

IL SISTEMA INFORMATIVO DELLE OPERAZIONI DEGLI ENTI PUBBLICI (SIOPE): OBIETTIVI, UTILIZZO E SVILUPPO*

di Armando Pietroni

Dirigente Banca d'Italia – Amministrazione centrale
e Pasquale Ferro

Dirigente Banca d'Italia – Amministrazione centrale

Dopo aver trattato delle origini, degli obiettivi e del funzionamento del Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope), archivio gestito dalla Banca d'Italia che fornisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze informazioni utili per il monitoraggio dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, il lavoro si sofferma sulle potenzialità di utilizzo e sullo sviluppo di una base dati così ampia, uniforme e tempestiva, accessibile su Internet dalle stesse amministrazioni che codificano e trasmettono le informazioni sulla rete telematica che collega i tesoriери bancari alla Banca d'Italia. Si sottolinea che il Siope è frutto di una metodologia condivisa con i soggetti interessati che può essere replicata nella fase di sfruttamento dei dati e per gli sviluppi successivi. Il testo si sofferma poi sul contributo che l'archivio può dare, unitamente ad altre fonti statistiche, per la costruzione di un base informativa unica per il federalismo fiscale ed il coordinamento dei conti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Si accenna infine alla possibilità che l'esperienza del Siope possa essere utilizzata per avviare l'armonizzazione dei bilanci e dei principi contabili pubblici; questa innovazione, ancor più necessaria in presenza di una più ampia autonomia finanziaria degli enti territoriali, agevolerebbe il consolidamento dei conti pubblici.

* Banca d'Italia. Le opinioni espresse non sono riferibili all'Istituzione di appartenenza.

Premessa

Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (Siope) è costituito da un archivio che raccoglie quotidianamente le informazioni su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche, codificati secondo regole comuni, sfruttando la rete telematica esistente tra sistema bancario e Banca d'Italia. La sua adozione rappresenta una novità di assoluto rilievo nel panorama delle iniziative per il monitoraggio dei conti pubblici italiani e non presenta analogie nel panorama internazionale.

Il Siope, entrato a regime dal gennaio 2008, ha raggiunto pienamente l'obiettivo principale per il quale è stato istituito: mettere a disposizione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) una base dati ampia (ad un livello di dettaglio prima inesistente), tempestiva (le informazioni viaggiano su rete telematica e sono inviate ogni giorno dai tesoreri bancari alla Banca d'Italia) e codificata con criteri uniformi (a differenza dei bilanci pubblici che seguono regole contabili diverse, frutto dell'autonomia finanziaria di cui godono gli enti pubblici ed in particolare le amministrazioni locali). Il successo del Siope è testimoniato anche dall'interesse suscitato nei rappresentanti del Fondo Monetario Internazionale che, in più occasioni, hanno riconosciuto che il Siope è una delle più importanti iniziative in materia di finanza pubblica attuate negli ultimi anni grazie all'utilizzo delle reti telematiche e ne hanno auspicato il potenziamento¹.

Per il MEF poter utilizzare una base dati disponibile con tempestività, omogenea, trasparente ed affidabile significa superare i principali ostacoli incontrati nell'analisi della finanza pubblica locale, a partire dalla disciplina della legge n. 468 del 1978 e successive modifiche².

¹ International Monetary Fund, *Italy: Article IV, Consultation, Concluding Statement of the Mission*, 2004 e 2005. Fiscal Affairs Department, *Italy: Budget System Reforms*, May 2007.

² Tra i principali problemi incontrati nell'attuazione di questa disciplina vi sono: a) il ritardo nella disponibilità dei dati e la conseguente impossibilità, in caso di andamenti non coerenti, di apprestare adeguati interventi correttivi; b) il grado di attendibilità non elevato, dovuto anche all'assenza di regole contabili uniformi; c) il ricorso a stime per il consolidamento dei conti, dovuto al mancato invio delle segnalazioni; d) la trasmissione dei dati con modalità non telematiche. E' su queste basi che il Ministero dell'Economia ha elaborato finora, con frequenza mensile, i dati riguardanti il fabbisogno del settore pubblico e, solo trimestralmente e con un certo ritardo, i conti consolidati di cassa di

L'innovazione nelle modalità di acquisizione e l'ampiezza delle informazioni sugli incassi e sui pagamenti delle Amministrazioni pubbliche rappresentano altrettanti punti di forza del sistema e potenzialità da sviluppare. Il patrimonio di informazioni contenute nel Siope, pur con tutte le avvertenze dovute al fatto che si tratta di flussi di cassa e non di dati di competenza economica o giuridica³, è a disposizione innanzitutto del MEF e degli altri soggetti istituzionali interessati (Istat, Corte dei conti, Parlamento) ma soprattutto costituisce una fonte informativa unica per gli stessi soggetti coinvolti (le amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale).

La realizzazione del Siope ha rispettato i tempi programmati, con risultati molto soddisfacenti soprattutto tenuto conto dell'assoluta specificità del progetto, che non trova riscontro in nessuna altra procedura sviluppata precedentemente.

La conferma del ruolo crescente che il Siope sta assumendo per l'analisi dei conti pubblici è fornita dall'art. 77-*quater*, comma 11, della legge n. 133/2008, di conversione del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008 (manovra finanziaria 2009-2011) che, eliminando l'obbligo di segnalazione trimestrale dei flussi di cassa di cui all'art. 30 della legge n. 468/78 e definendo i prospetti dei dati e delle disponibilità liquide come allegati obbligatori del rendiconto o del bilancio di esercizio degli enti soggetti al Siope, ne riconosce istituzionalmente il valore

tutti i sotto-settori e, quindi, i dati relativi alla formazione del fabbisogno di ciascun comparto, che sono redatti a partire dai bilanci e dai prospetti della gestione di cassa che ciascun ente invia al Ministero.

