

**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”

Premessa

Lo schema di decreto legislativo in materia di principi fondamentali relativi all'armonizzazione dei bilanci pubblici, sottoposto al parere parlamentare e sul quale viene richiesto un commento da parte dell'Istat, è di notevole importanza al fine di favorire una maggiore coerenza ed uniformità nell'impostazione dei documenti di bilancio degli enti delle Amministrazioni pubbliche (AP). Tale processo è indispensabile per consentire il monitoraggio e la rappresentazione degli aggregati di finanza pubblica secondo le regole di contabilità nazionale adottate in sede europea (SEC95). Queste regole sono utilizzate per la determinazione dei parametri presi a riferimento per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal trattato di Maastricht (ad esempio, il rapporto tra indebitamento netto e Pil) e dal Protocollo sui deficit eccessivi previsto dal patto di stabilità e crescita.

Poiché è indubbio il coinvolgimento dei diversi livelli territoriali di governo (Stato, Regioni ed enti locali) per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è necessaria la disponibilità di informazioni e schemi di bilancio uniformi e comparabili a livello di singolo ente che siano facilmente riconducibili a regole, definizioni e classificazioni della contabilità nazionale.

Oltre alle citate esigenze di monitoraggio e valutazione, il miglioramento delle informazioni di base per la costruzione dei conti nazionali è sollecitato anche dall'Unione europea. Sul tema dell'armonizzazione di queste statistiche, nel febbraio 2003 il Consiglio Ecofin ha adottato il "*Code of Best Practice on the compilation and reporting of data in the context of the excessive deficit procedure*", nel quale si sottolinea l'importanza della costruzione di un *framework* istituzionale che garantisca la trasparenza delle informazioni e la loro circolazione fra le istituzioni coinvolte nel processo di produzione delle statistiche di finanza pubblica. Il documento auspica, inoltre, la cooperazione tra le diverse istituzioni al fine di applicare le corrette procedure per la soluzione di questioni metodologiche: classificazione di nuove unità, trattamento di specifiche operazioni, ecc.

Per favorire la comparabilità e la coerenza con il quadro contabile nazionale è dunque importante pervenire ad un'armonizzazione dei criteri con i quali sono predisposti i documenti di finanza pubblica dei diversi livelli di governo territoriale.

Nell'individuare i principi fondamentali in base ai quali tale armonizzazione può essere condotta sulla base della legislazione vigente, lo schema di decreto legislativo in esame consente un potenziale progresso nella direzione di una maggiore integrazione e comparabilità dei dati di bilancio delle Amministrazioni pubbliche. Infatti, negli ultimi anni sono state introdotte importanti innovazioni nella normativa sulla contabilità e sugli schemi di bilancio di questi enti che potrebbero favorirne il raccordo con gli schemi utilizzati dalla Contabilità nazionale.

Tuttavia, l'attuazione di queste norme è stata finora solo parziale, rendendo necessaria da parte dell'Istat una ampia, defatigante e difficile attività di riclassificazione ed analisi; tutto ciò per rendere i dati di base, contenuti nelle contabilità pubbliche, omogenei e coerenti con le definizioni del SEC95 utilizzate ai fini dell'elaborazione del conto economico consolidato del settore delle Amministrazioni pubbliche (da cui deriva la valutazione dell'indebitamento netto) e per le stime della spesa pubblica per funzione.

In questa nota il nostro commento si concentrerà: (i) sulle fonti attualmente utilizzate dall'Istat per integrare le informazioni dei bilanci pubblici al fine della costruzione delle stime di finanza pubblica nei conti nazionali, in modo da evidenziare le informazioni che occorrerebbe migliorare; (ii) sulla valutazione dei progressi finora compiuti in materia di armonizzazione dei dati di bilancio degli enti pubblici e sulle sfide che ancora attendono il Paese in questo importante settore.

In allegato vengono presentati due documenti che possono essere utili a fini dell'esame del provvedimento legislativo sottoposto al parere parlamentare:

- “Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche. Serie SEC95: Anni 2001-04” (Statistica in breve, 22 luglio 2005), che riporta le stime di finanza pubblica effettuate dall'Istat per l'anno 2004; essa illustra in appendice le modalità di stima del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche.
- “La spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione. Anni 2001-04” (Statistica in breve, 19 dicembre 2005) che presenta l'analisi della spesa pubblica per funzione per il settore delle Amministrazioni pubbliche e per sottosettori istituzionali.

