

Gaetano D'Auria

I giuristi e l'informazione di finanza pubblica

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il centro (apparente) delle decisioni di finanza pubblica: la legge di stabilità e il bilancio dello Stato – 3. Le regole europee – 4. Le regole nazionali – 5. La struttura del bilancio e del rendiconto – 6. I documenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio – 7. Le fonti Istat – 8. Altri documenti – 9. Ulteriori prospettive

1. Introduzione

Negli studi sulla pubblica amministrazione, la finanza pubblica rappresenta, ancor oggi, uno dei territori nei quali prevale il sapere specialistico dei non molti addetti ai lavori. I giuristi che frequentano la materia sono, per lo più, cultori del diritto amministrativo, del diritto costituzionale o del diritto europeo, oppure sono addetti alle istituzioni che esercitano poteri pubblici – di decisione, di valutazione, di controllo – nel campo della finanza pubblica. Peraltro, le tecnicità della materia sono tali da non favorire, in questo campo, una diffusione del dibattito simile a quella che si verifica in altri ambiti degli studi amministrativi, come quelli – ad esempio – del procedimento o del lavoro pubblico¹.

Sotto un diverso profilo, va considerato che, sempre più di frequente, giuristi non specialisti di finanza pubblica (avvocati, magistrati, amministratori, ecc.) si imbattono nella ricostruzione di fatti o nell'interpretazione di norme, la cui comprensione implica conoscenze o informazioni nel campo degli istituti che riguardano l'acquisizione e l'impiego di risorse finanziarie da parte di pubbliche amministrazioni. Basti pensare, per fare degli esempi, alle continue interferenze del legislatore nella materia dei rapporti civili delle amministrazioni (fino alle recenti vicende del

¹ In generale, sulle fonti per lo studio delle Pubbliche amministrazioni, si v. A. SANDULLI *et al.*, *Lo studio dell'amministrazione*, in *Il sistema amministrativo italiano*, a cura di L. Turchia, il Mulino, Bologna 2009, pp. 449 ss.

pagamento dei loro debiti commerciali), o alle questioni concernenti la gestione economica delle società pubbliche (con riferimento all'intensità della partecipazione pubblica e al modo in cui sono articolati, fra soggetti pubblici e privati, i poteri di gestione), o alle situazioni in cui l'andamento degli equilibri finanziari degli enti pubblici è in grado di condizionare l'adempimento delle loro obbligazioni².

A sua volta, la crisi finanziaria ha contribuito a sviluppare l'attenzione per i documenti di finanza pubblica, essendo questi gli atti che manifestano le scelte di governo sull'impiego delle risorse attinte dalla collettività, con effetti diretti o indiretti su molti istituti dell'intervento pubblico, così come sui rapporti economici e sulla vita dei cittadini. Donde l'interesse crescente per la comprensione delle ragioni economico-finanziarie che ispirano quelle scelte e – per gli studiosi e gli operatori delle amministrazioni – la necessità di confrontarsi con una normazione, anche di livello costituzionale, che assume a riferimento regole finanziarie stringenti, come quelle in materia di equilibrio o di armonizzazione dei bilanci pubblici. Ci si riferisce, da un lato, alla l. cost. n. 1/2012 e alla successiva 'legge rinforzata' (n. 243/2012), che hanno dato attuazione alle norme del *Fiscal Compact*³, e, dall'altro, alle disposizioni – europee e nazionali – che impongono discipline rigorose in tema di coordinamento finanziario, allo scopo di realizzare l'omogeneità, la confrontabilità e il consolidamento dei conti pubblici nazionali e di consentire la verifica della loro rispondenza alle condizioni di cui all'art. 126 Tue (*ex art.* 104 Tce), relativo al rispetto, da parte degli Stati membri, delle condizioni per evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Più in generale, mette conto rilevare che i processi decisionali di finanza pubblica si sono, ormai, stabilmente arricchiti di due serie di 'attori', che contribuiscono in maniera determinante alla definizione degli obiettivi e al loro effettivo raggiungimento. Sono, da un lato (o, se si preferisce, 'verso l'alto'), le istituzioni dell'Unione Europea, i cui poteri sulle politiche economiche degli Stati membri sono stati recentemente rafforzati⁴, e, dall'altro (se si preferisce, 'verso il basso'), le regioni e gli enti locali, che sono stati rivestiti – in linea di principio – di una rinnovata autonomia finanziaria, in esito alla riforma del titolo V (parte seconda) Cost. e alle

² Su questi e altri temi, si v., per tutti, M. GNES, *I privilegi dello Stato debitore*, Giuffrè, Milano 2012; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano 2003.

³ Si tratta del *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria*, ratificato dall'Italia con la l. n. 114/2012.

⁴ Si v., per tutti, R. PEREZ, *La finanza*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, Giuffrè, Milano 2015⁵, pp. 218 ss.; v. pure *infra*, par. 3.

norme sul c.d. federalismo fiscale. In tal senso, la giurisprudenza costituzionale testimonia, da qualche anno, l'incremento senza precedenti dei problemi che traggono origine dalla legislazione – statale e regionale – a contenuto finanziario, in relazione ai vincoli derivanti dal diritto europeo.

Lo scopo delle note che seguono è quello di segnalare i principali documenti che scandiscono le decisioni annuali e pluriennali di finanza pubblica⁵ e quelli di maggior rilievo per la comprensione dei fenomeni finanziari che più direttamente interessano la gestione delle politiche (delle funzioni) che le pubbliche amministrazioni sono chiamate a perseguire. Ci si occupa, quindi, dei soli 'documenti di produzione pubblica' e delle relative fonti di informazione (intese come quelle dalle quali 'nasce' l'informazione), a prescindere dalla reperibilità dei documenti (o dall'essere questi analizzati e commentati) in luoghi o siti informatici di privati⁶.

Non ci si occupa, invece, della ricognizione dei siti nei quali le amministrazioni pubblicano i documenti da esse prodotti, a prescindere dalla circostanza che taluni di questi coincidano con quelli di sèguito segnalati. Mette conto rammentare, a tale riguardo, che, a norma del d.lgs. n. 33/2013, sul riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, queste sono tenute a pubblicare sui loro siti le informazioni concernenti – fra l'altro – i bilanci, con il relativo piano degli indicatori e dei risultati attesi, e i dati concernenti il monitoraggio degli

⁵ In tema, L. BERNARDI, *Introduzione*, in *Informazioni e previsioni per la finanza pubblica*, a cura di Id., il Mulino, Bologna 1990, p. 11, sottolinea «quanto la corretta assunzione delle decisioni, [...] la trasparenza del dibattito relativo alla politica economica e agli interventi di prelievo e di spesa e [...] lo svolgimento ordinato dell'azione amministrativa possano beneficiare di un adeguato supporto informativo e previsivo sulle entità delle grandezze pubbliche di entrata e di uscita».

⁶ Un repertorio privato di fonti dell'informazione pubblica in rete è quello dell'Associazione italiana biblioteche (AIB) <<http://www.aib.it>> (ultimo accesso 25.02.2016): Documentazione di Fonte Pubblica in rete (DFP). In generale, sulle fonti pubbliche disponibili in rete che si prestano ad essere utilizzate per la conoscenza e lo studio dei fatti amministrativi, v. P. CAVALERI, F. VENTURINI, *Documenti e dati pubblici sul web. Guida all'informazione di fonte pubblica in rete*, il Mulino, Bologna 2004. Sono, comunque, di rilevante importanza i lavori di alcuni istituti privati di ricerca, che analizzano, attraverso modelli econometrici, i temi principali della politica economica italiana ed europea e formulano previsioni di breve e medio periodo sulle tendenze dell'economia (le c.d. 'previsioni di consenso'), oltre ad elaborare studi e ricerche in materia di finanza pubblica e in altre materie; gli istituti di cui si parla, accreditati di una sostanziale indipendenza, sono il Centro Europa Ricerche (CER) <<http://www.centroeuroparicerche.it>> (ultimo accesso 25.02.2016), Prometeia <<http://www.prometeia.it>> (ultimo accesso 25.02.2016) e REF Ricerche <<http://www.refricerche.it>> (ultimo accesso 25.02.2016).

obiettivi; informazioni, tutte, di grande utilità per correlare le risorse alle funzioni pubbliche cui le prime sono destinate⁷.

