle esigenze di armonizzazione, fornendo dei suggerimenti sulle linee di intervento da intraprendere²⁹.

Conclusioni

Il dibattito in corso ha evidenziato una diffusa esigenza di armonizzazione dei sistemi contabili relativi ai diversi livelli di Governo. Ciò in particolare a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato l'evoluzione verso un modello organizzativo della P.A. articolato su più livelli caratterizzati da accentuata autonomia finanziaria.

E' proprio qui che si pone un punto critico del processo di riforma avviato nel 2001, legato al dualismo territoriale del nostro Paese e alla presenza di aree con ritardo di sviluppo economico. In relazione alle aree sottoutilizzate, al di là dei

²⁸ Cfr. "Audizione informale nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici" (Atto n. 589).

²⁹ Nell'asserire che in via generale il processo di armonizzazione contabile nell'ambito della Pubblica amministrazione risponde ad esigenze di governo del sistema e di coordinamento della finanza pubblica nazionale e comunitaria, la Corte individuava i seguenti passaggi-chiave da affrontare: "la definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovranno essere i medesimi in tutti gli ordinamenti, posto che avere principi fondamentali e criteri di competenza diffusi porta inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti; la definizione di prospetti contabili di previsione e di consuntivo il più possibile uniformi, e che mantengano una struttura obbligatoria; l'indicazione dei corretti principi contabili da porre a base, secondo le prassi ormai diffuse nei principali paesi europei, dei precetti tecnici di dettaglio; l'organizzazione dei controlli interni ed esterni". In particolare, per quanto riguarda l'armonizzazione dei bilanci degli Enti locali, sia il bilancio che il rendiconto finanziario dovrebbero avere un grado di dettaglio tale da consentire di accertare il mantenimento degli equilibri ed inoltre una articolazione in unità previsionali di base compatibile e confrontabile con i bilanci degli altri enti territoriali.

trasferimenti perequativi che continuano a sussistere anche nel nuovo art. 119 della Costituzione, non sono stati definiti particolari strumenti volti a coniugare, anche a livello contabile, l'autonomia riconosciuta alle diverse realtà territoriali con le particolari esigenze di sviluppo tipiche delle Regioni del Mezzogiorno.

Il nuovo contesto federale e la forte autonomia fiscale che ne consegue ai sensi dell'art. 119 della Costituzione accentuano le specifiche vocazioni economiche di ciascun territorio (si pensi alle competenze attribuite alle Regioni in materia di commercio con l'estero, governo del territorio, beni culturali e ambientali, trasporti, energia, pesca, turismo, ecc). L'autonomia finanziaria – che implica un uso discrezionale e libero delle risorse sul territorio – mette in connessione tali specificità col bilancio pubblico e richiede a livello contabile una struttura della documentazione finanziaria dei singoli enti che dia il senso di queste scelte autonome.

La domanda che bisogna porsi è se risulti coerente, nell'ottica di “dialogo” tra i sistemi contabili dei diversi enti appartenenti al perimetro delle P.A., l'adozione di griglie di classificazioni di bilancio specifiche per le aree svantaggiate.

E' importante stimolare una riflessione sull'utilità teorica di questo nuovo tipo di classificazione. Approfondire se essa può risultare coerente rispetto a un assetto fiscale che mette in connessione le risorse prelevate sul territorio e le decisioni di spesa da assumere sempre sul territorio (il che rappresenta il nucleo dell'autonomia finanziaria dei livelli decentrati di governo in un sistema federale). Una tale struttura contabile dovrebbe essere alla base del nuovo modello fiscale conseguente all'attuazione del Titolo V, anche per consentire la misurazione dell'attività della P.A. e conseguentemente l'individuazione di una responsabilità politica delle scelte adottate.

Al riguardo, non si può non registrare la inadeguatezza degli strumenti normativi finora adottati in questa direzione. Occorre riflettere anche sul fatto che ormai il bilancio delle Regioni e degli Enti locali non consente di cogliere pienamente le scelte politiche in campo economico e finanziario assunte dai livelli decentrati di governo. Si assiste in misura crescente a fenomeni di esternalizzazione dei relativi flussi finanziari, ciò anche per aggirare i vincoli del patto di stabilità interno.

In un contesto in cui: rimane ancora irrisolto il nodo dei rapporti finanziari tra livelli di governo, il Federalismo fiscale resta ancora inattuato, i trasferimenti non perequativi non sarebbero ammessi dalla nuova Costituzione (art. 119), l'attuazione del Federalismo fiscale non può essere realizzata a costo zero, è importante riflettere sull'opportunità di introdurre una struttura contabile dei livelli decentrati di Governo più coerente con il nuovo assetto istituzionale e con la realtà territoriale del Paese.

Riferimenti bibliografici

Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali, *Resoconto sommario della seduta n. 106 della Commissione Parlamentare per le Questioni Regionali*, giovedì 9 febbraio 2006.

Corte dei conti, *Audizione informale nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (Atto n. 589)*, Camera dei Deputati, Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione, mercoledì 8 febbraio 2006.

Documento di Programmazione Economico-Finanziaria relativo alla manovra di finanza pubblica per gli anni 2007-2011, presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (Prodi) e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze (Padoa Schioppa), comunicato alla Presidenza del Senato l'8 luglio 2006.

European Commission, *European Economy, Public Finances in Emu-2006*, pubblicato a cura della Direzione Generale per gli Affari Economici e Finanziari della Commissione Europea (SEC(2006)751).

Galimberti F., *Politica fiscale e struttura dei bilanci pubblici*, Padova, 1970

ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), *Rapporto ISAE, L'attuazione del Federalismo*, Introduzione e sintesi, marzo 2006.

ISTAT, *Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici*, Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Luigi Biggeri, Roma, 15 febbraio 2006, Commissione V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione).

“L’armonizzazione dei bilanci pubblici nel contesto del Titolo V della Parte II della Costituzione” di Fulvio Balsamo *

1. Dopo poco meno di sei anni dall’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato profondamente il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, ed a circa quattro anni dall’emanazione della legge 5 giugno 2003, n. 131, che avrebbe dovuto disporre per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla detta legge costituzionale ma che è rimasta in ampia parte inattuata per non aver avuto un significativo seguito le deleghe legislative in essa contenute, cominciano a delinearsi ulteriori iniziative che, avendo ad oggetto aspetti prioritari della novella costituzionale, dovrebbero dar vita ai nuovi assetti dalla medesima prefigurati. Il riferimento è al disegno di legge delega per l’adozione del Codice delle autonomie, chiamate a svolgere la maggior parte delle funzioni amministrative, da meglio definire, nell’osservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ed alla elaboranda legge per la disciplina del c.d. Federalismo fiscale.

Il primo dei menzionati testi normativi, che è già all’esame del Parlamento, dovrebbe finalmente consentire di stabilire “chi deve fare cosa”, individuando le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane nonché quelle da conferire con legge statale o regionale e disciplinandone l’esercizio, mentre il secondo dovrebbe disporre sull’autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali, Regioni comprese, e sui tributi ed entrate propri nonché sulle partecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio e sui fondi perequativi.

Si tratta certamente della condivisibile ipotesi di un avvio organico perché, se di federalismo “*in fieri*” si vuol parlare, questo va considerato nella sua interezza, essendo necessario coniugare le funzioni da esercitare in un unico o almeno contemporaneo contesto con le risorse necessarie per svolgere le funzioni stesse. Non appare infatti conforme a criteri di razionalità giuridica atomizzare quello che viene definito “Federalismo”, nella fase attuativa, in varie e diversificate forme da realizzare in momenti diversi (Federalismo amministrativo, Federalismo fiscale, ecc.).

2. Ciò premesso, va peraltro considerato che l’art. 117, terzo comma, della Costituzione novellata include, fra le “materie di legislazione concorrente” di Stato e Regioni, l’armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e che il successivo art. 119, al secondo comma, dispone che le autonomie territoriali stabiliscono ed applicano tributi ed entrate

* Presidente di Sezione della Corte dei conti.

proprie necessari per l'esercizio delle funzioni, "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario".

Pur essendo di non agevole soluzione stabilire come vada risolto il problema del "coordinamento" di cui si è testè detto attraverso l'esercizio concorrente della potestà legislativa di Stato e Regioni, è certo che i principi fondamentali in materia sono riservati, sempre per l'art. 117, terzo comma, alla legislazione dello Stato, e che detti principi debbono essere posti prima che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni stabiliscano ed applichino tributi e entrate propri, da rapportare alle funzioni da assolvere, con interventi normativi in armonia con i principi stessi.

3. Se la ricostruzione che precede è corretta, risulta consequenziale che la definizione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario andrebbe affrontata prima dell'avvio del c.d. Federalismo fiscale da definire contestualmente al quadro delle funzioni che, nella nuova realtà, le autonomie territoriali saranno chiamate a svolgere.

E' peraltro ugualmente evidente che il momento conoscitivo delle potenzialità economiche e finanziarie di cui ciascuna delle componenti della Repubblica, come individuate dall'art. 114 della Costituzione, può disporre – sulla base dei dati desumibili dai rispettivi bilanci, se veritieri, e da rapportare poi alle nuove necessità – deve precedere quello dell'effettivo coordinamento, che non può non basarsi sul dato conoscitivo stesso.

Risulterebbe così dimostrato come l'armonizzazione dei bilanci pubblici, che il ripetuto art. 117, terzo comma, antepone al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, debba anche logicamente precedere quest'ultimo ed essere quindi realizzata per prima.

4. L'importanza dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, già codificata alla stregua della legislazione ordinaria, risulta anche dal fatto che la relativa esigenza è stata ora riconosciuta a livello costituzionale.

D'altra parte è del pari evidente la difficoltà della sua attuazione, se i tentativi finora avviati hanno dato ricadute modeste e di limitata consistenza.

Trattasi indubbiamente di un'operazione molto complessa, perché se si vogliono raggiungere risultati apprezzabili è necessario che l'armonizzazione di cui si discute riguardi i bilanci di tutte le istituzioni. Partendo dall'alto, la detta armonizzazione deve riguardare i bilanci dell'Unione europea alla quale l'Italia partecipa ed a favore della quale ha in parte rinunciato alla propria sovranità in materia di finanza pubblica, dello Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane una volta costituite, delle Province, dei Comuni e degli Enti pubblici.

E qui sorgono i primi problemi.

E' noto che, nell'ambito dell'Unione europea, è prevalsa, in tema di contabilità pubblica, la filosofia dei Paesi di diritto comune, alla quale i Paesi di diritto amministrativo si sono dovuti adeguare.

Ora è noto che il sistema europeo dei conti pubblici (SEC'95) è connotato in amplissima parte da una contabilità di tipo economico, mentre in Italia lo Stato, le Regioni, gli Enti locali ed anche buona parte degli Enti pubblici seguono un siste-

ma di contabilità di tipo finanziario, caratterizzato dalla competenza giuridica, per giunta differenziato per le varie componenti della Repubblica.

Il tentativo di introdurre, a fianco del conto del bilancio, un conto economico per gli Enti locali, da evidenziare nei suoi risultati finali attraverso un prospetto di conciliazione, previsto dall'art. 71 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, poi trasfuso nel Testo unico 18 agosto 2000, n. 267, non ha dato, finora, mediamente, significativi risultati, così come modeste sono state le ricadute della contabilità economica fondata su rilevazioni analitiche per centri di costo, e quindi limitata alla spesa, introdotta per il bilancio dello Stato con la legge 3 aprile 1997, n. 94 ed il decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

La legge 25 giugno 1999, n. 208, successivamente emanata, ha disposto l'adeguamento del sistema di contabilità e dei relativi bilanci degli enti e degli organismi pubblici di cui all'art. 1, c. 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (ora decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), con esclusione degli Enti locali, a quello dello Stato, secondo i principi ed i criteri di cui alla legge 3 aprile 1997, n. 94; ciò attraverso la delega conferita al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per le Regioni e l'introduzione di modifiche al regolamento di amministrazione e contabilità approvato con D.P.R. 18 dicembre 1979, n. 696 e successive modificazioni, per gli enti pubblici disciplinati dalla legge 20 marzo 1975, n. 70.

Anche la pertinente disciplina normativa, applicata alle Regioni con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 ed agli Enti pubblici con D.P.R. 27 febbraio 2003, n. 97, non ha dato miglior esito.

In disparte la considerazione che, per gli Enti locali, ha continuato ad operare la previgente e diversificata normativa, poi recepita – come si è detto – nel T.U. n. 267/2000 il cui art. 232, in tema di contabilità economica, stabilisce che gli enti stessi, ai fini della predisposizione del rendiconto della gestione, adottano il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze, è stato un malinteso senso di autonomia finanziaria e contabile a far sì che, in sede di applicazione del richiamato decreto legislativo n. 76/2000, le Regioni si siano determinate ad adottare sistemi di contabilità e quindi di bilancio diversi fra loro. Ed invero il concetto di autonomia riferito agli enti pubblici e precipuamente alle Regioni va inteso come facoltà di operare delle scelte, nei limiti consentiti, nella gestione delle risorse finanziarie intestate e non come possibilità di esporre le previsioni e le risultanze dei bilanci secondo metodologie liberamente scelte, perché ciò non può non risolversi, oltre che nella difficile leggibilità dei bilanci stessi, nell'impossibilità di realizzare il coordinamento della finanza pubblica, presupposto dalla normativa comunitaria e voluto dalla Costituzione.

Per vero, un ulteriore tentativo di armonizzazione dei bilanci pubblici di Regioni ed Enti locali è stato fatto con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170, emanato in attuazione della delega conferita al Governo con l'art. 1, c. 4, della legge n. 131/2003. Tale delega stabiliva peraltro che l'emanando decreto legislativo dovesse avere carattere meramente ricognitivo di principi fondamentali derivanti dalle leggi vigenti ed efficacia limitata nel tempo e cioè fino all'adozione, da parte del Parlamento, di nuove leggi in materia di principi fondamentali di armonizzazione dei bilanci, in attuazione del disposto del c. 3 dell'art. 117 e del c. 2 dell'art. 119 della Costituzione novellata.

E' evidente quindi che il richiamato decreto legislativo, non potendo innovare rispetto al passato, non è stato neppure in grado di affrontare in modo decisivo il problema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che è rimasto nella sostanza irrisolto.

5. Ora se risulta difficile armonizzare – come pur si è tentato di fare – i bilanci di tipo giuridico delle componenti della Repubblica, tali difficoltà aumentano quando si è in presenza della necessità di trasformare le risultanze dei bilanci redatti in termini di contabilità finanziaria in dati di bilancio ispirati alla contabilità economica o – il che è poco diverso – alla contabilità nazionale.

A questo punto è necessario operare delle scelte, se si vogliono porre le premesse per realizzare il coordinamento della finanza pubblica e quel che segue.

Il sistema costituzionale italiano, per la propria conformazione, si presta a recepire entrambe le forme di contabilità di cui si è sopra detto.

Se l'art. 81 sembra orientato verso una contabilità giuridica o finanziaria di tipo autorizzatorio, l'art. 100, secondo comma, che riguarda il controllo della Corte dei conti, indirizza tale controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e lo qualifica come successivo, quindi come volto a verificare i risultati della gestione stessa, con caratteri non dissimili dal controllo partecipativo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Non diversamente l'ordinamento dell'Unione europea costruisce il proprio sistema contabile, che è di tipo economico, incentrandolo sulla gestione, di cui fissa gli obiettivi e verifica i risultati.

Ciò significa, che, ove fatto salvo un momento autorizzatorio che è imminente anche ad altre legislazioni di Paesi con contabilità economica, nulla esclude la possibilità per l'Italia di adottare tale tipo di contabilità.

Se però si vogliono armonizzare i bilanci pubblici è necessario che il tipo di contabilità prescelta, quale che sia, risulti univocamente applicato o almeno reso compatibile per tutti.

Le opinioni degli studiosi della materia sono diversamente orientate sul da farsi. Vi è chi propende per l'introduzione in Italia di una contabilità di tipo economico e chi per il mantenimento della contabilità di tipo finanziario. Fra i sostenitori di quest'ultima soluzione vi è poi chi ritiene che alla contabilità finanziaria vada affiancata una contabilità economica, che agevolerebbe il controllo sulla gestione e consentirebbe di corrispondere alle esigenze dell'Unione europea e chi opina che la contabilità debba essere solo quella finanziaria, secondo la consolidata tradizione italiana, i cui dati andrebbero peraltro trasfusi ed espressi, attraverso criteri certi da definire, in contabilità economica, come richiesto dall'Unione europea.

Ognuno dei detti sistemi presenta pregi e difetti.

La contabilità economica consentirebbe nella sostanza di allineare l'Italia al sistema seguito dagli altri Paesi dell'Unione europea senza ricorrere alle complesse elaborazioni che oggi vengono curate dall'ISTAT in collegamento con l'EUROSTAT, ma presupporrebbe tempi lunghi ed adeguamenti tecnici di non sempre agevole soluzione.

Il sistema della doppia contabilità fornirebbe il massimo di garanzie e di risultati, ma nel contempo renderebbe la gestione più complessa e macchinosa e potrebbe implicare sovrapposizioni e scarsa linearità.

Il metodo della trasformazione delle risultanze della contabilità finanziaria in dati di contabilità economica, che è in massima parte quello ora seguito, almeno in prima approssimazione, se alleggerisce il procedimento, fornisce risultati che presentano margini di approssimazione e comporta talora necessità di correzioni.

L'orientamento che sembra prevalere sul piano normativo è quello dell'introduzione di una contabilità economica. In attesa di una sua organica realizzazione che, per andare a regime, postulerà tempi non brevi, è necessario però procedere all'omogeneizzazione dei sistemi di contabilità finanziaria di tutti i livelli di governo, attraverso una metodologia basata sulla codificazione uniforme delle più importanti voci di entrata e di spesa dei livelli stessi, espresse in forma aggregata e vincolante, già in ampia parte attuata per le contabilità di cassa attraverso il sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

“Programmazione e controllo nel processo di armonizzazione dei bilanci pubblici: spunti di riflessione”

di Carlo Chiappinelli*

1. L'evoluzione istituzionale

Nell'attuale fase istituzionale è sempre più necessario “conoscere” gli andamenti finanziari e gestionali. A tali fini è essenziale una rilettura/riscrittura delle norme contabili, sia in relazione alla disciplina attuativa dell'art. 119 della Costituzione, che al più generale processo di armonizzazione dei bilanci e dei conti pubblici, in linea con le esigenze dell'ordinamento interno e sovranazionale. Tale obiettivo – da realizzare, naturalmente, nel rispetto delle diverse autonomie riconosciute dall'ordinamento – rappresenta una necessità sempre più avvertita, per due ragioni che si intersecano: da un lato infatti i vincoli europei richiedono sempre più una considerazione unitaria della realtà finanziaria, dall'altro una siffatta esigenza viene anche dall'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento. L'armonizzazione dei bilanci pubblici è infatti funzionale sia per il consolidamento dei conti a livello UE ed internazionale, anche ai fini del coinvolgimento degli enti territoriali nella realizzazione del “Patto di stabilità e crescita”, che per consentire, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, una rilevazione omogenea delle situazioni economiche e finanziarie ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma della Costituzione. Le contabilità – *armonizzate* nel rispetto pieno delle diverse autonomie, ed a maggior ragione di quelle territoriali, che oggi godono di una ben diversa considerazione – dovrebbero costituire la base sulla quale costruire un efficace interscambio informativo e consentire appieno quella finalità conoscitiva, che è alla base dei sistemi di bilancio.

In questa logica propositiva, una angolazione da esplorare con particolare attenzione ci sembra debba riguardare non solo la armonizzazione delle *appostazioni* contabili, ma anche il più complesso raccordo tra i diversi *processi di programmazione* ed i correlati *strumenti di controllo*.

L'armonizzazione dei bilanci pubblici è infatti un essenziale presupposto anche per il più compiuto svolgimento delle funzioni di controllo, in particolare rispetto a quanto dispone l'art. 7 della legge n. 131/2003, che affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'UE. L'espresso richiamo al Patto di stabilità nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione è di peculiare rilievo, proprio per le sempre più strette interazioni

* Consigliere della Corte dei conti.

tra finanza comunitaria e finanza nazionale, che richiede il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di Governo.

Le linee dell'evoluzione autonomistica e di quella sovranazionale¹ si incrociano dunque fortemente, come si riscontra proprio nei vincoli finanziari imposti anche per rispettare gli obblighi comunitari, così come sulle loro modalità di controllo, che costituiscono un profilo caratterizzante della recente evoluzione normativa e della stessa elaborazione della giurisprudenza della Corte Costituzionale, sollecitata a pronunciarsi sulle numerose misure di contenimento adottate negli ultimi anni. Il filo conduttore di tali pronunce si scorge nel bilanciamento tra autonomia degli enti e vincoli finanziari, da rispettare anche in relazione agli obblighi comunitari².

I percorsi di ridefinizione degli ordinamenti contabili devono necessariamente partire dai processi di riforma avviati negli anni novanta del secolo scorso; si tratta infatti di ricollegare i nuovi intenti riformatori alle diverse esigenze poste dal quadro istituzionale: ricordiamo che, anche nel 1997, il disegno riformatore del bilancio dello Stato era esplicitamente inteso in coerenza con il più generale quadro di riassetto complessivo della Pubblica amministrazione, delle sue strutture e procedure, delle modalità di controllo, fondandosi sulla valorizzazione dei momenti programmatici, nell'ottica di una maggiore trasparenza e leggibilità, oltre che di responsabilizzazione della dirigenza e della distinzione delle responsabilità politiche e gestionali. Val la pena di ricordare che, tra i criteri della delega indicati dall'art. 5, comma primo, della legge 3 aprile 97, n. 94, si rinvengono insieme a principi specificamente riferiti al bilancio dello Stato, elementi di innovazione e di armonizzazione dei flussi di bilancio, oggi sempre più richiesti dal processo evolu-

¹ Va considerato che, in base all'art. 117, primo comma, Cost., la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni va esercitata nel rispetto anche dei vincoli comunitari ed internazionali; questi assumono sempre maggiore rilievo: con l'introduzione nel Trattato CE, nel 1992, dei "criteri di convergenza" sono stati regolati il controllo del disavanzo e del debito pubblico, cui è seguita la più stringente disciplina relativa al "Patto di stabilità e di crescita". Sono state rappresentate anche le angolazioni relative alla limitazione di sovranità derivanti dalla unione economica e monetaria, dalla disciplina del patto e dai vincoli costituzionali in materia di bilancio. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, 2005; G. Della Cananea, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, 2001, I, 559 ss. R. Perez., *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo* (a cura di S. Cassese), vol. I, 595 ss., Milano, 2003.

² Nella sentenza n. 417 del 2005 rilevano le considerazioni relative all'autonomia degli enti a fronte degli interventi statali di contenimento della spesa. Per la Consulta, infatti, se non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, va peraltro ribadito il principio per cui le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (v. anche sent. n. 36 e n. 390, entrambe del 2004).

tivo dell'ordinamento, alla luce dalle nuove disposizioni del Titolo V della Costituzione e dalle ulteriori tendenze innovative e di integrazione sovranazionale³.

In particolare la legge 25 giugno 1999, n. 208 aveva previsto che il sistema di contabilità ed i bilanci delle Regioni e degli altri enti ed organismi pubblici, di cui all'art. 1 c. 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (con esclusione degli Enti locali⁴) si adeguassero ai principi contenuti nella legge n. 94/1997⁵. Tale "uniformazione" dei bilanci pubblici ai principi del bilancio dello Stato ha registrato tappe significative, per le Regioni con il decreto legislativo n. 76/2000 recante "*Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità delle Regioni*"⁶ e, per gli altri enti pubblici, con il D.P.R. n. 97/2003. È importante, ai fini che qui interessano, osservare che il c. 2 dell'art. 2 del decreto legislativo n. 76/2000 prevede che le impostazioni delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio della Regione si ispirano al metodo della programmazione finanziaria.

³ In particolare vanno ricordati i criteri della delega che prendevano in esame il raccordo tra il conto di cassa del settore statale e l'indebitamento netto della Pubblica amministrazione, la ridefinizione del sistema di tesoreria unica con il suo graduale superamento per Regioni ed Enti locali, in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie.

⁴ L'ordinamento contabile degli Enti locali introdotto dal decreto legislativo n. 77/1995, successivamente ricompreso nel T.U. n. 267/2000, è ispirato anch'esso alla logica della programmazione di bilancio, con schemi comuni di modelli di bilancio e di rendiconto accompagnati da una contabilità integrata economico finanziaria e patrimoniale.

⁵ Come è noto la disciplina del bilancio configurata dalla legge n. 94/1997 è ispirata ad una impostazione programmatica: essa identifica i "centri di responsabilità" della gestione amministrativa, deputati all'attuazione delle "funzioni-obiettivo" che si correlano alle "politiche pubbliche" coinvolgenti le diverse amministrazioni; l'art. 13 del decreto legislativo n. 279/1997, di attuazione della delega contenuta nella legge 94 prevede espressamente che "il Rendiconto generale dello Stato ... è costruito, ai fini delle valutazioni delle politiche pubbliche di settore, sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base, suddivise in capitoli, in modo da stabilire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia ed efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa". Va ricordato che l'art. 6 della legge 94/97 prevedeva che fossero emanate norme regolamentari per il finanziamento e la gestione di programmi comuni a più amministrazioni, anche attraverso la confluenza, in un unico fondo, degli stanziamenti autorizzati nello stato di previsione dalle singole amministrazioni, la semplificazione e l'accelerazione delle procedure contabili.