³ Siope rappresenta il piano dei conti di cassa delle amministrazioni pubbliche, definito con diversa analiticità per i sottosettori della P.A. ma aderente alle attività di incassi e pagamenti di ciascun ente; è sostanzialmente rappresentativo del bilancio di cassa e, come quest'ultimo, non distingue tra competenza e residui. L'archivio consente il calcolo del fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche. Il punto di forza del Siope è la considerazione teorica che il vero bilancio della pubblica amministrazione è il bilancio di cassa; teoria validissima in un periodo in cui l'attenzione è concentrata sull'andamento del debito, sulla sua crescita e finanziamento, sulla possibilità di tenerlo sotto controllo e sulla necessità di ridurlo. Non è sufficiente se si vuole valutare in termini economici l'attività e i servizi offerti da un ente alla collettività, l'efficacia della sua programmazione rispetto agli obiettivi che intende conseguire e alle risorse di cui complessivamente dispone ecc., tutte informazioni di tipo extracontabile rilevabili da altre fonti. Siope è invece sicuramente di ausilio alla definizione dello scenario complessivo nel quale l'ente si muove poiché offre la possibilità di monitorare in tempo reale l'andamento delle principali voci di entrata e di spesa, di confrontare il peso che tali voci assumono in realtà analoghe o all'interno del comparto, di evidenziare gli effetti finanziari delle politiche di bilancio. E' inoltre adeguato per eseguire analisi macro sull'andamento dei conti pubblici locali e soprattutto dell'indebitamento, per verificare il rispetto, da parte degli enti, di un percorso virtuoso intrapreso per rientrare da disavanzi eccessivi.

quale strumento di monitoraggio dei flussi finanziari delle amministrazioni pubbliche⁴. Ciò si evince anche dall'estensione agli inadempimenti Siope delle sanzioni attualmente previste per il mancato invio dei prospetti di cassa⁵. E' presumibile che l'attuazione di questa disposizione sarà graduale e che sarà richiesto agli enti di rispettare alcuni parametri di coerenza delle segnalazioni inviate al Siope (dati giornalieri e prospetti mensili delle disponibilità liquide). Le misure contenute nella legge n. 133 e nel decreto di attuazione avranno comunque l'effetto di rafforzare il circolo virtuoso tra utilizzo del Siope e qualità dei dati segnalati, già avviato nel 2008.

Il presente lavoro si propone l'obiettivo di illustrare gli obiettivi, le modalità di funzionamento e le potenzialità di sviluppo del Siope. Nella prima parte si descrivono le origini storiche e la disciplina che è alla base del Siope, nonché la metodologia utilizzata nella fase di studio e realizzazione basata sul confronto con i soggetti interessati e sulla forte condivisione delle finalità di interesse generale che il progetto intendeva perseguire. L'efficacia di tale metodologia può rappresentare una linea di indirizzo anche per le attività di sfruttamento dell'archivio e per gli sviluppi successivi.

Nella seconda parte verranno sinteticamente descritte le modalità di funzionamento del Siope, la sua articolazione e l'infrastruttura tecnologica su cui si regge nonché il ruolo avuto dalla Banca d'Italia nella realizzazione del progetto.

Nella terza parte saranno infine trattate le potenzialità del Siope e i possibili utilizzi delle informazioni da parte dei soggetti interessati e in primo luogo delle stesse amministrazioni pubbliche che conferiscono i dati. Verrà sottolineato il contributo che una base informativa come il Siope può dare, integrandosi con altre

⁴ In un lavoro di analisi comparso recentemente sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato dal titolo *Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso il Siope*, si sottolinea che dal 2008, superato il "periodo di prova", il nuovo strumento di monitoraggio è in condizione di garantire una corretta, tempestiva e trasparente rappresentazione dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche italiane e di "mandare in pensione", dopo quasi trent'anni di attività, la vecchia rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, prevista dall'art. 30 della legge 468 del 1978. In altra parte del documento si rileva che il Siope "garantisce l'affidabilità e la neutralità nella gestione delle informazioni, grazie alla "terzietà" del sistema bancario e della Banca d'Italia cui sono affidate la raccolta e la trasmissione di dati."

⁵ La principale sanzione prevista per tali inadempimenti dalla legge n. 468/78 è la sospensione dei trasferimenti dal bilancio che, peraltro, non risulta sia mai stata applicata per la finalità per la quale fu istituita.

fonti statistiche, per la costruzione del federalismo in cui assume un ruolo cruciale il coordinamento dei conti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Tra gli sviluppi nell'utilizzo del Siope che è possibile immaginare, connessi alla necessità di conseguire la massima trasparenza ed il più agevole consolidamento dei conti pubblici, si accenna all'obiettivo, non più procrastinabile, dell'armonizzazione del bilancio dello Stato con quelli delle autonomie locali, che può avvenire senza scardinare i principi e le regole contabili su cui si regge la finanza pubblica.

1. I primi passi del Siope

L'idea originaria di un sistema di monitoraggio dei conti pubblici locali era nata nel contesto della riforma del bilancio dello Stato contenuta nella legge n. 94 del 1997; il superamento del sistema di tesoreria unica, voluto dalla legge n. 94 anche come risposta politica alle istanze di maggiore autonomia degli enti territoriali, lasciava presagire una perdita di informazioni sull'andamento dei conti della finanza locale, che si sarebbe accresciuta con l'attuazione del federalismo fiscale; infatti, sarebbe venuto meno il regolamento del saldo delle operazioni degli enti pubblici sui conti detenuti presso la Tesoreria statale che, pur in assenza di una precisa conoscenza delle singole componenti degli incassi e pagamenti, consentiva (e consente tuttora) al MEF di avere indicazioni sui flussi finanziari di questi enti.