I documenti citati nei paragrafi che seguono sono rinvenibili sui siti delle autorità da cui promanano.

Va segnalato, infine, che l'informazione pubblica in rete è, da alcuni anni, oggetto di numerose e non sempre coerenti attenzioni da parte del legislatore (in particolare, attraverso il Codice dell'amministrazione digitale)⁸, che ha – tra l'altro – affidato ad un apposito soggetto pubblico (prima DigitPA, ora – in virtù del d.l. n. 83/2012, convertito dalla l. n. 134/2012 – l'Agenzia per l'Italia digitale-Agid⁹) la realizzazione di un sito-guida dell'informazione pubblica nazionale, ovvero di un repertorio delle fonti informative pubbliche in rete, che dovrebbe agevolare sensibilmente l'accesso e la fruibilità dei dati prodotti dalle pubbliche amministrazioni¹⁰.

Non esistono, al momento, repertori delle fonti d'informazione privata specializzati per settori più o meno ampi di attività amministrativa.

2. Il centro (apparente) delle decisioni di finanza pubblica: la legge di stabilità e il bilancio dello Stato

La legge di stabilità e il bilancio dello Stato sono i documenti-chiave della politica economica nazionale. Va subito precisato che la centralità di questi documenti è pari alla loro congruenza con le regole del 'patto di stabilità e

⁷ Le norme del d.lgs. n. 33 cit. portano a compimento le previsioni dell'art. 11 d.lgs. n. 150/2009, che, nel qualificare, per la prima volta, la trasparenza come «livello essenziale delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.», la definiva – con norma poi assorbita dal d.lgs. n. 33 – come «accessibilità totale, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti istituzionali delle amministrazioni pubbliche, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta dagli organi competenti».

⁸ In argomento, si v. E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in «Giornale dir. amm.», 2015, pp. 148 ss.

⁹ <<http://www.agid.gov.it>> (ultimo accesso 25.02.2016).

¹⁰ Da segnalare che, al 2010, i siti della sola amministrazione centrale ammontavano a circa 2000, alcuni dei quali (come quelli della Camera e del Senato, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Istat, di alcune regioni e grandi comuni) funzionano già oggi come veri e propri 'hub di informazione': F. VENTURINI, *L'accesso all'informazione pubblica e le biblioteche: note sparse* (intervento al 56° Congresso AIB sul tema *Accesso libero alla conoscenza. Accesso libero alla biblioteca*), Firenze 3-5 novembre 2010, in <<http://eprints.rclis.org/15125/>> (ultimo accesso 25.02.2016).

crescita' (PSC) definite dall'Unione Europea, è ben ristretto il margine entro il quale gli Stati membri (tanto più se tenuti a rientrare, come l'Italia, da un cospicuo debito) sono autorizzati ad effettuare scelte autonome di politica economica. L'attività finanziaria degli Stati dell'Unione è, infatti, divenuta un «oggetto composito», «nel quale la componente europea è di gran lunga prevalente rispetto a quella nazionale»¹¹.

Ciò detto, la legge di stabilità definisce gli obiettivi di politica economica e l'articolazione della manovra di finanza pubblica (vale a dire la composizione qualitativa e quantitativa delle entrate e delle spese) necessaria a conseguirli; il bilancio dello Stato è lo strumento di allocazione delle risorse tra le amministrazioni cui spetta di realizzare gli obiettivi ad esse assegnati mediante un complesso di «missioni» e «programmi»¹². Mentre, però, la prima ha ad oggetto l'intero assetto degli equilibri finanziari e fissa, quindi, il quadro di finanza pubblica da valere per tutte le amministrazioni, il secondo si riferisce alle sole amministrazioni dello Stato, spettando alle autonomie regionali e locali e agli altri enti pubblici di approvare i propri bilanci.

La discussione della legge di stabilità e del bilancio dello Stato o, meglio, dei relativi disegni di legge è, ovviamente, riportata in Atti parlamentari, nei siti della Camera e del Senato. I disegni di legge sono, peraltro, sottoposti, nel corso del loro iter, a una serie di sollecitazioni, che spesso modificano sia la composizione della manovra, sia le previsioni di entrata e di spesa. Inoltre, l'esigenza di accelerare, nell'approssimarsi del nuovo esercizio finanziario, l'approvazione della legge di stabilità induce, il più delle volte, il governo ad accogliere modifiche e integrazioni che, combinate con l'originario disegno di legge e – comunque – nel rispetto dei saldi complessivi, vanno a comporre un 'maxiemendamento' (generalmente composto da un solo articolo, con un numero di commi che ha talvolta superato i mille), sul quale viene, poi, apposta la questione di fiducia. Le modifiche alla legge di stabilità vengono, quindi, recepite dal disegno di legge di bilancio (mediante 'note di variazione').

Questa vicenda determina un esito paradossale: la legge di stabilità e la

¹¹ PEREZ, *La finanza*, cit., p. 218.

¹² Il sistema di classificazione del bilancio per missioni e programmi è stato introdotto, per il bilancio dello Stato, dalla l. n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) ed è stato successivamente esteso (dal d.lgs. 126/2014) ai bilanci delle regioni e degli enti locali. Di regola, a ciascun programma corrisponde un unico centro di responsabilità amministrativa, talché fra il programma e la struttura amministrativa responsabile della sua attuazione vi è reciproca corrispondenza. Nel bilancio dello Stato 2015, le missioni sono 34 e i programmi 181.

legge di bilancio, così come approvate dal parlamento, non corrispondono ai disegni di legge che il governo, nel presentarli alle camere, aveva munito di una o più relazioni di accompagnamento (v. *infra*) per illustrarne i contenuti sostanziali e le implicazioni economico-finanziarie.

Di qui, l'importanza di comprendere sia l'impostazione originaria dei due disegni di legge, sia la portata delle due leggi una volta approvate dal parlamento. L'informazione, sul punto, è costituita da vari documenti.

Vi sono, anzitutto, le relazioni ai disegni di legge di stabilità e di bilancio. A differenza di quest'ultimo, che è corredato da una ordinaria relazione illustrativa, il primo è accompagnato (come tutte le leggi di spesa: *infra*, par. 5.4) anche da una *Relazione tecnica* e, soprattutto, da una *Nota tecnico-illustrativa* (pubblicata, però, dal Ministero dell'Economia separatamente dal disegno di legge), che spiega l'impatto atteso della legge sull'economia del paese. La 'nota' è prevista dall'art. 11, comma 9, l. n. 196/2009 con un duplice compito: quello di costituire il «documento conoscitivo di raccordo» *ex ante* tra il disegno di legge di bilancio e il conto economico dello Stato e quello di esporre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni in base della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento; su entrambi i versanti, spiegando gli effetti della manovra sui saldi di finanza pubblica¹³ articolati nei vari settori d'intervento.

Vi sono, poi, il dibattito parlamentare (che si svolge nelle commissioni bilancio e in ciascuna commissione di merito) e le 'audizioni', mediante le quali le commissioni bilancio riunite delle due camere raccolgono le valutazioni provenienti dalle istituzioni che si occupano di finanza pubblica (Corte dei conti, Banca d'Italia, Ufficio parlamentare di bilancio, Istat, Cnel), dalle forze sociali (sindacati, imprenditori, cooperative, associazioni professionali e di altre categorie) e da organismi di ricerca.

Una volta che le due leggi sono state approvate, le stesse camere (servizi studi, servizi bilancio) producono *dossier* d'informazione, mediante i quali è possibile introdursi alla prima comprensione di disposizioni generalmente assai complesse.