⁶ Il provvedimento, innovando la disciplina della legge n. 335/76, ha introdotto una nuova classificazione delle entrate e delle spese in unità previsionali di base e funzioni obiettivo, in linea con l'impostazione del bilancio statale. In relazione ai più stringenti vincoli comunitari va letto il concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi di convergenza e stabilità derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE (art. 1 del decreto legislativo n. 76/2000), nella cui ottica si confermano ed acquistano ulteriore valenza alcuni principi già contenuti nella precedente legge n. 335/1976, in tema di copertura delle leggi di spesa, di equilibri del bilancio e di limiti quantitativi e qualitativi all'indebitamento.

2. I nuovi principi costituzionali

Le fonti normative della materia si arricchiscono naturalmente di nuovi valori nel nuovo scenario posto dal riformato Titolo V, che rafforzano le esigenze di armonizzazione contabile⁷. Nella Costituzione si rinvengono i principi volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica (artt. 117 e 119 della Costituzione), in linea con gli obiettivi di stabilizzazione fissati dall'Unione europea. Ci sembra intanto utile differenziare – in linea con la stessa scansione della formulazione costituzionale – il processo di armonizzazione dei bilanci dalla più ampia materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui l'armonizzazione è essenziale presupposto⁸. Ricordiamo che l'intera materia, unitariamente considerata è attribuita alla potestà concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma). Nella complessiva lettura e formulazione del testo costituzionale si deve tener conto non solo del raccordo dell'armonizzazione dei bilanci al coordinamento della finanza pubblica, ma anche della individuazione delle funzioni fondamentali degli Enti locali (come competenza statale) e del diretto riconoscimento in Costituzione della loro autonomia regolamentare⁹. Alla legislazione esclusiva dello Stato attiene poi la materia del coordinamento informativo, e statistico (art. 117, secondo comma, lett. *r*) – di particolare rilievo strategico nell'evoluzione dell'ordinamento – e della perequazione (art. 117, secondo comma, lett. *e*), strettamente correlata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lett. *m*). La loro effettività si accompagna ad una maggiore responsabilizzazione gestionale, che, nel valorizzare i profili di autonomia normativa ed organizzativa si misura con il rispetto delle compatibilità finanziarie, a garanzia che il sistema abbia una sua coesione ed una sua unitarietà.

Il tema è dunque di rilevanza strategica. Limitandosi in questa sede alla armonizzazione dei bilanci – che non può non coinvolgere l'armonizzazione dei

⁷ P. De Ioanna, *L'autonomia finanziaria, ne Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* (a cura di G. Corso, V. Lopilato), Giuffrè, Milano, 2006, 352 ss.

⁸ La disciplina coerente ai nuovi principi fissati dall'art. 119 della Costituzione non è ancora stata definita. L'Alta Commissione, incaricata di indicare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario – sulla base dei meccanismi strutturali del Federalismo fiscale, individuati in un accordo in sede di Conferenza unificata – ai sensi degli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, ha rassegnato una relazione al Governo in data 29 settembre 2005.

⁹ In base all'art. 4 della legge 131/2003, disciplinante la potestà normativa degli Enti locali, si prevede che lo statuto stabilisca i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), della Costituzione. la norma precisa anche che la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei comuni, delle province e delle città metropolitane, riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, sia svolta nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i "requisiti minimi di uniformità".

conti pubblici – si ricorda che, in attuazione della delega di cui all'art. 1, c. 4 della legge n. 131/2003¹⁰ (disposizioni di adeguamento ai nuovi principi costituzionali) è stato approvato il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170 concernente, appunto, i principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici. Sullo schema si sono pronunciate le SS.RR. della Corte dei conti con parere n. 2 del 5 luglio 2004, osservando che il processo di armonizzazione presuppone l'adozione di criteri contabili che consentano metodi di riclassificazione in linea con il sistema di contabilità economica nazionale, di rilievo in sede comunitaria. Si è rilevato che, anche in considerazione delle peculiarità dei bilanci degli Enti locali, rimane ancora irrisolto il problema di una definizione di sistemi omogenei di rappresentazione dei dati di bilancio degli enti territoriali, indispensabile anche in sede europea e internazionale per la verifica della coerente adesione agli obiettivi riflessi nei trattati e nei documenti di stabilità e crescita. Il processo di normalizzazione dei conti di tutte le Amministrazioni Pubbliche e il loro adeguamento agli schemi di contabilità nazionale non si presenta dunque di facile attuazione, attesa anche l'autonomia riconosciuta ai differenti ordinamenti, che si traduce in divergenze non solo tra comparti differenti, ma anche all'interno dello stesso comparto. In tal senso, per la Corte dei conti, la proposta di ricognizione operata dal Governo consentirebbe un primo avvio del nuovo ordinamento, in attesa di una riforma organica della attuale disciplina, che potrebbe attuarsi attraverso la modifica dei Titoli IV e V della legge n. 468/1978, da adattare al nuovo ordinamento federale. Al parere è seguita un'audizione, informale, nella scorsa legislatura¹¹, della stessa Corte dei conti: al di là degli ambiti limitati della delega allora in discussione, ribaditi dalla Consulta¹², resta valida ed attuale l'esigenza di determinare i principi fondamentali, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, della Costituzione, in coerenza con le esigenze derivanti dall'ordinamento comunitario e tenendo conto delle connessioni che necessariamente legano l'armonizzazione dei bilanci al coordinamento della finanza pubblica, nonché al coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati delle Amministrazioni Pubbliche.

¹⁰ La norma prevede che, in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento introdotto dalla riforma della parte II del Titolo V della Costituzione, per 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, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità.

¹¹ Camera dei Deputati, Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione, 8 febbraio 2006.

¹² Per la Corte Costituzionale (sentenza n. 280/2004), l'attività ricognitiva in questione va limitata alla individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme di principio chiare ed omogenee, senza ammettere disposizioni innovative o, che pur essendo già vigenti, non abbiano natura di principio fondamentale.

3. *Qualche riflessione metodologica ed operativa*

Si tratta, dunque, – a fronte delle sensibili divergenze riscontrabili tra i criteri di impostazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali – di consentire una raffrontabilità dei dati contabili e di completezza delle inerenti rappresentazioni, nel rispetto naturalmente delle autonome sfere di competenza normativa.

Anche alla luce di tali sintetiche riflessioni sulla recente evoluzione del quadro istituzionale, occorre partire necessariamente dalle sensibili innovazioni avviate negli anni novanta del secolo scorso. L'impostazione programmatica accolta nel disegno sotteso alla riforma del bilancio dello Stato, di quello delle Regioni e degli Enti locali¹³, ed ancora più fortemente presente in recenti esperienze straniere (v. la *loi de finance* del 2001 in Francia) tende dunque ad enucleare le "missioni" assegnate alle Pubbliche amministrazioni, ad individuare i loro responsabili, a consentire la misurazione del prodotto delle attività amministrative. Ne discende la necessità di una riaggregazione – non sempre agevole, tanto più in sede previsionale – tra poste contabili, obiettivi perseguiti, finalità delle leggi di spesa. L'intento volto a collegare la articolazione dei bilanci e dei rendiconti – nella impostazione funzionale – anche alle politiche pubbliche privilegiate nel DPEF e negli altri documenti programmatici dovrebbe dunque essere capace di colmare una discrasia tra programmazione generale di bilancio, programmazione delle singole amministrazioni e articolazione delle voci contabili. Si dovrebbe così consentire una analisi anche in termini finanziari delle politiche pubbliche e, in definitiva, una misurazione del loro grado di attuazione, sulla base di una adeguata rappresentazione dei programmi e delle funzioni, anche se "trasversali" rispetto alle articolazioni delle singole amministrazioni, ed anche se appartenenti a diversi livelli di Governo (questi ultimi sono, naturalmente, gli aspetti più complessi). Tale impostazione programmatica rappresenta il presupposto per una più chiara "lettura" delle politiche pubbliche che si riflettono nei bilanci e per una più consapevole decisione e ripartizione delle risorse, a conferma del ruolo strategico della decisione di bilancio, intesa come redistribuzione operata anche sulla base delle comparazioni e delle priorità delle scelte pubbliche (con l'ausilio di un corredo informativo sugli andamenti negli esercizi precedenti, in termini finanziari e di risultato). Tali profili, di essenziale valenza nell'intero sistema, assumono ulteriore pregnanza con riguardo alle aree meno sviluppate del Paese, ove più evidente è la "combinazione" di risorse provenienti da differenti centri decisionali (anche dalla U.E.), con non indifferenti problemi di leggibilità e verifica unitaria. Anche per tale complessità di raccordo programmatico e contabile, appare dunque auspicabile un maggiore coinvolgimento degli enti territoriali anche nelle costruzioni programmatiche generali, rendendo più efficaci e coerenti i raccordi tra programmazione e controllo nelle diverse procedure di bilancio.

Per rendere concretamente operante il disegno è, dunque, necessario sviluppare il processo di pianificazione e controllo anche all'interno delle Ammi-

¹³ C. Chiappinelli, L. Condemi, *Programmazione e controlli nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 2004, Parte prima.

nistrazioni, le cui scansioni sono di peculiare rilievo, consentendone, anche con l'ausilio neutrale della Corte dei conti, migliori valutazioni e misurazioni di risultato. Ne consegue la necessità di rapportare i percorsi di armonizzazione dei bilanci anche all'articolazione dei controlli, interni ed esterni, che si confrontano con le esigenze poste dal nuovo contesto istituzionale e, sempre più, si ispirano a logiche di verifica finanziaria per garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e i vincoli comunitari¹⁴. I controlli interni contabili e di revisione (sono coinvolti dalle recenti normative di settore o dalle ricorrenti disposizioni delle leggi finanziarie) a svolgere un ruolo più incisivo, volto ad assicurare, insieme alla tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti, un canale informativo e di raccordo nei confronti del Governo (Presidenza del Consiglio, Ministero dell'Economia) ed anche verso la Corte dei conti. L'evoluzione del sistema ha portato la stessa Corte dei conti a privilegiare, in coerenza con il suo naturale "DNA", rispetto ai controlli di stretta legittimità, i moduli del controllo finanziario, anche in relazione alle esigenze poste dall'U.E.

Per lo Stato, la verifica dei risultati e la riprogrammazione delle risorse, si impernia sulla rendicontazione generale del bilancio, che risponde non solo alla funzione di verifica giuridica e contabile, ma anche di necessaria base per la valutazione della conformità dell'azione amministrativa alle leggi e alla decisione del bilancio¹⁵. In tal senso, rilevano le recenti disposizioni (art. 1, c. 171 della legge n. 266/2005, legge finanziaria 2006), che confermano lo stretto rapporto tra controllo sulla gestione e programmazione di bilancio, prevedendo espressamente (con una modifica all'art. 2 della legge n. 468/1978, cui viene aggiunto il c. 3-bis) che degli esiti del controllo svolto vada tenuto conto sia nella formulazione delle previsioni di spesa, che nella predisposizione delle note preliminari (nelle quali vanno indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte). La formulazione della norma appare specificamente riferita alle modalità di costruzione del bilancio dello Stato, ma essa riveste, a nostro avviso, valenza più ampia di principio, esplicitando un effetto "fisiologico", del controllo esterno di natura finanziario-gestionale, che

¹⁴ F. Balsamo, *L'assetto dei controlli dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *"Amm. it."*, 2002, 689 ss.; C. Chiappinelli, *I controlli*, ne *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, (a cura di G. Corso, V. Lopilato), Giuffrè, Milano, 2006, pp. 468, ss..

¹⁵ Artt. 39-41 T.U. n. 1214/1934. Per consentire tale esame l'art. 22 della legge n. 468/1978 prevede che al rendiconto sia allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate, ponendo in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto, in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.. In tale ottica assume un particolare rilievo la relazione della Corte di conti. che lo accompagna, intesa quale momento di "chiusura" del sistema dei controlli, ove si affrontano tematiche amministrative, finanziarie e contabili, ma anche istituzionali, derivanti dall'analisi dei dati a consuntivo per la valutazione degli andamenti registrati, nella realizzazione degli indirizzi espressi da Governo e Parlamento, funzionale all'adozione di misure correttive e riallocative delle risorse.; M. Carabba, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *"Riv. Trim. dir. Pubbl."*, 1994, n. 4, 955 ss.; C. Chiappinelli, *La relazione sul rendiconto generale dello Stato e le riforme amministrative*, ne *"Il giornale di diritto amministrativo"*, 2001, n. 9, pp. 961 ss..

partendo appunto dalle linee programmatiche, non può non refluire sulle nuove impostazioni contabili, che vengono a giovare anche delle sue neutrali valutazioni¹⁶.

Nella attuale fase di evoluzione istituzionale occorre dunque ritrovare una rapida ed adeguata soluzione al tema della armonizzazione dei bilanci, non limitandosi alla sola armonizzazione delle *poste* contabili, ma operando anche in una prospettiva di raccordo tra i diversi processi di programmazione e di controllo.

Per raggiungere tali risultati occorrerà accompagnare il percorso avviato con il potenziamento di una qualificata e specifica formazione e con la promozione di strumenti operativi atti ad assicurare coerenza metodologica della strumentazione adottata ed efficace “dialogo” nei diversi livelli di Governo. In tal senso, di rilievo strategico è il potenziamento dei sistemi informativi a fini di conoscenza dei flussi finanziari e dei complessivi andamenti gestionali. Basti pensare alla trasmissione in via telematica dei documenti di bilancio degli Enti locali alla Corte dei conti, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, anche in relazione alle esigenze di rispetto dei criteri indicati dalla UE (art. 227 del Tuel, ripreso dell’art. 28 della legge n. 289/2002).

In queste logiche si inquadra anche il SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), per la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri (o cassieri) di tutte le Amministrazioni Pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Università, ASL e altri enti pubblici).

Una ultima notazione: nella Intesa sancita tra Governo e Regioni in data 23 marzo 2005, ai sensi dell’art. 8, c. 6, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, in materia sanitaria, insieme alla attenzione dedicata, ai flussi informativi del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) – sia sotto il profilo della obbligatorietà degli adempimenti, che a fini di verifica degli andamenti gestionali e finanziari – si prevede che le Regioni si impegnino alla adozione di modelli di contabilità analitica per centri di costo in grado di consentire analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle diverse strutture sanitarie. Emerge dunque, una esigenza “condivisa” di raccordo e confrontabilità contabile, nella specie riferita alla adozione di modelli di contabilità analitica, in un settore strategico, quale quello delle realtà sanitarie: ci sembra, questo, un primo, ma non secondario, tassello nel complesso, ma urgente, percorso di armonizzazione dei bilanci e delle contabilità pubbliche, da condurre, come si è detto, negli interagenti “binari” di rispetto delle esigenze sopranazionali ed, insieme, di quelle poste dall’evoluzione in senso autonomistico dell’ordinamento.

¹⁶ Sempre con riferimento alla legge n. 20/1994 si prevede che sia dato riscontro, entro sei mesi dalla data di ricevimento, alle Relazioni della Corte, ai sensi del c. 6 dell’art. 3, assicurando così, con una chiara previsione temporale, il necessario completarsi del circuito tra Organo di controllo esterno e Assemblee elettive, che caratterizza l’essenza stessa della funzione di controllo con esito di referto.

**“Government Finance Statistics 2001 ed ESA 95:
due sistemi di contabilità a confronto”
di Paola De Rita***

Introduzione

La finalità che ci si propone con questa nota è quella di evidenziare le potenzialità per l'analisi fiscale, illustrandone le caratteristiche, di un sistema integrato di rendicontazione per le statistiche di finanza pubblica, così come formulato e consigliato dal Fondo Monetario Internazionale nel manuale GFS 2001, anche in relazione alle riforme introdotte in tema di finanza pubblica dalla normativa italiana negli ultimi anni ed all'enfasi che ne è derivata per un sistema di contabilità economica applicato al settore pubblico.

È in corso un grande processo di trasformazione e modernizzazione della Pubblica Amministrazione avviato con la legge delega n. 421/1992 e sviluppatosi con successivi provvedimenti normativi lungo tre filoni conduttori: la riforma della struttura dell'amministrazione e del ruolo della dirigenza; la riforma del bilancio; la riforma dei controlli sugli atti e sulla gestione. Nell'ambito di questo processo i dirigenti diventano gestori di risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate per il raggiungimento di obiettivi preventivamente definiti; i provvedimenti di riforma del bilancio (tra cui la legge 3 aprile 1997, n. 59 ed il decreto legislativo n. 279 del 7 agosto 1997) sottendono una concezione di contabilizzazione delle risorse in senso economico ed a consuntivo, affiancando il binomio finanziario-autorizzatorio caratterizzante tuttora il bilancio dello Stato; la nuova disciplina del controllo della Corte dei conti sulle Amministrazioni dello Stato (leggi n. 19 e 20 del 1994) indirizza l'attività dei magistrati contabili su binari diversi da quello storicamente imperante di controllo preventivo di legittimità sugli atti ed imposizione delle sanzioni per gli organi che non li adottano.

L'effetto complessivo è l'introduzione di una concezione aziendalistica dell'Amministrazione Pubblica che concepisce gli enti che vi appartengono come strutture in grado di produrre servizi secondo logiche di programmazione e adottando principi di efficienza, efficacia ed economicità che sono propri dell'impresa.

Ed è dunque alla contabilità aziendale che tale processo innovativo di riforme deve far riferimento. Già dal 2001 il Fondo Monetario Internazionale ha proposto uno schema contabile di riferimento strutturato quale sequenza integrata di registrazioni, sia in relazione ai flussi periodali che alla relativa variazione degli *stock*, esaustiva rispetto ad ogni fatto di gestione della cosa pubblica. Si procede ad illustrarne le caratteristiche ed a metterlo in correlazione al Sistema Europeo dei

* Dirigente del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Conti Nazionali ESA95 identificato, in ambito europeo, come il compendio di riferimento in materia di contabilità economica.

Descrizione e confronto degli schemi concettuali di riferimento

Il manuale GFS 2001 predisposto dal Fondo Monetario Internazionale contiene il supporto concettuale cui ci si riferisce. È uno schema di rendicontazione statistica internazionalmente riconosciuto che fornisce una base coerente per l'analisi fiscale e può avere un ruolo fondamentale nel rafforzare la sorveglianza ed il monitoraggio delle politiche fiscali. La nuova versione del manuale si differenzia da quella precedentemente in vigore (GFS Manual 1986) per aver adottato la competenza quale criterio di registrazione temporale delle transazioni economiche. Il sistema precedente, registrando le transazioni solo nel momento in cui avveniva per loro la manifestazione di cassa, non riusciva a catturare importanti operazioni che influenzano la politica fiscale né poteva valutarne l'effetto sulla domanda aggregata.

GFS 2001 costituisce una base armonizzata e sistemica per la rendicontazione e l'analisi della finanza pubblica. Rappresentando un'enorme innovazione in termini concettuali integra dati di flusso con quelli di *stock* attraverso la predisposizione di stati patrimoniali successivi; sposta l'enfasi sulla registrazione per competenza, pur mantenendo, come matrice del sistema, un set di informazioni per cassa; pone in rilievo alcuni indicatori fiscali economicamente rilevanti. L'adozione della competenza economica permette di rintracciare le incongruenze contabili e, pertanto, di rafforzare la trasparenza nel sistema di rendicontazione fiscale e favorirne l'analisi.

Una distinzione fondamentale nell'ambito GFS 2001 è quella tra transazioni ed altri flussi economici.

Le transazioni sono rappresentate da tutti quegli scambi e trasferimenti che avvengono per mutuo accordo, includendo il consumo di capitale fisso (ammortamenti). Mutuo accordo non coincide con la volontarietà: le imposte, tipica transazione distributiva, si pagano obbligatoriamente. Inoltre, le transazioni comprendono gli scambi monetari e le attività in natura.

Gli altri flussi economici che si distinguono dalle transazioni sono il risultato di eventi che modificano le attività (non finanziarie e finanziarie) e le passività e che non sono scambi o trasferimenti. I flussi in questione possono riverberarsi o come variazioni di prezzo o come variazioni di volume causate da eventi straordinari una tantum (scoperta di giacimenti, disastri naturali, ect).

Lo schema concettuale di riferimento può essere sintetizzato nella descrizione dei tre prospetti principali.

Il primo, *Statement of Government Operations*, distingue le transazioni operative in proventi e costi da quelle aventi ad oggetto attività finanziarie, non finanziarie e passività.

I proventi comprendono tutte le transazioni che incrementano il patrimonio netto e i costi quelle che lo diminuiscono (compresi gli ammortamenti). Nella sostanza, questo primo prospetto replica il conto profitti e perdite di un comune

bilancio civilistico. Le operazioni sulle attività e sulle passività di stato patrimoniale sono escluse dai costi e dai proventi. Secondo il vecchio schema del manuale (1986) le transazioni sugli *assets* non finanziari erano classificate come costi. Per il principio del manuale 2001 queste transazioni non possono essere classificate come costi perché sono scambi che non modificano il patrimonio netto. In sostanza, poiché il manuale 2001 evidenzia più saldi successivi sistematicamente collegati non è più necessario fare riferimento all'ambiguo concetto di "sotto o sopra la linea" in riferimento alla classificazione delle transazioni.

La differenza tra i proventi ed i costi dà luogo al saldo *net operating balance*, dal quale, sottraendo l'acquisizione netta di attività non finanziarie, si ottiene il *net lending/borrowing*, il quale, a sua volta, coincide con la differenza tra l'acquisizione netta di attività finanziarie e l'accensione netta di passività, vale a dire la fonte di finanziamento per lo Stato.

Lo *Stato patrimoniale* indica il *patrimonio netto* dello stato alla fine dell'anno di riferimento, vale a dire, la somma tra lo *stock* di attività non finanziarie ed il patrimonio finanziario netto (che è, a sua volta, uguale alla differenza tra attività e passività finanziarie). La modifica al patrimonio netto durante un determinato esercizio finanziario è la risultante delle variazioni causate dai costi, dai proventi e dagli altri flussi economici. Un sistema integrato patrimoniale mostra lo stato in essere delle attività e delle passività ad inizio esercizio, le transazioni e gli altri flussi economici che ne spiegano le variazioni e le attività e le passività da riportare a fine periodo (stato patrimoniale di chiusura).

Infine, il prospetto chiamato *Statement of Sources and Uses of Cash* riporta semplicemente la manifestazione di cassa associata a transazioni in attività non finanziarie ed a proventi e costi, ricavando il *surplus/deficit di cassa*. Aggiungendo al deficit i *cash flow* relativi alle transazioni in attività finanziarie (oltre la cassa stessa) ed in passività si ottiene la modifica netta del valore della cassa, *net change in the stock of cash*. Questo prospetto aiuta a collegare l'impatto della politica fiscale con le variabili monetarie.

Il principio generale di valutazione è quello di valorizzare flussi e *stock* ai prezzi di mercato. GFS 2001 prevede, peraltro, come memorandum, la registrazione del debito al valore nominale. La sostenibilità del debito, vale a dire i rischi legati alla solvibilità dello stato debitore, può essere analizzata, in ambito GFS 2001, in termini di confronto tra lo *stock* del debito e quello degli *asset* sommato al valore attuale netto degli avanzi primari previsti.

La valutazione delle attività non finanziarie può presentare, tuttavia, un problema pratico non irrilevante. L'Italia ha prodotto, grazie ad uno studio della "*Patrimonio dello Stato*" S.p.a., una stima dei beni patrimoniali dello Stato a valori correnti aggiornata a fine 2005 che potrebbe essere proficuamente utilizzata per la predisposizione del *set* integrato di statistiche.

È pur vero che con riferimento ad alcuni *asset* non finanziari, come monumenti o siti storici, lo *stock* sarebbe assai meno importante ai fini dell'analisi fiscale che non la registrazione dei flussi ad essi associati. La maggior parte di queste attività, infatti, è difficilmente compravenduta. Pertanto, il valore del patrimonio netto non è tanto importante quanto l'andamento che si manifesta nelle variazioni dello stesso.

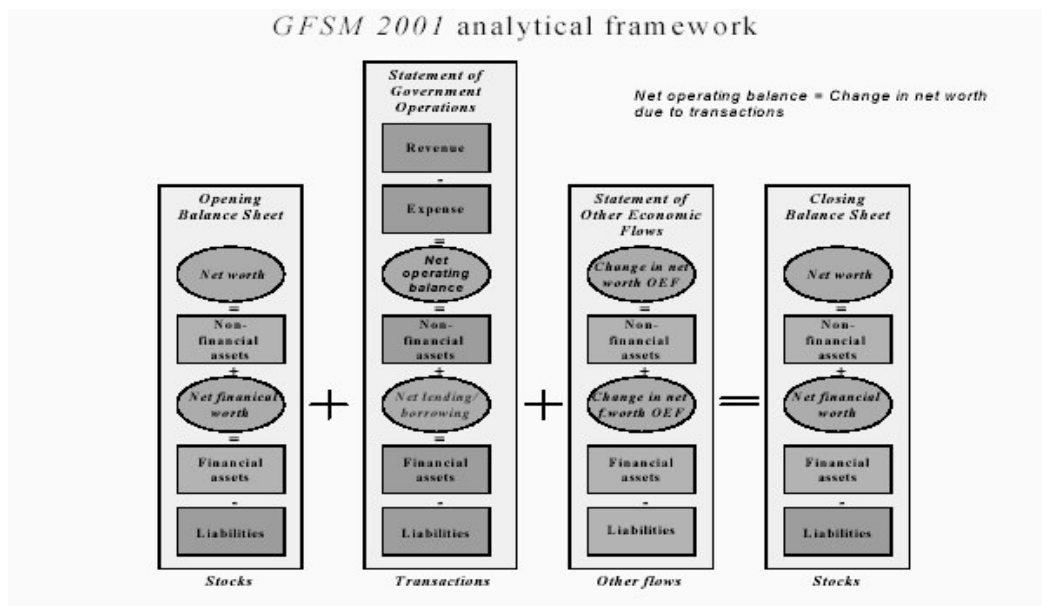
Abbiamo visto come il sistema GFS 2001 pone l'accento su alcuni indici fiscalmente rilevanti. Il primo, il *net operating balance*, indica l'impatto delle politiche fiscali derivanti da transazioni operative che modificano il patrimonio netto (compresi gli ammortamenti non finanziari). Quando non sono disponibili informazioni sul consumo di capitale fisso si parla di *gross operating balance*, vale a dire lo stesso indice al lordo degli ammortamenti.