Successivamente, in una situazione nella quale assunse un ruolo rilevante il Patto di stabilità tra Stato e amministrazioni locali, traduzione interna, per il profilo dei conti pubblici, del Patto di Stabilità e Crescita firmato dagli Stati membri dell'Unione Europea, e nella quale apparve più rapida l'evoluzione verso il federalismo fiscale, venne sottolineata⁶ la necessità per lo Stato centrale, responsabile dell'andamento della finanza pubblica nei confronti dell'Unione Europea, di dotarsi di uno strumento affidabile e trasparente per rilevare quasi in tempo reale la situazione dei conti delle amministrazioni locali. E' su questa base che prese corpo la proposta di realizzare un *early warning system*, una rete di monitoraggio in grado di rilevare costantemente l'andamento delle entrate, delle uscite e l'indebitamento degli enti pubblici.

⁶ Cfr. Ferro P., Salvemini G., *Il Patto di stabilità interno*, in *Queste Istituzioni*, nn. 117/120, 1999.

La proposta venne affinata e resa più esplicita in un lavoro nel quale - dopo aver sottolineato l'esigenza di realizzare un efficiente sistema dei pagamenti pubblici, monitorarne i flussi finanziari, definire modalità di assegnazione dei trasferimenti statali idonee ai fini del superamento della tesoreria unica, attuare il coordinamento dei diversi livelli di governo per la verifica del Patto di stabilità, in una situazione di federalismo fiscale - si avanzava la proposta di istituire una procedura condivisa e coordinata con enti pubblici e tesoriери bancari nella quale questi ultimi avrebbero alimentato un sistema informativo sugli incassi e pagamenti degli enti territoriali⁷ i cui dati, opportunamente aggregati, avrebbero consentito al MEF il tempestivo monitoraggio dei conti pubblici.

Un ruolo importante rivestiva, in questa soluzione, l'innovazione tecnologica e il sistema delle reti telematiche che, consentendo di integrare la Tesoreria statale con quella degli enti pubblici, avrebbe agevolato la rapida rilevazione dei dati degli enti territoriali, migliorando significativamente la qualità e l'ampiezza delle informazioni sull'attività di prelievo e di spesa degli enti, utili per la costruzione tempestiva e coordinata dei conti pubblici e, in prospettiva, per l'abbandono della rilevazione cartacea dei flussi di cassa di cui all'art. 30 della legge n. 468/78.

Le riflessioni successivamente maturate e gli stimoli provenienti dal confronto con il MEF consentirono di impostare, nel corso del 2002, le linee direttrici di un progetto per la costituzione di un archivio informatico unico che raccogliesse i dati sugli incassi e pagamenti integrati da una codifica economica degli stessi. Fu cruciale, per la riuscita del progetto, l'intuizione di utilizzare la rete telematica esistente tra la Banca d'Italia e le banche tesoriere degli enti e di far viaggiare insieme le informazioni per i pagamenti e quelle gestionali che davano indicazioni sulla motivazione economica degli stessi.

Al progetto iniziale presero parte, coordinati dalla Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e il Ministero

⁷ Ferro P., *La riforma del bilancio e la Tesoreria statale*, in *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle finanze*, anno LIX, n. 3, 2000. Una versione più ampia di questo lavoro è stata presentata al XVIII convegno di Contabilità pubblica di Teramo (maggio 2000) ed è ora contenuta negli atti pubblicati da F. Angeli (a cura di Maria Luisa Bassi), *Le nuove regole del bilancio statale*, 2001. Nel testo si legge, tra l'altro, che in tal modo sarà possibile realizzare l'analisi dei flussi di cassa, ricostruire le ragioni e i profili temporali delle erogazioni senza penalizzare gli enti che li debbono ricevere, valutando l'andamento economico e finanziario delle gestioni pubbliche e, con adeguati strumenti, anche gli obiettivi e i risultati conseguiti.

per l'Innovazione; i lavori si articolano in un Comitato Guida, composto dai rappresentanti delle istituzioni coinvolte e presieduto dal Vice Ministro dell'Economia dell'epoca, e tre sottogruppi: il primo con il compito di definire e condividere la "griglia" gestionale dei flussi di cassa; il secondo con l'obiettivo di prevedere la codifica per il mandato informatico statale e l'estensione di questo strumento alle amministrazioni locali; il terzo per definire la struttura informatica necessaria alla raccolta dei dati. I documenti prodotti dai gruppi di lavoro contenevano tutte le soluzioni normative, organizzative, amministrative ed informatiche che vennero poi attuate a partire dall'anno successivo e individuarono con precisione gli obiettivi del progetto e gli sviluppi successivi.

1.1 La normativa di riferimento.

Dopo un periodo di sperimentazione, avviato nel secondo semestre del 2002 con diversi enti pubblici, in prevalenza Regioni e Comuni, di una segnalazione telematica dei flussi di cassa, maturarono i tempi per la disciplina legislativa che trovò il veicolo nell'art. 28 della legge finanziaria per il 2003. Questa disposizione, allo scopo di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dall'art. 104 del trattato istitutivo della Comunità Europea⁸, ha imposto di codificare in modo uniforme gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche. Un aspetto importante della norma è il fatto che le operazioni effettuate dai tesoriери o cassieri degli enti possono avere corso solo se contengono la codifica richiesta.