Una specifica rilevazione delle implicazioni di entrata e di spesa (oltre che delle modalità di copertura finanziaria) della legge di stabilità è compiuta

¹³ Si tratta, per il bilancio dello Stato, del 'saldo netto da finanziare' e, per le amministrazioni pubbliche, dell'«indebitamento netto» o «deficit pubblico». Per più ampie informazioni su questi ed altri saldi di bilancio, si v. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Servizio studi, *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Roma, luglio 2008, in <<http://www.rgs.mef.gov.it>> (ultimo accesso 25.02.2016).

dalla Corte dei conti in sede di analisi, contenuta in un'apposita relazione al Parlamento, delle leggi pubblicate nel terzo quadrimestre dell'anno.

Infine, numerosi siti – da quello della Conferenza Stato-Regioni a quello dell'Anci, a quelli di enti e istituzioni culturali, a quelli delle associazioni sindacali e imprenditoriali – propongono analisi e valutazioni dedicate a specifici settori d'intervento della legge di stabilità.

Detto questo, occorre chiarire che, per quanti emendamenti possa ricevere il disegno di legge di stabilità (e, di conseguenza, quello di bilancio), le modifiche che essi introducono non investono – di norma – né i saldi complessivi che costituiscono il vincolo della manovra, né le caratteristiche di fondo delle politiche governative riflesse nel disegno di legge. Ne risentirebbero, altrimenti, sia l'impianto della politica economica del governo concordata con l'Unione, sia il rapporto di fiducia fra il governo e la maggioranza che lo sostiene. La legge di stabilità e le scelte di politica economica che essa riflette sono, infatti, come accennato, il risultato di un processo nel quale il ruolo maggiore è svolto da regole esterne all'iniziativa del governo e ai poteri del Parlamento, nel senso che l'una e gli altri sono condizionati dall'esigenza di rispettare un insieme di obblighi imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea¹⁴. Si può dire, anzi, che, dopo le riforme della *governance* finanziaria europea¹⁵, il processo che porta all'approvazione della legge di stabilità e del bilancio dello Stato ha inizio non in Italia, ma – appunto – in Europa.

3. Le regole europee

Nell'ambito della supervisione finanziaria sugli Stati membri, l'Unione Europea ha rafforzato il controllo preventivo sul rispetto, da parte degli Stati, degli obiettivi fissati dal Patto di stabilità e crescita (PSC)¹⁶. A tale scopo, è stato introdotto il c.d. 'semestre europeo', consistente in un insieme

¹⁴ Per una riflessione sul punto, anche con riguardo al rapporto fra governo e parlamento nella decisione finanziaria, si v. C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio*, in «Politica economica», 2011, pp. 29 ss.

¹⁵ Si tratta del complesso di norme che, da un lato, fissano i parametri di riferimento delle regole cui sono tenute ad attenersi le politiche di bilancio degli Stati membri e, dall'altro, disciplinano i principali strumenti per la sorveglianza di tali politiche (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo): si v. Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *La governance economica europea*, Roma, giugno 2013, in <<http://www.senato.it>> (ultimo accesso 25.02.2016).

¹⁶ In base al Patto, gli Stati membri che adottano l'euro sono tenuti a rispettare la duplice regola che consiste nel mantenere il disavanzo statale annuo ad un livello non superiore al 3 per cento e un debito pubblico al di sotto del 60 per cento.

di procedure e strumenti, europei e nazionali, concentrato nel primo semestre di ogni anno, che consente all'Unione – nel periodo che va dal 1° gennaio al 30 giugno – di valutare, per ciascun paese, la politica economica e la politica di bilancio, in una fase antecedente la presentazione dei relativi documenti ai parlamenti nazionali¹⁷; il tutto, in funzione del raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine (OMT), specifico per ciascun paese e coincidente, per l'Italia, con il pareggio di bilancio¹⁸.

Il calendario del semestre europeo è articolato come segue:

- entro gennaio, la Commissione elabora l'analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey*), che indica le azioni prioritarie da intraprendere negli anni successivi, intese come le proposte strategiche per l'economia europea;
- nel mese di marzo, il Consiglio europeo approva le 'linee guida di politica economica e di bilancio', contenenti i principali obiettivi di politica economica dell'Unione Europea e dell'area euro, unitamente alle possibili strategie di riforma per conseguirli;
- nel mese di aprile, ciascuno Stato membro presenta alla Commissione e al Consiglio stesso – in coerenza col PSC – il proprio 'programma di stabilità' e il 'piano nazionale per le riforme strutturali' (o 'piano nazionale di riforma');
- nei mesi di giugno e luglio, la Commissione, esaminati i piani, formula ai singoli Stati le sue raccomandazioni (approvate dal Consiglio dei ministri dell'economia e delle finanze di tutti gli Stati membri – ECOFIN – e, per la parte di sua competenza, dal Consiglio dei ministri responsabili dell'occupazione e degli affari sociali – EPSCO)¹⁹.

¹⁷ La disciplina del 'semestre europeo' è stata recepita con la l. n. 39/2011, che ha modificato i tempi e gli strumenti della programmazione economica e finanziaria – in precedenza regolati dalla legge di riforma della contabilità (n. 196/2009) – per adeguarli al nuovo meccanismo di controllo *ex ante* delle politiche economiche e di bilancio.

¹⁸ Obiettivo il cui raggiungimento è stato, peraltro, più volte rinviato dal governo italiano, con l'intento di attuare riforme strutturali in grado di aumentare il tasso di crescita del Pil, sia con misure strutturali intese a semplificare il quadro amministrativo e normativo, a rendere più efficiente la giustizia civile, a potenziare il quadro giuridico di repressione della corruzione e migliorare la gestione dei fondi Ue nel Mezzogiorno, sia migliorando la qualità e l'efficienza dell'intervento pubblico mediante revisioni periodiche della spesa (*spending review*). Sul pareggio di bilancio, per le informazioni principali, si v. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Ispettorato generale del bilancio, *L'attuazione del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Legge 243 del 2012*, Roma, febbraio 2013, in <<http://www.rgs.mef.gov.it>> (ultimo accesso 26.02.2016).

¹⁹ In particolare, la Commissione europea esamina se la disciplina di bilancio sia stata

Nella seconda metà dell'anno, gli Stati membri, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute, deliberano le misure di politica economica finalizzate alla realizzazione degli obiettivi stabiliti (in Italia, approvando la legge di stabilità e la legge di bilancio).

In sostanza, l'Unione, da un lato, determina gli obiettivi prioritari ai quali tutti gli Stati debbono finalizzare le loro politiche economiche; dall'altro, sottopone a verifica preventiva i documenti di finanza pubblica di ciascuno Stato membro e rilascia il suo avviso sulla loro congruenza con i vincoli del PSC, con eventuale richiesta di correzioni o aggiustamenti²⁰.

Senza voler analizzare i problemi che pongono queste regole, il più importante dei quali è costituito da una consistente cessione di sovranità degli Stati sulle proprie decisioni di politica economica, va qui segnalato come le diverse tappe del semestre europeo siano caratterizzate da una produzione documentale tanto ricca quanto non adeguatamente ordinata, nei siti dell'Unione, per paesi di riferimento. Ma ciò che più stupisce è l'insufficiente informazione a livello nazionale su tali atti, i quali non vengono né raccolti in dossier di consultazione, né altrimenti indicizzati per esercizio finanziario di riferimento, salvo rintracciare utili commenti su di essi nei siti delle Camere. Non resta, pertanto che reperirli nei diversi siti dell'Unione Europea.

Va pure osservato come le procedure espone (e i documenti che ne sono prodotti) siano essenzialmente concentrate sulla 'fase di gestazione' delle decisioni di bilancio assunte dai singoli paesi, a significare l'importanza che

rispettata in base ai due seguenti parametri: un rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il Pil non superiore al 3 per cento alla fine dell'ultimo esercizio finanziario concluso; un rapporto tra il debito pubblico lordo e il Pil non superiore al 60 per cento alla fine dell'ultimo esercizio di bilancio concluso. I due dati, che costituiscono le principali grandezze di riferimento per le politiche di convergenza dell'Unione monetaria e sono stimati, rispettivamente, dall'Istat e dalla Banca d'Italia, sono trasmessi due volte l'anno (entro il 31 marzo e entro il 30 settembre) dall'Istat alla Commissione europea: si v., da ultimo, Istat, *Anni 2011-2014. Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht (Nota informativa 21 ottobre 2015, relativa alla seconda notifica effettuata nel 2015)*, in <<http://www.istat.it>> (ultimo accesso 26.02.2016); ivi, come in tutte le 'notifiche', una *Nota metodologica* che espone le tecniche di costruzione delle tavole relative agli aggregati trasmessi alla Commissione. Per l'andamento mensile del debito, si v. Banca d'Italia. Eurosystema, *Supplementi al Bollettino statistico. Indicatori monetari e finanziari. Finanza pubblica, fabbisogno e debito*, in <<https://www.bancaditalia.it/publicazioni/finanza-pubblica>> (ultimo accesso 26.02.2016).