Fonti statistiche ed analisi utilizzate dall'Istat per la stima dei conti economici delle Amministrazioni pubbliche

Il Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche si basa sull'integrazione di diverse fonti statistiche; al suo interno i bilanci degli enti pubblici rappresentano, quantitativamente e qualitativamente, una delle fonti di maggiore importanza. Le fonti statistiche utilizzate per la costruzione del conto consolidato sono, infatti, numerose e diversificate a seconda dell'anno di riferimento delle stime. Fra queste le più importanti per l'andamento della finanza pubblica statale sono:

- il Rendiconto generale dello Stato, redatto dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS) ed articolato per capitoli di entrata e di uscita, in cui le singole voci (capitoli e articoli) sono registrate per competenza giuridica e per cassa;
- il Quadro di costruzione del conto di cassa del Settore statale;
- informazioni di dettaglio su singole operazioni di entrata e di uscita fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e da altri Ministeri quali, ad esempio: le erogazioni e gli interventi dei Fondi (Fondo innovazione tecnologica, Fondo ricerca applicata, ecc), l'ammontare delle compensazioni e dei rimborsi d'imposta; l'analisi degli interessi passivi di competenza per tipologia del debito pubblico, l'analisi dei contributi comunitari, ecc.

Per gli enti territoriali le fonti principali sono i bilanci consuntivi delle Regioni e le rilevazioni effettuate dall'Istat e dal Ministero dell'interno sui certificati di conto consuntivo delle Province e dei Comuni.

Per gli enti sanitari locali si utilizzano i flussi del conto economico acquisiti dal sistema informativo sanitario gestito dal Ministero della Salute.

Per gli enti minori, centrali e locali, la fonte principale è rappresentata dalle rilevazioni dell'Istat sui conti consuntivi e, in alcuni casi, dai bilanci consuntivi direttamente acquisiti dagli enti.

Infine, per gli Enti di previdenza si utilizzano i bilanci consuntivi di INPS e di altri enti di maggiori dimensioni, nonché le indagini Istat sui flussi di bilancio di tutti gli enti previdenziali.

Le rilevazioni statistiche effettuate direttamente dall'Istat, oltre a garantire un'informazione tempestiva sui conti consuntivi 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 pubbliche.

Per alcuni flussi specifici le informazioni di bilancio sono poi integrate con informazioni extra-bilancio (ad esempio, per alcuni fondi di tesoreria, come il fondo per le politiche comunitarie o il fondo innovazione tecnologica) o di fonti addizionali. L'insieme delle informazioni desunte dalle suddette fonti è sottoposto anche a controlli di coerenza e conformità (ad es. nei saldi significativi espressi in termini di cassa) con le risultanze delle indagini effettuate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze ai fini della Relazione trimestrale di cassa.

In particolare l'Istat, nel costruire il Conto delle Amministrazioni pubbliche, deve affrontare una serie di problematiche che possono essere così sintetizzate:

- stimare le variabili del conto per competenza economica partendo dai dati di base contenuti nelle contabilità finanziarie. Infatti, adottano una contabilità economica soltanto gli Enti sanitari locali, le Camere di commercio, alcune università, le amministrazioni pubbliche che hanno natura giuridica di tipo privatistico ed alcuni enti minori; invece lo Stato, le Regioni, gli Enti locali e gli Enti di previdenza si basano su contabilità di tipo finanziario;
- classificare in modo omogeneo i dati di base dei singoli enti che appartengono alla stessa categoria di enti. Il lavoro risulta particolarmente difficile ed oneroso per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto ciascuna di esse adopera un proprio sistema contabile;
- operare la riclassificazione di singole operazioni, con l'ausilio anche di informazioni di dettaglio extra-contabili, per rendere gli aggregati conformi alle definizioni del SEC95.