L'ambizioso progetto di attuare l'art. 28 è stato affidato ad un gruppo di lavoro, coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato⁹, che ha coinvolto diversi attori istituzionali ed operatori: il MEF, i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, la Banca d'Italia, i tesoriери bancari, l'Istat. Si è trattato di un'esperienza molto importante di condivisione delle finalità di interesse generale

⁸ L'art. 104 del Trattato CE assume un rilievo particolare tra le fonti del diritto europeo poiché si pone l'obiettivo di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e una convergenza duratura; individua una serie di obblighi ai quali gli Stati devono attenersi nell'attuazione delle politiche di bilancio; stabilisce inoltre il divieto di disavanzi eccessivi.

⁹ La RGS, oltre al coordinamento del progetto, ha assunto un ruolo trainante nell'attività di sensibilizzazione dei soggetti coinvolti nella rilevazione e nell'assistenza agli enti che è stata svolta rispondendo alle richieste di chiarimenti e dialogando in rete con i referenti delle singole amministrazioni.

della nuova disciplina che rappresenta un esempio di come si possa procedere su questa strada anche su altre questioni attinenti alla finanza pubblica e in particolare per armonizzare i principi e le regole contabili dei bilanci pubblici¹⁰.

La prima applicazione della disciplina è avvenuta con l'emanazione della circolare n. 46 del 20 dicembre 2002, poi integrata dalla circolare n. 2 del 21 gennaio 2004, con le quali il MEF ha diffuso la codifica gestionale di tutte le voci di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, che qualifica i flussi dei pagamenti consentendone aggregazioni significative per tipologia (ad esempio, personale, spesa per interessi, acquisto di beni e servizi, investimenti); detti codici sono stati inseriti su tutti i titoli di spesa delle amministrazioni che emettono mandati informatici sin dal mese di gennaio 2003; sulla base della circolare, gli Uffici Centrali del Bilancio non inseriscono nel flusso informatico trasmesso alla Banca d'Italia i titoli privi delle prescritte codifiche, che dovranno essere estese ai pagamenti delle amministrazioni periferiche dello Stato, costituenti spese fisse (stipendi, pensioni ecc.), ovvero amministrate da funzionari delegati che ricevono ed erogano somme su contabilità speciali o a mezzo di aperture di credito (ordini di accreditamento) sulla Tesoreria statale.

I decreti di attuazione dell'art. 28 per le amministrazioni locali, emanati dopo un processo concordato sia a livello tecnico (RGS, Istat, Banca d'Italia e amministrazioni pubbliche coinvolte), sia in sede politica (acquisendo il parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città e Autonomie locali), hanno visto la luce man mano che si concludeva il confronto con le diverse categorie di enti¹¹. I gruppi di lavoro hanno lavorato in piena

¹⁰ La concertazione tra istituzioni e tra livelli di governo è infatti considerata essenziale sia per la condivisione dei principi, sia per la previsione di meccanismi di corresponsabilizzazione in ordine agli obiettivi di finanza pubblica e al loro rispetto. Così I. Borrello, *Alcune riflessioni sul problema del coordinamento delle informazioni sulla finanza pubblica*, in "Rivista Giuridica del Mezzogiorno", n. 4/2006, pp. 699 ss.

¹¹ I decreti per le Regioni, gli Enti locali e le Università sono del 18 febbraio 2005 e sono entrati a regime dal 2006 (1° gennaio 2007 per i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane, le Comunità Isolane e le Unioni di Comuni). Per gli enti del comparto Sanità i decreti sono del 5 marzo 2007 e le segnalazioni, in via sperimentale, sono partite a luglio 2007 per diventare definitive a gennaio 2008. Gli Enti di Ricerca sono entrati in Siope a luglio 2007 (decreto del MEF del 14 novembre 2006 con il quale è stata pubblicata una versione aggiornata dei codici degli enti locali e delle Università) mentre gli Enti di Previdenza inviano i dati gestionali direttamente al MEF dal 1° luglio 2008 (decreto del 9 gennaio 2008). Per i restanti enti, che tuttavia rappresentano una quota residua di spesa pubblica del 2 per cento circa, dovrà essere approntata una specifica codifica.

sintonia sugli strumenti e gli obiettivi da perseguire, individuando una codifica gestionale omogenea per ciascuna categoria di enti, coerente con le classificazioni di contabilità nazionale previste dal Sistema Europeo dei Conti (SEC95). La codifica ha richiesto un impegno notevole poiché contestualmente alla stessa è stato predisposto un glossario, disponibile sul sito web del MEF, che è una guida operativa per coloro che compilano gli ordinativi di pagamento e le reversali di incasso¹²; le voci del glossario chiariscono i collegamenti tra i codici gestionali e i corrispondenti incassi/pagamenti al fine di evitare errori di attribuzione che possono inficiare la qualità dei dati, uniformando in tal modo il comportamento delle amministrazioni pubbliche¹³.

Una raccomandazione molto importante rivolta dal MEF alle amministrazioni pubbliche, contenuta nei decreti di attuazione, riguarda la necessità di evitare l'utilizzo del criterio della prevalenza nell'attribuzione dei codici gestionali alle entrate e spese (ad esempio, non dovrebbe essere utilizzato un unico codice per pagare spese o introitare somme aventi diversa natura); si tratta di una modalità alla quale gli enti debbono attenersi per consentire l'univoca identificazione della natura dell'entrata e della spesa, anche se in alcune realtà tale comportamento ha determinato aggiustamenti nei sistemi informatici.