²⁰ Sul punto, si v. PEREZ, *La finanza*, cit., p. 222; v. pure A. BRANCASI, *Le nuove regole di bilancio*, in M.P. CHITI, A. NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo*, il Mulino, Bologna 2012, pp. 273 ss.; G. D'AURIA, *Bilancio, controlli comunitari, controlli nazionali*, in CHITI, NATALINI, *Lo spazio amministrativo europeo*, cit., pp. 291 ss.

l'Unione Europea attribuisce alla prevenzione degli squilibri di bilancio e, soprattutto, al rispetto delle regole di natura finanziaria sulle quali è costruito il PSC (al punto che la fase repressiva degli squilibri eventualmente verificatisi è pur essa dominata da esigenze di carattere finanziario, consistenti nel «riportare i conti in ordine», anche a costo di profonde riforme economico-sociali e sacrifici di diritti sociali²¹).

Sulla stessa linea, si deve aggiungere che, in base al regolamento del *Two pack* n. 473/2013²², ciascuno Stato membro è tenuto ad elaborare, entro il 15 ottobre di ogni anno, un *Documento programmatico di bilancio* (DPB), contenente le implicazioni economico-finanziarie dei propri progetti di bilancio (per l'Italia, della legge di stabilità e della legge di bilancio), la motivazione delle eventuali differenze rispetto alle stime formulate nel programma di stabilità presentato nel mese di aprile, le informazioni circa il modo in cui le misure delineate nella manovra finanziaria rispondono alle specifiche raccomandazioni ricevute dal Consiglio Ue. Sul documento, la Commissione si pronuncia entro il mese di novembre, valutando la conformità dei programmi di bilancio alle raccomandazioni formulate nell'ambito del semestre europeo, nonché la congruità della manovra rispetto agli obiettivi programmatici indicati dallo Stato membro; non è escluso, però, che – com'è accaduto nel 2015²³ – la Commissione si riservi un ulteriore esame, trascorsi tre mesi dall'inizio dell'anno successivo, quando cominceranno a delinearsi gli andamenti economici e finanziari del nuovo esercizio e sarà possibile valutare l'opportunità di aprire, nei confronti dello Stato, una procedura d'infrazione.

Per completare il quadro delle regole europee, è il caso di richiamare la disciplina – richiesta dal *Six pack*²⁴ – sui principi e i criteri di redazione dei bilanci pubblici. In virtù di tale disciplina, gli Stati membri hanno l'obbligo

²¹ Si v., anche per ulteriore bibliografia, L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio* (1° dicembre 2015), in <<http://www.costituzionalismo.it>> (ultimo accesso 26.02.2016), fasc. n. 3, 2015; G. DELLA CANANEA, *L'Unione economica e monetaria venti anni dopo: crisi e opportunità* (3 gennaio 2012), in <<http://www.costituzionalismo.it>> (ultimo accesso 26.02.2016), fasc. n. 3, 2011.

²² Artt. 6-7 regolamento (Ue) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

²³ Informazioni al riguardo in Senato della Repubblica. Servizio del bilancio, *L'avvio del Semestre europeo 2016*, Nota breve n. 15, dicembre 2015, in <<http://www.senato.it>> (ultimo accesso 26.02.2016).

²⁴ Direttiva 2011/85/Ue del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

di adottare regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali, al duplice scopo di superare la molteplicità dei sistemi contabili vigenti ai diversi livelli di governo e di consentire la verificabilità dei conti pubblici in base a criteri di trasparenza e affidabilità. La nuova disciplina – recepita in Italia con vari atti normativi²⁵ – contribuisce, pertanto, a realizzare anche un maggior grado di conoscenza e confrontabilità dei dati di finanza pubblica.

4. Le regole nazionali

Come accennato, la disciplina del semestre europeo fissa all'aprile di ogni anno l'obbligo degli Stati membri dell'Unione di presentare alla Commissione e al Consiglio il proprio *Programma di stabilità* e il *Piano nazionale di riforma*.

I due documenti sono parte integrante, secondo la legge di contabilità²⁶, del *Documento di economia e finanza* (DEF), che il governo presenta al parlamento (entro il 10 aprile) per ottenerne l'approvazione della strategia economica e di finanza pubblica che verrà, poi, definita dalla legge di stabilità e dalla legge di bilancio. Si tratta, quindi, del documento politicamente più rilevante dell'intero processo annuale di bilancio, sul quale il confronto fra governo e parlamento è, comunque, condizionato dai margini di manovra (o di flessibilità) consentiti al paese dall'Unione Europea.

Oltre al *Programma di stabilità* e al *Piano nazionale di riforma*, il DEF si compone di un altro documento, che tratta delle 'analisi e tendenze della finanza pubblica', sulle quali il governo – anche in base ai risultati previsti per l'anno in corso – si propone di impostare la politica di bilancio per l'anno successivo²⁷.

Successivamente, per tener conto degli andamenti economici e finanziari,

²⁵ Si v. il d.lgs. n. 54/2014 (attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), e già i d.lgs. n. 91/2011, per le amministrazioni statali, e n. 118/2011, modificato dal d.lgs. n. 126/2014, per le regioni e gli enti locali; nonché l'art. 30 l. n. 161/2014 (legge europea 2013-bis).

²⁶ Artt. 9 e 10 l. n. 196/2009.

²⁷ Al DEF è, altresì, allegata una serie di altri documenti, che – per il 2015 – sono: il *Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica*; la *Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*; il *Programma delle infrastrutture strategiche del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*; la *Relazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra*; *Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome*; la *Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip*.

il governo presenta alle camere, entro il 20 settembre, la *Nota di aggiornamento* al DEF, che reca anche le osservazioni e le eventuali modifiche e integrazioni del documento iniziale in relazione alle raccomandazioni ricevute dal Consiglio dell'Unione Europea relative al *Programma di stabilità* e al *Programma nazionale di riforma*²⁸.

Costituisce, da alcuni anni, una costante la presentazione al parlamento, in contemporanea con la *Nota di aggiornamento*, di una relazione del Ministro dell'Economia che, in ragione dei fattori di eccezionalità che caratterizzano la crisi economica in atto, autorizza il governo a spostare in avanti (con la nota di aggiornamento del settembre 2015, al 2018²⁹) il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine e, cioè, del pareggio di bilancio. La relazione è soggetta ad approvazione (mediante apposite risoluzioni parlamentari) a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo la procedura prevista dall'art. 6, comma 3, l. n. 243/2012.

Seguono, come detto, la presentazione e l'approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio.

Al percorso fin qui descritto si affianca quello di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, preceduta dal 'giudizio di parificazione' e dalla relazione al parlamento della Corte dei conti sul rendiconto ad essa presentato dal Ministro dell'Economia entro il 30 maggio di ciascun anno (v. *infra*, parr. 5.2, 5.3).

5. La struttura del bilancio e del rendiconto

Alcuni rapidi riferimenti alla struttura del bilancio dello Stato e del rendiconto possono essere utili a comprendere la quantità e la natura delle informazioni in essi contenute³⁰.

5.1 Il bilancio dello Stato è composto da uno stato di previsione per le entrate e tanti stati di previsione di spesa quanti sono i ministeri con portafoglio.

²⁸ Alla *Nota di aggiornamento* sono allegati una serie di relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali e un rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale.

²⁹ Secondo questa relazione, il pareggio di bilancio in termini strutturali verrebbe pienamente conseguito nel 2018 e mantenuto nel 2019. Il disavanzo strutturale scenderebbe dallo 0,7 per cento del Pil nel 2016 allo 0,3 per cento nel 2017 e quindi a zero nel 2018 e 2019.