Il *net borrowing/net lending*, il più significativo tra gli indici, sintetizza la modalità con cui la politica fiscale tramite proventi e costi e tramite le transazioni sulle attività non finanziarie esplica i suoi effetti sul resto dell'economia e sul resto del mondo, mostrando l'impatto nell'utilizzo delle risorse da parte dello stato e gli effetti sulla domanda aggregata. Il *net borrowing/net lending* replica il saldo delle operazioni di finanziamento.

Il *patrimonio netto e le sue variazioni* sono indici rilevanti nell'analisi della sostenibilità fiscale per il fatto di considerare oltre allo *stock* di debito anche le attività di cui lo Stato dispone. Tuttavia, come accennato sopra, l'analisi del solo debito e della sua sostenibilità rimane fondamentale poiché gli Stati membri possono incorrere in problemi di solvibilità e liquidità indipendentemente dal loro patrimonio netto, non essendo tutte le attività di bilancio prontamente negoziabili. Pertanto, anche nell'ambito del GFS 2001, l'analisi fiscale tiene principalmente in conto il patrimonio netto finanziario, che prescinde dalle variazioni delle attività non finanziarie.

Infine, il *surplus/deficit di cassa* indica la variazione della posizione di liquidità dello Stato dovuta a transazioni operative (proventi e costi) ed a quelle in *asset* non finanziari. Può dunque considerarsi l'equivalente di cassa dell'indebitamento netto. Come tale, questo saldo mostra l'impatto della politica fiscale sulla posizione complessiva di cassa.

Si riporta di seguito lo schema analitico di riferimento.



I vantaggi di adottare un set integrato di statistiche di finanza pubblica, qual è il GFS 2001, coincidono con il dotarsi di (i) una base che rafforza l'analisi di sostenibilità fiscale attraverso la valutazione delle variazioni nel patrimonio netto; (ii) un sistema che evidenzia e misura concetti di contabilità nazionale quali i consumi, il risparmio, l'investimento, essendo il GFS 2001 armonizzato con ESA95 e SNA93; (iii) un supporto concettuale che indirizza il giudizio sugli investimenti pubblici i quali costituiscono attività patrimoniali e sul debito acceso per finanziarli il quale, dunque, non necessariamente riduce il patrimonio netto; (iv) una struttura di riferimento che aiuti ad inquadrare operazioni finanziarie nuove e spesso complesse (si pensi, a titolo di esempio, alle cartolarizzazioni, alle *partnership* tra il capitale pubblico e quello privato, alla ricapitalizzazione dei settori in crisi); (v) un sistema che sia in grado di spostare il fulcro dell'attenzione verso il settore pubblico, vale a dire le società su cui lo Stato esercita un'influenza dominante, oltre che su quello delle Pubbliche Amministrazioni. A quest'ultimo riguardo vale la pena osservare come le società pubbliche costituiscano una fonte di rischio per la sostenibilità fiscale dello Stato che le partecipa, per cui potrebbe essere determinante per un Paese storicamente caratterizzato da una presenza pubblica importante nell'economia comprendere nel sistema di rendicontazione GFS quelle società pubbliche con una situazione finanziaria relativamente più vulnerabile.

Si illustra un'esemplificazione schematica della sequenza dei conti integrata con i principali indici di riferimento.

STATEMENT OF GOVERNMENT OPERATIONS	
(1) Revenues .....	.....
(2) Expense: .....	.....
(3) Net operating balance (1-2=3).....	.....
(3.1) Net acquisition of nonfinancial assets.....	.....
Net lending / borrowing (3-3.1=3.2-3.3).....	.....
(3.2) Net acquisition of financial assets.....	.....
(3.3) Net incurrence of liabilities.....	.....
Change in net worth: transactions [(31+32)-33].....	.....
<i>Statistical discrepancy between Net Lending Borrowing and Financing [(3-31)-(32-33)]</i>.....	.....
BALANCE SHEET	
Net worth [(61+62)-63].....	.....
(6.1) Nonfinancial assets.....	.....
Financial Net worth (62-63).....	.....
(6.2) Financial assets.....	.....
(6.3) Liabilities.....	.....

In generale, si può affermare che lo schema di contabilità GFS 2001 facilita un'analisi fiscale fondata sui dati di *stock* patrimoniali, la *balance sheet analysis*, *BSA*.

La BSA è congegnata per evidenziare indicatori chiave della vulnerabilità di un determinato settore dell'economia, tramite il calcolo della:

- *posizione finanziaria netta*, definita come differenza tra le attività finanziarie e le passività; una posizione finanziaria netta negativa è il preludio ad emergenze di solvibilità, specie se la leva finanziaria – vale a dire la quota di capitale di debito in rapporto alle passività totali – è molto elevata;
- *posizione netta in valuta estera*, definita come differenza tra attività e passività denominate in valuta estera; un settore con una posizione estera negativa (positiva) è esposto al rischio della svalutazione (rivalutazione) del tasso di cambio;
- *posizione netta a breve termine*, definita come differenza tra attività e passività a breve termine; una posizione a breve termine molto negativa indica uno stato di esposizione eccessivo ad aumenti nei tassi di interesse ed al rischio di mancato rinnovo del debito in scadenza.

Il sistema GFS 2001 è fortemente armonizzato, come detto, con il sistema di contabilità nazionale europeo ESA95: per entrambi coincidono le definizioni ed i concetti. Tuttavia esistono alcune differenze, la più importante delle quali consiste nel diverso focus evidenziato. Per il sistema GFS il fulcro sono le transazioni finanziarie: tassazione, spesa pubblica, indebitamento e operazioni di credito; nell'ambito di ESA95 il focus è spostato sulle attività di produzione e consumo di beni e servizi.

Descriviamo brevemente il sistema di contabilità nazionale ESA95 prima di illustrare le differenze tra i due schemi di riferimento.

Il sistema di contabilità nazionale ESA95 è composto da un set integrato e coerente di conti macroeconomici e di stato patrimoniale che si basano su concetti e regole di contabilizzazione internazionalmente riconosciute¹. Il SEC (versione italiana dell'acronimo) illustra un quadro dettagliato dell'attività di mercato e non di mercato all'interno del sistema economico e dell'interazione tra i diversi settori istituzionali o agenti economici.

Il fulcro principale di ESA95 è quello di una sequenza di conti interconnessi di flussi afferenti a tipologie diverse di attività economiche svolte in un determinato periodo; si aggiungono ai dati di flusso le tavole che registrano gli stock patrimoniali con il valore delle attività e delle passività detenute dai diversi settori istituzionali. I principali gruppi di conti sono: i *conti* di natura *corrente*, i *conti di accumulazione* e lo *stato patrimoniale*. I conti correnti comprendono il *conto della produzione* ed il *conto del reddito*, quest'ultimo è, a sua volta, diviso nel *conto*

¹ Nonostante ESA95 preveda la predisposizione di dati di stato patrimoniale non si può affermare che questi ultimi, nella pratica, siano legati in maniera sistemica ai dati di flusso. Questo perché ciascun set di dati segue una propria scadenza per quanto riguarda la comunicazione alla Commissione Europea (Eurostat) in base al Programma di Trasmissione Dati che gli Stati membri sono tenuti obbligatoriamente a rispettare, rendendo meno immediata la ricostituzione di un set integrato di conti.

della distribuzione primaria, in quello della distribuzione secondaria ed in quello dell'utilizzo del reddito. I conti di accumulazione comprendono i conti di natura capitale ed i conti finanziari.

La sequenza dei conti viene compilata per ogni settore istituzionale dell'economia (le Pubbliche Amministrazioni sono uno di essi) e per l'economia come unico settore di riferimento. Ogni conto annovera un saldo definito in maniera residuale come somma algebrica delle transazioni registrate nei due lati del mastro contabile (*uses/change in assets, resources/change in liabilities and net worth*) che corrispondono alle convenzioni di addebito e accredito (*debit and credit*) utilizzate nell'ambito di GFS2001. Il saldo di ciascun conto così ottenuto è riportato come primo elemento del conto successivo, rendendo in tal modo la sequenza di conti un insieme unitario. Il *valore aggiunto*, vale a dire il *Prodotto Interno Lordo*, è il saldo del conto della produzione. Il saldo finale dei conti di natura corrente è il *risparmio*, e quello dei conti di natura capitale è l'*indebitamento/accreditamento netto (net lending/borrowing)*, il quale rappresenta anche il saldo dei conti finanziari. I conti di natura capitale registrano l'acquisizione/dismissione di attività non finanziarie, nonché i trasferimenti di capitale. La parte destra del mastro contabile riporta il risparmio netto ed i trasferimenti netti di capitale; la parte sinistra comprende le transazioni in attività non finanziarie. Pertanto, se il saldo del conto è un accredito netto (*net lending*) lo stato potrà, nella misura indicata dal saldo, rendere disponibili risorse per il finanziamento di altri settori istituzionali. Viceversa, un saldo di indebitamento netto (*net borrowing*) misura l'ammontare di risorse finanziarie che le Pubbliche Amministrazioni dovranno chiedere in prestito agli altri settori.

Da ultimo, i conti finanziari registrano le transazioni in attività finanziarie e passività. In teoria l'indebitamento/accreditamento netto dovrebbe essere identico da qualsiasi conto si proceda per ottenerlo; in pratica è molto difficile rilevare quest'identità, per cui ci si imbatte in casi di discrepanze statistiche ed il *net borrowing* di conto reale può essere diverso dall'omologo saldo dei conti finanziari.

Esaminiamo le differenze concettuali tra i due sistemi di riferimento, GFS 2001 e ESA95.

La prima differenza riguarda gli enti di previdenza che, nell'ambito del GFS, sono considerati come un sottosectore del governo centrale, prima non consolidati e poi consolidati con le unità di bilancio e le gestioni fuori bilancio che compongono il settore statale. Per ESA95 gli enti di previdenza sono un sotto settore delle Pubbliche Amministrazioni.

In secondo luogo, le prestazioni pensionistiche ed i contributi previdenziali versati nell'ambito di uno schema governativo pensionistico *unfunded* sono classificate, in ambito GFS 2001, quali transazioni finanziarie. Il sistema, pertanto, necessita l'imputazione di una passività per lo stato e degli interessi che, in qualche data misura, maturerebbero sullo stock imputato. Per ESA95 le stesse sono transazioni distributive nell'ambito dei conti di natura corrente. Questa differenza incide sul saldo principale di riferimento, l'indebitamento netto, calcolato nei due sistemi.

Le regole di consolidamento differiscono nei due sistemi. Nel GFS 2001 si consolidano le transazioni intercorse tra le unità istituzionali delle Pubbliche Amministrazioni (principalmente si tratta di interessi, imposte, trasferimenti e opera-

zioni di finanziamento) unitamente alle passività che rappresentano attività di un'altra unità dello stesso settore. ESA95 non prescrive questi consolidamenti tra le diverse unità di uno stesso settore istituzionale.

Inoltre, in entrambi i sistemi contabili gli *swap* su tassi di interesse ed i *forward rate agreement* sono classificati quali operazioni finanziarie su strumenti derivati; nell'ambito della Procedura dei Deficit Eccessivi, peraltro, le stesse transazioni sono registrate nei conti di natura corrente quali costi o ricavi piuttosto che come *asset* finanziari.

Da ultimo, vale la pena rilevare come i trasferimenti in conto capitale nel GFS 2001 sono classificati come costi perché incidono sul patrimonio netto; in ESA95 sono accorpati all'acquisizione di capitale fisso all'interno dei conti di accumulazione. Questo comporta che il saldo del *net operating balance* nel GFS 2001 equivalente alla variazione del patrimonio netto causata da costi e ricavi (transazioni operative) è confrontabile con il concetto ESA95 di "risparmio più trasferimenti in conto capitale" che è il saldo immediatamente precedente a quello dell'indebitamento netto, nell'ambito del conto di natura capitale.

Considerazioni conclusive

L'adozione del sistema GFS 2001 ha la potenzialità di favorire la formulazione e la rendicontazione appropriata della politica fiscale oltre all'impostazione di un monitoraggio strutturale degli sviluppi. GFS è già la metodologia di riferimento per il reporting nell'ambito delle visite ROSC, *Report on the Observance of Standards and Codes*, condotte dal Fondo, oltre ad essere il quadro analitico consigliato dal *Manual on Fiscal Transparency*, pubblicazione di riferimento per tutti gli Stati membri edita dalla stessa organizzazione internazionale.

Infine, lo schema di un bilancio civilistico, con cui in buona sostanza il sistema GFS 2001 coincide, ne realizza un quadro di riferimento aggiornato con i più moderni criteri contabili previsti dagli IAS, *International Accounting Standards*, e dalla loro versione per il settore pubblico, IPSAS, *International Public Sector Accounting Standards*.

L'auspicio è quello di evidenziare l'opportunità strategica di condurre studi e analisi per l'utilizzo di un sistema onnicomprensivo ed integrato di statistiche di finanza pubblica per la nostra amministrazione, pur conservando le specificità del documento di bilancio quale struttura giuridica identificatrice di diritti.

Bibliografia

Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V., "*Public Sector Efficiency: an International Comparison*", European Central Bank Working Paper Series No.242, (Francoforte, Banca Centrale Europea, 2002).

Blejer M. I., Cheasty A., “*How To Measure the Fiscal Deficit – Analytical and Methodological Issues*”, (Washington D.C., International Monetary Fund, 1991).

Carabba M., “*La Nuova Disciplina dei Controlli nella Riforma Amministrativa*”, “*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*”, p. 955 e segg. , (Roma, “*Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*”, 1994).

Da Costa M., Juan-Ramòn Hugo V., “*The Net Worth Approach to Fiscal Analysis: Dynamics and Rules*”, IMF Working Paper WP/06/17, (Washington D.C., International Monetary Fund, 2006).

Da Empoli D., De Ioanna P., Vegas G., “*Il Bilancio dello Stato: la Finanza Pubblica tra Governo e Parlamento*”, Volume delle Guide de Il Sole 24 ORE, (Milano, Il Sole 24 ORE S.p.a., 2000).

Eurostat, “*ESA 1995, European System of Accounts*”, (Luxembourg, European Commission, 1997).

Eurostat, “*ESA 1995, Manual on Government Deficit and Debt*”, (Luxembourg, European Commission, 2002).

International Monetary Fund, “*Government Finance Statistics Manual 2001*”, (Washington D.C., International Monetary Fund, 2001).

International Monetary Fund, “*Guidelines for Fiscal Adjustment*”, Pamphlet Series No.49, (Washington, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 1995).

International Monetary Fund, “*Manual on Fiscal Transparency*”, (Washington D.C., International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001).

International Monetary Fund, “*Using the GFSM 2001 Statistical Framework to Strengthen Fiscal Analysis in the Fund*”, (Washington D.C., International Monetary Fund, Statistics and Fiscal Affairs Dept., 2005).

Mathisen J., Pellicchio A., “*Using the balance Sheet Approach in Surveillance: Framework, Data Sources, and Data Availability*”, IMF Working Paper WP/06/100, (Washington D.C., International Monetary Fund, 2006).

Potter B. H., Diamod J., “*Guidelines for Public Expenditure Management*”, (Washington, International Monetary Fund, 1999).

R. Bjorgvinsson J., “*The Government Finance Statistics Manual 2001 and its relationship with the European System of Accounts 1995*”, Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material, (Washington D.C., International Monetary Fund, 2004).

Reviglio E., “*Lineamenti per la Costruzione di un Conto Patrimoniale delle Amministrazioni Pubbliche*”, intervento preparato in occasione della giornata di studio, Gestione del Patrimonio Pubblico, Proprietà Privata e Proprietà Pubblica, Accademia Nazionale dei Lincei, Centro Linceo Interdisciplinare “Beniamino Segre”, Roma, 6 giugno 2006.

Tanzi V., “*A Lower Tax Future? The Economic Role of the State in the 21st Century*”, Policy Series No. 44, (London, Politeia, 2004).

Tanzi V., “*Fiscal Policy: When Theory Collides with Reality*”, CEPS Working Document No. 246, (Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2006).

W. O'Connor K., Weisman E., Wickens T., "*Consolidation of the General Government Sector*", Government Finance Statistics Manual 2001 Companion Material, (Washington D.C., International Monetary Fund, 2004).

“Riflessioni sul collegamento tra federalismo economico e politiche di sviluppo”

di Roberto Gallia*

I recenti interventi sulla “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, di Buglione in materia di “Federalismo fiscale” e di De Ioanna e Rizzuto in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici” ripropongono entrambi, pur da differenti angolazioni, le problematiche connesse al coordinamento della spesa pubblica ai fini dello sviluppo.

Fra i recenti provvedimenti di sostegno allo sviluppo, e segnatamente di definizione degli indirizzi di politica industriale, una particolare attenzione è stata attribuita al “Fondo per la competitività e lo sviluppo” (legge finanziaria 2007, art. 1, c. 842), istituito per finanziare progetti di innovazione industriale, da realizzare nell’ambito di specifiche aree tematiche indicate dalla legge medesima (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, nuove tecnologie per il *made in Italy*, tecnologie innovative per i beni e le attività culturali), prevedendo la nomina di un responsabile di progetto per ciascuna area.

Le caratteristiche e le modalità di attuazione dei progetti di innovazione industriale, nonché i compiti del responsabile di progetto, sono stati definiti con decreto del Ministro dello Sviluppo Economico.

L’art. 2 indica le caratteristiche dei progetti di innovazione industriale, che devono riguardare la “realizzazione integrata” di una o più azioni riferite a:

- a) iniziative di rilievo nazionale, sviluppate da una pluralità di soggetti, che comprendano attività di ricerca, sviluppo sperimentale e investimenti produttivi;
- b) infrastrutture materiali e immateriali;
- c) misure di regolamentazione e semplificazione amministrativa;
- d) azioni di contesto (forme di sostegno alla domanda, servizi complementari e collegati).

Vengono quindi elencati gli elementi e le caratteristiche che devono definire i progetti di innovazione industriale, i cui contenuti sono meglio specificati nell’allegato al decreto; il quale indica, in particolare, la necessità di individuare i criteri per la valutazione e la selezione delle proposte progettuali, ed i criteri e le modalità per individuare i soggetti attuatori (elementi che fanno presumere il ricorso a procedure a bando).

L’art. 3 definisce le modalità attuative dei progetti di innovazione industriale, rivolte alla stipula di “*appositi Accordi di Programma Quadro ovvero a realizzare altre forme di cooperazione istituzionale con le Amministrazioni centrali, regionali o locali coinvolte*”, e affida all’Istituto di promozione industriale (IPI) il

* Membro del Comitato di Redazione della “*Rivista giuridica del Mezzogiorno*”, fa parte del Nucleo degli Esperti di Politica Industriale del Ministero dello Sviluppo Economico.

supporto tecnico-amministrativo per le fasi di elaborazione, gestione, monitoraggio e valutazione.

L'art. 4 stabilisce che il MSE possa ridefinire la modulazione di un progetto nel caso della mancata o parziale attuazione di una o più azioni previste dal medesimo progetto.

L'art. 5 definisce i compiti del responsabile del progetto, il quale – tra l'altro – deve individuare le strutture e gli enti specializzati da utilizzare per l'elaborazione del progetto, “*in accordo con la Direzione generale per lo sviluppo produttivo e la competitività*”.

Non è mai citata la programmazione negoziata. Tuttavia, oltre il richiamo a modalità attuative basate su “*forme di cooperazione istituzionale con le Amministrazioni centrali, regionali o locali coinvolte*”, tutto l'impianto del regolamento di attuazione rimanda a formule procedurali di natura concertativa, con una impostazione di natura apparentemente dirigista (procedura discendente – *top down*) che non sembra lasciare spazio a possibili iniziative proposte da parte delle imprese e/o dei territori (procedura ascendente – *bottom up*).

Inoltre la individuazione e la definizione dei progetti di innovazione industriale appare configurata nel solco della tradizione consolidata dall'attuazione di diversi strumenti di programmazione negoziata; non tutti i quali – tuttavia – hanno dimostrato pari capacità di efficienza e di efficacia.

La prevista “realizzazione integrata” di una o più azioni da parte dei progetti di innovazione industriale appare analoga a quanto già stabilito per il contratto di programma, nella formulazione della programmazione negoziata (legge n. 104/1995 e legge n. 662/1996), per la cui attuazione è prescritta l'integrazione tra investimenti industriali e attività di ricerca. Caratteristica che si è mantenuta inalterata per tutti i contratti di programma istruiti dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, ed è stata modificata solo a seguito dell'attribuzione delle relative competenze al Ministero delle Attività Produttive (D.P.R. n. 175/2001). Il contratto di programma (la cui efficacia si è deteriorata a seguito dell'inquinamento delle procedure nel corso della XIV Legislatura), ha dimostrato di essere lo strumento più flessibile nel definire accordi fra lo Stato e le imprese nelle politiche per lo sviluppo; avendo come punti di forza la sua natura ascendente e l'obbligo di integrazione fra investimenti industriali e ricerca, e come punti di debolezza l'incertezza dell'integrazione (pur prevista) con le attività di formazione e la realizzazione di infrastrutture specifiche (di competenza di altre Amministrazioni, centrali e regionali, con le quali non sussiste l'obbligo di intesa¹).

Ampiamente sperimentata risulta la procedura a bando (tipicamente discendente) che sollecita la presentazione di proposte di investimento indicando le attività finanziabili, la natura e l'importo del contributo pubblico, i criteri per la valutazione e selezione delle proposte. Già adottata per le aree di crisi individuate dal QCS 1994-1999, è stata riproposta per i contratti d'area a seguito dell'attribuzione

¹ Le norme procedurali vigenti (D.M. 12/11/2003) prevedono la partecipazione della Regione o della Provincia autonoma limitatamente al parere di coerenza con la programmazione regionale ed alla eventuale compartecipazione al finanziamento degli aiuti alle imprese.

delle relative competenze al MAP (delibere CIPE n. 120/2000 e n. 53/2001), ed è attualmente in uso per le iniziative da realizzare nell'ambito dei distretti tecnologici (delibera CIPE n. 35/2002), sia nelle procedure per l'attribuzione di risorse ai progetti di ricerca industriale, sviluppo precompetitivo e formazione (attribuite al MUR; art. 12, D.M. n. 593/2000), sia nelle procedure di sostegno allo *start-up* di nuove iniziative imprenditoriali ad elevato contenuto tecnologico (la cui competenza è stata attribuita alla società "Sviluppo Italia" da parte del CIPE con delibera n. 10/2006).

Già sperimentata, anche se poco nota per carenza di informazioni in merito, risulta anche la procedura della concertazione istituzionale tramite la sottoscrizione di uno specifico APQ. Il contratto di localizzazione, istituito dal CIPE (delibera n. 16/2003) ed attribuito alle competenze della società "Sviluppo Italia", combina due strumenti della programmazione negoziata: il contratto di programma, per attribuire i contributi all'investimento imprenditoriale, e l'accordo di programma-quadro, per rendere partecipe la Regione interessata e coordinare la realizzazione delle infrastrutture e dei programmi di ricerca e formazione connessi con l'investimento industriale.

Una riflessione meriterebbe l'analisi delle esperienze già realizzate, e/o in corso di realizzazione, e il loro confronto con gli interventi richiamati dal neoistituito "Fondo per la competitività e lo sviluppo"; ipotizzando anche il raccordo con le iniziative in atto ed il coordinamento delle diverse competenze evidenziate.

Una riflessione meriterebbe anche l'attuazione del "federalismo economico" nella ripartizione tra Stato, Regioni ed Autonomie locali delle competenze nel definire le politiche di sviluppo, attuare le relative procedure e verificarne l'efficienza e l'efficacia. Recenti pronunce della Corte Costituzionale in materia di programmazione negoziata (sentenze n. 14/2004 e n. 134/2005) ricordano come lo Stato sia abilitato ad intervenire direttamente sul mercato, perseguendo strategie di politica industriale in virtù della competenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza; materia di competenza esclusiva la quale, in quanto strumento di politica economica, "*non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*". Non risulta tuttavia impedita la ricerca e la pratica di corretti rapporti di cooperazione istituzionale definendo adeguati livelli di sussidiarietà.

Sulle attività di regolamentazione e di semplificazione amministrativa vi è una lunga e consolidata tradizione di procedure prevalentemente derogatorie (con particolare riferimento agli aspetti urbanistici), che non solo hanno prodotto azioni prevalentemente inefficaci ma soprattutto sono risultate discriminatorie a causa di una loro attuazione non omogenea. I pessimi risultati delle norme di semplificazione emanate in connessione alla gestione dei patti territoriali e dei contratti di programma hanno indotto già da tempo i competenti uffici ministeriali ad introdurre richiami cogenti alla compatibilità urbanistica ed edilizia degli interventi previsti sia nei patti territoriali e nei contratti d'area (Circolare MAP 18/02/2002) sia nei contratti di programma (D.M. 12/11/2003).

Una reale semplificazione potrebbe risiedere nel portare a coerenza le procedure di autorizzazione alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti produttivi, e le relative verifiche, che risultano sostanzialmente contenute in tre procedimenti, relativi alle autorizzazioni edilizie (D.P.R. n. 447/1998), alla sicurezza ed alla prevenzione degli incidenti (D.lgs. n. 139/2006), all'autorizzazione integrata ambientale sul rispetto della normativa concernente aria, acqua, suolo e rumore (D.lgs. n. 59/2005). Oltre alla coerenza dei tre procedimenti, sarebbe importante garantire la loro omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale; cosa che attualmente non avviene sia per carenze organizzative delle Regioni sia per la confusione normativa sulla portata del carattere di "cedevolezza" delle norme di specifico contenuto tecnico.