1.2. Gli obiettivi del Siope

L'informazione costituisce uno dei fattori primari di produzione della società contemporanea ed è una risorsa preziosa in tutti i campi del sapere; la possibilità di gestire l'informazione in forma elettronica, con caratteristiche di tempestività ed

¹² Un contributo alla diffusione della conoscenza del Siope presso gli operatori e alla sua corretta utilizzazione è stato dato dal volume a cura di D. Venturini e A. Beltrami, *Siope e gli enti locali*, con prefazione di E. Grisolia (Ispettore Generale Capo - IGEPA - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), che ha coordinato fin dall'inizio il progetto Siope.

¹³ Il Glossario, che ha accompagnato i decreti di attuazione del Siope, ha rappresentato una interessante novità poiché definisce, con il contributo essenziale degli stessi enti pubblici presenti nei gruppi di lavoro, in modo uniforme il contenuto dei singoli codici gestionali, influenzando anche le scelte degli enti circa l'accoppiamento di queste voci ai capitoli di bilancio. Pur essendo legittime altre soluzioni (ad esempio, più codici gestionali per ciascun capitolo), che tengono conto della dimensione dell'ente e del diverso sistema contabile ed organizzativo, è tuttavia evidente che far coincidere ciascun capitolo con un codice gestionale (eventualmente da riarticolare nel corso di una prossima revisione) potrebbe agevolare sia gli operatori in fase di emissione dei titoli d'incasso e pagamento (la corrispondenza sarebbe automatica e quindi facilmente informatizzabile), sia l'attuazione dell'auspicata armonizzazione dei bilanci.

economicità, rappresenta una conquista relativamente recente, resa possibile dal potente sviluppo delle nuove tecnologie e delle reti telematiche. In termini economici, l'informazione ha assunto la caratteristica di bene pubblico; essa, in particolare, è essenziale per i *policy makers* i quali debbono disporre in misura sempre maggiore di dati e informazioni sulle situazioni di fatto, sulle tendenze, sugli effetti delle iniziative attuate e da proporre; analogamente, le politiche di bilancio risultano tanto più efficaci quanto più le decisioni sono assunte avendo a disposizione informazioni aggiornate sugli andamenti delle grandezze di bilancio, sul deficit, sull'indebitamento sia dello Stato centrale e, ancora di più, in una prospettiva di federalismo fiscale, degli enti pubblici locali¹⁴.

Lo sviluppo del sistema dei pagamenti pubblici ha offerto l'occasione per dar seguito all'intuizione di acquisire l'informazione, finanziaria, contabile e gestionale, con un unico strumento, la disposizione di incasso o pagamento, posta in essere, diremmo ineluttabilmente, da tutte le amministrazioni pubbliche: le attuali procedure e le reti telematiche integrate pubbliche e private consentono di ottenere tale risultato, accrescendo l'efficienza del sistema dei pagamenti domestico e, al tempo stesso, riducendo i costi di memorizzazione, trasmissione ed organizzazione delle informazioni. Più semplicemente, si può dire che le procedure contabili di pagamento possono diventare la fonte principale, attendibile e tempestiva, per ottenere informazioni sull'andamento dei conti pubblici. La sostanziale coincidenza tra il pagamento e il momento in cui si rilevano le informazioni aggiuntive rispetto a quelle usuali (beneficiario, importo ecc.), necessarie per le analisi di tipo qualitativo e quantitativo, può essere realizzata aggiungendo al mero pagamento una codifica sul settore di destinazione della spesa corrente o sul progetto di investimento cui quel pagamento si riferisce: in questo modo è possibile conoscere tempestivamente l'entità della spesa e il settore di destinazione e, con semplici aggregazioni, l'andamento complessivo della stessa, fornendo agli amministratori o al decisore politico gli elementi per correggere rapidamente andamenti indesiderati delle principali variabili o di singole

¹⁴ La ricerca, l'acquisizione, la trasmissione, l'elaborazione e la messa a disposizione delle informazioni in tempi che "fotografano" l'evento quasi nel momento in cui si realizza è tuttavia costosa e richiede investimenti non esigui. E' questa una delle ragioni per le quali occorre gestire con oculatezza le fonti informative e i dati, facendo coincidere quanto più possibile il verificarsi di un evento (come il pagamento) e il rilevamento delle informazioni in esso contenute.

tipologie di spesa, senza incorrere negli effetti negativi di interventi a consuntivo che possono risultare più onerosi o inefficaci.

Si tratta, come è evidente, di un obiettivo di carattere generale al cui raggiungimento il Siope fornisce un importante contributo. La costituzione del sistema informativo si colloca anche nella prospettiva di un maggiore coordinamento tra Stato ed enti locali in materia di verifica dell'andamento dei conti pubblici; ciò è reso più urgente dall'attuazione del federalismo che determina lo spostamento del baricentro della finanza pubblica verso le autonomie territoriali e funzionali ed attenua, progressivamente, la significatività del bilancio dello Stato sia nella componente di diretta gestione e allocazione delle risorse finanziarie sia nella componente di trasferimento verso gli enti decentrati¹⁵. In questa situazione, era necessario dar vita a forme nuove di raccordo contabile, statistico ed informatico (richiesto anche dall'art. 117 della Costituzione, riformato nel 2001), allo scopo di superare le asimmetrie informative già ora esistenti tra Stato ed amministrazioni locali in materia di conti pubblici ed assicurare al governo centrale il rispetto dei vincoli comunitari.