³⁰ Per gli approfondimenti sulla struttura del bilancio e del rendiconto, si v. A. PASSARO, *Il bilancio dello Stato nella prospettiva europea*, Aracne, Roma 2013.

Gli stati di previsione della spesa sono organizzati per 'missioni' e 'programmi'. Le prime rappresentano «le funzioni principali e gli obiettivi strategici» perseguiti con la spesa; i secondi costituiscono le articolazioni delle missioni in obiettivi specifici per il raggiungimento delle finalità di ciascuna missione. Ogni programma è poi suddiviso in macroaggregati e questi ultimi in capitoli di spesa, che possono essere ulteriormente articolati in piani gestionali.

Ogni stato di previsione si apre con una *Nota integrativa*, che costituisce – per la spesa – lo strumento attraverso il quale ciascun ministero illustra i criteri di formulazione delle previsioni finanziarie in relazione ai programmi di spesa, gli obiettivi che si propone di raggiungere e gli indicatori per misurarli.

Segue, per ogni stato di previsione, una scheda illustrativa per ciascun programma, in cui, oltre agli stanziamenti ad esso destinati, si indicano le norme autorizzatorie che lo finanziano.

Oltre al bilancio finanziario, ogni stato di previsione della spesa reca, infine, il *Budget dei costi* di ciascuna amministrazione³¹. Il *budget* espone i costi previsti dalle amministrazioni, intesi come valore monetario delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) da utilizzare effettivamente in un certo periodo (criterio della cassa), con riferimento sia alla classificazione per missioni e programmi, sia alla responsabilità organizzativa per il conseguimento degli obiettivi (i centri di responsabilità amministrativa sono 118 e 1010 i centri di costo). Il *budget* di ciascun ministero contiene anche un *Prospetto di riconciliazione* fra i dati economici e quelli finanziari, così da collegare le previsioni di costo (personale, beni e servizi) con gli stanziamenti (e con i residui presunti) indicati nel bilancio di previsione finanziario.

Viene elaborato anche un 'ecobilancio', o bilancio ambientale, dello Stato, il quale espone le spese previste dalle amministrazioni dello Stato per attività o azioni finalizzate alla protezione dell'ambiente o all'uso e gestione delle risorse naturali.

5.2 Il rendiconto espone i risultati della gestione del bilancio dello Stato nell'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre. Esso consente di verificare le modalità e la misura in cui ciascuna amministrazione ha dato attuazione alle previsioni del bilancio.

Il documento viene, prima, sottoposto a un esame di regolarità da parte della Corte dei conti, cui il rendiconto viene trasmesso dal Ministro dell'Economia, attraverso il Ragioniere generale dello Stato, entro la fine del mese di maggio per il c.d. 'giudizio di parificazione', che si basa sul

³¹ Art. 21 della legge di contabilità, n. 196/2009.

raffronto delle risultanze del rendiconto con le scritture e con le analisi (a campione) della Corte in sede di controllo sulla gestione del bilancio.

All'esito del giudizio di parificazione, il documento viene presentato alle camere entro il 30 giugno, in forma di 'disegno di legge di approvazione del rendiconto'.

A partire dall'esercizio finanziario 2013, in conformità a quanto previsto dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), il rendiconto viene elaborato dal Ministero dell'Economia esclusivamente in formato digitale, mediante l'utilizzo di un apposito applicativo informatico, sviluppato dalla Ragioneria generale dello Stato d'intesa con la Corte dei conti.

Ai sensi dell'art. 36 della legge di contabilità (n. 196/2009), il rendiconto si compone di due parti distinte:

- il *conto del bilancio*, che illustra i risultati della gestione finanziaria rispetto alle previsioni. È diviso in tabelle (una per le entrate, una per ciascun ministero relativamente alle spese) e ripete la ripartizione funzionale delle voci di spesa in missioni e programmi. Ciascun programma è, poi, ripartito in macroaggregati, capitoli e piani gestionali. Ad ogni tabella è allegata una nota integrativa, che espone i risultati raggiunti, il grado di realizzazione degli obiettivi di ogni programma e le risorse utilizzate, giustificando gli eventuali scostamenti fra i risultati conseguiti e gli obiettivi indicati in sede di previsione;
- il *conto del patrimonio*, che descrive le variazioni intervenute nel patrimonio dello Stato e la situazione patrimoniale finale, raccordandole alla gestione del bilancio.

In maniera speculare rispetto alle previsioni, vengono allegate al conto del bilancio le risultanze economiche di ogni amministrazione, riconciliate con i dati della gestione finanziaria. È utile ricordare, in proposito, che la Corte dei conti – nella citata relazione annuale al parlamento sul rendiconto generale dello Stato³² – fornisce i quadri di raccordo fra il rendiconto e il conto economico dello Stato per l'anno considerato, rendendo con ciò evidente il contributo del bilancio dello Stato all'indebitamento netto (che costituisce, come accennato, il parametro principale delle verifiche in sede europea ai fini del rispetto del patto di stabilità e crescita).

Si dispone – in corrispondenza dell'ecobilancio – anche di un 'ecorendiconto', che costituisce una sezione della relazione illustrativa del disegno di legge relativo al rendiconto generale dello Stato. Vi si espongono le risultanze delle spese ambientali delle amministrazioni centrali dello Stato,

³² Cap. I, *Il rendiconto dello Stato nel quadro di finanza pubblica*.

ovvero delle spese aventi per finalità la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali.

5.3 Uno dei documenti di maggior interesse fra quelli fin qui citati è la *Relazione della Corte dei conti al parlamento sul rendiconto generale dello Stato*, che accompagna la decisione di parificazione e che realizza la funzione costituzionale attribuita alla Corte dei conti di esercitare «il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato», riferendo «direttamente alle camere il risultato del riscontro eseguito» (art. 100, comma 2, Cost.). Si tratta, inoltre, del documento seriale più aggiornato e sistematico sull'impiego delle risorse che il parlamento rimette al governo per l'attuazione delle politiche pubbliche finanziate con la legge di bilancio.

La Corte dei conti pubblica, altresì, dal 2010, un *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, che esamina il funzionamento degli strumenti di razionalizzazione e contenimento della spesa nei diversi settori dell'intervento pubblico.

5.4 Di particolare importanza per comprendere, in corso d'anno, le implicazioni sugli equilibri finanziari delle singole leggi di spesa approvate dal parlamento sono due documenti. Il primo è costituito dalle 'relazioni tecniche' ai disegni di legge, mediante le quali il governo espone al parlamento – da un lato – la quantificazione degli oneri recati da ciascuna disposizione e – dall'altro – le relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della loro articolazione nel triennio cui si riferisce il bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Il secondo è dato dalle 'relazioni trimestrali' con le quali la Corte dei conti riferisce al parlamento circa l'effettiva coerenza e congruenza delle quantificazioni e delle coperture recate dalle singole leggi di spesa.

Il Senato (Servizio del bilancio) pubblica anche un riepilogo periodico (semestrale o annuale) di dati statistici sulla legislazione di spesa approvata nell'anno.

Ancora, è previsto che il Ministro dell'Economia presenti alle camere, entro il mese di aprile di ogni anno, una *Relazione generale sulla situazione economica del paese* per l'anno precedente. Il documento dovrebbe aprire, in realtà, il ciclo annuale delle decisioni di bilancio, avendo lo scopo di costituire – attraverso le sue analisi sull'evoluzione dell'economia italiana a raffronto con quella internazionale e in rapporto agli anni precedenti – il punto di partenza del dibattito pubblico sugli interventi di politica economica che il governo si

propone di realizzare nel medio periodo³³. Ma l'ultimo documento presentato è relativo al 2012.

Viene, invece, regolarmente pubblicato dal Ministero dell'Economia (a cura del Dipartimento delle finanze e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) il *Rapporto mensile sull'andamento delle entrate tributarie e contributive* (previsto dall'art. 14, comma 5, l. n. 196/2009), mentre un analogo rapporto, elaborato dalla Corte dei conti su di una differente base informativa, non viene pubblicato.