Infine una riflessione meritano le "azioni di contesto", da attivare in connessione alla realizzazione dei progetti di innovazione industriale, che altra cosa risultano rispetto alle "esternalità positive" richiamate dalle procedure di attuazione degli APQ, con una articolazione (infrastrutture materiali ed immateriali, ricerca e innovazione, formazione ed aggiornamento) sostanzialmente ricompresa nei primi due punti delle azioni da realizzare da parte dei progetti di innovazione industriale. In particolare le forme di sostegno alla domanda in questi ultimi anni si sono concretizzate in agevolazioni fiscali all'utente finale, definite in maniera episodica e senza riferimenti ad un quadro di coerenze (ad esempio, le agevolazioni fiscali per il risparmio energetico nell'edilizia non risultano raccordate con le agevolazioni per gli interventi di recupero edilizio, a loro volta non articolate per tipologia di intervento).

Per finire, sembra che si voglia continuamente eludere il problema della leale cooperazione istituzionale tra le diverse amministrazioni, centrali, regionali e locali. Una delle motivazioni forti che hanno determinato la conclusione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno è stata individuata nell'esistenza di una amministrazione unica speciale che mortificava l'autonomia regionale. Da allora (1993) le diverse Amministrazioni, sia centrali sia regionali, si sono riappropriate di competenze settoriali (spesso distribuite in maniera non omogenea e/o illogica) la cui attuazione è stata generalmente appaltata ad enti strumentali collegati. Né la Presidenza del Consiglio, né il CIPE, né la Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali sono state in grado di garantire un coordinamento omogeneo e stabile delle diverse competenze e delle distinte iniziative. Forse è il caso di riflettere anche sulle competenze e sulle procedure per la gestione delle politiche per lo sviluppo.

“Vigilanza prudenziale, consolidamento del sistema bancario e divari territoriali” di Adriano Giannola*

1. Introduzione

Il processo di ristrutturazione del mercato creditizio è uno dei fenomeni che ha maggiormente caratterizzato l'economia italiana nell'ultimo decennio. A questa stagione di rapidi e spesso traumatici mutamenti tesi a far fronte agli impegni assunti in sede comunitaria e finalizzati alla costruzione di un sistema di intermediari articolato ed efficiente, ha contribuito in modo determinante l'adozione – e l'interpretazione – da parte della Banca Centrale di un nuovo modello di vigilanza delle aziende di credito. Esso, dal 1986, spinge decisamente ad un aumento della concorrenza tra gli istituti di credito, proponendosi di realizzare un sistema di pagamenti più evoluto ed idoneo alle esigenze del Paese di pari passo ad una rapida e completa liberalizzazione dei mercati. Questa scelta è conseguenza necessaria della partecipazione alla costruzione di un mercato unico dei capitali e del credito su base europea oltre ed ancor prima che su scala mondiale. Il modello – detto di vigilanza prudenziale – al quale si conformano ormai dalla seconda metà degli anni '80 tutti i Paesi si fonda su principi sanciti nell'accordo siglato a Basilea presso la Banca dei Regolamenti Internazionali; principi confermati e resi ancor più stringenti nell'aggiornamento dell'accordo – il cosiddetto Basilea 2 – che dovrebbe essere operativo dal gennaio 2007.

Il dato ispiratore del modello di vigilanza prudenziale è, come suol dirsi, un forte orientamento al mercato che si esprime in una completa libertà di insediamento ed una altrettanto completa autonomia gestionale e strategica delle banche. Il grado di autonomia trova il vincolo essenziale nel rispetto di alcuni parametri (i coefficienti patrimoniali minimi) che rapportano la dimensione operativa e la qualità dell'attivo (in termini di rischio) ad un adeguato livello di patrimonializzazione. Il patrimonio utile ai fini di vigilanza (comprensivo oltre che dei mezzi propri di altre poste assimilabili ai mezzi propri come i prestiti subordinati ed alcuni fondi di riserva), diviene la stella polare del sistema, l'indicatore guida che consente e limita la strategia competitiva delle singole aziende di credito.

Ciò ha rappresentato, almeno per le banche italiane, una rivoluzione copernicana. Esse infatti, quasi totalmente di estrazione pubblica, non avevano mai trovato un vincolo nella consistenza patrimoniale (e quindi nella redditività e cre-

* Consigliere della SVIMEZ, è Professore Ordinario di Economia Bancaria presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Napoli “Federico II”.

Il presente lavoro è stato già pubblicato sulla “*Rivista economica del Mezzogiorno*”, n. 2/2007, p. 343.

scita dei mezzi propri) proprio a motivo della loro natura pubblica, in virtù della quale la vera garanzia della loro solvibilità era riconducibile in ultima analisi allo Stato.

Proprio ai fini del rafforzamento patrimoniale imposto dall'applicazione del nuovo modello di vigilanza, nel 1990 si avvia una rapida privatizzazione del sistema. Con la legge n. 218/1991 (nota come legge Amato-Carli) si riconosce infatti alle banche pubbliche (ICDP e Casse di Risparmio) la natura di Fondazioni. La legge prevede che esse (banche conferenti), scorporino l'attività commerciale vera e propria in "nuove" aziende S.p.a. (banche conferitarie) che sono ammesse a godere di un articolato sistema di incentivi, soprattutto fiscali tali da consentire una più che opportuna rivalutazione del patrimonio contabile di norma fermo a valori storici. Si realizza così una considerevole rivalutazione dei loro mezzi propri e, in prospettiva, si apre la possibilità di un accesso facilitato al mercato dei capitali.

Le Fondazioni, azioniste di riferimento quando non uniche, possono inoltre gradualmente iniziare l'opera di dismissione vendendo sul mercato quote dei loro pacchetti azionari. Questa possibilità dal 1998 diviene un obbligo in base alla legge n. 461/1998 (cosiddetta legge Ciampi) che impone entro un certo numero di anni di dismettere la partecipazione di controllo, cioè superiore al 50%. Il che si è ormai ampiamente realizzato.

Privatizzazione e dismissioni hanno prodotto una profonda ristrutturazione degli assetti proprietari del sistema creditizio, strumentale – almeno nelle intenzioni – al rafforzamento patrimoniale delle "nuove" banche S.p.a. così da consentire loro di operare su mercati sempre più integrati e competitivi oltre che di dimensioni sempre più rilevanti.

Nell'ottica della Banca Centrale, la crescita dimensionale che ispira la ristrutturazione è un aspetto essenziale per garantire le condizioni necessarie anche se non sufficienti, a salvaguardia della stabilità del sistema creditizio nazionale. L'obiettivo è di favorire una concentrazione funzionale ad una crescita dimensionale idonea ad affrontare la concorrenza che l'apertura dei mercati prefigura. Alla base di ciò sta il presupposto analitico secondo il quale il processo produttivo bancario è caratterizzato da consistenti economie di scala e di diversificazione. In tal caso la crescita dimensionale non solo è condizione di sopravvivenza in una situazione nella quale i confini dei mercati tendono a divenire sempre più ampi, ma anche la condizione per fornire alla clientela (grazie alla riduzione dei costi medi unitari che la crescita dimensionale in regime di rendimenti crescenti garantisce) servizi a prezzi sempre più ridotti. Spetta al regolatore far sì che i guadagni di efficienza connessi alla crescita dimensionale si traducano in effettivi vantaggi per la clientela e non in maggiori rendite monopolistiche per le aziende che li conseguono.

In questo scenario evidentemente ispirato all'obiettivo di garantire una transizione dal regime di banche pubbliche a quello di aziende private all'insegna della stabilità e della salvaguardia delle banche nazionali, nessuno spazio è lasciato a considerazioni sulle specificità del nostro sistema sia creditizio che produttivo. Al contrario quando queste specificità vengono richiamate, esse vengono respinte con l'argomento che la "normalizzazione" e la frustata di efficienza che l'orientamento al mercato rappresenta non può che giovare all'economia reale e – di conseguenza

– contribuire ad allentare se non a dissolvere i preoccupati richiami alle specificità del nostro sistema.

Proprio attorno ad una peculiarità come quella connessa al divario territoriale, si propone qui una riflessione. Interessa analizzare se e come la transizione al nuovo modello di vigilanza abbia, sia in linea di principio che nei fatti, quasi meccanicamente comportato conseguenze di rilievo per la struttura ed operatività del sistema creditizio italiano, conseguenze che – a loro volta – si sono riverberate sulle vicende del nostro sistema produttivo contribuendo a consolidare anziché dissolvere lo storico tratto di dualismo economico e sociale che caratterizza il Sistema Italia.

Come ricordato, il modello di vigilanza strutturale in vigore fino al 1986 era basato su un sistema di relazioni Banca centrale – aziende di credito fortemente basato su penetranti regole amministrative che limitavano fortemente l'autonomia delle singole aziende di credito e, di pari passo con la scarsa autonomia, anche la loro responsabilità gestionale. Un esempio è il cosiddetto piano sportelli tramite il quale a cadenza pluriennale sulla base di “indici oggettivi” la Banca Centrale oltre ad autorizzare l'apertura distribuiva le autorizzazioni di nuovi punti operativi in modo da preservare i “rapporti di forza storici” tra le principali banche. Sempre il regime di vigilanza strutturale oltre a prevedere e addirittura ad imporre forme di accordi sui tassi, consentiva agevolmente di utilizzare le aziende di credito in funzione di duttile strumento per l'attuazione di linee di politica monetaria. Ciò ha portato dal 1973 e per oltre un decennio ad una gestione amministrativa del credito, come quella centrata sulla combinazione del vincolo di portafoglio e del massimale sugli impieghi, tesa a consentire il funzionamento di un regime di doppia intermediazione sul mercato dei capitali. Non è qui il caso di analizzare le origini storiche ed i pregi e difetti alla base del modello di vigilanza strutturale (peraltro invalso con specifiche varianti in molti altri Paesi. Giannola, 1996), ci si limiterà a ricordare ancora una volta che questo scenario si accompagna al fatto che la quasi totalità delle banche in quegli anni rientra direttamente (ICDP, Casse di risparmio) o indirettamente (BIN) nella sfera pubblica e che il passaggio al modello di vigilanza prudenziale rappresenta un necessario stadio per orientare e procedere – in sintonia con quanto avviene nel resto d'Europa e del mondo – alla liberalizzazione dei mercati; ciò in ossequio all'intento di promuovere una sempre più spinta integrazione finanziaria e monetaria (che per l'Unione europea approda nel 1998 all'Euro).

Di fronte ad una scelta necessitata come quella di passare ad un modello (la vigilanza prudenziale) che abbandona la logica amministrativa per aderire a quella del mercato e della concorrenza si impone per le banche – fino ad allora sottoposte ad una tutela che aveva fatto parlare di “foresta pietrificata” – una rivoluzione ed una transizione che predica la loro trasformazione da “istituzioni” ad imprese dinamiche e competitive. In questo processo la nostra Banca centrale ha sempre svolto una penetrante azione di guida e regia che orienta l'intensa deregolamentazione del mercato a realizzare processi di fusione e ristrutturazione in grado di far assumere alle aziende di credito italiane dimensioni paragonabili a quelle che si riscontrano negli altri Paesi dell'Unione europea.

Strettamente in parallelo, vi è una crescente attenzione a valutazioni del grado di efficienza sia del sistema che dei singoli operatori nella articolazione dimen-

sionale e territoriale. E da questo punto di vista l'attenzione a – con il senno di poi – astratte considerazioni di sistema non sembra essere stata in grado di valutare l'impatto che questi processi implicano per gli effetti reali che possono produrre su una realtà come quella italiana, territorialmente così profondamente diversificata. Una disattenzione particolarmente grave in considerazione del ruolo strategico che il settore creditizio avrebbe dovuto e dovrebbe svolgere nelle aree depresse in una fase storica nella quale l'introduzione del nuovo modello di vigilanza si realizza in parallelo alla chiusura della stagione dell'intervento straordinario e delle politiche di industrializzazione del Mezzogiorno.

2. *Vigilanza prudenziale. Ruolo del patrimonio e riflessi sulla strategia di sviluppo aziendale*

A partire dal giugno 1987, l'obiettivo di salvaguardare la stabilità del sistema creditizio e di incentivare al contempo una maggior autonomia strategica degli operatori, è stato affidato dal nuovo modello di vigilanza oltre che al progressivo smantellamento dei vincoli amministrativi sulla gestione del credito e sulle scelte di insediamento territoriale delle aziende, all'introduzione di due coefficienti patrimoniali minimi obbligatori.

I coefficienti patrimoniali perseguono, da un lato, il controllo della rischiosità dell'attivo della banca e, dall'altro, pongono un limite alla capacità di crescita delle dimensioni operative (identificabili attraverso l'indicatore dei fondi intermediati) svincolate da un parallelo sviluppo dei mezzi propri aziendali.

Il cosiddetto *coefficiente di rischiosità* prevede che l'ammontare massimo di rischi a carico dell'azienda venga correlato alla disponibilità dei mezzi propri. Poiché le diverse poste dell'attivo vengono ponderate in funzione della loro rischiosità (con pesi determinati dalla Banca Centrale che vanno da un minimo di 0 ad un massimo di 2 – fino al 1997 – e poi di 1) si realizza – attraverso un'informazione nota *ex ante* – un intervento regolatore sulla composizione dell'attivo di bilancio in base al quale il complesso delle operazioni per cassa e per firma, ponderate per la rischiosità specifica di ogni voce, non deve superare di 12,5 volte i mezzi propri (definiti in conformità ai criteri della vigilanza)¹.

¹ Dal 1° gennaio 1993, in coerenza al processo di armonizzazione derivante dall'applicazione della Direttiva n. 89/647 della CEE, il "coefficiente di rischiosità" predisposto dalla Banca d'Italia è stato sostituito dal "coefficiente di solvibilità" (il cosiddetto *Coke ratio*) predisposto dal Comitato per le Regolamentazioni Bancarie e le Pratiche di Vigilanza della Banca dei Regolamenti Internazionali di Basilea. Il valore del coefficiente è dato da un rapporto in cui al numeratore sta il patrimonio di vigilanza (calcolato in conformità alla direttiva CEE n. 89/299) e al denominatore sta il complesso delle attività di bilancio e delle cosiddette operazioni fuori bilancio, ponderate in funzione del rischio creditizio definito sulla base delle categorie di controparti debitorie, delle garanzie ricevute, del rischio Paese. Detto rapporto non deve essere inferiore all'8%. Con l'introduzione di questa *ratio* si affina quella precedentemente introdotta dalla Banca Centrale specie al fine di valutare la rischiosità relativa delle varie banche. Un esempio in tal senso è dato dall'introduzione delle opera-

Quando la soglia limite prevista dal coefficiente viene superata, la banca deve opportunamente ricomporre il proprio attivo riducendo evidentemente le poste più rischiose, a favore di quelle meno rischiose (cioè con ponderazione relativamente più bassa) o – a parità di struttura di rischio – deve semplicemente ridimensionare il complesso delle poste dell'attivo (soluzione, questa, evidentemente più inefficiente e penalizzante per le prospettive di sviluppo aziendale). Qualora si scarti l'ultima possibilità di manovra di rientro, il processo di riallineamento del coefficiente di rischio comporta una riduzione del rendimento medio dell'attivo (nell'ipotesi fisiologica, che rischio e rendimenti siano positivamente correlati) con riduzione del differenziale tra interessi attivi e passivi e del rendimento dei mezzi propri. L'ulteriore ed importante conseguenza che da ciò deriva è una compressione della capacità sia di autofinanziamento che di ricorso al mercato. Ciò, limitando i due possibili canali di rafforzamento patrimoniale, ha immediate ed ovvie ripercussioni negative sulle prospettive di sviluppo dimensionale della banca.

Il cosiddetto *coefficiente dimensionale* pone invece un limite alla crescita delle dimensioni operative proprio rapportando queste ultime (identificando in questi casi l'aggregato dei crediti per cassa) all'entità dei mezzi propri. Se il precedente coefficiente produce un effetto composizione, questo privilegia un effetto dimensione preoccupandosi che l'azienda, nello sfruttare l'effetto leva sulla redditività dei mezzi propri, non riduca il livello patrimoniale in modo tale da mettere a repentaglio la propria stabilità. A tal fine il complesso delle attività per cassa non deve superare di 22,5 volte i mezzi propri ai fini della vigilanza. Tale coefficiente di fatto mette sotto osservazione il cosiddetto rapporto di struttura (mezzi propri su fondi intermediati, che – a sua volta – rappresenta l'inverso della cosiddetta leva finanziaria).

Evidentemente esiste una relazione di complementarità tra i due coefficienti nel senso che quello dimensionale rappresenta una sorta di tetto, definito il quale occorre poi verificare che sia rispettata una struttura dell'attivo coerente a quanto prescritto dal coefficiente di solvibilità. La violazione del coefficiente dimensionale deve attivare una serie di manovre di rientro da parte dell'azienda che vanno dalla riduzione dei fondi intermediati all'incremento della redditività della gestione caratteristica (al fine di sviluppare i mezzi propri).

La vigilanza prudenziale, così fondata, va intesa quindi come una politica di controllo complessivo delle imprese, di carattere non discrezionale e motivato da una strategia volta a incoraggiare l'accrescimento dei mezzi propri, al fine di salvaguardare – in un quadro in rapida evoluzione e di crescente competizione – la stabilità del sistema creditizio oltre che garantire i depositanti. A questi capisaldi della funzione di vigilanza si affiancano, in forma di complemento ed articolazione del regime, ulteriori norme relative alla concentrazione dei rischi ed ai limiti alle partecipazioni al capitale di aziende non bancarie.

Da questa prima valutazione del ruolo e degli obiettivi del regime di vigilanza, risulta evidente che, da tutti i punti di vista, il patrimonio rappresenta il fulcro del modello, nel senso che ad esso sono riconducibili sia i vincoli, sia invece

zioni fuori bilancio e del rischio Paese per cui la valutazione delle attività è rapportata sia alla loro natura che al Paese di origine del soggetto debitore.

le condizioni permissive essenziali per il successo o meno delle strategie di crescita aziendale. Dalla consistenza patrimoniale dipende in notevole misura la possibilità di sviluppo non solo dimensionale dell'azienda ma anche la politica praticabile di diversificazione dell'attivo e del passivo.

L'ausilio di due semplici schemi fondati sull'analisi delle poste di bilancio consente di illustrare il ruolo dei coefficienti patrimoniali e la rilevanza strategica dei mezzi propri.

Il primo schema pone in evidenza l'intreccio tra margine di struttura (mezzi propri su fondi intermediati), redditività operativa, e crescita dimensionale. Esso evidenzia come l'adeguatezza dei mezzi propri rappresenti un vincolo (o meglio una condizione necessaria) alla crescita, dove il termine "adeguatezza" rinvia proprio agli obblighi derivanti sia dal coefficiente dimensionale (di cui il rapporto di struttura rappresenta una misura strettamente correlata) sia, più indirettamente, dal coefficiente di rischiosità.

Il secondo schema pone in evidenza invece la relazione biunivoca che, in un'ottica dinamica, intercorre tra mezzi propri, redditività, efficienza e potere di mercato dell'azienda.

Come detto, il rapporto di struttura sostanzialmente coincide con il coefficiente dimensionale; più precisamente e del tutto plausibilmente si può assumere che il valore di tale coefficiente sia una funzione stabile di tale rapporto.

Se consideriamo la dinamica dei mezzi propri, essa dipende dall'apporto dell'autofinanziamento o del ricorso al mercato da parte dell'azienda (sostanzialmente l'emissione di nuove azioni). Si può facilmente derivare in generale che l'evoluzione del margine di struttura dipende da quello del tasso di autofinanziamento o di ricorso al mercato nonché dal tasso di sviluppo dei fondi intermediati. Vediamo in dettaglio questi legami.

Indichiamo con MP i mezzi propri utili ai fini della vigilanza, con FI il totale dei fondi intermediati (pari al totale dell'attivo di bilancio), definiamo rapporto di struttura il rapporto tra queste due voci di bilancio:

$$m = MP / FI$$

Come si è detto esso coincide (a meno di una costante di proporzionalità) con il coefficiente patrimoniale minimo dimensionale.

A sua volta, la dinamica dei mezzi propri, dipende dall'apporto dell'autofinanziamento (AF) o del ricorso al mercato (AZ) da parte dell'azienda (sostanzialmente tramite emissioni di nuove azioni); quindi:

$$MP_1 = MP_0 + AF + AZ;$$

siano: $a = AF/FI$ e $z = AZ/FI$ rispettivamente il tasso di autofinanziamento e di ricorso al mercato.

Sia inoltre $FI_1 = FI_0 + \Delta FI$ e sia $g = \Delta FI/FI$ il tasso di sviluppo dimensionale, ci interessa studiare la dinamica del rapporto di struttura m in funzione di a , z , g .

Dalle definizioni date si evince facilmente che il legame tra le variabili in gioco è rappresentato da una equazione alle differenze finite del primo ordine:

$$m_t = (m_{t-1} + a + z)/(1 + g)$$

la cui soluzione (cioè il valore di equilibrio al quale converge il rapporto di struttura) è:

$$m^* = (a + z)/g.$$

che, in condizioni normali di mercato ha un valore certamente inferiore all'unità.

Questa semplice relazione può essere letta e riorganizzata in funzione di comportamenti strategici della banca che si traducono in assunzioni particolari (obiettivi da conseguire) che possono farsi sui parametri della relazione. Ad esempio, posto che m^* sia commisurato al coefficiente dimensionale stabilito esogenamente dalla Banca centrale, e posto che il tasso $g = g^\circ$ sia un obiettivo minimale anche esso dettato esogenamente alla banca dalla dinamica di crescita del mercato (per cui conseguire g° e cioè la condizione di stabilità della quota di mercato che fa riferimento all'azienda, rappresenta una sorta di condizione essenziale di sopravvivenza nel medio – lungo termine) la banca ne desume una regola di comportamento da rispettare in termini del *mix* tasso di autofinanziamento (a) e tasso di ricorso al mercato (z). Se poi, come è più che plausibile per lunghi periodi di tempo, il *management* della banca pone z pari a zero (tra l'altro anche per evitare turbamenti della sua sfera di autonomia a seguito di modifiche nella struttura di proprietà dell'azienda) il conseguimento dell'equilibrio sarà sostanzialmente affidato ad una adeguata capacità di alimentare i mezzi propri tramite l'autofinanziamento. In definitiva, tutto l'onere dell'aggiustamento è posto a carico della capacità di autofinanziamento dell'azienda e, quindi, della sua capacità reddituale. A ben vedere, infatti, anche la possibilità di rafforzare il patrimonio tramite il ricorso al mercato (z) sarà a sua volta fortemente influenzata dalla redditività dell'impresa.

Il binomio redditività – capacità di autofinanziamento evidenzia immediatamente due obiettivi fondamentali che la banca deve a questo punto perseguire in quanto impresa: realizzare una sempre maggiore efficienza operativa (soprattutto attraverso la minimizzazione dei costi che, nel caso delle aziende di credito, sono soprattutto rappresentati dal costo del personale) e sviluppare la sua capacità di controllo del mercato (che fa lievitare i profitti grazie alla possibilità di praticare margini adeguati senza che ciò vada a scapito della sua posizione competitiva).

Dunque, un livello di patrimonializzazione particolarmente favorevole (tale ad esempio da superare il vincolo del coefficiente dimensionale) è una condizione permissiva essenziale per sostenere incisive politiche di sviluppo dei fondi intermediati e, quindi, una crescita dimensionale rilevante.

Una ulteriore conferma di queste considerazioni viene dall'analisi di un altro aspetto di fondamentale rilevanza che il grado di patrimonializzazione assume al fine di consentire all'azienda di realizzare una strategia competitiva basata su poli-

tiche di prezzo particolarmente efficaci. Come noto infatti, un fondamentale strumento di successo per l'impresa sul mercato creditizio è rappresentato dalla capacità di praticare *spread* relativamente più contenuti delle imprese concorrenti. E' interessante osservare che lo *spread* tra tassi attivi e passivi, per un dato tasso medio del passivo sarà tanto più contenuto quanto più elevato è il grado di patrimonializzazione della banca. Non solo, ma si può agevolmente argomentare che una banca che goda di un certo potere di mercato e ne utilizzi i proventi per accrescere il suo rapporto di struttura (incrementando i mezzi propri via autofinanziamento), potrà praticare *spread* più contenuti, rafforzare quindi la sua competitività consolidando ulteriormente il fattore patrimonializzazione a lei favorevole.

Anche in questo caso il ricorso ai tradizionali indici di bilancio aiuta ad illustrare l'argomento.

Sia RI il complesso dei ricavi da interessi rivenienti dalle varie poste che rappresentano i fondi intermediati (FI) dell'attivo; sia – simmetricamente – CI l'insieme dei costi da interessi pagati sulle varie forme di depositi (D) iscritti al passivo. Sia quindi:

$$r_A = RI/FI \text{ il tasso medio attivo;}$$

$$r_P = CI/D \text{ il tasso medio passivo.}$$

Definiamo inoltre:

$q FI = r_A FI - r_P D$, dove q misura la capacità della banca di lucrare dal processo di intermediazione (e quindi misura un suo potere di mercato).

In termini di identità contabili riferibili al classico conto economico scalare è evidente che

$$q = (RLG - RS + CO)/FI$$

dove RLG indica il risultato lordo di gestione, RS i ricavi da servizi e CO i costi operativi.

Tenendo conto che

$$FI = MP + D$$

Si ricava immediatamente che:

$$r_A = r_P(1 - m) + q$$

dove m è il rapporto di struttura precedentemente definito.