Nello scenario delineato il Siope ha assunto rilievo strategico come sistema di condivisione e di scambio dei flussi informativi in grado di raccogliere ed elaborare i dati sugli incassi e i pagamenti delle Amministrazioni pubbliche, superando l'attuale inadeguatezza e i ritardi della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa¹⁶, senza peraltro incidere sui diversi sistemi contabili e di

¹⁵ In relazione a questi ultimi, è da rilevare che, quando dovesse essere superato il regime vincolistico della tesoreria unica - che il Governo è impegnato per legge a ridefinire in modo da prevederne, per le Regioni e gli Enti locali, il graduale superamento in connessione con il progressivo conferimento di ulteriori funzioni ed entrate proprie - la Tesoreria statale non disporrà più dei dati sulle gestioni degli enti pubblici, attualmente utilizzati per seguire l'evoluzione del fabbisogno del settore statale. Questo rappresenta tuttora la migliore *proxy* dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche ma in una situazione di totale autonomia degli enti locali dalla finanza statale perderebbe la sua funzione di valido indicatore dello stato effettivo dei conti pubblici. In questa situazione, senza una base informativa come il Siope, sarebbe stato problematico, per il MEF, disporre in via diretta di informazioni analitiche e tempestive sui flussi di cassa, sui saldi di bilancio e sulla composizione della spesa, relativi all'intero comparto delle amministrazioni pubbliche.

¹⁶ Rispetto alla "trimestrale", il Siope offre una base dati qualitativamente più ricca sia dal punto di vista delle categorie gestionali che della cadenza temporale (giornaliera); ciò permette di affinare l'analisi tanto su andamenti più generali che su singole partite, consentendo, per la prima volta, di misurare il fenomeno dei tempi di regolarizzazione delle "carte contabili" (cioè degli incassi/pagamenti in attesa di imputazione contabile) o di mettere in evidenza prassi non sempre in linea con i principi contabili della veridicità, universalità e specificazione.

bilancio adottati dagli enti: l'elemento unificante è infatti costituito dalle informazioni, simili per tutte le tipologie di enti, obbligatoriamente presenti sulle disposizioni di incasso e pagamento.

Sono stati così enucleati i principali obiettivi del Siope: l'efficienza dei conti pubblici, la possibilità di rilevare tempestivamente il fabbisogno di cassa delle amministrazioni locali e di rendere possibile il superamento della tesoreria unica senza perdita di informazioni. Non sono meno importanti le finalità perseguite di mettere a disposizione delle stesse amministrazioni pubbliche una base informativa utilizzabile per impostare le politiche di bilancio, seguire in tempo reale l'evolversi della gestione finanziaria del bilancio, ottenere dati che, opportunamente aggregati ed elaborati, rappresentano un bagaglio informativo indispensabile per attuare forme di controllo interno di gestione.

Il Siope è stato anche un fattore di promozione dell'innovazione amministrativa e tecnica nello specifico settore della tesoreria bancaria degli enti pubblici; la necessità per l'ente di effettuare un collegamento amministrativo-procedurale tra bilancio e obbligo di codifica ha, infatti, spinto verso l'adozione di modalità di colloquio ente-tesoriere maggiormente informatizzate, suggerendo spesso una revisione dei processi amministrativi e delle procedure informatiche dell'ente. Per gli aspetti amministrativi, si sono considerevolmente accorciati i tempi di sistemazione degli incassi e pagamenti effettuati senza indicazione dei codici gestionali mentre per i profili tecnologici una recente indagine della Banca d'Italia ha mostrato una crescita sensibile del ricorso a modalità telematiche per lo scambio delle informazioni tra ente e tesoriere; sono stati quindi colti i vantaggi dell'integrazione delle procedure di bilancio dell'ente, di trasmissione telematica delle disposizioni di pagamento al tesoriere e di ricezione da quest'ultimo della rendicontazione degli incassi e pagamenti che riduce anche gli oneri connessi alla codifica degli stessi¹⁷.

¹⁷ In particolare, dal 2004 al 2008 è cresciuto dal 30 ad oltre il 50 per cento il numero degli enti locali che hanno adottato il mandato informatico. I risultati completi della rilevazione, volta a segnalare il grado di diffusione delle nuove tecnologie nelle amministrazioni locali e nei rapporti con l'utenza, saranno disponibili a breve nell'ambito di una ricerca più ampia che la Banca d'Italia ha condotto sulla diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema dei pagamenti.

La maggiore completezza e fruibilità dei dati finanziari del Siope è in grado di migliorare anche la trasparenza dei conti pubblici, tema strettamente intrecciato con le questioni del coordinamento e del controllo che ricorre spesso nel dibattito sulla finanza pubblica e nelle dichiarazioni dei *policy makers*, soprattutto nel periodo cruciale della manovra annuale di politica economica che coinvolge, oltre al Governo e al Parlamento, l'opinione pubblica, le imprese e i cittadini. Questi ultimi sono investiti da cifre, proposte e argomenti che il più delle volte sono poco comprensibili e determinano un atteggiamento di rassegnazione nei confronti dei "sacri misteri della contabilità pubblica". Eppure la trasparenza, concetto ancora tutto da declinare nelle sue molteplici sfaccettature, è un aspetto essenziale della democrazia economica e politica, un anello fondamentale di congiunzione tra elettori ed eletti¹⁸. Tutto ciò che avviene nelle materie di interesse pubblico si dovrebbe vedere come in una sfera di cristallo per valutare le motivazioni sottostanti determinate scelte e i loro effetti. Il Siope, per le caratteristiche richiamate di omogeneità, tempestività e chiarezza dei dati in esso contenuti, può fornire un valido contributo anche per aumentare la trasparenza dei conti pubblici.