6. I documenti dell'Ufficio parlamentare di bilancio

L'esigenza di garantire, all'interno degli Stati, il rispetto delle indicazioni provenienti dal PSC e dalla *survey* annuale della Commissione, dalle 'linee guida' del Consiglio e – poi – dalle raccomandazioni della Commissione ai singoli Stati ha portato all'istituzione, anche in Italia, di un organismo *ad hoc*, che ha lo scopo – sul modello altrove introdotto dei *fiscal councils* – di valutare in maniera indipendente la rispondenza dei documenti finanziari agli obiettivi eurounitari e alle regole di bilancio che il governo è impegnato a rispettare. Si tratta, quindi, di un organismo che ha anche lo scopo di rendere neutrale l'informazione a supporto del parlamento per le decisioni di finanza pubblica, rompendo il 'monopolio informativo' prima esercitato dell'esecutivo³⁴.

L'organismo di cui si parla è l'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), istituito dalla l. n. 243/2012 con il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del governo, sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo, sul rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee, sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo.

L'Ufficio predispone analisi e rapporti anche su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. Il Presidente, se richiesto, svolge audizioni presso le Commissioni parlamentari di cui al primo periodo.

Inoltre, qualora l'Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del governo, questo, su richiesta di almeno un terzo

³³ Come si legge nel sito del Ministero dell'Economia <<http://www.rgs.mef.gov.it>> (ultimo accesso 25.02.2016), «la *Relazione generale* non manifesta intenzioni [...], né contiene decisioni (come il bilancio), ma si limita a offrire un quadro, che dovrebbe essere quello di riferimento per l'azione di governo dell'economia, della situazione economica».

³⁴ Sul punto, si v. GORETTI, RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio*, cit., p. 49.

dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell'Ufficio.

Il lavoro dell'Upb contribuisce, pertanto, ad assicurare la trasparenza e l'affidabilità dei conti pubblici, soprattutto sotto il profilo della correttezza delle previsioni, consentendo altresì al parlamento il miglior esercizio delle sue funzioni di controllo e di indirizzo nei confronti del governo³⁵.

7. Le fonti Istat

Vi sono, infine, le fonti Istat, incentrate sulla pubblica amministrazione come produttrice di beni e servizi, il cui valore viene rilevato nell'ambito della contabilità economica nazionale.

Le relative elaborazioni sono finalizzate all'assunzione delle decisioni di politica economica e a raffrontare gli andamenti economici nazionali con quelli degli altri paesi (in primo luogo europei), mentre le rilevazioni specifiche di finanza pubblica si propongono di fornire le informazioni necessarie alla dislocazione delle risorse internamente al sistema pubblico.

Nondimeno, siccome la pubblica amministrazione è una componente essenziale dell'economia del paese e le politiche economiche dei governi influiscono sullo sviluppo di tutti i settori economici, vi sono informazioni di finanza pubblica (intesa come finanza delle pubbliche amministrazioni) che debbono essere fornite all'Unione Europea in termini di contabilità nazionale, per consentire alla Commissione e al Consiglio di esercitare i loro poteri di coordinamento fra le politiche economiche degli Stati membri e quelli di sorveglianza sull'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione (art. 121 TUE, ex art. 99 TCE). D'altra parte, non possono mancare, anche a livello nazionale, raccordi informativi tra la contabilità nazionale e la finanza pubblica, per le scelte che competono al governo e al parlamento sul piano delle scelte di politica economica generale.

In questo contesto, l'Istat produce, nell'ambito della contabilità nazionale, una serie di statistiche sui conti pubblici, le più importanti delle quali sono:

³⁵ Da segnalare che il sito dell'Upb dispone di una sezione per la Navigazione dinamica del Bilancio dello Stato <<http://www.upbilancio.it/bilancio-dello-stato>> (ultimo accesso 25.02.2016), a partire da quello per l'esercizio 2010, che – utilizzando *open data* del Ministero dell'Economia – consente di esplorare i contenuti di questo documento secondo la ripartizione della spesa per missione, programma, ministero, categoria economica, macroaggregato, capitoli. I risultati della ricerca sono esportabili.

- i conti economici delle Amministrazioni pubbliche (Ap), variamente disaggregati al loro interno (conti economici delle Ap per sottosettore, spesa pubblica per funzioni, conti satellite della protezione sociale, ecc.);
- le statistiche di base sui dati di bilancio degli enti territoriali (regioni, comuni, province) degli enti di previdenza e degli enti minori centrali e locali (camere di commercio, enti di ricerca, fondazioni liriche e concertistiche, consorzi tra enti pubblici, ecc.)³⁶.

Ai fini di entrambe le linee di produzione statistica appena indicate, l'Istat ha il compito di aggiornare annualmente l'Archivio delle Amministrazioni pubbliche, che costituisce la base di riferimento per la costruzione del *Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche* e, cioè, dell'aggregato che individua il contributo del settore pubblico all'economia nazionale e sul quale è calcolato il rispetto dei parametri europei relativi al deficit e al debito³⁷.

L'archivio o elenco delle Amministrazioni pubbliche ha acquistato, peraltro, anche un valore giuridico di primaria importanza, dato che dalla sua pubblicazione da parte dell'Istat³⁸ discende, secondo molteplici disposizioni di legge, la sottoposizione degli enti che vi sono inseriti alle misure restrittive della spesa previste dalle leggi per le amministrazioni e gli enti pubblici. Donde un nutrito contenzioso instaurato da enti che, inseriti nell'elenco, non ritengono di appartenere alla categoria statistica delle Amministrazioni pubbliche³⁹.

³⁶ Ulteriori informazioni in Istat, *La produzione dell'Istat in materia di finanza pubblica*, Audizione del presidente dell'Istituto nazionale di statistica, L. BIGGERI, presso le Commissioni riunite I (affari costituzionali), V (Bilancio) e VI (Finanze e tesoro) del Senato, Roma, 17 novembre 2008, in <<http://www.istat.it>> (ultimo accesso 25.02.2016).

³⁷ Le regole per l'elaborazione dell'archivio sono contenute nel SEC 2010 (il Sistema europeo dei conti – istituito dal regolamento (Ue) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – che ha sostituito il Sec 95), nell'ambito del quale il Settore S13 «è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita [...] destinat[i] a consumi collettivi e individuali e [...] finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese» (par. 2.111).

³⁸ ...prevista dall'art. 1 della legge di contabilità, n. 196/2009.

³⁹ Da segnalare, peraltro, che il perimetro della 'pubblica amministrazione', quale risulta dall'elenco Istat, è più ampio di quello che, ai fini della disciplina dei rapporti di lavoro 'privatizzati', è contemplato dal t.u. del lavoro pubblico (d.lgs. n. 165/2001), né coincide con quello che, ai fini del censimento delle amministrazioni pubbliche (previsto dal d.lgs. n. 33/2013), è stato effettuato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento della funzione pubblica). A sua volta, la Corte dei conti ha 'ricomposto' i vari elenchi, rilevando,

8. Altri documenti

8.1 Ci si è soffermati, fin qui, sui documenti di finanza pubblica che accompagnano le decisioni 'macro' di finanza pubblica, quelle, cioè, dalle quali dipendono le scelte di politica economica che si riflettono nelle politiche pubbliche di settore; e ciò nel contesto delle regole e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Vi è, però, una serie di documenti che interessa soprattutto il versante 'micro' della finanza pubblica, che è quello sul quale operano i singoli enti della pubblica amministrazione: i ministeri, le regioni, gli enti locali, gli enti pubblici, le aziende sanitarie e ospedaliere, le società partecipate o controllate dagli enti di cui appena s'è detto.

Le informazioni che riguardano la finanza di questi soggetti sono reperibili con gradi diversi di difficoltà. I minori problemi di accesso alle informazioni riguardano i ministeri. Per questi, gli stati di previsione della spesa e il rendiconto dello Stato, insieme alle 'note illustrative' di cui s'è detto e alla *Relazione al parlamento* presentata dalla Corte dei conti, cui si aggiungono le relazioni al parlamento della stessa Corte (Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Sezioni regionali di controllo) su temi e aspetti i più diversi delle gestioni svolte dai ministeri, offrono un ventaglio di opportunità informative abbastanza ampio e completo.