In virtù di tale relazione il differenziale $r_A - r_P$, per un dato livello di r_P e per dato "potere di mercato" q , sarà tanto più contenuto quanto più elevato è m , cioè il grado di patrimonializzazione della banca.

E'anche evidente che un eventuale aumento del "potere di mercato" q può tradursi in un aumento proporzionale del tasso attivo ma anche in una sua diminuzione o stabilità, dipendendo ciò dalla politica di autofinanziamento adottata dalla banca. Essa, infatti, all'aumentare di q può entro certi limiti procedere ad aumenti compensativi o più che compensativi di m . Evidentemente questa strategia va valutata alla luce del correlato sacrificio che essa impone alla dinamica del ROE (rapporto tra remunerazione dei mezzi propri e mezzi propri); ma è altrettanto evidente la natura aggressiva di questa linea di condotta. Una simile strategia competitiva sui prezzi, se coronata dal successo, nella misura in cui elimina o comprime gli spazi operativi dei concorrenti, consente nel più lungo periodo agli azionisti di più che recuperare quanto inizialmente sacrificato.

Anche da questo semplice insieme di considerazioni risulta quindi il ruolo cruciale del grado di patrimonializzazione. Da notare che in tutta l'analisi condotta il ruolo dei mezzi propri non è quello – sia pur rilevante come è d'uso sottolineare – di fondo di garanzia dei depositanti, bensì quello di strumento essenziale nella strategia gestionale della banca al fine della crescita e del rafforzamento delle sue capacità competitive.

In altri termini, il modello di vigilanza prudenziale traghetta il sistema dalla tradizionale visione nella quale l'attenzione sulla funzione di "creazione" di moneta è ben precisamente definita dalla dimensione dei depositi e dal coefficiente di riserva obbligatoria, ad un sistema nel quale il limite alla creazione di moneta privata è definito tramite il sistema dei coefficienti patrimoniali minimi obbligatori e la dimensione del processo moltiplicativo dipende (dati i coefficienti) dalla dimensione patrimoniale della banca. E' questo un altro modo di dar corpo e significato ben preciso a cosa si intende quando si fa riferimento alla "mutazione" della banca da istituzione ad impresa.

A completare il quadro analitico qui sinteticamente prospettato è opportuno collegare – sia pur con un semplice accenno – alcuni concetti rilevanti ai fini di valutare la dinamica delle aziende e del sistema creditizio italiano sotto il profilo degli obiettivi che il nuovo modello di vigilanza si propone di conseguire. In questo contesto un terreno essenziale di analisi e di valutazione è quello rappresentato dallo studio dell'efficienza aziendale. In particolare, è da chiarire in che misura alla crescita aziendale, costantemente propugnata dalle autorità monetarie, si accompagni un parallelo miglioramento dell'efficienza favorito (attraverso meccanismi di causazione cumulativa) sia da uno sviluppo prettamente dimensionale che da una crescente diversificazione produttiva.

Nel primo caso (aspetto meramente dimensionale), il fattore permissivo si individua nella presenza di economie di scala; nel secondo caso (aspetto rilevante di diversificazione produttiva), il fattore permissivo si collega soprattutto alla presenza di economie di scopo.

Una opportuna specificazione della funzione di costo rende possibile valutare la presenza o meno di economie di scala e di scopo.

Per un'impresa multi-prodotto come la banca, l'esistenza di economie di scala è verificata quando ad un aumento della produzione di tutti gli *output* nella stessa proporzione è associato un aumento meno che proporzionale dei costi.

Sempre per le imprese multi-prodotto è possibile poi verificare la presenza di economie di diversificazione (economie di scopo), confrontando la situazione dei costi risultanti nel caso di simultanea produzione di diversi prodotti da parte di un'unica impresa rispetto al caso della produzione dei singoli prodotti da parte di tante imprese totalmente specializzate.

La stima delle frontiere di costo (in particolare di tipo parametrico), consente di pervenire ad una valutazione complessiva del grado di efficienza specifico delle singole aziende bancarie rispetto al sistema, confrontando i risultati relativi alle singole aziende con quello dell'azienda che consegue il miglior risultato in assoluto (*best practice*), e consente altresì di verificare se e fino a che punto crescita dimensionale, economie di scala e di scopo possono stabilmente accompagnarsi ad una positiva dinamica dell'efficienza (intesa sia come minimizzazione dei costi che come massimizzazione dei profitti).

Questi aspetti, rispetto ai quali non si entra qui nel dettaglio analitico, né vengono discussi per le risultanze dell'analisi econometrica, vengono qui richiamati per dar conto della complessità ed articolazione che la valutazione degli effetti del modello di vigilanza comporta, ed in particolare per le rilevanti indicazioni che essi forniscono, a spiegazione delle dinamiche differenziate che emergono sia a livello territoriale che dell'articolazione dimensionale delle aziende. Per un opportuno approfondimento analitico e per la verifica empirica si rinvia alla letteratura ormai considerevole; in particolare, ai fini oggetto di questa analisi, si veda Gianola, Lopes (1994); Giordano, Lopes (2005 e 2006).

3. Modello di vigilanza prudenziale, "consolidamento" e squilibri territoriali

E' ora possibile sviluppare alcune considerazioni sul nesso tra il nuovo modello di vigilanza e la dinamica degli squilibri territoriali.

E' chiaro che la sua impostazione, proprio perché informata ad un criterio di orientamento al mercato non consente di eliminare, ma anzi – per date condizioni iniziali – tende ad alimentare differenze eventualmente esistenti tra gli operatori del sistema.

Tali differenze, in questo mercato, possono riguardare soprattutto aspetti dimensionali ed aspetti territoriali. L'aspetto territoriale, che a noi particolarmente interessa, è un tratto caratteristico ben noto del mercato creditizio e deriva dal fatto che la soddisfazione della domanda di credito non può realizzarsi tramite la distribuzione di una attività produttiva centralizzata ma, al contrario, necessita di una struttura produttiva localizzata là dove essa si manifesta. E' quindi inevitabile che l'ambiente specifico di localizzazione delle varie aziende rappresenti un condizionamento particolarmente rilevante sia per i caratteri della domanda che per quelli dell'offerta. In questa situazione, per la Banca centrale, la particolare esigenza della Vigilanza di applicare *standard* uniformi a garanzia della stabilità del sistema può rendere più ardua l'attività per le imprese localizzate in aree più problematiche. Se ciò accade, l'obiettivo dello sviluppo e del consolidamento aziendale, è di più difficile realizzazione dato che lo svantaggio ambientale determina meccani-

camente una crescente difficoltà a rispettare il dettato dei coefficienti minimi patrimoniali.

Ed in effetti molti sono i punti di collegamento tra le difficoltà delle aziende meridionali e le sollecitazioni trasmesse al sistema dal modello di vigilanza prudenziale.

Una prima constatazione è che l'aumento della concorrenza bancaria che si collega alla eliminazione dei vincoli alla localizzazione degli impianti sembra essere stato particolarmente intenso proprio nel Mezzogiorno. In realtà, se consideriamo indicatori tradizionali quali l'andamento degli sportelli per abitante o per Km² nelle varie circoscrizioni geografiche, ciò non sembra vero; ma se si considerano indicatori più significativi della situazione concorrenziale effettiva, quali la forza lavoro per sportello o, ancor meglio, gli occupati complessivi per sportello, si vede subito che l'intensificarsi della presenza bancaria – con il presumibile correlato di accresciuta concorrenza – è sensibilmente più forte nel Mezzogiorno che nel resto del Paese.

Ancor più chiara evidenza viene dall'analisi dell'aspetto decisivo rappresentato dal livello di patrimonializzazione nel delicato periodo di trapasso al nuovo modello cioè quando sarebbe stato essenziale garantire ai “partecipanti al gioco” una sostanziale parità nelle condizioni di partenza.

Risulta invece per le banche meridionali una significativa più limitata dotazione patrimoniale e, di conseguenza, coefficienti patrimoniali sensibilmente più contenuti delle banche del Centro-Nord. La semplice estrapolazione di questo stato iniziale determina una meccanica, progressiva difficoltà a mantenere le posizioni di mercato e – in presenza di forti stimoli alla concentrazione – delinea chiaramente per le banche del Sud un destino di integrazione dipendente nell'orbita delle banche esterne fino – come in realtà è avvenuto – alla definitiva scomparsa dell'autonomia aziendale. Il fatto che il processo sia avvenuto con straordinaria velocità, concentrandosi tra il 1992 ed il 1997, deriva dal fatto che l'intensità e l'asimmetria degli *shock* macroeconomici che hanno investito l'economia reale del Mezzogiorno ha realizzato con straordinaria efficacia ciò che era semplicemente *in nuce* al momento del varo del nuovo modello di vigilanza; una rapidità che ha superato le più prudenti aspettative di chi (Banca centrale, soprattutto) contava di governare con gradualità il processo e – magari – si prefiggeva anche di selezionare un'azienda meridionale da mantenere in opera.

Come si è detto in precedenza, la debolezza patrimoniale si associa a risultati relativamente meno soddisfacenti, specie in termini di efficienza operativa. Anche in questa dimensione, la “meccanica” dei processi emerge con chiarezza.

Infatti, un'analisi più attenta dell'articolazione dei risultati aziendali mostra che le banche meridionali sono in linea, o addirittura più efficienti di quelle settentrionali se guardiamo alle *performances* per sportello sul versante della raccolta, mentre è del tutto evidente la minor efficienza sul versante degli impieghi dove, sia per addetto che per sportello, si conferma una produttività particolarmente più contenuta. Questa articolazione tende a confermare la relativa inefficienza come uno svantaggio ambientale, che va eventualmente a sommarsi a difficoltà specificamente aziendali. Infatti, là dove l'economia è meno ricca e articolata, più complessa e rischiosa sarà l'attività di impiego della raccolta.

Da ciò derivano anche significative e ben note conseguenze che vediamo puntualmente registrate in segnalatori quali il permanere di differenziali più elevati al Sud tra tassi attivi e passivi, divari molto forti nel peso delle sofferenze, ecc.

Questo sistema di debolezze specifiche permea il complesso delle banche meridionali, conducendolo inesorabilmente ai margini del mercato a partire dal 1986, preso come ideale spartiacque tra il vecchio ed il nuovo modello di vigilanza. In questo quadro, la Banca centrale non si è mai proposta di mettere in campo correttivi e meccanismi di controllo che potessero evitare l'approdo all'integrazione dipendente, al contrario ha identificato questa deriva come un processo positivo da governare ma non da contrastare.

Le difficoltà delle aziende di credito meridionali sono particolarmente accentuate per il gruppo delle banche maggiori, grandi e medie, per le quali è più rilevante il distacco percentuale dai valori medi del Centro Nord, dato particolarmente significativo se si pensa che il valore dei coefficienti per questa categoria dimensionale è già nettamente più contenuto che per le banche di dimensioni minori.

Dal punto di vista della dinamica, nell'andamento temporale del processo di integrazione dipendente del Mezzogiorno si evidenziano dei tratti distintivi. Infatti, dal 1988 al 1991 vi è una tendenza generale che accomuna le imprese al Sud e al Nord in un miglioramento dei valori assoluti dei coefficienti patrimoniali. Nel 1992, e subito dopo per alcuni anni, mentre tale tendenza continua per le banche centro-settentrionali, essa si interrompe e si inverte per quelle meridionali (sia di maggiori che di minori dimensioni), con una flessione di oltre un punto percentuale di entrambi i coefficienti. Il che è essenzialmente ascrivibile alle difficoltà dell'economia reale, che si riflettono più pesantemente al Sud in termini di deterioramento della qualità dell'attivo e/o di una particolare difficoltà a sostenere tramite autofinanziamento un adeguato sviluppo dei mezzi propri (Limosani, Verme, 2000; Morelli, Pittaluga, 2001).

Infatti, i fattori distintivi che nei primi anni alimentano endogenamente l'emarginazione delle aziende di credito del Sud esplodono e si moltiplicano per effetto di almeno due *shock* che hanno operato del tutto asimmetricamente sulle due aree del Paese. La secca svalutazione del 1992, che fa seguito all'uscita dallo SME, mentre fornisce il carburante al Centro-Nord per una ripresa trainata dalle esportazioni, arreca ben pochi vantaggi al Sud, scarsamente esportatore, che subisce invece in pieno la politica deflattiva che accompagna l'inizio del risanamento delle finanze pubbliche. Contemporaneamente, il 1992 segna la repentina, drastica fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno; il che – in un quadro di politica economica fortemente restrittivo – mette sotto tensione le imprese locali e provoca una recessione senza precedenti.

Le vicende del sistema creditizio rappresentano in quegli anni un aspetto specifico dell'emergenza sociale.

Se infatti il dilagare della disoccupazione di massa è un fenomeno concreto e palpabile che suscita giustificati allarmi, altrettanto drammatico – ma del tutto ignorato se non per lamentarne le inefficienze – è il segnale che viene dal progressivo montare delle difficoltà delle aziende di credito. Le pesantissime perdite fatte registrare nella prima metà degli anni Novanta dal Banco di Napoli e dal Banco di Sicilia sono l'espressione più evidente, ma per nulla isolata, di questa crescente

difficoltà. La quota dei crediti in sofferenza (l'anticamera dell'iscrizione a bilancio di crediti inesigibili come perdite), raggiunge nelle Regioni meridionali punte del 20% contro medie (già di per sé abnormi) del 6-7% del resto d'Italia.

Certo, nelle aziende di credito meridionali si ritrovano in misura più intensa tutte le inefficienze del sistema, ma questo non spiega che in minima parte la caduta verticale delle loro *performances*. Le banche meridionali, sono coinvolte nel repentino e progressivo sfaldarsi del modello di economia assistita che – perseguendo l'illusione e la retorica dello sviluppo autopropulsivo – ha dominato il Sud dopo la fine delle politiche di industrializzazione del periodo 1960-1973. Loro vera responsabilità, in questo caso, è di essersi imbarcate senza riserve a sostegno di questa forma di economia, alimentata certo dalla politica ma anche legittimata da una rigogliosa messe di analisi del tutto incongrue.

E anche questa pur deprecabile strategia non spiega i repentini disastri contabili; ben più rilevante è in questa circostanza il danno ascrivibile all'inerzia e incredibile negligenza dell'Esecutivo che, mentre procede nel 1992 alla liquidazione dell'intervento straordinario, non predispone alcuna strategia di transizione verso un nuovo sistema di politica regionale. Occorrerà di fatto attendere il 1998 affinché si delinei, con la cosiddetta Nuova Programmazione, un qualche disegno complessivo. Incapacità particolarmente dirimente se si pensa che si è staccata la spina dell'intervento straordinario in un sistema produttivo nel bel mezzo della peggior crisi degli ultimi trenta anni.

L'improvvisa paralisi del sistema di incentivi finanziari e di interventi infrastrutturali ha invalidato anche i più prudenti e razionali calcoli di convenienza degli imprenditori. Nel 1993 erano circa 12.500 le domande di agevolazioni per opere già finite, per circa 11.000 miliardi di agevolazioni, accordate sulla carta e mai erogate almeno fino al 1998; si contano inoltre altri 5000 progetti – per un contributo finanziario di circa 9.000 miliardi – avviati. Per tutti questi, come d'uso, in attesa delle erogazioni si era attivato un finanziamento ordinario che vedeva naturalmente particolarmente esposti soprattutto i grandi banche meridionali. Dal 1993 questo corto circuito, su cui nessun grande elettricista ha osato mettere le mani, oltre ad interrompere il sostegno alle imprese ha determinato come automatico contraccolpo un progressivo appesantimento delle aziende di credito che vedono anche per questa via lievitare in modo patologico le sofferenze, e la prospettiva, sempre più frequentemente realizzatasi nel terribile biennio 1994-1995, di dover passare le partite incagliate a crediti inesigibili per l'insolvenza delle imprese.

Come si sa, nel mercato creditizio l'effetto domino può essere devastante; basta quindi che il già precario equilibrio cominci a vacillare in un punto, per determinare una valanga che è ben difficile arginare.

Le prospettive della progressiva disarticolazione del sistema creditizio sono particolarmente pesanti per le sorti dello sviluppo locale.

Sul piano immediatamente gestionale, questa dimensione di perdite per banche già endemicamente sottocapitalizzate, in presenza del regime di vigilanza basato sui coefficienti patrimoniali minimi, significa la paralisi operativa. Ne segue un ulteriore peggioramento di tutti gli usuali indicatori di *performance*. Di conseguenza, la sopravvivenza aziendale attraverso lo sviluppo diviene un miraggio ben

presto sostituito dall'urgenza di piani di salvataggio che equivalgono alla liquidazione del sistema.

Si sostiene che questo in fondo non conta ed anzi può considerarsi un fatto positivo, che con lacrime e sangue riporta il mercato creditizio meridionale ad una normalità ed efficienza simile in tutto a quella che governa la relazione banche-imprese nel Centro-Nord.

Come noto, l'analisi controfattuale è del tutto impossibile in economia, il che di fatto porta quasi sempre a concludere che ciò che è reale è razionale. Ciononostante, seri motivi di dubbio permangono sull'efficacia e congruenza della terapia propinata al sistema. Se può ritenersi plausibile che gli eventi che hanno determinato l'integrazione dipendente e la dissoluzione delle banche del Sud possano sortire – a livello di sistema complessivo – un effettivo “consolidamento” molto più problematica, anzi del tutto destituita di fondamento, è la conclusione che fa da corollario, secondo la quale “questo” consolidamento ha garantito un grande miglioramento nel servizio che il sistema bancario rende alle imprese ed alla clientela meridionale. Tanto più questo è un problema aperto quanto più la pur esangue Nuova Programmazione, in nome di un drastico decentramento delle politiche territoriali, assegna maggior responsabilità alle istituzioni finanziarie, predicando una loro autentica vocazione al territorio quale ingrediente strategico dello sviluppo.

4. Consolidamento e integrazione dipendente. Opinioni e fatti

Nel dibattito che si è venuto progressivamente sviluppando ha preso posizione anche la Banca Centrale, secondo la quale con il consolidamento, la situazione del credito nel Mezzogiorno è nettamente migliorata, sia per qualità che per quantità di mezzi a disposizione dell'economia e delle imprese della circoscrizione.

Per mettere a fuoco alcuni aspetti rilevanti per valutare il complesso problema del rapporto banche-imprese, procediamo, come si usa di norma, a considerare alcuni indicatori; ci limitiamo qui ai classici rapporti impieghi/ depositi, impieghi/ prodotto lordo e a commentare le più rilevanti argomentazioni e controdeduzioni sull'andamento evidenziato da questi indicatori sull'evoluzione del credito nel meridione (Panetta, 2003; Giannola, 2003; Ferri, Bongini, 2005; Mattesini, Messori, 2004; Turati, Colombo, 2005).

Per questi aspetti, la dinamica che accompagna la intensissima fase di ristrutturazione e liquidazione del sistema bancario meridionale non sembra certo particolarmente positiva.

L'evoluzione nel corso degli anni '90 e fino ad oggi del rapporto impieghi-depositi, mostra un netto peggioramento del Mezzogiorno (per il dettaglio dei dati si rinvia a Giannola, 2003)².

² Si tenga conto che, dal 1995, cade la distinzione tra aziende di credito a breve e a medio e lungo termine, le cui attività sono perciò aggregate in un'unica voce. Il rapporto impieghi – depositi inoltre non considera le obbligazioni ma solo la raccolta rappresentata dai depositi. Ciò per una serie di motivi, non ultimo il fatto che il dato sulle obbligazioni bancarie rappresenta per la stessa Banca d'Italia un dato stimato. Inoltre, le obbligazioni bancarie sottoscrit-

Infatti l'analisi del tradizionale rapporto impieghi – depositi evidenzia che il divario – rispetto al Centro-Nord – di 16 punti nel 1990 e di 22 punti nel 1994, cresce a 31 punti nel 1995, poi a 50 punti nel 1998, a oltre 56 punti nel 2000, per attestarsi a 65 punti nel 2002.

Questo peggioramento è per lo meno sintomatico di una problematica divaricazione nell'accesso alle risorse a disposizione delle imprese meridionali. Esso avviene in contemporanea al dispiegarsi degli effetti del passaggio al regime di vigilanza prudenziale e del procedere del “consolidamento”.

Banca d'Italia e ABI leggono questa dinamica con un occhio tanto diverso da concludere che le risorse a disposizione del sistema sono in realtà significativamente aumentate. Le argomentazioni sono varie. Alcune – di carattere contabile – intendono direttamente correggere la dinamica e la negativa divaricazione palesate dagli indicatori, altre sono invece più propriamente logico – indiziarie e, quindi, molto più problematiche quanto a possibili riscontri che le traducano in precisa evidenza.

L'argomentazione contabile più rilevante rinvia sostanzialmente ad una considerazione di buon senso centrata sul ruolo delle sofferenze, la cui consistenza, essendo notoriamente molto più rilevante al Sud, finirebbe per oscurare il “vero” rapporto impieghi – depositi. Sulla base dell'incontrovertibile fatto che le sofferenze sono pur sempre impieghi e quindi risorse rese disponibili al sistema, anche se *non performing*, si è proceduto nuovamente al calcolo del rapporto includendole tra gli impieghi e conseguendo così una attenuazione della sfavorevole dinamica. A dire il vero ciò non sovverte la tendenza al deterioramento del Sud rispetto al Centro-Nord. Se infatti includiamo le sofferenze così da ottenere un rapporto impieghi-depositi che definiremo rapporto lordo, esso passa nel Mezzogiorno da un valore di 115,97% nel 1995, a 106,43% nel 2002, con un andamento che si conferma in sensibile e tendenziale calo per tutto il periodo; al Centro-Nord, di contro, si registra una progressione positiva, stabile e consistente, che fa lievitare il rapporto lordo dal 136,7% del 1995, al 163,66% del 2002 (in termini relativi, se nel 1995 il rapporto lordo nel Sud era l'85% del Centro-Nord, nel 2002 esso è sceso al 65% – si noti che nel 1990 il valore relativo era dell'83%). Quanto al tradizionale rapporto “netto” (cioè impieghi-depositi senza considerare le sofferenze), il Sud era al 76% nel 1995 (al 79% nel 1990) e scende al 58% nel 2002. Dunque le sofferenze non sembrano di grande ausilio nel fugare le preoccupazioni sollevate dalla deludente dinamica del tradizionale rapporto impieghi-depositi.

te sono molto meno domiciliabili da un punto di vista territoriale; infatti la raccolta sotto questa forma potrebbe provenire in misura tutt'altro che trascurabile, e diversamente dai depositi, da qualsiasi localizzazione territoriale.

E' infine opportuno ricordare che, in aggiunta alle obbligazioni bancarie, gli impieghi possono (come in effetti avviene) essere finanziati con il ricorso ai mezzi propri delle banche, cioè l'utilizzo di risorse patrimoniali libere. Anche in questo caso non consideriamo questa fonte, va detto comunque che, da questo punto di vista, la posizione delle aziende di credito meridionali è nettamente sfavorevole quanto a rilievo dei mezzi propri ed in particolare di quella parte (*free capital*) che può essere destinata ad impieghi.

Significativo è anche il divario estremamente consistente che emerge guardando al rapporto che gli impieghi hanno rispetto al prodotto interno lordo regionale.

A fronte di un rapporto che nel 1995 è del 77% e del 48%, rispettivamente nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, il Centro-Nord passa nel 1998 al 79,5% contro un 47,8% del Mezzogiorno; nel 2000 (anno che vede una significativa ripresa del livello di attività), il divario si accentua in misura macroscopica (89,3% al Centro-Nord e 46,2% al Sud) e così nel 2001 (rispettivamente 89% e 40%); considerare anche in questo caso il “rapporto lordo”, comprensivo cioè delle sofferenze, modifica di poco i valori assoluti e – soprattutto – non incide sulla dinamica fortemente negativa dell’evoluzione del fenomeno al Sud rispetto al Centro-Nord.

Se consideriamo che la quota degli impieghi per unità di prodotto è una sorta di coefficiente tecnico di produzione, se ne deduce che al Sud il sistema produttivo utilizza (ma sarebbe meglio dire, è vincolato ad utilizzare) la risorsa finanziaria in misura assai meno intensa che al Nord; il che, limitando la scala operativa, contribuisce in misura non secondaria a determinare una minor produttività e, quindi, una carente competitività delle imprese meridionali. Né aiuta molto calcolare i rapporti “controllando” per la struttura settoriale delle due circoscrizioni; le diversità storiche che inducono una diversità dei coefficienti possono essere certo di qualche interesse, ma in questo caso quello che preme sapere è in che misura il deteriorarsi di questi indicatori è solo un’apparenza dovuta ad una ricomposizione settoriale, o se la diversità si conferma e permane (come sembra evidente) a parità di attività.

È significativo, infine, che la quota degli impieghi meridionali sul totale nazionale diminuisce dal 17,4% del 1990 al 15,4% del 1999, al 14,1 del 2000 ed al 12,5% del 2002.

Le difficoltà sul versante dell’offerta di credito trovano una indiretta conferma dall’asimmetria che emerge quando si passa a guardare il versante della raccolta, cioè i depositi bancari.

L’indice dei depositi come percentuale del prodotto interno lordo è pari, nel 1990, al 59,2% nel Centro-Nord ed al 48% nel Mezzogiorno; la successiva evoluzione porta ad un contenimento relativo degli indici, che procede di conserva nelle due circoscrizioni. Nel 1998 si è al 49,7% del Centro-Nord contro il 43,4% del Mezzogiorno; nel 2000 tali valori sono, rispettivamente, del 53,4% e del 41,6% e, nel 2001, del 54% e del 43%; di conseguenza la quota meridionale dei depositi sul totale nazionale (mediamente oltre il 20%) è stabilmente e notevolmente più elevata di quella degli impieghi, e non sembra particolarmente risentire delle vicende del processo di consolidamento (a riprova del grande interesse delle banche esterne “consolidanti” per la raccolta del risparmio meridionale). Questa asimmetria conferma così sia la notevole parsimonia meridionale, sia il fatto che essa non trova adeguati sbocchi *in loco*, finendo (in coerenza ad un’ineccepibile logica aziendale) per finanziare aree o forme di attività che dal punto di vista delle aziende di credito (specie di quelle con una consistente rete di sportelli extrameridionale) sono nettamente più remunerative e/o meno rischiose.