1.3. I soggetti destinatari del Siope: il ruolo dell'Istat

L'art. 28 della legge finanziaria del 2003 ha definito l'aggregato di riferimento per l'applicazione del Siope richiamando le amministrazioni pubbliche di cui all'art.1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Successivamente, con la legge finanziaria per il 2006 (legge 23 dicembre n. 266, art. 1, comma 161) è stato precisato che sono tenute alla codificazione le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, individuate nell'elenco pubblicato entro il 31 luglio di ciascun

¹⁸ Il tema della trasparenza delle gestioni e dei conti pubblici è di grande importanza ed è oggetto di dibattito e di iniziative anche in altri paesi europei. In proposito, ci piace ricordare il progetto di legge costituzionale per la modernizzazione delle istituzioni francesi, già approvato in seconda lettura dall'Assemblea Nazionale e dal Senato; il disegno di legge aggiunge un articolo 47-2 al testo dell'attuale Costituzione del 1958 e recita: "Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière". Nello stesso articolo si legge inoltre che "La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens."

anno dall'Istat sulla Gazzetta Ufficiale, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 1, comma 5 della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Il "perimetro" delle amministrazioni pubbliche a cui si applica il Siope è costituito quindi da quelle incluse nelle statistiche di contabilità nazionale (SEC95 - settore S13)¹⁹.

Nell'intermezzo dell'approvazione di queste norme, un gruppo di lavoro ha definito le modalità di trasmissione telematica dall'Istat alla Ragioneria generale dello Stato e alla Banca d'Italia della lista delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale individuate sulla base dei criteri Eurostat. In questo ambito è stata messa a punto una procedura per l'aggiornamento, la revisione e la condivisione delle informazioni riguardanti gli eventi (nascita di un ente, privatizzazione, esclusione dal novero delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale ecc.) che possono comportare modifiche delle unità istituzionali; questa procedura coinvolge tutte le strutture interessate e le Filiali della Banca d'Italia le quali possono aver notizia da parte dei tesoriери della costituzione di nuove entità per le quali l'Istat dovrà valutare l'appartenenza al settore delle amministrazioni pubbliche o ad altri della classificazione SEC95. Le modifiche intervenute nell'aggregato delle amministrazioni pubbliche sono poi recepite nell'elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale.

La codifica uniforme delle unità istituzionali, classificate secondo la metodologia del sistema di contabilità nazionale, agevola la confrontabilità dei dati tra le amministrazioni che intervengono a vario titolo nel circuito di produzione e controllo dei conti pubblici (RGS, Istat e Banca d'Italia) e costituisce l'anello di congiunzione con il Siope poiché lo stesso codice viene utilizzato nello scambio dei flussi informativi con i tesoriери bancari degli enti pubblici.

L'occasione del Siope è stata quindi colta per realizzare, per la prima volta, una procedura telematica condivisa di aggiornamento dell'aggregato delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale che consente alle istituzioni sopra indicate di

¹⁹ Il codice identificativo è attribuito dall'Istat alle Amministrazioni Pubbliche appartenenti al settore S13 del Regolamento CE n. 2223/96 del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità; il regolamento include in tale settore "tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità istituzionali appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese".

gestire per le proprie finalità un archivio costantemente allineato. Una convenzione ha disciplinato i dettagli dell'accordo e le procedure tecniche da seguire per sottoporre al vaglio dell'Istat i nuovi inserimenti o semplicemente le modifiche intervenute nei criteri e nella disciplina che definiscono le entità appartenenti alle amministrazioni pubbliche.

1.4. La sperimentazione

L'avvio del Siope è stato preceduto da una articolata fase sperimentale. I primi collaudi hanno coinvolto un insieme circoscritto di enti, individuati con il decreto 8 luglio 2005 che dà attuazione all'art. 1, comma 79 della legge n. 311/2004 (legge finanziaria 2005), i quali sono stati ammessi anche a sperimentare gli effetti del superamento del regime di tesoreria unica²⁰.

Questa fase è stata avviata ad ottobre del 2005, in seguito alla conclusione, con esito positivo, dei collaudi con la Banca d'Italia sulla possibilità di ricevere e trasmettere i dati Siope, ed ha coinvolto circa cinquanta enti²¹. Da tale data questi enti godono, nell'ambito della sperimentazione, di modifiche temporanee del regime giuridico di tesoreria unica, per effetto delle quali le entrate proprie non vengono riversate in tesoreria e la Banca d'Italia accredita giornalmente al tesoriere bancario le somme affluite sui conti dal bilancio dello Stato.

Giova ricordare che il sistema di tesoreria unica era stato già modificato con l'introduzione, per taluni enti, della tesoreria unica "mista" (in base alla quale i tesorieri non dovevano riversare nella tesoreria statale le sole entrate proprie degli enti). Il decreto 8 luglio 2005 determina, nei fatti, la coesistenza di tre regimi di tesoreria unica differenti (tradizionale, "mista" e relativa agli enti in sperimentazione Siope), con conseguenti sovrapposizioni nelle

²⁰ Sulla base della legge istitutiva della tesoreria unica (n. 720 del 29 ottobre 1984), gli enti pubblici di cui agli elenchi alla stessa allegati sono stati obbligati ad aprire conti presso la tesoreria statale sui quali affluirono i depositi che gli enti avevano presso i propri tesorieri bancari (con effetto *tantum in alio* sul fabbisogno del settore statale) e sui quali sono accreditate tutte le somme a qualsiasi titolo dovute dallo Stato agli enti stessi. I prelevamenti possono avvenire in relazione alle effettive necessità di cassa attraverso il meccanismo dell'anticipazione del tesoriere che poi si rivolge alla tesoreria entro termini stabiliti per ripianare detta anticipazione.