Altrettanto si può dire della maggior parte delle regioni, specie dopo che anche per esse è stato previsto (dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012) che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti presentino annualmente ai consigli regionali, in occasione della parificazione del rendiconto generale della regione, una relazione «nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa»⁴⁰. La stessa Corte (Sezione di controllo sugli enti) svolge il compito di riferire al parlamento sulla gestione degli «enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria» e (Sezione delle autonomie) elabora annualmente una relazione complessiva sugli andamenti aggregati della finanza regionale.

Più articolata è la situazione relativa agli enti locali, per i quali, al di là

per la sola amministrazione centrale, l'esistenza di 153 enti non censiti dal Dipartimento della funzione pubblica, con un onere, a carico del bilancio dello Stato, di oltre un miliardo nel 2014: v. Corte conti, Sez. riunite, 11 giugno 2015, n. 8, *Rapporto di coordinamento della finanza pubblica 2015*, in «Riv. Corte conti», 2015, fasc. 3-4, pp. 14 ss.

⁴⁰ Art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012.

della pubblicità dei loro bilanci e rendiconti, le informazioni sugli andamenti finanziari e sugli eventi che li condizionano sono del tutto ineguali. Esistono, però, delle fonti aggregate ed altre fonti specifiche, che si sono sviluppate in concomitanza con la necessità di accrescere il controllo sulla finanza locale (che costituisce, all'incirca, il 30 per cento dell'intera finanza pubblica). Quanto alle prime, si segnala la relazione annuale della Corte dei conti (Sezione autonomie) al parlamento sugli andamenti della finanza locale. Quanto alle seconde, vi sono sezioni regionali della stessa Corte che elaborano rapporti periodici sugli andamenti della finanza locale in ambito regionale ma, soprattutto, le pronunce delle singole sezioni regionali sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, dalle quali si traggono elementi di dettaglio circa le criticità che contrassegnano la gestione dei singoli enti. Analoghe pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti riguardano la gestione degli enti sanitari (aziende sanitarie e ospedaliere).

Non numerosi, ma qualificati, gli istituti regionali di ricerca che elaborano dati economico-finanziari di rilievo regionale. Il più noto è l'Istituto regionale programmazione economica della Toscana (IRPET), che pubblica annualmente, insieme ad altri istituti regionali di ricerca, un *Rapporto sulla finanza territoriale*, giunto nel 2015 alla sua undicesima edizione.

Con riferimento alla finanza sia regionale che locale, informazioni costantemente aggiornate, di natura generale e per singoli settori, sono fornite dal sito della Conferenza delle regioni e delle province autonome <<http://www.regioni.it>> (ultimo accesso 25.02.2016) e dai siti delle singole regioni. Sul processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali (regolato dal d.lgs. n. 118/2011 e dal d.lgs. n. 126/2014), documenti e informazioni sono disponibili sulla sezione Arconet del sito del Ministero dell'Economia.

Decisamente più ardua si presenta la conoscenza di dati e informazioni sulla gestione delle società pubbliche, alle quali il legislatore dedica, da alcuni anni, una particolare attenzione, proprio per la loro attitudine ad eludere le misure di contenimento della spesa pubblica. Inoltre, mancano ancora, benché normativamente previste, forme di consolidamento fra i bilanci delle società e quelli degli enti di riferimento. Informazioni significative sono, comunque, contenute in relazioni della Corte dei conti (Sezione delle autonomie) al parlamento, in documenti del Dipartimento della funzione pubblica e, ancora di recente, nei lavori del Commissario alla *spending review*.

Per parte sua, il Ministero dell'Economia (Dipartimento del tesoro) pubblica dal 2011 un *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche*, la cui ultima edizione (2015), che riporta dati aggiornati al

31 dicembre 2013 (ma non completi), espone l'esistenza di 42.682 partecipazioni dirette e indirette, detenute da pubbliche amministrazioni – centrali e locali – in 8.324 società.

Ulteriori informazioni dovrebbero derivare dall'attribuzione alla Corte dei conti del compito di acquisire direttamente dalle società partecipate i dati economici e patrimoniali della loro gestione (art. 30, comma 4, l. n. 161/2014, legge europea 2013-*bis*).

8.2 Numerosi sono anche i documenti che forniscono informazioni (non solo finanziarie) sull'andamento di singole categorie di spesa o sull'andamento della spesa in specifici settori.

Vanno qui richiamate, anzitutto, le relazioni della Corte dei conti (nelle sue sezioni centrali e regionali di controllo), alle quali s'è già accennato, sulla gestione finanziaria delle amministrazioni dello Stato, delle regioni, degli enti pubblici, degli enti locali e degli enti sanitari.

S'è pure accennato all'allegato del DEF che riporta – fra l'altro – lo stato di avanzamento delle c.d. grandi infrastrutture.

Vi sono, poi, due fonti di informazione sulla componente più rilevante della spesa pubblica, costituita dal personale pubblico. La prima è il 'conto annuale' del Ministero dell'Economia (Ragioneria generale dello Stato), che raccoglie i dati provenienti dai 'conti del personale' relativi ai dipendenti delle singole amministrazioni. La seconda è la relazione della Corte dei conti sul 'costo del personale pubblico', che riferisce annualmente al parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico (l'ultima relazione è stata pubblicata nel 2013).

Di rilievo, poi, i lavori di analisi svolti dai commissari straordinari che si sono succeduti nell'opera di revisione della spesa (*spending review*), ai quali – e, in particolare, a quello (C. Cottarelli) che è rimasto in carica dal novembre 2013 all'ottobre 2014 – si deve una ricognizione ad ampio raggio dei settori in cui sarebbe possibile intervenire con misure strutturali, sia per contenere o migliorare la qualità della spesa, sia per reperire risorse pubbliche ai fini del rilancio della crescita del Paese⁴¹.

La l. n. 196/2009 (art. 41) prevede, altresì, l'elaborazione, con cadenza triennale, di un *Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato*, col quale il Ministero dell'Economia (Dipartimento della Ragioneria generale

⁴¹ Il documento *Proposte per una revisione della spesa pubblica (2014-16)*, presentato dal Commissario Cottarelli nel marzo del 2014, è stato pubblicato (unitamente ai rapporti dei gruppi di lavoro), a distanza di un anno (nel marzo 2015), in <<http://revisionedella-spesa.gov.it>> (ultimo accesso 25.02.2016). Sull'attività svolta dal Commissario, si v. C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Feltrinelli, Milano 2015.

dello Stato) illustra al parlamento «la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle stesse amministrazioni». Si tratta, in sostanza, di un rapporto periodico sulle operazioni di *spending review* realizzate dal ministero con riguardo alle principali aree di spesa del bilancio dello Stato. Il primo rapporto è stato presentato nel 2012.

8.3 Vanno pure ricordate le oltre 250 relazioni che, secondo le leggi vigenti, è richiesto a singoli ministeri o amministrazioni di presentare al parlamento su andamenti, gestioni, stato di interventi e attuazioni legislative di ogni genere, raccolti nella serie *Documenti* della Camera e del Senato.

8.4 Il Ministero dell'Economia (Direzione generale del tesoro) ha pubblicato, nel 2015, il primo *Rapporto sul debito pubblico*, riferito al 2014. Vi si riferisce dei risultati ottenuti nell'esercizio dell'attività di emissione, gestione accentrata, ammissione a quotazione e negoziazione dei titoli di Stato, realizzata in attuazione del t.u. in materia di debito pubblico (d.p.r. n. 398/2003).

8.5 Utili informazioni comparative sulla situazione della spesa pubblica nei paesi dell'Unione Europea sono contenute nel documento del Ministero dell'Economia (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) *La spesa pubblica in Europa. Anni 2000-2013*, pubblicato nel 2014.