La non omogenea redazione delle contabilità pubbliche è ancora più marcata riguardo all'aspetto della spesa pubblica per funzione, aspetto qualitativo su cui è rivolta l'attenzione degli organismi internazionali (Eurostat e Fondo Monetario Internazionale) specie dopo la revisione del Patto di stabilità e crescita. Anche su questo tema l'Istat è fortemente impegnato ad elaborare, su base annuale, la spesa pubblica per funzione economica, analizzando le singole informazioni di base e rendendo quanto più possibile omogenee le

diverse classificazioni funzionali adottate nelle contabilità pubbliche. Questa disaggregazione della spesa delle Amministrazioni pubbliche rientra sia nelle analisi obbligatorie previste dal SEC95 sia nelle analisi previste dalle Statistiche del Fondo Monetario Internazionale, secondo il Manuale *Government Finance Statistics 2001*. Lo schema funzionale utilizzato nei conti nazionali fa riferimento alla classificazione internazionale COFOG¹ e consente di analizzare le modalità di attribuzione della spesa pubblica per finalità economica comparabile a livello europeo ed internazionale².

Nel complesso, l'attività dell'Istat ha continuato ad essere orientata a favorire la coerenza tra diversi schemi di bilancio e regimi contabili adottati da parte degli enti pubblici attraverso l'utilizzo di un ampio lavoro di analisi, classificazione ed integrazione delle fonti.

Progressi compiuti verso la standardizzazione delle classificazioni nelle contabilità degli enti pubblici

I bilanci pubblici sono, dunque, una fonte fondamentale utilizzata nelle stime di contabilità nazionale. Queste ultime devono rispondere alle ricordate regole e definizioni fissate dai regolamenti comunitari, sia per la definizione dell'universo degli enti appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche sia per la definizione e la classificazione degli aggregati economici che compongono il conto consolidato delle AP e la sua disaggregazione per sottosettore.

Poiché i conti delle AP per sottosettore sono desunti dalle informazioni contenute nei bilanci pubblici degli stessi enti, se si vuole che il sistema di finanza pubblica del Paese sia perfettamente integrato nell'Unione Europea, risulta **necessario che il processo di armonizzazione dei risultati contabili, delle definizioni e delle classificazioni richieste dai regolamenti comunitari coinvolga la contabilità pubblica in tutte le sue componenti.**

¹ COFOG rappresenta l'acronimo di *Classification Of Functions Of Government*. Si tratta di una classificazione definita a livello internazionale dalle principali istituzioni che si occupano di contabilità nazionale: OCSE, FMI, Eurostat.

² La Commissione europea ha dato molta rilevanza all'analisi della spesa pubblica per funzione nell'ambito delle azioni rivolte al miglioramento della Qualità delle statistiche di finanza pubblica. Lo stesso EPC-Working Group "Quality of public finances" costituito presso Eurostat, sta esaminando la possibilità di richiedere ai paesi membri un'articolazione funzionale più dettagliata rispetto a quella attuale.

Negli ultimi anni si sono 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 sottoposto al parere parlamentare sintetizza con la ricognizione dei principi fondamentali contenuti nella legislazione vigente. È utile ricordare che, per quanto questo processo abbia favorito un raccordo tra le classificazioni di bilancio utilizzate dagli enti pubblici nei diversi documenti di programmazione e rendicontazione della loro azione, **rimangono importanti passi da compiere al fine di rendere uniformi gli schemi contabili e favorire un maggiore raccordo delle classificazioni adottate con quelle previste dai regolamenti europei.**

Un primo importante passo verso la standardizzazione delle classificazioni del bilancio dello **Stato** (BS) e l'integrazione con il sistema dei conti economici delle Amministrazioni pubbliche è stato compiuto con l'introduzione della legge n. 94 del 3 aprile 1997 e del successivo il d.lgs. n.279 del 7 agosto 1997 che hanno profondamente modificato la struttura del BS, *introducendo classificazioni economiche e funzionali tipiche del SEC95*. Questo è avvenuto attraverso l'adozione di schemi di classificazione della spesa pubblica per funzione coerenti con le regole internazionali.