Come si diceva, al dato di correzione contabile si aggiungono una serie di considerazioni, volte a ridimensionare le negative conclusioni ispirate dal declino degli indici considerati. I due argomenti più rilevanti (Panetta, 2003) richiamano la

peculiare natura dipendente, sia a livello microeconomico che macroeconomico dell'economia meridionale. A livello microeconomico, si fa rilevare che il sistematico minor rilievo degli impieghi, sia rispetto ai depositi che al prodotto lordo, è in parte ascrivibile alla presenza di numerosi gruppi "esterni", che perseguono una politica centralizzata dell'approvvigionamento finanziario. Se ne deduce che una parte degli impieghi destinati agli impianti meridionali di tali gruppi viene impropriamente contabilizzato nelle piazze bancarie centro-settentrionali. L'argomento ha una ben nota ed indubbia validità; è invece dubbio che esso possa in qualche modo dar conto della negativa dinamica degli indici per gli anni considerati. E questa valutazione sembra plausibile, in base al fatto che, proprio negli anni Novanta, la presenza di più o meno grandi gruppi esterni pubblici o privati tende nel Mezzogiorno a subire una riduzione che, alquanto eufemisticamente, potremmo definire di notevole intensità.

Il secondo argomento rinvia invece alla natura globalmente dipendente del sistema meridionale che – fin dall'inizio delle politiche di sviluppo – si caratterizza come destinatario di un considerevole flusso di trasferimenti netti. L'argomento è noto, i trasferimenti (che alimentano i depositi) sono in parte sostituiti dagli impieghi; vi sarebbe per certi versi quindi una carenza istituzionalmente indotta di domanda di impieghi. Anche a questo riguardo il giusto richiamo al dato di struttura non sembra affatto in grado di dar conto della dinamica dei fenomeni sopra discussi. In particolare, le dinamiche relative ai trasferimenti netti degli anni Novanta sono, e significativamente, di scala ben ridotta sia rispetto agli anni delle politiche di sviluppo (1960-1975), sia rispetto alla fase successiva, più propriamente assistenziale, ispirata come noto ad una improvvida interpretazione di sviluppo endogeno ed autopropulsivo fondato sul sostegno dei redditi delle famiglie e delle imprese piuttosto che dell'accumulazione. La ripresa dell'intervento ascrivito alla Nuova Programmazione (peraltro successiva al 1996), messa accanto al drastico declino dell'intervento "ordinario" del settore pubblico, specie in conto capitale, è tutt'altro che un rilancio dei trasferimenti netti verso il Sud. L'usuale *proxy* di tali trasferimenti (le importazioni nette) si attesta infatti nel corso degli anni Novanta su un 17-18%, ben lontano dalle medie del 20-22% che prevalevano fino al 1992; il che rende l'argomento dello spiazzamento degli impieghi a dir poco improbabile e comunque certamente non assimilabile ad una sorta di fenomeno carsico di tale potenza da legittimare una lettura rovesciata di ciò che prosaicamente dicono gli usuali indicatori.

I dati commentati sembrano in definitiva confermare la validità dei dubbi sui presunti benefici effetti, per l'economia locale, del processo di "consolidamento" e di orientamento al mercato. Al contrario, la dinamica in atto sembra avvalorare l'ipotesi che, dopo aver perso le grandi imprese, con il declino della grande banca, il treno dello sviluppo del Mezzogiorno, posto che non deragli, rischia di perdere un altro importante vagone.

5. La via americana ad una Vigilanza sociale del mercato. Il *Community Reinvestment Act*

Gli eventi del consolidamento confermano che, come prevedibile, con la sua “meccanica”, il modello di vigilanza prudenziale poco può fare per ridurre le tradizionali differenze interne al sistema. La considerazione di ciò e l’ostinato persistere del nostro dualismo dovrebbe rappresentare un ideale pretesto per stimolare nei nostri regolatori, accanto a tecnica e dottrina, qualche esercizio di fantasia. Di questo non si ha traccia. Un esempio virtuoso, forse non entusiasmante ma certo degno di considerazione, viene nientemeno dai regolatori del mercato per eccellenza. Negli Stati Uniti infatti, proprio le vicende del consolidamento hanno dato vita al *Community Reinvestment Act* (CRA) varato nel 1977 nell’intento di incoraggiare le banche e le istituzioni finanziarie ad “... aiutare a soddisfare le esigenze di credito delle comunità locali nelle quali esse operano”. Il CRA – sopravvissuto, dopo vita difficile, all’amministrazione Reagan – fu rafforzato dall’amministrazione Clinton (1995), ponendo particolare enfasi al sostegno delle piccole imprese locali.

L’idea ispiratrice è che le istituzioni creditizie hanno l’obbligo di soddisfare le preferenze ed i bisogni delle comunità locali “... estendendo il credito a tutte le componenti di dette comunità”. Delle comunità fanno parte sia le famiglie che le imprese e da salvaguardare sono in particolare le famiglie a basso reddito (specie per l’accesso al credito immobiliare) e le piccole e medie imprese: a questi soggetti si deve garantire credito senza discriminazioni, ottemperando al contempo alle regole di sana e corretta amministrazione degli affari.

Il CRA rappresenta quindi una forma di vigilanza che si applica a qualsiasi tipo di banca che opera in una comunità indipendentemente dalla dimensione, natura giuridica, estrazione locale, nazionale, internazionale. Il primo parametro di valutazione di ottemperanza al principio di non discriminazione è fornito dalla misura del reinvestimento *in loco* delle risorse raccolte nella comunità.

Sul CRA vigilano ben quattro autorità: il *Board of Governors of the Federal Reserve System*; il *Comptroller of the Currency*; la *Federal Deposit Insurance Corporation*; l’*Office of Thrift Supervision*.

Il *rating* – obbligatorio per ogni Istituto – è affisso in ogni punto operativo dell’Istituzione e certifica la valutazione che le Autorità danno dello stile e della capacità operativa su quel territorio di quella banca.

Il *rating* tiene conto delle intenzioni dichiarate *ex ante* dalla banca e delle realizzazioni *ex post* e, sulla base di questi scostamenti, le Autorità possono comminare sanzioni amministrative o pecuniarie.

Vi è quindi un *rating* “... per ogni banca in ogni luogo”, il che rende non facile la gestione e l’efficacia di queste procedure e necessario procedere ad una standardizzazione ed a una razionale centralizzazione per grandi aree delle valutazioni sui singoli soggetti.

Per una adeguata operatività, il CRA dipende in modo cruciale da dettagliate analisi dei caratteri del territorio (distribuzione delle attività, struttura dei redditi e della ricchezza e loro localizzazione) e necessita di un adeguato impegno e collaborazione delle autorità che danno corpo al *rating*.

I test più utilizzati per definire un *rating* sono un *Lending Test*; un *Investment Test*; un *Service Test*. Essi combinano misure quantitative (ad esempio, la percentuale di mutui erogati a famiglie a basso reddito, alle microimprese, ecc.), con valutazioni qualitative elaborate da parte degli esaminatori.

L'Italia, per i persistenti squilibri strutturali che si riflettono pesantemente sulla distribuzione delle attività produttive, sulla distribuzione della ricchezza, ecc. sembrerebbe un terreno particolarmente adatto per "interpretare" le esigenze che il CRA vuole soddisfare e che dovrebbero essere sentite come urgenti proprio in questi anni nei quali la strategia del consolidamento ha privato molte comunità locali delle proprie istituzioni finanziarie e creditizie.

L'esigenza di questa forma di vigilanza dovrebbe imporsi anche per evitare o per dimostrare che in nome delle virtù della concentrazione bancaria non si mandano a picco le virtù ugualmente prediccate dalle costose politiche di sviluppo locale.

E' facile prevedere che domande simili a quelle alle quali il CRA cerca di rispondere trovino prima o poi forme più o meno istituzionalizzate di risposta.

E' quindi sorprendente che proprio in questi anni una simile esigenza non sia mai stata avvertita nemmeno come oggetto di possibile sperimentazione, e che la nostra Banca centrale, priva ormai del potere di politica monetaria e depositaria dell'attività di vigilanza, non consideri questo come uno spazio significativo di servizio e di legittimazione.

Riferimenti bibliografici

ABI (2003) *Banche e Mezzogiorno*, Documenti, febbraio.

Bongini, P., Ferri G. (2005), *Il sistema bancario meridionale. Crisi, ristrutturazione, politiche*, Roma-Bari, Laterza, Libri del tempo.

Colombo L., Turati, G. (2005), *La dimensione territoriale nel processo di concentrazione dell'industria bancaria italiana*, in "Studi Economici".

Fazio A. (2002), *La ristrutturazione del sistema bancario nell'ultimo decennio. Problemi e prospettive*, Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia alla 6° Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica ed alla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, ottobre 2002.

Giannola A. (1990), *Problemi e prospettive per il sistema italiano. Una sintetica valutazione comparata*, in Giannola A., (a cura di), *Le grandi banche in Europa*, Napoli, Guida Editori.

Giannola A., Lopes A. (1996), *Vigilanza, efficienza, mercato. Sviluppo e squilibri del sistema creditizio italiano*, in "Rivista italiana degli economisti", n. 1, aprile.

Giannola A. (2002), *Il credito difficile*, Napoli. L'Ancora del Mediterraneo.

Giannola A. (2003), *Il credito nel Mezzogiorno. Questione risolta?*; in "Rivista economica del Mezzogiorno", n. 3.

Giordano L., Lopes A. (2005), *Efficienza di costo e profitto nel sistema bancario italiano (1994-2000). Rilevanza degli aspetti istituzionali, geografici e di-*

mensionali nella dinamica evolutiva, in "Quaderni DSEMS 11-2005", Dipartimento di Scienze Economiche, Matematiche e Statistiche, Università di Foggia.

Giordano L., Lopes A. (2006), *Preferenza verso il rischio e qualità degli impieghi come determinanti dell'efficienza delle banche in Italia*, in Giannola A. (a cura di), *Riforme istituzionali e mutamento strutturale in un sistema dualistico. Mercati, imprese ed istituzioni*, Roma, Carocci.

Panetta F. (2003), *Evoluzione del sistema bancario e finanziamento dell'economia nel Mezzogiorno*, Temi di discussione del Servizio Studi della Banca d'Italia, n. 467, marzo.

**“Alcune riflessioni ‘teoriche’ a margine del problema della armonizzazione dei bilanci pubblici e del federalismo sostenibile con particolare riguardo agli aspetti contabili”
di Renato Loiero ***

L’armonizzazione dei bilanci pubblici rappresenta, per taluni aspetti, il profilo più “interno”, ma, per altri versanti, anche il più “strategico”, del più ampio tema del rapporto tra Autonomie e Stato centrale e della *governance* dei rapporti finanziari multi-livello, nell’ambito di assetti istituzionali che evolvono verso modelli comunemente definiti come “federali”.

Difatti, l’enfasi diffusamente posta sull’obiettivo di perseguire la massima “autonomia” da parte degli enti nella definizione di criteri e strumenti dei propri bilanci, piuttosto che la prospettiva, invece, “centralista”, focalizzata sui riflessi che derivano dalla difficoltà di un’immediata e trasparente lettura “in chiaro” dei dati contabili degli enti da parte del Governo centrale, richiede la preliminare soluzione del problema a monte della questione, ossia la definizione dei principi cui ispirare l’autonomia finanziaria, in un assetto costituzionale che, giova rammentarlo, fu improntato dai padri costituenti su solidi principi di solidarietà sociale.

Se, infatti, sul piano squisitamente giuridico - costituzionale il principio dell’autonomia contabile si riflette principalmente nella determinazione dei criteri di classificazione di bilancio da parte degli enti (i più idonei a riflettere il contenuto della loro autonomia politica *tout court* rispetto allo Stato), la fissazione di tali principi di armonizzazione dei bilanci deve, giocoforza, tener conto dell’obiettivo della comparabilità e monitorabilità (per quanto possibile immediate) delle informazioni contabili da parte dello Stato, onde evitare ricadute negative sulla trasparenza del sistema nel suo complesso, oltre che sulla stessa “chiarezza” della perequazione finanziaria.

In questa prospettiva, il tema della perequazione delle risorse, comunque esso venga esaminato, e la sua sostenibilità politica, sembra dunque indissolubilmente correlato al problema della puntuale disponibilità dei dati contabili da parte del soggetto regolatore principale del sistema (lo Stato, appunto), dalla cui confrontabilità e associabilità, tra diverse realtà giuridico-politiche, secondo il principio di trasparenza, si possano poi trarre conclusioni obiettive circa le *performance* delle azioni dei governi locali, in conseguenza delle analisi dedotte dalle risultanze economiche (spesa/costo/valore), sui piani di spesa da loro attivati e sui correlati sforzi fiscali richiesti, sulla base delle potenzialità di reddito stimate *ex ante*.

* Capo Ufficio per la Verifica della Quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di Spesa del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica.

Nel metodo “contabile”, la soluzione da ricercare deve però tener distinti il piano dei principi e delle tecniche di registrazione/imputazione delle movimentazioni a valere di stanziamenti (spese) e previsioni (entrate) (cfr. secondo i criteri di competenza giuridica o “finanziaria”, cassa o competenza economica), da quello della mera classificazione contabile delle risultanze (u.p.b., capitoli, ecc.) di sintesi, iscritte a “bilancio”, in sede sia previsionale che di consuntivo. Il primo aspetto, avendo una valenza principalmente gestionale per l’ente; il secondo, invece, essenziale, teso a conformare l’informazione contabile alle esigenze di maggiore o minore sintesi del processo politico che si svolge negli enti attorno alla decisione di bilancio (rapporto esecutivo-legislativo nei soggetti dell’Autonomia).

Pur distinti, i due profili menzionati presentano tuttavia alcune criticità, che sono in parte sovrapponibili, rispetto al problema della trasparenza della informazione contabile.

La legislazione vigente affianca, infatti, alla rilevazione per “competenza finanziaria” propria di Stato e Regioni (entrate/spese), la previsione (in massima parte, ancora inattuata) della contabilità economica “aziendale” (entrate/costi) per gli altri Enti locali, non consentendo l’immediata rintracciabilità di momenti di sintesi tra i due sistemi di rilevazione, se non previe opportune rielaborazioni, essenzialmente extracontabili.

In tal senso, anche la strutturazione di titoli e categorie omogenei per entrate e spese rende però impossibile una comparazione delle grandezze, essendo queste ultime il riflesso di sistemi di rilevazione diversi.

Ad oggi, le valutazioni di “comparto”, ormai anche in sede di processo legislativo, sono difatti principalmente effettuate attraverso i dati di contabilità nazionale (ISTAT), mancando utili momenti di sintesi tra sistemi contabili “amministrativi”; in altri termini, è chiaro a tutti che questi ultimi, evidentemente, non dialogano.

Sul punto, esaminato il problema sotto il profilo della urgenza di assicurare comunque la massima uniformità e immediatezza all’informazione contabile, anche nel momento di rilevazione amministrativa, non pare che gli sforzi di armonizzazione sinora profusi abbiano portato a risultati utili, prevedendo un modulo di classificazione dei bilanci “variabile” tra i diversi comparti, il più omogeneo possibile all’interno dei medesimi, ma non permettendo, attraverso un apposito “nomenclatore”, di risalire, per settori di spesa omogenei, a valutazioni tra diverse tipologie di enti per le medesime voci di spesa, anche in una prospettiva “verticale” tra diversi comparti.

Ne segue che la “babele” dei regolamenti di contabilità degli enti dell’autonomia – in particolare, per le Regioni – rende ad oggi impossibile un’analisi immediata delle politiche di spesa sulla base dei dati amministrativi, anche da parte dell’erario.

Si consenta allora, a questo punto, una piccola notazione “storica”.

Quello descritto, non è infatti un fenomeno nuovo, dal momento che, già negli anni 80, ogni ente disponeva dei propri regolamenti, salvo il consolidamento da parte dell’ISTAT, che provvedeva, per le sole esigenze di contabilità nazionale, al “ribaltamento” delle risultanze annuali di bilancio, attraverso la ben nota codifica SIR.

Orbene, tale indirizzo metodologico sembra aver ispirato anche la recente azione del legislatore che, ormai “rassegnato” alla inevitabile diversità dei sistemi di rilevazione amministrativa tra comparti, ha invece adottato il sistema di imporre la codifica in chiave “economica” dei soli flussi di cassa degli enti, ottenendo così la possibilità di monitorarne la dinamica finanziaria in corso di gestione, secondo una logica *bottom up* dei processi di spesa, rispondente alla esigenza concreta di monitorare il fabbisogno del settore pubblico.

In tal modo, il decisore pare essersi rassegnato all’impossibilità di poter decifrare anche la fase amministrativa delle gestioni periferiche, se non nei suoi reali riflessi ultimi sulla formazione del citato saldo.

Và però segnalato che le risultanze, tratte dal SIOPE, sembrerebbero utili ad una lettura in chiave “economica” della sola “cassa”, ma non a dare contenuto di competenza economica (né secondo criteri aziendali, né di contabilità nazionale) dei movimenti della gestione, ponendosi in termini sostanzialmente inutili ai fini della rappresentazione della situazione finanziaria complessiva degli enti, che implica la conoscenza anche della situazione amministrativa (“crediti” e, soprattutto, debiti) nel suo svolgimento.

Fermo restando il principio della autonomia nella scelta dei criteri di esposizione dei conti dei soggetti del settore pubblico, andrebbero, pertanto, studiati strumenti idonei alla riclassificazione dei bilanci dei governi locali, in modo da fornire anche risultati analiticamente attendibili, proiettabili almeno a livello di “comparto”, ma rendendo anche possibile una lettura comparata tra comparti diversi.

Come si accennava inizialmente, il problema della omogeneità dell’informazione contabile non è, infatti, da considerare solo quale momento dell’autonomia dei livelli di governo, ma va esaminato anche alla luce della questione degli effetti che una non chiara evidenziazione delle risultanze rispetto alle linee di programma del documento contabile di previsione determina sul piano dello svolgimento dei poteri, sia interni all’ente (giunte-assemblee), che tra l’ente e l’Amministrazione centrale, ai fini dell’accesso al sistema di perequazione.

In tal senso, a modesto parere dello scrivente, andrebbe attentamente valutata l’opportunità di ricercare soluzioni *ad hoc* che tengano conto dei differenziali di reddito tra aree economiche, dal momento che, proprio in un assetto “tendenzialmente” federale, l’omogeneità della informazione contabile assolve ad un ruolo ancora più strategico dei modelli unitari, determinando la “base dati” entro cui far operare il modello di perequazione prescelto e l’accesso ad eventuali misure di incentivazione per determinati settori di spesa.

In tal senso, in ultima analisi, la ricerca della massima uniformità all’interno dei comparti, e l’adozione di “scale” di trasposizione dei dati dagli uni agli altri sistemi di rilevazione, in grado di operare analisi comparate per settori omogenei di spesa, si pone come condizione essenziale alla correttezza del gioco politico tra livelli di governo.

“Trasparenza e bilancio” di Rita Perez*

1. Introduzione

Un tema che occupa un posto di rilievo nell’odierno dibattito sulla finanza pubblica è quello della “trasparenza” dei conti pubblici, considerata una condizione indispensabile per lo svolgimento di un corretto controllo e, anche, per consentire all’amministrato, attraverso la conoscenza delle erogazioni finanziarie, la valutazione del costo/qualità dei servizi pubblici¹.

Sotto un profilo generale, la trasparenza dell’attività di governo è ricollegabile direttamente ai principi dello Stato democratico². Infatti, la trasparenza consente la conoscenza e la valutazione degli obiettivi perseguiti dal potere politico ed eventualmente anche la partecipazione alla loro determinazione secondo regole procedurali determinate per legge o, nel caso delle procedure parlamentari, dalla stessa Costituzione. Inoltre, è sempre attraverso la trasparenza che si rende possibile all’amministrato la valutazione del se e del modo in cui quegli obiettivi sono stati raggiunti³, ed anche la tutela dei suoi diritti e interessi, attraverso l’accesso ai documenti amministrativi⁴.

* Una prima versione di questo lavoro è stata letta da Francesco Battini, Gaetano D’Auria e Giacinto della Cananea ai quali va il mio ringraziamento per gli utili suggerimenti ricevuti.

Rita Perez è Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico presso la Facoltà di Scienze Statistiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”.

¹ Come è noto, l’erogazione dei servizi pubblici assorbe la parte più rilevante, in termini di spesa e di personale impegnato, della finanza pubblica, cfr. G. Vesperini e S. Battini, *La carta dei servizi pubblici. Erogazione delle prestazioni e diritti degli utenti*, Rimini, 1997, Maggioli, spec. 11 ss. Sulla nozione di servizio pubblico, cfr. S. Cassese, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, Garzanti, 2000, spec, pp. 123 ss.

² Definito il governo del “potere visibile”. Così N. Bobbio *La democrazia e il potere invisibile*, in N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1991, pp. 85 ss. Cfr. in tema G. Zagrebelsky, *Imparare democrazia*, Torino, Einaudi, 2007.

³ Secondo N. Bobbio, *I vincoli della democrazia*, in N. Bobbio, *Il futuro*, cit., pp. 63 ss., è possibile, peraltro, anche un atteggiamento di rinuncia alla partecipazione all’attività politica se i palazzi della politica sono percepiti come costruzioni invisibili dove non è possibile conoscere ciò che vi accade (79). Lo stesso autore, nel saggio, *La democrazia e il potere invisibile*, cit. pp. 85 ss. osserva che, nello Stato costituzionale, la pubblicità deve costituire la regola e il segreto l’eccezione e che la segretezza è giustificabile solo se limitata nel tempo.

⁴ Sulla trasparenza amministrativa e sull’accesso alla documentazione cfr., da ultimo, G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, vol. VI, pp. 5945 ss.

Applicata al processo di bilancio, la trasparenza gioca, peraltro, ruoli differenti a seconda delle diverse fasi della procedura nelle quali il principio è accolto⁵.

In questo scritto, verrà esaminato il diverso ruolo che può essere svolto dalla trasparenza all'atto della deliberazione dell'indirizzo politico e nella fase della gestione della spesa.

2. La trasparenza della deliberazione

Sotto il primo profilo, la deliberazione dell'indirizzo politico, è frutto di un'attività collegiale del governo. L'indirizzo politico è accolto e formalizzato attraverso il consenso del Parlamento che approva, inoltre, i singoli atti legislativi che gli daranno sostanza, indicando, nel contempo, anche i mezzi finanziari necessari. Infatti, è attraverso l'attività parlamentare che si precisano i costi dell'attuazione, cioè la "copertura della spesa"⁶. In tal modo, l'indirizzo politico si trasforma in indirizzo finanziario, recepito, poi, dal bilancio. E questa trasformazione mostra il legame esistente in materia finanziaria tra governo e Parlamento, cioè tra decisione politica e decisioni legislative (ed a seguire, per alcuni interventi, anche decisioni amministrative)⁷.

Sotto il profilo dell'*iter* da seguire, il processo ora descritto prevede che, approvato dal Parlamento l'indirizzo politico, le decisioni di spesa che gli daranno attuazione (le leggi e i decreti ministeriali) siano preliminarmente discusse con la Ragioneria generale dello Stato, che deve essere necessariamente sentita sull'attività legislativa di carattere finanziario. Sulla base delle decisioni di spesa assunte, la Ragioneria discute con le singole amministrazioni i contenuti degli stati di previsione delle spese, mettendo successivamente a punto il disegno di legge di bilancio. Questo, insieme al disegno di legge finanziaria, verrà presentato alle Commissioni di bilancio che ne controlleranno i contenuti e verificheranno costi e copertura.

⁵ Il profilo della trasparenza degli atti di finanza pubblica è discusso da P.D. Giarda, A. Petretto e G. Pisauro, *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, in *Oltre il declino*, a cura di T. Boeri, R. Faini, A. Ichino, G. Pisauro e C. Scarpa, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 223 ss.

⁶ A questa vanno aggiunte le relazioni trimestrali della Corte dei conti sulla legislazione di spesa, tenendo conto che dal 2006 per un accordo tra la stessa Corte e le Commissioni di bilancio le relazioni riguardano anche i decreti legislativi, cfr. G. D'Auria, *Estensione ai decreti legislativi, "concordata" fra Corte dei conti e Parlamento, delle relazioni della Corte sugli oneri finanziari delle leggi*, in "Foro it." III/2006 (pp. 1 ss. estr.).

⁷ In questo processo di trasformazione dell'indirizzo, da politico in finanziario, a suffragare l'esigenza di trasparenza della deliberazione e la possibilità di una sua valutazione, va segnalata la previsione – che, peraltro, non ha conseguito risultati soddisfacenti – delle relazioni tecniche sulla copertura ai disegni di legge predisposte dalle amministrazioni di spesa (art. 1/ter, comma 2, l. n. 468/1978, aggiunto con l. n. 362/1988) e l'analisi di impatto della regolazione (Air). Da ultimo, sul legame tra politica e finanza, cfr. G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato dir. amm.*, a cura di S. Cassese, *Dir. amm. gen.*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2003, seconda ed., pp. 1343 ss., spec. pp. 1450 ss.

Le attività che precedono la presentazione del disegno di legge di bilancio e finanziaria alle Commissioni parlamentari competenti, pur essendo di grande rilievo, sono spesso svolte in un ambito politico/amministrativo, senza pubblicità. Si può chiedere, in questo caso, una maggiore trasparenza? In proposito, la dottrina presenta due opinioni assai diverse tra di loro.