9. Ulteriori prospettive

L'esposizione che precede mostra come l'informazione di finanza pubblica, un tempo limitata a oggetti e materie rigorosamente dominati dal legislatore nazionale, abbia ormai acquisito una dimensione europea: si può dire, anzi, che nessuno dei documenti menzionati in questa rassegna (peraltro incompleta) prescinde da nessi più o meno intensi con l'assetto che alla finanza pubblica del nostro paese, come a quelle degli Stati membri dell'Unione Europea, è stato impresso dagli sviluppi dell'integrazione fra le economie degli Stati.

Con riguardo all'uso che di questa informazione viene fatta dai giuristi, si assiste, poi, a un singolare paradosso. Essa ha acquistato un'importanza di prim'ordine, per non dire decisiva, nella ricostruzione di interi complessi normativi, con le relative implicazioni su rapporti istituzionali (come quelli fra Stato e autonomie) e, soprattutto, sul godimento dei

diritti sociali e civili (quelli, ad esempio, alla salute, all'istruzione, all'occupazione o alla previdenza); non è un caso, del resto, che regole complesse in tema di equilibri di bilancio e controllo della spesa siano state introdotte anche a livello costituzionale, con norme che condizionano fortemente le scelte di politica economica e sociale dei governi (nazionale, regionali, locali). Per contro, l'utilizzo di questa informazione da parte dei giuristi è relativamente modesta, sostanzialmente limitata all'area degli operatori (tecnici e controllori delle amministrazioni, funzionari delle assemblee legislative e pochi altri soggetti) e ai cultori del 'diritto del bilancio' (che spesso coincidono con i primi).

Ciò è significativo, probabilmente, della persistente 'divisione del sapere' fra giuristi ed economisti, ma, ancor più, della difficoltà di coniugare l'analisi di tematiche giuridiche con le *technicalities* della disciplina finanziaria pubblica; difficoltà cui non è estranea l'ancor debole pratica, nel nostro paese, dell'analisi economica del diritto proprio nell'area disciplinare – il diritto pubblico – più interessata dalle vicende della finanza pubblica⁴².

La diffusione dell'informazione di finanza pubblica appare, comunque, destinata a migliorare, grazie a tre eventi principali.

Dei primi due s'è detto all'inizio.

Il primo è costituito dall'obbligo di tutte le amministrazioni (cui corrisponde un vero e proprio diritto soggettivo dei cittadini) di pubblicare sui propri siti, nel quadro normativo della 'trasparenza totale' delle amministrazioni pubbliche, tutti i dati, i documenti e le informazioni afferenti le attività svolte nell'esercizio di funzioni pubbliche. È interessante osservare come, nel prevedere quest'obbligo, le norme (artt. 2 e 48 e all. A al d.lgs. n. 33/2013) si spingano a definire la struttura che ogni amministrazione è tenuta ad osservare nell'allestimento di un'apposita sezione – definita Amministrazione Trasparente – del proprio sito istituzionale; struttura che comprende, fra l'altro, i bilanci (preventivi e consuntivi), il piano degli indicatori e i risultati attesi di bilancio, i dati sul monitoraggio degli obiettivi, i beni immobili e la gestione del patrimonio, gli standard di qualità dei servizi pubblici, i tempi di pagamento dei debiti, i rilievi degli organi di controllo (interni ed esterni) circa l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici.

Il secondo è dato dalla creazione dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), con il compito di rendere effettiva la libera accessibilità ai dati e ai documenti

⁴² Sullo stato degli studi di economia del diritto in questo settore, si v. G. NAPOLITANO, M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, il Mulino, Bologna 2009; AIPDA, *Annuario 2006. Analisi economica e diritto amministrativo* (Atti del Convegno annuale), Venezia, 28-29 settembre 2006, Giuffrè, Milano 2007.

delle pubbliche amministrazioni⁴³, secondo il principio dell'*open data by default*. La prospettiva è, infatti, quella dell'*open government* e, cioè, dei 'dati aperti', in funzione di trasparenza e di apertura delle attività amministrative e politiche al controllo diffuso dei cittadini e degli utenti.

Il terzo, che è anche il più pertinente all'oggetto di queste note, è dato dalla realizzazione, al momento in fase iniziale, dell'impegno, posto a carico del Ministero dell'Economia (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) dalla legge di contabilità del 2009 (art. 13), di costituire una «banca dati delle amministrazioni pubbliche» (BDAP), con lo scopo di raccogliere e analizzare «i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali» e, in genere, i fenomeni di finanza pubblica. La banca dati è, al momento, accessibile solo da utenti professionali delle amministrazioni centrali, delle Camere e della Corte dei conti, ma i suoi dati non potranno che rientrare nella disciplina di 'accessibilità totale' delle informazioni di fonte pubblica.

È appena il caso di osservare come questi eventi siano destinati a indurre una 'confidenza' diffusa e generale dell'opinione pubblica anche con i dati e le informazioni in materia di finanza pubblica, e non v'è dubbio che gli stessi giuristi – avvocati, magistrati, amministratori, studiosi e cultori della materia – avranno a disposizione opportunità di analisi e strumenti di conoscenza e valutazione prima d'ora impensabili⁴⁴. Non

⁴³ ... e, per far ciò, di gestire il catalogo dei dati aperti resi disponibili dalle amministrazioni <<http://www.dati.gov.it>> (ultimo accesso 25.02.2016), di aggiornare il repertorio delle basi dati delle amministrazioni <<http://basidati.agid.gov.it/catalogo>> (ultimo accesso 25.02.2016), di gestire il «repertorio nazionale dati territoriali» <<http://www.rndt.gov.it/RNDT/home/index.php>> (ultimo accesso 25.02.2016), di valorizzare il patrimonio informativo e la promozione del suo riutilizzo <<http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/open-data/accesso-fruibilita-dati>> (ultimo accesso 25.02.2016).

⁴⁴ Non sono esclusi alcuni problemi, come quelli collegati all'uso commerciale cui si prestano i 'dati aperti', per loro natura «gratuiti, manipolabili perché in formati non proprietari e riutilizzabili perché privi di restrizioni giuridiche» (F. VENTURINI, *Il diritto per pochi, il diritto per tutti: mito e realtà della biblioteca digitale giuridica tra professionisti e cittadini* (relazione al Convegno delle Stelline *Digital library/La biblioteca partecipata: collezioni/conessioni/comunità*) Milano, 12-13 marzo 2015, in <http://www.fventurini.it/Diritto_per_pochi_Diritto_per_tutti.pdf> [ultimo accesso 25.02.2016], par. 12, il quale rileva, a proposito degli *open data* giuridici ma con osservazione valevole per la generalità degli *open data*, come «le informazioni strutturate (o "strutturabili") chiuse dentro il mondo delle banche dati fin dagli anni '60, diventano "materia prima" che, trasferita sul web in dataset aperti e interoperabili, suscettibili di infinite interconnessioni, diventa disponibile al mercato degli operatori e dei riutilizzatori»; anche questo tipo di uso può tradursi, tuttavia, in un ulteriore vantaggio informativo per gli interessati, oltre che in uno stimolo per le pubbliche amministrazioni a sviluppare modalità informative concorrenziali (tanto più perché gratuitamente fruibili) con quelle dei privati.

resta, perciò, che seguire l'evoluzione delle realizzazioni annunciate, salvo rilevare – ma l'osservazione apre un altro ordine di questioni – che l'informazione pubblica, per quanto ricca possa essere diventata, è espressione di una cultura di governo che appare, in questo momento, assai più attenta ai dati e agli esiti della politica finanziaria che non preoccupata dei risultati – in termini di efficienza ed efficacia – delle politiche pubbliche 'sostanziali'.

Abstract

Il lavoro si propone di illustrare i principali documenti che scandiscono, in Italia, il processo delle decisioni annuali e pluriennali di finanza pubblica e quelli di maggior rilievo per la comprensione dei fenomeni finanziari che più direttamente interessano la gestione delle politiche pubbliche. L'attenzione è rivolta essenzialmente ai 'documenti di produzione pubblica' e alle relative fonti di informazione (intese come quelle dalle quali 'nasce' l'informazione), a prescindere dalla loro reperibilità (o dall'essere analizzati e commentati) in luoghi o siti informatici di privati.