I progressi in materia di raccordo e standardizzazione degli schemi di bilancio sono stati estesi agli **enti locali** con l'entrata in vigore del D.P.R. 194/96 e del successivo decreto di attuazione del 24/11/98, che ha introdotto il Nuovo certificato di consuntivo. In base a queste norme le Amministrazioni Comunali, le Amministrazioni provinciali e le Comunità montane sono tenute a compilare uno *schema annuale standard di rendiconto* che è sensibilmente *più ricco di informazioni* rispetto al precedente. Esso permette un'analisi di dettaglio delle entrate e delle spese che si integra meglio nel Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, sebbene sia ancora distante dalle regole di classificazione e definizione degli aggregati introdotti dal **SEC95**.³ Lo stesso processo di armonizzazione dei documenti contabili ha interessato le **Aziende sanitarie locali** le quali, oltre all'adozione di uno schema comune di rendiconto, hanno introdotto anche un *sistema di contabilità economica maggiormente aderente alle regole del SEC95*.⁴

³ Per le spese, lo schema adottato prevede una classificazione incrociata economico-funzionale.

⁴ La rendicontazione delle Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere (ASL e AO) viene rilevata trimestralmente dal Ministero della salute secondo un modello di rilevazione standard, previsto dal Decreto ministeriale del 16 febbraio 2001 e dal Decreto ministeriale del 28 maggio 2001.

Il Dlgs 76/2000⁵, emanato prima che fosse stato modificato il Titolo V della Costituzione, 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 delle Amministrazioni regionali a quella del Bilancio dello Stato è *stato però fino ad ora disatteso*, nonostante un apposito Gruppo di lavoro costituito presso la RGS, con la partecipazione di rappresentanti dell'Istat e delle Regioni, avesse prodotto uno schema di bilancio condivisibile dalle Amministrazioni regionali stesse.

La recente modifica del **Titolo V della Costituzione** pone, dunque, nuove opportunità e sfide alla realizzazione di importanti progressi in questo campo. Infatti, il rispetto degli standard europei e l'obiettivo di una completa armonizzazione della finanza pubblica, in un contesto di una forte spinta verso il decentramento e la sussidiarietà devono incontrarsi. Questo potenziale *trade-off* accentua la *necessità di definire regole per l'adozione di schemi di bilancio e nomenclature trasparenti e uniformi sul territorio*, al fine di garantire la trasparenza dell'azione dei diversi livelli di *policymaking* ed il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Anche nell'attuale quadro normativo costituzionale che ha rafforzato l'autonomia delle Regioni, il lavoro di *codificazione omogenea delle varie poste rappresenta una condizione essenziale* per ricondurre a un quadro confrontabile dell'attività di questi enti pubblici per quanto riguarda sia l'analisi economica sia l'analisi funzionale delle spese, che attualmente presentano ancora notevoli differenze di classificazione tra enti.

Un ultimo passo, in ordine di tempo, nella direzione del rafforzamento dell'armonizzazione di bilancio è stato stabilito nel 2002 con l'introduzione, nel comma 3 dell'art.28 della Legge 289/02 (Legge finanziaria 2003), del vincolo che tutti gli incassi e i pagamenti nonché i dati di competenza economica rilevati dalle Amministrazioni pubbliche, siano codificati con criteri uniformi sul territorio nazionale. Ciò al fine di favorire la compilazione dei bilanci di previsione e dei consuntivi sulla base di regole omogenee per tutti i livelli territoriali.

⁵ G.U. 1/4/2000 Decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76: Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208.

La norma ha avviato la graduale **costruzione della banca dati SIOPE**, nata dalla collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca d'Italia, presso la quale dovranno affluire i dati, codificati in modo uniforme per tutti gli enti pubblici. Sebbene la norma della Legge finanziaria 2003 fissi come obiettivo una codificazione uniforme sia dei flussi di cassa sia di quelli per competenza, *al momento il progetto SIOPE riguarda, solo le operazioni di cassa* (pagamenti e riscossioni). Per le **Amministrazioni centrali dello Stato**, due circolari emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Circolare n. 46 del 20 dicembre 2002 e Circolare n.2 del 21 gennaio 2004) hanno introdotto per il SIOPE un sistema di classificazioni omogeneo, riconducibili a quelle dei conti economici nazionali. Per le **Regioni, Enti locali e Università** sono già stati *emanati i decreti* che obbligano tali amministrazioni a fornire al SIOPE le informazioni dei pagamenti e delle riscossioni secondo una classificazione standard predisposta da appositi Gruppi di lavoro operanti presso la Ragioneria Generale dello Stato, con la partecipazione dell'Istat, della Banca d'Italia e dei rappresentanti delle amministrazioni interessate. Sempre presso la RGS sono *iniziati i lavori* di altri Gruppi per la predisposizione di schemi di *codificazione delle operazioni di cassa* degli **Enti di previdenza, degli Enti sanitari locali e degli Enti di ricerca**.