Alcuni studiosi statunitensi sono favorevoli al mantenimento di un regime di riservatezza, accennando ai “costi” che la trasparenza può comportare in questa prima fase. Infatti, con la trasparenza si rendono pubbliche conoscenze estremamente dettagliate, in relazione ai diversi aspetti che caratterizzano le delibere finanziarie da assumere in relazione agli obiettivi del programma di governo, e ciò può indurre i gruppi interessati ad esercitare pressioni al fine di ottenere una modifica della delibera, prima che essa venga formalmente assunta. In tal modo, l’attività di *lobbying* potrebbe distorcere delibere, assunte per venire incontro alle esigenze della collettività, indirizzandole verso la protezione di interessi privati. Al contrario, mantenere in un ambito riservato le discussioni che si svolgono in questa fase potrebbe risolversi in una maggiore tutela per la collettività⁸. Ma c’è anche un altro motivo che suggerisce il mantenimento, in questa fase, di uno stile riservato. Infatti le scelte finanziarie che daranno attuazione all’indirizzo politico, assunte spesso in incontri che, senza essere segreti, non sono ufficiali, agevolano il raggiungimento di un compromesso. Compromesso non sempre possibile in un’assemblea legislativa. Altre ragioni invocabili a favore della segretezza delle decisioni riguardano la rapidità con la quale possono essere assunte e che garantirebbe la prevalenza degli interessi dello Stato dalla possibile ingerenza di interessi particolari.

C’è chi sostiene, invece, che la trasparenza deve essere un “modo di essere” dell’amministrazione, a meno che un superiore pubblico interesse non imponga un segreto temporaneo. In tal modo si evidenzerebbero due concezioni antitetiche del rapporto fra amministrazioni e cittadini e, anche, due concezioni antitetiche del concetto di trasparenza. In un caso l’amministrazione può essere penetrabile al proprio interno solo dal potere politico, nell’altro, invece, l’amministrazione deve essere trasparente anche per i cittadini. Tuttavia, anche nel caso in cui prevalga la trasparenza interna (o politica) sarebbe necessario, successivamente, informare il cittadino sui passaggi che hanno portato all’assunzione di quella decisione⁹.

A questa prima fase, che riguarda l’individuazione degli atti che daranno attuazione all’indirizzo politico, fa seguito la discussione degli atti di finanza pubblica nelle assemblee parlamentari, nel corso delle sessioni di bilancio. Apparente-

⁸ E. Garrett e A. Vermeule, *Transparency in the budget process*, University of Southern California law school, year 2006, paper 44 (<http://law.bepress.com/usclwps/lewps/art44>). Vi è anche chi ritiene che non sempre l’ordinamento con le sue leggi tuteli gli interessi della collettività, ma l’interesse privato di pochi, cfr. N. Bobbio, *I vincoli*, cit., pp. 80. L’interesse pubblico, secondo questa opinione, sarebbe altra cosa rispetto all’interesse della collettività. Questa mancata coincidenza è messa in evidenza con particolare efficacia da P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, Giuffrè, 2007.

⁹ Cfr. G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, cit., A. Sandulli, *Il procedimento*, in *Trattato*, cit., *Dir. amm. gen.*, tomo II, pp. 1035 ss., spec. pp. 1152.

mente, si tratta di un luogo in cui la riservatezza è necessariamente esclusa, considerata la pubblicità della sede. Ma il disordine in cui avviene la discussione e la complessità degli emendamenti presentati in un clima spesso caotico con sedute lunghissime, anche notturne, rende esplicito che pubblicità, a certi livelli di complicazione non è sinonimo di trasparenza. Infatti della discussione sono chiari gli aspetti macroeconomici dell'intervento pubblico (saldo di bilancio, livello della pressione tributaria, rapporti tra spesa corrente e spesa in conto capitale), ma sono molto confusi gli aspetti microsettoriali che riguardano i singoli interventi che troveranno nella legge finanziaria una approvazione certa. Anzi, si è osservato che questi profili non andrebbero discussi nella legge finanziaria perché ne allungano i tempi di approvazione facendo convergere l'attenzione su interventi di modesta entità.

3. La trasparenza della gestione

Se ci accostiamo, adesso, all'ultima fase del processo di bilancio, quella che riguarda la gestione, consistente nell'attività amministrativa volta alla materiale erogazione delle somme, oggi oggetto di una particolare attenzione per effetto della *Spending Review*, il valore da attribuire alla trasparenza muta¹⁰. In questa fase, infatti, la trasparenza va sempre salutata positivamente in quanto consente al cittadino, in particolare all'utente dei servizi pubblici, di individuare gli obiettivi pubblici e di controllare il loro raggiungimento.

La trasparenza della gestione si fonda necessariamente sulla leggibilità del bilancio. Questa, in teoria, ha sempre ottenuto i più alti consensi, ma la rappresentazione materiale delle decisioni finanziarie nel bilancio, nel nostro ordinamento, è sempre stata oscura, accessibile solo ad uno stretto numero di "addetti ai lavori". Conseguentemente, è mancata, in questa fase, l'affermazione di quegli elementari

¹⁰ Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*, Doc. 2007/6, Roma, 6 settembre 2007. In Italia, per effetto della legge finanziaria 2005, è stata prevista una regola di crescita uniforme non superiore al 2% per tutte le amministrazioni. In sistemi finanziari più evoluti, come, ad esempio, l'Inghilterra, si sta attuando la *Spending Review* prevedendo, nel 2005, tetti di crescita annuale in termini reali per singoli dipartimenti (Salute, Trasporti, Educazione), in relazione alle attività programmate. La *Spending Review* si può definire, in estrema sintesi, come quell'indirizzo finanziario che mira all'abbandono della spesa storica e dei tagli percentuali (a volte automatici), alla spesa pubblica, in favore dell'applicazione di regole ispirate all'efficienza nelle erogazioni, che devono incidere sull'organizzazione dell'organo responsabile della spesa, prima ancora che sulla mera attività di gestione.

Va osservato che, non sempre, una gestione efficiente comporta conseguenze finanziarie. Ad esempio, non ne produce la riduzione dei tempi delle liste di attesa in una struttura sanitaria, allorché si cancellano le persone che hanno rinunciato alla prestazione pubbliche o che sono, nel frattempo, decedute. E non è certo che una riduzione di discrezionalità negli organi decidenti porti benefici finanziari alle casse dello Stato.

principi di democrazia che consente la corretta diffusione delle informazioni finanziarie.

Va aggiunto che, in materia, non solo non sono state rispettate le esigenze di chiarezza della rappresentazione, ma i dati sui quali si sono fondate le delibere che hanno contribuito a dare corpo al bilancio sono risultati, nel tempo, scarsamente veritieri, sia per quanto riguarda l'indicazione del costo totale degli interventi, sia per quanto riguarda i ritmi delle erogazioni finanziarie.

Ciò è stato attribuito alla circostanza che le informazioni sulle spese sono assunte ed elaborate da Ragioneria generale dello Stato, Istat e Banca d'Italia, secondo procedure differenti e seguendo una prassi di "massima riservatezza reciproca" in modo che ogni istituzione non conosce le informazioni a disposizione dell'altra. Non a caso lo stesso progetto SIOPE (Sistema informativo organico spesa pubblica) in questo contesto procede a rilento.

In particolare, sotto il profilo delle erogazioni finanziarie, la Ragioneria formula previsioni delle spese a legislazione vigente, mentre la Direzione generale del Tesoro, in modo del tutto separato, elabora previsioni collegate alla crescita presumibile del PIL¹¹. Poiché i soggetti presi in considerazione producono dati acquisiti con differenti metodologie, gli utilizzatori di quei dati scelgono quelli in grado di meglio confortare le tesi che vogliono sostenere e che comportano spese più elevate (ad esempio, per i contratti collettivi dei lavoratori pubblici). In questo contesto, ne risulta molto ridotta l'azione del Ministro dell'economia e finanze contro le richieste dei diversi Ministri ed anche ristretti appaiono i suoi margini di mediazione tra i Ministri litigiosi e spendaccioni.

Va osservato che, anche sotto il profilo quantitativo, i dati rappresentati in bilancio appaiono insoddisfacenti, essendo limitati al solo settore statale, cioè a meno della metà delle spese complessive. E si deve criticare anche l'assenza di iniziative in tema di "armonizzazione" dei bilanci pubblici, l'assenza di informazioni sufficienti sui bilanci regionali e su quelli degli enti locali, comprese le notizie relative al Patto di stabilità interno e, infine, l'assenza di bilanci consolidati per funzioni o missioni. Inoltre, i dati, spesso, sono acquisiti con estremo ritardo e informano sui movimenti di ciò che è scritto nel bilancio dello Stato e che viene trasferito alle Regioni e agli altri enti locali. Ma le spese affrontate da tali enti, se non scritte nel bilancio dello Stato, non sono note¹² e rimangono sconosciute, sino al completamento della gestione e spesso anche oltre tale termine, a meno di non leggere i singoli bilanci regionali, non tutti, peraltro, pubblicati.

Vi è, poi, un altro profilo da considerare, sempre attinente alla veridicità del bilancio. Infatti, tra deliberazione del governo, approvazione del Parlamento e gestione concreta delle somme che rappresentano l'indirizzo finanziario da attuare, può esistere, e di solito esiste uno iato, nel senso che non tutto ciò che è deciso dal Parlamento in attuazione dell'indirizzo politico viene recepito in bilancio (ad e-

¹¹ Così, N. Bobbio, *Democrazia e potere invisibile*, cit., p. 97. V. Visco, *Spesa pubblica e procedure di bilancio*, in "Il Mulino", n. 4/2005, pp. 698 ss. Si veda anche, L. Spaventa, *Intervento, in Il completamento della riforma della contabilità pubblica*, a cura di R. Perez, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 136 ss.

¹² V. Visco, *Spesa pubblica*, cit.

sempio, perché una spesa non è obbligatoria e può slittare ad esercizi successivi). Inoltre, non tutto ciò che è recepito in bilancio trova puntuale attuazione (ad esempio, per la lentezza della procedura di spesa o anche a causa di una insufficiente copertura finanziaria). Al contrario, vi sono spese eccedenti i livelli previsti in sede di approvazione del bilancio di previsione. Queste ultime dovrebbero trovare una copertura attraverso la progressiva riduzione di altre poste della spesa pubblica primaria, non con “la continua revisione verso l’alto delle stime sul gettito fiscale”¹³. Sotto il profilo opposto, si possono verificare entrate superiori alle previsioni¹⁴, erogate in favore di singoli settori, senza che esse “passino” per il bilancio, in completa assenza di trasparenza, sulle quali il Parlamento non è messo in grado di intervenire. E’ frequente, inoltre, il caso in cui queste maggiori entrate, che non sono certe, vengono utilizzate, anteriormente alla chiusura dell’esercizio, per far fronte a nuove spese certe. Nell’utilizzazione delle maggiori entrate non previste (il cd “tesoretto”), è stata anche disattesa una regola contenuta nel DPEF, che richiede una netta separazione tra gestione dell’entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi. E questo comportamento non appare rispondente a criteri di buona pratica di bilancio¹⁵.

Si aggiunga, a questo proposito, che, in generale, nella redazione del bilancio si verifica una sistematica sottostima delle entrate tributarie da parte dei tecnici della Direzione generale del tesoro rispetto a quella fornita dalla Ragioneria generale dello Stato¹⁶, con l’obiettivo di richiedere un aumento delle entrate piuttosto che provvedere a tagli alla spesa pubblica.

Naturalmente, tutte queste vicende incidono anche sui controlli, soprattutto nei casi in cui il Parlamento, se eletto con il sistema maggioritario, si presenti come il *continuum* del governo senza alcun interesse a censurare quest’ultimo sulla base delle valutazioni che gli organi di controllo muovono alla gestione amministrativa¹⁷.

¹³ Questa è l’impostazione del DPEF 2008-2011, cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, *Elementi per l’audizione dinanzi alle Commissioni Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati sul disegno di legge finanziaria per l’anno 2008*, 10 ottobre 2007.

¹⁴ Perché dovute ad una lievitazione della base imponibile, derivante da un favorevole andamento dell’economia; all’inasprimento dei tributi o alla rivalutazione dei beni di impresa. Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2006*, comunicata alla Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica il 27 giugno 2007 (Documento XIV), n. 2.

¹⁵ Inoltre, non è stata rispettata la regola contenuta nel DPEF e nella legge finanziaria per il 2007 di destinare l’extragettilo, derivante dalla lotta all’evasione fiscale, a riduzione della pressione fiscale finalizzata al conseguimento di obiettivi di sviluppo e di equità sociale, cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Elementi per l’audizione*, cit., p. 8.

¹⁶ Una descrizione della istituzione del Ministero in F. Battini, *L’amministrazione della spesa*, in *Trattato*, cit., *Dir. amm. spec.*, tomo III, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 2701 ss.

¹⁷ Cfr. G. D’Auria, *I controlli*, cit., in *Trattato*, cit., pp. 1528; al nesso governo-Parlamento in materia di bilancio fa riferimento anche M. Carabba, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in “*Riv. trim. dir. pubbl.*”, n. 4/1995, pp. 955 ss., spec. p. 975.

Sono diverse, dunque, le ipotesi e differenti le cause per le quali il cittadino ignora se una decisione finanziaria, sulla quale il Parlamento ha espresso il proprio assenso, abbia trovato, poi, attuazione o, al contrario, se vi sia stata una destinazione di entrate non previste, senza il consenso del Parlamento. E queste vicende si risolvono, inevitabilmente, in una minore tutela degli interessi della collettività.

Va, infine, osservato che, anche sotto un profilo più generale, la trasparenza della gestione appare di massimo rilievo in quanto, oltre alle esigenze della democrazia e alla tutela del cittadino, soddisferebbe pure quelle dei riformatori che, attraverso l'utilizzo delle entrate, vorrebbero avviare programmi di riforma. Naturalmente, come è stato osservato, la possibilità di misurare e valutare l'azione amministrativa e la gestione finanziaria "risiede nella razionalità del disegno legislativo di governo ed amministrazione e della concreta esperienza amministrativa e gestionale"¹⁸. Nella stessa direzione è stato osservato che, nell'ambito della crisi della finanza pubblica, molte responsabilità sono legislative¹⁹.

In questa situazione, non è di grande utilità presentare un bilancio per "missioni e per programmi", come ha fatto il Ministero dell'economia, in primo luogo per la mancanza di una affidabile programmazione della spesa, fondata su dati realistici e stabili, cioè su un ciclo di previsioni pluriennali non eccessivamente variabili²⁰, che consenta di abbandonare la prassi dei tetti di spesa (ad esempio, quello del taglio del 2% delle spese, introdotto con la legge finanziaria per il 2005) o quello indifferenziato introdotto con il decreto taglia/spese²¹. In secondo luogo, in quanto nessuna programmazione, annuale o pluriennale, appare realisticamente praticabile, soprattutto in considerazione di quanto ricordato in precedenza e cioè della sistematica sottostima delle entrate tributarie fornita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze al fine di richiedere un aumento delle entrate piuttosto che provvedere a tagli alla spesa. Questa situazione appare assai criticabile, soprattutto quando si vara il DPEF che dovrebbe riflettere la programmazione della spesa. Ed ha mostrato tutti i suoi difetti al momento dell'approvazione della legge finanziaria. Negli ultimi cinque anni, il disaccordo tra le forze politiche sui contenuti della legge finanziaria è stato talmente ampio da indurre il governo a presentarla come un disegno di legge avente un unico articolo frammentato in centinaia di commi, ponendo sull'approvazione di questo atto la questione di fiducia.

Tale procedura non è stata seguita al Senato per approvare, in prima lettura, il disegno di legge finanziaria per l'esercizio finanziario 2008, e ci si potrebbe domandare, a proposito di trasparenza, quanto la mancata richiesta della fiducia²²

¹⁸ Così M. Carabba, *La nuova disciplina dei controlli*, cit.

¹⁹ Così S. Cassese, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in "Corriere giur.", n. 2/1993, pp. 217 ss.

²⁰ Il profilo è discusso da P.D. Giarda ed altri, *Elementi*, cit. p. 235.

²¹ D.l. 6 settembre 2002, n. 194 convertito, con modificazioni, nella legge 31 ottobre 2002, n. 246.

²² Ce lo racconta I. Cipolletta, *Quanto è costato non mettere la fiducia*, in "Il Sole 24 Ore" del 20 novembre 2007. Cipolletta lamenta che il costo del mancato ricorso alla fiducia sia stato pagato tramite l'inserimento in finanziaria di una serie di misure che nulla avevano a che fare con le necessità di bilancio per il 2008. Ad esempio è stata introdotta la *class-*

sia costata al cittadino in termini di negoziazioni, accordi ed erogazioni del governo ad alcuni membri della maggioranza per ottenerne il voto ²³.

4. *Il ruolo del rendiconto*

La difficoltà di comprendere il modo in cui il bilancio è stato gestito produce conseguenze anche sul ruolo dell'atto finale della gestione costituito dal rendiconto. Questo non è stato in grado, sino ad oggi, di mostrare con chiarezza e con tempestività lo svolgimento dell'attività finanziaria, non agevolando l'analisi dei risultati da parte delle Camere²⁴. In tal modo, la indispensabile valorizzazione del rendiconto, affermata nell'art. 13 del decreto n. 279/1997 si è risolta in una mera enunciazione, essendo mancata, poi, l'integrale e generale revisione della normativa contabile prevista dalla legge n. 94/1997²⁵, essenziale per sviluppare gli elementi di una nuova contabilità che non fosse più solo finanziaria, ma anche economica.

Infatti, la rappresentazione della gestione che evidenziava lo sfasamento dei conti, da quanto deciso in sede di previsione a quanto registrato in sede di conto consuntivo, è stata più subita che valutata ed, eventualmente, contestata dall'Organo di controllo, alquanto indifferente nei confronti di un complesso di

action, materia per la quale esiste un disegno di legge apposito che andava discusso prima di introdurre uno strumento di azione collettiva. La stessa norma che porta a dodici il numero massimo dei Ministri per la prossima legislatura è un non senso, se inserita nella Lf. Questa, infatti, avrà un effetto limitato al 2008. Va ancora menzionata la norma sui precari che ha determinato una procedura preferenziale per metterli in ruolo. Nel merito, a seguito di questo inserimento, sarà difficile per amministrazioni e imprese gestire importanti servizi pubblici senza potersi scegliere il personale, mentre, con il tetto alle retribuzioni dei vertici e dei dirigenti, per diversi enti e imprese si rischierà di perdere i migliori manager. Poiché nessuno di questi interventi faceva parte della proposta originale del disegno di legge finanziaria, essi hanno costituito la moneta per comprare l'approvazione al disegno di legge. Non sarebbe stato, dunque, meglio, per il governo (ed anche per il cittadino), non pagare questo prezzo e richiedere il voto di fiducia?

²³ Per la seconda lettura al Senato, il governo ha chiesto tre volte la fiducia sui tre articoli in cui è stato suddiviso il disegno di legge finanziaria per il 2008. Contemporaneamente, è stata approvata, il 21 dicembre 2007, con richiesta del voto di fiducia, la legge sul *welfare*, la cui copertura è prevista dal disegno di legge finanziaria. Con la legge sul *welfare* non è stata autorizzata una anticipazione al 2007 dell'entrata in vigore della riforma sulle pensioni. E si è trasformato il cd "scalone" (immediata entrata in vigore della nuova disciplina) negli "scalini" (attuazione graduale dal 2008 al 2013). In pratica, con le disposizioni che traducono in legge il "Protocollo su pensioni e lavoro" siglato dal Governo e dalle Parti sociali il 23 luglio 2007, i nuovi requisiti per le pensioni di anzianità saranno innalzati più gradualmente rispetto a quanto previsto dalla legge Maroni (l. n. 243/2004). Così, nel 2013 si andrà in pensione con 61 e 62 anni di età (rispettivamente per i lavoratori dipendenti e per gli autonomi), ma si dovranno avere anche 36 anni di contribuzione.

²⁴ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988, v. I, pp. 423 ss.; il tema del ruolo del rendiconto è discusso in R. Perez, *La Lof e la modernizzazione dell'amministrazione in Francia*, in "Riv. trim. dir. pubbl.", n. 1/2007, p. 211.

²⁵ Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2006*, cit., p. 60.

erogazioni finanziarie oramai, comunque, portate a termine. E, considerato questo scarso interesse nei confronti di una gestione che, corretta o non, era comunque conclusa, lo stesso Parlamento si è limitato ad approvare con legge un atto i cui contenuti non sempre era in grado di verificare.

In questo modo, il rendiconto non è stato utilizzato come base da cui partire, per adeguare le previsioni di spesa contenute negli atti di finanza pubblica in procinto di essere approvati, con i risultati ottenuti nella gestione precedente.

Da notare che al rendiconto possono essere attribuite diverse funzioni. Una funzione conoscitiva, come guida della previsione dell'anno successivo; una di controllo dell'operato finanziario degli amministratori; una di rappresentazione unitaria di una gestione e gli si potrebbe anche assegnare un ruolo di controllo costituzionale sull'operato del governo. Così l'approvazione del rendiconto sarebbe un riconoscimento del Parlamento che il governo si è attenuto all'indirizzo politico fissato in sede di legge di bilancio²⁶.

Si deve, inoltre, osservare che la scarsa significatività del rendiconto si è accentuata per effetto delle manovre restrittive – ispirate alla necessità di contenimento delle spese – ed ha di fatto inciso sul principio dell'annualità del bilancio, comportando, come si è già ricordato, lo slittamento delle somme previste in uscita, se non obbligatorie, anche sui bilanci degli anni successivi. Di queste ultime, dunque, il rendiconto non poteva tenere conto. Si è consolidata, in tal modo, la presenza, nei documenti oggetto del controllo contabile, di un consistente ammontare di “regolazioni contabili”, cioè di somme previste in entrata per le quali non è stata erogata la relativa spesa, fatta slittare nei bilanci successivi. Così il rendiconto sempre meno è stato in grado di esprimere l'effettivo andamento della gestione annuale. I dati in esso esposti hanno, spesso, riguardato gestioni relative ad esercizi successivi rispetto a quello nel quale le somme erano contabilizzate come spese da erogare. Infatti, a causa dei pochi mezzi finanziari, esistono nel bilancio dello Stato somme che, pur previste come entrate in un esercizio finanziario, verranno erogate, come già osservato, in esercizi successivi.

Sotto il profilo opposto, ciò ha comportato anche, una gestione separata (rispetto al bilancio) di queste somme, esaminate nei bilanci successivi come spese, senza vedere in quale esercizio finanziario erano state contabilizzate le entrate relative. Va, infine, osservato che si è verificato in questi ultimi anni un allargamento dell'area delle variazioni di bilancio, legata all'istituzione di fondi allocati all'interno di singole amministrazioni, dopo l'approvazione del bilancio, anche per sopperire a particolari necessità derivanti dai tagli, avvilendo qualunque intento programmatico della spesa, riducendo ancora di più la veridicità del bilancio e rendendo evidente lo scarso ruolo assegnabile al rendiconto.

²⁶ M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, cit., pp. 425 ss.

“Federalismo e procedure di bilancio”

di Luca Rizzuto*

L’evoluzione del nostro sistema istituzionale verso forme di accentuato regionalismo o vero e proprio federalismo pone il duplice problema di assicurare la tenuta degli equilibri finanziari del Paese nel suo complesso e delle sue singole componenti, in un contesto di finanza pubblica segnato da numerosi fattori di debolezza e squilibrio strutturale. Ciò impone un ripensamento e un adeguamento al mutato modello istituzionale, sia nella definizione dei vincoli che presiedono alle decisioni di finanza pubblica (c.d. *fiscal rules*, interne ed europee), sia sul piano delle procedure di approvazione dei bilanci pubblici, che devono essere rese coerenti con i più accentuati livelli di autonomia riconosciuti ai diversi livelli territoriali di Governo.

Il mancato adeguamento delle procedure di bilancio al mutato contesto istituzionale è ancora più difficile da sostenere, se si considera l’intreccio e la sovrapposizione tra i vincoli interni alla decisione di finanza pubblica e quelli europei, i quali si riferiscono, come è noto, ad aggregati di finanza pubblica – in particolare, indebitamento netto delle P.A. e debito delle P.A. – più ampi della finanza statale in senso stretto (Amministrazioni centrali), che coinvolgono tutto il perimetro delle Pubbliche Amministrazioni riconducibili, secondo i criteri di classificazione del SEC 95, a tale settore istituzionale e, in particolare, gli enti territoriali.

Si tratta di un passaggio arduo ma che non sembra eludibile, se non a prezzo dell’incoerenza complessiva dei processi di riforma dell’articolazione territoriale del governo e quindi, in ultima analisi, dell’incompletezza della riforma stessa e dell’ingovernabilità del sistema. Eppure bisogna registrare che né la riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001, né l’ulteriore progetto di riforma costituzionale elaborato nella scorsa legislatura e poi bocciato da un *referendum* popolare dello scorso anno, hanno colto l’occasione di affrontare in modo coerente, e pienamente risolto, la questione dell’impatto del nuovo assetto istituzionale sulle procedure di bilancio e sui vincoli alle decisioni di finanza pubblica.

1. Il “nuovo Titolo V”

In sede di riforma del Titolo V, nel nuovo art. 119 sono state introdotte disposizioni molto innovative dal punto di vista della regolazione dei rapporti finan-

* Capo Ufficio per la Verifica della Quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di Entrata del Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica.

Le opinioni e i giudizi espressi nel presente lavoro non impegnano l’Amministrazione di appartenenza.

ziari tra diversi livelli di Governo, tra cui il principio del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il superamento del sistema di finanziamento degli enti territoriali basato sui trasferimenti (c. 2)¹, i quali vengono mantenuti solo in funzione di riequilibrio economico-sociale (c. 5)², la previsione di un Fondo perequativo (c. 3)³ e della *golden rule* per gli enti territoriali (c. 6)⁴.