Nell'ambito dell'attività di standardizzazione e omogeneizzazione delle classificazioni e degli schemi di bilancio si dovrà continuare a tenere conto durante il processo di estensione del sistema SIOPE all'intero settore delle Amministrazioni pubbliche, della *necessità che i confini dell'universo di riferimento cui applicare le nuove norme contabili e di bilancio corrispondano a quelli individuati dal SEC95*.

Nella predisposizione degli schemi di codificazione standard per tutte le tipologie di enti, *particolare attenzione deve essere posta alla omogenea classificazione dei flussi relativi ai trasferimenti*, al fine di evitare problemi di duplicazioni o omissioni che possono poi portare a sopravvalutazione o sottovalutazione dei saldi finali attraverso l'esatta individuazione del settore e sottosectore di contropartita di ciascuna transazione.

Stante però la complessità degli apparati amministrativo-contabili delle istituzioni facenti parte dei diversi livelli di governo, il *processo di adeguamento della contabilità pubblica agli standard è lento e graduale*. E' indubbio che l'adeguamento a codificazioni standard della contabilità pubblica *comporta un*

notevole impegno di risorse da parte delle amministrazioni interessate. Tale impegno diventa tuttavia ancora più gravoso se le amministrazioni sono costrette a utilizzare classificazioni diverse per ogni tipologia di strumento contabile. Per questo è auspicabile, nell'interesse delle stesse amministrazioni pubbliche per l'acquisizione di economie di scala, che *gli schemi di riclassificazione standard dei pagamenti e delle riscossioni, utilizzate per il SIOPE, possano essere adattati anche agli altri strumenti contabili* (bilanci consuntivi, bilanci di previsione), possibilmente con forme di aggregazione diverse. E' ciò che si sta attualmente cercando di ottenere per le Università, dove uno specifico Gruppo di lavoro, insediato presso il Ministero dell'istruzione, sta lavorando sul tema della omogenea redazione dei bilanci.

Lo stesso potrebbe essere fatto per le Amministrazioni Regionali e per gli Enti locali, con iniziative congiunte tra i Ministeri interessati e le stesse Regioni.

Non deve essere trascurato il vantaggio che deriverebbe, dal punto di vista operativo, da una maggiore armonizzazione delle contabilità pubbliche in tema di Patto di stabilità interno; ciò renderebbe più facile e trasparente l'individuazione delle variabili su cui debbono agire i vincoli imposti dai provvedimenti di politica economica, superando così tutti i casi di incertezza ed erronea applicazione che si sono verificati nel passato.

In conclusione, è importante ribadire che è *necessario uno sforzo comune di tutte le istituzioni affinché si investa in termini di risorse dedicate* per perseguire l'obiettivo della costruzione di un sistema integrato per il monitoraggio della finanza pubblica che sia credibile, trasparente ed esaustivo. L'Istat ha continuato in questi anni a lavorare con altri soggetti del Sistema statistico nazionale per migliorare le attività di coordinamento finalizzate al miglioramento della qualità dei dati e alla maggiore tempestività dello scambio di flussi informativi.⁶ Il nostro Istituto rimane fortemente impegnato, nei limiti delle ridotte risorse disponibili, a favorire il processo di graduale omogeneizzazione degli schemi di bilancio a tutti i livelli di governo che consenta l'efficace valutazione e monitoraggio della finanza pubblica nel nostro Paese.

⁶ Per migliorare la qualità delle statistiche sulla finanza pubblica l'Istat ha stipulato negli ultimi anni accordi con diversi soggetti (ad esempio la Ragioneria Generale dello Stato) finalizzati a: (i) valorizzare l'azione di coordinamento per l'individuazione dei flussi di dati da scambiare in termini di singole operazioni e esaustività della copertura statistica; (ii) uniformare classificazioni e contenuto; (iii) favorire l'omogeneità a vari livelli territoriali; (iv) definire un calendario di trasmissione dei dati per il rispetto dei tempi di completamento e trasmissione delle informazioni statistiche; (v) predisporre un'analisi critica delle informazioni e favorire lo sviluppo di ricerche su temi di interesse comune.