La portata di queste disposizioni è fortemente innovativa per l'assetto della finanza pubblica italiana, ma la formulazione dei principi contiene elementi di contraddittorietà, rivelando che la norma è frutto di una mediazione tra impostazioni politiche di segno diverso, il che può contribuire a spiegare il fatto che a distanza di anni non si è ancora pervenuti alla completa attuazione di tali principi. La definizione di un quadro di finanziamento dei livelli territoriali di Governo compatibile col nuovo art. 119 della Costituzione, cioè il problema del c.d. Federalismo fiscale, continua a essere al centro del dibattito politico-istituzionale, senza trovare finora soluzioni pienamente condivise e finanziariamente praticabili⁵. Si tratta, ovviamente, di un'operazione che implica scelte politiche impegnative oltre che finanziariamente delicate nell'attuale contesto di finanza pubblica.

Indicazioni e valutazioni circa l'impatto del federalismo sulle procedure di bilancio non possono prescindere pertanto dallo stato di attuazione delle disposizioni indicate. La configurazione desiderabile del quadro istituzionale e procedurale in cui vengono adottate le decisioni di finanza pubblica dipende anche dalle ipotesi circa il percorso di attuazione del modello dell'art. 119, rispetto al quale l'attuale situazione rappresenta un momento di transizione.

In concreto, in uno scenario di Federalismo fiscale pienamente attuato, la finanza dello Stato centrale e quella delle amministrazioni territoriali, procederebbero per così dire su binari separati, ciascuna col proprio sistema di vincoli e le rela-

¹ "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio".

² "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

³ "La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante".

⁴ "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti".

⁵ Si ricorda che da ultimo la legge finanziaria 2007 (n. 296/2006) ha attribuito alla Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, istituita dal c. 474, anche il compito di "elaborare studi preliminari e proposte tecniche per la definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, con particolare attenzione al coordinamento dei rapporti finanziari tra lo Stato ed il sistema delle autonomie territoriali, nonché all'efficacia dei meccanismi di controllo della finanza territoriale in relazione al rispetto del Patto di stabilità europeo" (lett. b).

tive procedure. Una volta fissato il livello delle aliquote di compartecipazione al gettito erariale, gli effetti della manovra di finanza pubblica decisa a livello centrale non dovrebbero scaricarsi sulle decisioni finanziarie di Regioni, Province e Comuni. Tali enti, dall'altro canto, dovrebbero però sottostare al rigido vincolo del pareggio della parte corrente del proprio bilancio, potendo ricorrere all'indebitamento solo per la spesa d'investimento. Solo relativamente alle spese in conto capitale, quindi, una quota del saldo complessivo del Paese potrebbe risultare ascrivibile a scelte finanziarie delle Amministrazioni territoriali, ponendo pertanto l'esigenza di un coordinamento nella programmazione di tale componente della spesa per assicurare la tenuta del vincolo a livello complessivo del Paese.

Molto diversa è la situazione attuale, per così dire "a metà del guado", in cui la perdurante mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione continua a rendere disponibile per il Governo centrale la leva dei trasferimenti verso le Amministrazioni locali e quindi determina la possibilità e la necessità di coinvolgere tali Amministrazioni nell'impostazione annuale della manovra di finanza pubblica. Per contro, a fronte dell'ampliamento delle varie forme di autonomia territoriale sia a livello fiscale che di decisioni di spesa, non è definito un sistema di piena responsabilizzazione finanziaria per tali enti. Il quadro istituzionale di contabilità e di finanza pubblica, che continua a essere costruito intorno a un modello di governo, in cui l'autonomia nelle decisioni finanziarie accordata ai livelli decentrati risultava significativamente inferiore a quella stabilita con il nuovo Titolo V, rimane quindi irrisolto. I comportamenti di spesa e di entrata dei livelli decentrati risultano cruciali per la messa in atto delle decisioni complessive di finanza pubblica e per il raggiungimento degli obiettivi programmatici, ma mancano adeguati meccanismi istituzionali per assicurare il coinvolgimento di tali enti nel processo di decisione, così come la responsabilizzazione rispetto ai risultati.

Le procedure di approvazione del bilancio pubblico e il sistema di regole sulla decisione di bilancio non sono stati modificati in via generale nell'ambito di questi interventi di riforma: normative come il c.d. patto di stabilità interno, mirate a porre vincoli alla gestione finanziaria degli Enti locali, sono state adottate nel quadro delle manovre annuali di finanza pubblica, modificando peraltro successivamente ogni anno i parametri di riferimento di tali vincoli.

2. La riforma costituzionale tentata nella scorsa legislatura

Eppure, quando nella scorsa legislatura si pone mano a un corposo intervento di revisione costituzionale, finalizzato a completare l'evoluzione in senso federale dello Stato, viene eluso proprio il problema di un effettivo coinvolgimento istituzionale dei livelli decentrati di governo nelle decisioni di finanza pubblica. Vediamo cosa prevedeva al riguardo il disegno di legge costituzionale n. 2544.

Il testo intendeva modificare l'architettura istituzionale e la forma di Stato e di Governo⁶, delineando un nuovo "Senato federale della Repubblica" e modifi-

⁶ A parte alcune modifiche attinenti al ruolo e alle attribuzioni del Presidente della Repubblica, alla figura del Primo Ministro (che sostituiva il Presidente del Consiglio dei Ministri

cando la composizione della Camera dei Deputati, che rimaneva l'unico ramo del Parlamento ad avere un legame fiduciario con il Governo. Il punto centrale della riforma era quello di determinare nuovi procedimenti di formazione delle leggi in base alla loro tipologia, mediante la ridefinizione del ruolo del Senato federale nell'ambito del procedimento legislativo. Si passava infatti da un assetto basato sul bicameralismo perfetto, ad un sistema bicamerale imperfetto o asimmetrico, con competenze differenziate tra Camera e Senato, rinviando sostanzialmente alla ripartizione di competenze tra Stato e Regioni effettuata con la precedente riforma del Titolo V⁷. Veniva quindi indicato un elenco di leggi "necessariamente" bicamerali, tra cui in particolare la perequazione delle risorse finanziarie e le materie di cui all'art. 119 della Costituzione. Ma, paradossalmente, non si prevedeva la competenza del Senato federale in materia di legge finanziaria. La scelta era in parte connessa all'esclusione della possibilità di porre la questione di fiducia al Senato, dovuta alla mancanza di nesso fiduciario con quel ramo, cioè alla scelta sistematica di tutelare l'attuazione del programma da parte dell'Esecutivo.

Prevedere un Senato federale senza competenza in materia di legge finanziaria rendeva però sicuramente questo ramo del Parlamento depotenziato e non rispondente a quel connotato federalista che gli si intendeva attribuire. Essendo il Senato concepito sostanzialmente quale espressione delle autonomie, la mancata attribuzione a tale ramo di un ruolo nella funzione allocativa delle risorse presentava un elemento di incongruità, non garantendo la partecipazione delle autonomie stesse, attraverso il Senato, alle decisioni finanziarie coinvolgenti il Paese nel suo complesso, e quindi l'assunzione da parte loro di un ruolo incisivo e di matrice schiettamente federale.

Il testo succintamente descritto nelle righe precedenti è tramontato con la bocciatura nel *referendum* confermativo popolare. Sembra ugualmente utile, peraltro, soffermarsi ancora su tali criticità, dal momento che il problema di fondo resta attuale, anche a Costituzione invariata, nelle more della completa attuazione del Titolo V.

Occorre evitare che le scelte di allocazione e perequazione delle risorse finanziarie, tipicamente adottate in sede di legge finanziaria, vedano esclusi i livelli decentrati di Governo. Si tratta, in positivo, di individuare idonei meccanismi istituzionali in base ai quali non solo le Regioni – investite di ampi poteri di autonomia in numerose materie – ma anche gli altri enti territoriali – Comuni, Province, ecc. – possano incidere sulle decisioni finanziarie di proprio interesse in un

con nuovi compiti e poteri), nonché alla Corte Costituzionale, si interveniva nuovamente sul Titolo V della Costituzione, già oggetto della precedente riforma nella precedente legislatura, incidendo in particolare sulle competenze legislative esclusive delle Regioni.

⁷ Si prevedevano due possibili tipologie di leggi: eventualmente bicamerali o necessariamente bicamerali, a seconda che vertessero rispettivamente su materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2) ovvero di competenza statale concorrente (art. 117, c. 3). In sostanza, i disegni di legge di competenza esclusiva dello Stato erano esaminati dalla Camera dei Deputati, salvo un coinvolgimento del Senato. I disegni di legge di competenza concorrente seguivano un *iter* identico a parti inverse: il Senato federale assumeva un ruolo prevalente, la Camera un ruolo recessivo.

sistema nel quale una parte consistente di tali decisioni deve continuare ad essere definita esclusivamente al livello centrale. Ciò è necessario anche perché il Paese ha assunto vincoli in sede europea, al cui rispetto concorrono i comportamenti delle Amministrazioni locali.

In sostanza, il nodo problematico è, da un lato, la limitata rappresentatività delle autonomie nell'architettura istituzionale e nei meccanismi procedurali della decisione di finanza pubblica⁸, dall'altro la difficoltà a rintracciare, nell'attuale struttura e formato dei documenti di bilancio – e quindi a livello delle relative procedure di approvazione (sessione di bilancio, ecc.) – il contributo fornito da ciascun settore istituzionale al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica.

3. Idee, quali soluzioni

Si può pensare di ragionare secondo due ordini di idee, che non sono alternativi ma complementari.

3.1. Armonizzazione dei bilanci pubblici e nuova struttura dei documenti di finanza pubblica

Il primo si basa sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, richiesta per l'attuazione del Titolo V in virtù del principio del coordinamento della finanza pubblica ma necessaria anche per assicurare un miglioramento in termini di trasparenza nella produzione e disponibilità dei dati di finanza pubblica, fattori su cui si registra unanimemente nel dibattito istituzionale e tecnico (si vedano le posizioni di ISTAT⁹, ISAE¹⁰, Corte dei conti¹¹) una forte criticità dello stato attuale e la pressante richiesta dell'introduzione di nuovi *standards* contabili.

⁸ La Commissione Bilancio del Senato, nell'esprimere il parere sul testo del citato ddl, aveva sottolineato la necessità dell'equiparazione del ruolo delle due Camere in materia di finanza pubblica, evidenziando che l'unitarietà della finanza pubblica e della manovra con cui essa viene regolata necessitano una competenza di entrambe le Camere. Risultava incongruo – sempre a parere della Commissione Bilancio – escludere il Senato federale dalla definizione degli equilibri di finanza pubblica che interessano tutta la Pubblica Amministrazione e non solo lo Stato centrale.

⁹ ISTAT, Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale di Statistica Luigi Biggeri, Roma, 15 febbraio 2006, Commissione V della Camera dei Deputati, Bilancio, Tesoro e Programmazione, sullo “*Schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici*”.

¹⁰ Rapporto ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica), “*L'attuazione del Federalismo*”, Introduzione e sintesi, marzo 2006.

¹¹ Corte dei conti, Audizione informale nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (Atto n. 589), Camera dei Deputati, Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione, mercoledì, 8 febbraio 2006.

Da questo punto di vista, sembra opportuno orientarsi alla creazione di un sistema di raccordi univoco e trasparente, che consenta ai vari sistemi di rilevazione contabile delle transazioni della P.A. di “dialogare”. Si tratta di assicurare la raccordabilità dei bilanci di tutti gli enti pubblici e un agevole passaggio dai dati di cassa a quelli di competenza economica, salvaguardando però l’autonomia dei singoli enti e valorizzando, anche a livello di rappresentazione contabile, le specificità di ciascuna realtà territoriale.

La revisione del formato dei documenti di bilancio (e delle relative procedure di approvazione) dovrebbe consentire di evidenziare con maggiore trasparenza contabile i flussi finanziari in entrata e in uscita relativi a ciascun livello di Governo. In particolare, la decisione annuale di finanza pubblica dovrebbe essere imposta in modo tale da consentire di “spacchettare” tra i vari settori sia il quadro tendenziale sia quello programmatico di finanza pubblica sia l’articolazione degli interventi correttivi necessari per passare dal primo al secondo. Emergerebbe così, anche a livello contabile, il contributo fornito da ciascun settore al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia nel senso della correzione (tagli di spesa, maggiori entrate) sia della attribuzione di risorse nell’ambito della manovra di sviluppo (nuove e maggiori spese, minori entrate).

Un primo passo in questa direzione è stato tentato, ma successivamente abbandonato, nell’impostazione iniziale della legge finanziaria 2007, che per la prima volta ha indicato una disaggregazione degli effetti della manovra sui saldi a livello di singoli settori di spesa e sottosettori istituzionali.

Nel testo iniziale della finanziaria¹², infatti, l’obiettivo complessivo programmatico, fissato dall’art. 1 in termini di limite massimo al saldo netto da finanziare e al ricorso al mercato, veniva poi “spacchettato” in una serie di obiettivi, formulati in termini di saldo netto da finanziare, fabbisogno del settore pubblico e indebitamento delle P.A., relativi a singoli settori, così individuati: entrate (art. 2), razionalizzazione e riorganizzazione delle Pubbliche Amministrazioni (art. 31), enti territoriali (art. 72), previdenza (art. 81), sanità (art. 87), sviluppo e ricerca (art. 103). In altre parole, ad es., l’art. 2 indicava gli effetti finanziari ascritti alle disposizioni in materia di entrata; l’art. 31 l’effetto sui saldi delle norme sulla riorganizzazione della P.A., e così via.

L’interesse di tale rappresentazione era nel fatto di consentire di cogliere il contributo di ciascun settore alla correzione degli andamenti tendenziali a legislazione vigente effettuata nella manovra (intesa nel duplice senso di “tagli” e assegnazione di nuove risorse) e quindi al conseguimento degli obiettivi programmatici.

Di fronte a tale innovativa prospettazione si è posto però, subito, il problema di quale valore in termini giuridico-deliberativi (cioè di cogenza normativa) attribuire a tali saldi-obiettivo di settore. Valore solo informativo, di segnalazione oppure vincolante anche in termini procedurali, nel senso di attribuire alla votazione dei citati articoli un effetto preclusivo rispetto alle successive deliberazioni nei rispettivi settori (rendendo cioè inammissibili emendamenti non compensati all’interno dei singoli settori)? E’ chiaro che in tale seconda ipotesi si sarebbe

¹² Si veda A.C. 1746.

realizzato di fatto, e forse surrettiziamente, un ampliamento del sistema di vincoli alla decisione annuale di finanza pubblica. Il Governo stesso sembrava propendere per la prima ipotesi, affermando, nella relazione illustrativa al disegno di legge finanziaria, che l'indicazione in articolato degli effetti sui saldi di finanza pubblica costituiva una «innovazione, di natura essenzialmente conoscitiva, che intende offrire elementi per innestare con più precisione la valutazione degli effetti di correzione delle singole misure sugli andamenti tendenziali».

E' forse opportuno ricordare, per ribadire l'avvertita esigenza di una più precisa scomposizione della manovra coerente con un sistema di *multi-level government*, che la risoluzione approvata del DPEF 2007-2011 impegnava il Governo a fornire, in occasione della sessione di bilancio, *quadri informativi relativi ai conti della Pubblica Amministrazione che consentano di individuare gli andamenti per sottosectori* (Amministrazioni centrali, enti territoriali ed enti di previdenza), anche con riferimento all'andamento del debito; analogamente, mettere a disposizione un quadro aggiornato degli andamenti tendenziali, sempre con riferimento al conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni, *anche per aggregati riconducibili ai sottosectori* nonché alle politiche di settore, tanto di spesa che di entrata.

Ma al di là della valenza giuridico-istituzionale da conferire a tali rappresentazioni contabili, si pone prioritariamente l'esigenza di avviare un percorso di riclassificazione dei bilanci pubblici, tale da rispondere a criteri di trasparenza delle scelte allocative. Percorso che il Governo ha imboccato con alcune disposizioni della legge finanziaria 2007¹³ e con il documento recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, contenente gli orientamenti del Ministero in materia di struttura del bilancio e di valutazione della spesa¹⁴.

La prima prospettazione dei settori tentata nella legge finanziaria ha evidenziato tutte le difficoltà di ordine metodologico che occorre affrontare nell'identificazione dei settori e la necessità di un lavoro solidamente fondato su

¹³ Si vedano i commi 474 e segg. della legge finanziaria 2007 (n. 296/2006), che prevedono l'istituzione della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (c. 474), del Servizio Studi della RGS (c. 476), la realizzazione di un Piano di valutazione della spesa delle Amministrazioni Centrali (c. 480).

¹⁴ Nel Documento approvato il 2 febbraio u.s. sulla base di una relazione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sono stati evidenziati come elementi salienti in particolare: la semplificazione del bilancio; una ristrutturazione del contenuto della legge finanziaria, tale da ricalcare la classificazione del bilancio; la diminuzione della mole complessiva degli interventi connessi alla manovra di bilancio; la revisione della procedura di esame parlamentare dei disegni di legge di bilancio e finanziaria, sulla base delle indicazioni, in primo luogo, delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato; la possibilità che un prototipo della nuova struttura classificatoria del bilancio venga proposto entro il 31 marzo 2007, permettendo così l'impostazione di una versione sperimentale dei disegni di legge di bilancio e finanziaria per il triennio 2008-2010 sulla base della nuova classificazione. Sui temi in oggetto, a partire dai giorni immediatamente successivi alla relazione, ha avuto inizio un dibattito delle Commissioni Bilancio di Camera e Senato congiunte, con la finalità di pervenire ad una razionalizzazione del procedimento relativo all'esame dei documenti di bilancio, utilizzando altresì il lavoro svolto in tal senso nel corso della passata legislatura sulla revisione degli strumenti e delle procedure di bilancio.

basi tecniche per costruire quel sistema di raccordi che risulta indispensabile per il passaggio a un modello di rappresentazione contabile più trasparente.

3.2. Modifiche istituzionali

Una seconda linea di intervento dovrebbe riguardare l'ambito istituzionale in senso stretto, per favorire l'integrazione dei livelli decentrati di Governo nei processi decisionali del Paese nel suo complesso, superando la disarticolazione che connota l'attuale scenario istituzionale proprio nel momento in cui massimo dovrebbe essere il ruolo delle autonomie territoriali nella definizione delle politiche in numerosi settori di spesa. Un'idea è quella di far leva sul potenziamento del ruolo di istituti esistenti, quali ad es. la Conferenza Stato-Regioni e la Commissione parlamentare (bicamerale) per le questioni regionali.

Un ruolo di rilievo delle autonomie territoriali nell'ambito della finanza pubblica del Paese nel suo complesso presuppone che i soggetti "federati", ossia le Regioni, contribuiscano alla decisione delle linee della politica economica, all'individuazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, alla stessa articolazione degli interventi necessari a conseguire tali obiettivi, e che costituiranno la materia della decisione di bilancio. Senza queste caratteristiche istituzionali non vi è spazio per le autonomie territoriali nella definizione delle scelte finanziarie, e tale situazione è destinata a provocare un'esplosione dei conflitti tra Stato e Regioni e l'ingovernabilità finanziaria del sistema nel suo complesso.

Un indicatore significativo delle potenzialità conflittuali insite nell'attuale situazione è costituito dall'aumento senza precedenti registrato negli ultimi anni dei ricorsi presso la Corte costituzionale per conflitti di competenza tra Regioni e Stato centrale, che hanno avuto come esito anche la dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte di disposizioni delle successive leggi finanziarie, sulla base appunto della violazione delle norme del Titolo V della Costituzione sul riparto di competenze legislative tra i diversi livelli di Governo¹⁵.

La riforma costituzionale tentata nella scorsa legislatura, con la istituzione del Senato federale e la profonda rivisitazione del bicameralismo, sembrava puntare sull'evoluzione verso un modello *Bundesrat*, nel senso di definire a livello istituzionale elevato una rappresentanza politica adeguata dei livelli decentrati di Governo. Un modello autorevole, ma non esente da criticità, come dimostra la recente esperienza del fallimento della Commissione appositamente costituita in Germania dal *Bundestag* e dal *Bundesrat* per la modernizzazione dell'ordinamento federale (c.d. *Foederalismus-Kommission*)¹⁶. Dopo il fallimento dei lavori della

¹⁵ Si veda Senato della Repubblica, Servizio Studi, *La giurisprudenza costituzionale sulla novella del Titolo V. 5 anni e 500 pronunce*, Roma, ottobre 2006.

¹⁶ Tale Commissione, istituita rispettivamente il 16 e il 17 ottobre 2003 dai due rami del Parlamento tedesco, ha concluso ufficialmente i propri lavori senza poter arrivare a conclusioni comuni. L'impossibilità di un accordo nell'ambito dei lavori della Commissione è stata dovuta essenzialmente all'irrigidimento delle rispettive posizioni da parte dei rappresentanti del Governo federale, quindi dello Stato centrale, e dei rappresentanti dei *Laender*: lo scopo dichiarato della riforma da apportare all'ordinamento federale era quello di ridurre

Commissione, che ha comportato uno *shock* nell'opinione pubblica e negli ambienti politici tedeschi e ha determinato il travolgimento anche dei punti sui quali, nei lavori della Commissione stessa, era stato trovato un accordo¹⁷, è seguita poi una riforma solo minimale del modello di federalismo.

La vicenda è quindi emblematica della complessità dei profili finanziari ma anche squisitamente politici attinenti alla ripartizione di competenze (legislative e amministrative) tra Stato centrale e livelli decentrati, persino in un contesto federale storicamente affermato come quello tedesco. Questo ci ricorda, ove ce ne fosse bisogno, l'urgenza di intervenire, nonostante le difficoltà insite nei percorsi di riforma, per evitare situazioni di *impasse* in caso di perdurante mancata attuazione del Titolo V.

dall'attuale 60% a circa il 40% il numero delle leggi che attualmente richiedono il consenso obbligatorio del *Bundesrat*, la seconda Camera rappresentante degli interessi dei singoli *Laender*. In concreto, le divergenze più gravi hanno riguardato la controversa questione delle competenze rispettive di Stato federale e *Laender* in materia di regolamentazione e finanziamento di istruzione e università (specifici punti oggetto di discussione sono stati l'introduzione di tasse universitarie e la definizione dei contenuti dei programmi di studio).

¹⁷ Di particolare rilievo era l'accordo raggiunto su un disegno di legge costituzionale volto a recepire, nella Costituzione tedesca, i parametri quantitativi di finanza pubblica fissati dal Trattato di Maastricht con riferimento all'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni (3%) e del debito pubblico (60%) in percentuale del PIL, nonché l'obbligo del raggiungimento del pareggio di bilancio al massimo entro il 31 dicembre 2010. Veniva poi prevista l'introduzione di un sistema di sanzioni sui singoli *Laender*, in caso di superamento dei limiti di deficit e conseguente procedura di infrazione per deficit eccessivi a livello comunitario.

Finito di stampare il dall'Industria Grafica Faili Fausto s.r.l.
Via A. Meucci 25, Via Tiburtina Km. 18,300 – 00012 Guidonia Montecelio (Roma)
per conto della SVIMEZ
«Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno»
Via di Porta Pinciana 6, 00187 Roma
Tel. 06.478501 – fax 06.47850850 – e-mail: SVIMEZ@SVIMEZ.it

Elenco dei «Quaderni SVIMEZ» *

1. **Strategie e politiche per la “coesione” dell’Italia.** Riflessioni sul Mezzogiorno di Nino Novacco. Collana Saraceno n. 8, giugno 2004, 40 p.
2. **Il Mezzogiorno nell’Europa, ed il mondo mediterraneo e balcanico.** Riflessioni di Nino Novacco, Ottobre 2004, 24 p.
3. **Rapporto 2004 sull’economia del Mezzogiorno.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2004, 98 p.
4. **Mezzogiorno, questione nazionale, oggi «opportunità per l’Italia».** I temi della «coesione nazionale» ed i giudizi del Presidente Ciampi, in una riflessione della SVIMEZ, marzo 2005, 32 p.
5. **La coesione del Sud – macro-regione ‘debole’ del Paese – con le aree ‘forti’ dell’Italia e dell’Europa.** Una proposta SVIMEZ illustrata in Parlamento da Nino Novacco, aprile 2005, 70 p.
6. **Dibattito sul “Rapporto 2005 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, dicembre 2005, 105 p.
7. **Bibliografia degli scritti di Massimo Annesi.** Testo predisposto dalla SVIMEZ ad un anno dalla morte, marzo 2006, 32 p.
8. **Manifestazione in onore di Massimo Annesi, giurista meridionalista.** Interventi in occasione della presentazione del Quaderno n. 7, maggio 2006, 56 p.
9. **Dibattito sul “Rapporto 2006 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, ottobre 2006, 96 p.
10. **I laureati del Mezzogiorno: una risorsa sottoutilizzata o dispersa,** di Mariano D’Antonio e Margherita Scarlato, SVIMEZ, ottobre 2007, 127 p.
11. **Seminario giuridico su Federalismo e Mezzogiorno (22 febbraio 2007),** SVIMEZ, dicembre 2007, 184 p.
12. **Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno,** SVIMEZ, dicembre 2007, 224 p.
13. **Dibattito sul “Rapporto 2007 sull’economia del Mezzogiorno”.** Interventi in occasione della presentazione del volume, SVIMEZ, dicembre 2007, 64 p.
14. **Seminario giuridico su Armonizzazione dei bilanci pubblici e Mezzogiorno (22 marzo 2007),** SVIMEZ, dicembre 2007, ... p.

* I «*Quaderni SVIMEZ*» fanno seguito ai «*Quaderni di ‘Informazioni SVIMEZ’*», apparsi fino al n. 25.