²¹ Rispetto a quelli inizialmente previsti dalla legge finanziaria del 2005 (una Regione, tre Province, tre Comunità Montane, sei Comuni e tre Università) sono stati ammessi gli enti che avevano presentato domanda e per i quali era stata verificata la possibilità di collegarsi al Siope tramite i tesorieri.

disposizioni e difficoltà interpretative. E' condivisibile, quindi, per motivi di omogeneità normativa, il recente intervento legislativo (art. 77 quater, della legge n. 133/2008, di conversione del decreto legge n. 112 del 25 giugno 2008), che ha stabilito il superamento della sperimentazione dal 1° gennaio 2009 (poiché limitata a pochi enti), ed ha esteso alla quasi totalità dei soggetti il regime di tesoreria unica "mista".

Tuttavia, l'impiego del Siope per il monitoraggio dei conti delle amministrazioni locali pone sicuramente le giuste premesse per un definitivo superamento - in un tempo che non potrà essere breve, considerati i riflessi che si avrebbero sul fabbisogno del settore statale - del sistema di tesoreria unica, che rappresenta una gestione peculiare della finanza pubblica italiana. Tale superamento rappresenta l'obiettivo finale di una disposizione contenuta nel decreto legislativo n. 279 del 1997 e finora non attuata.

In una seconda fase di sperimentazione sono stati effettuati collaudi a più ampio raggio, coinvolgendo le categorie di enti di volta in volta interessate al fine di effettuare verifiche di funzionalità, verificarne la capacità di collegamento al Siope e consentirne l'estensione graduale. Le attività sono state condotte avvalendosi di canali di comunicazione per quanto possibile informali allo scopo di agevolare gli scambi informativi sulle problematiche tecniche ed amministrative.

Il positivo esito delle fasi di sperimentazione e collaudo ha consentito di estendere il Siope, in soli 2 anni, alle principali categorie di enti pubblici: dal gennaio 2006 partecipano al Siope le Regioni, le Province, i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, gli Atenei²² ed altri enti locali minori già aderenti alla sperimentazione (in tutto 2909 enti); a gennaio 2007 l'obbligo di partecipazione è stato esteso a tutti i Comuni e agli altri enti locali (Comunità montane, Unioni di Comuni, Consorzi di enti locali).

Contemporaneamente, sono iniziati i lavori per la codifica dei flussi di cassa delle strutture sanitarie, degli Enti di ricerca e previdenziali. A luglio 2007 sono entrati a regime gli Enti di ricerca e, in via sperimentale, un numero limitato di strutture sanitarie, il cui avvio, unitamente a tutto il comparto della sanità, è avvenuto a gennaio 2008. Ad oggi partecipano al Siope circa

²² I Dipartimenti universitari, godendo di autonomia contabile, sono considerati distinte unità di segnalazione; ciò consente di soddisfare le esigenze informative rappresentate dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

12.500 soggetti (nel dettaglio: tutte le Regioni, le Province e i Comuni, 68 Atenei con oltre 2.700 Dipartimenti, circa 700 altri enti locali, tutti gli Enti di ricerca e le strutture sanitarie). Ciò si traduce nella ricezione di 1600 flussi giornalieri provenienti da 408 banche.

Da luglio 2008, con la confluenza degli Enti di Previdenza - che, diversamente dagli altri enti e in considerazione della natura delle somme introitate, inviano i dati mensili direttamente al MEF - il Siope rileva i flussi di cassa di oltre il 92 per cento delle amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale, che rappresentano circa il 98 per cento della spesa pubblica, percentuali che sono coerenti con il grado di copertura dell'attuale Relazione Unificata sulla Finanza Pubblica (la parte restante è oggetto di stime). Il Siope si configura quindi come uno strumento con un elevatissimo potenziale informativo.

2. Il funzionamento del Siope e il ruolo della Banca d'Italia

Il Siope ha il suo cuore tecnologico in un archivio - alimentato per via telematica tramite il collegamento esistente tra la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (che sta ora evolvendo nel Sistema Pubblico di Connettività) e la Rete Nazionale Interbancaria - sviluppato e gestito dalla Banca d'Italia, nell'ambito del servizio di tesoreria statale²³, sulla base di una convenzione stipulata con la Ragioneria generale dello Stato il 31 marzo del 2003.

La Banca d'Italia ha avuto un ruolo importante nella fase di gestazione ed attuazione del Siope, partecipando a tutti i gruppi di lavoro interistituzionali ed instaurando un rapporto privilegiato, in ragione della propria vicinanza con il sistema bancario, con l'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e con i tesoreri degli enti; in un clima di apertura, di collaborazione e di condivisione delle finalità della disciplina, questi soggetti hanno attivamente partecipato alla sua realizzazione, discutendo tutti gli aspetti metodologici e tecnici della procedura e proponendo i

²³ La Banca d'Italia è il Tesoriere dello Stato da 114 anni; questa è stata la sua prima funzione istituzionale dalla nascita nel 1894. In tale veste la Banca esegue tutti i pagamenti disposti dalle amministrazioni statali e acquisisce, con modalità diverse, tutte le entrate tributarie. E' in ragione di tale compito, svolto sempre con la massima efficienza, che la Banca ha avuto assegnato l'incarico di sviluppare il Siope.

miglioramenti necessari al successo dell'iniziativa²⁴. Tra questi è da segnalare l'iniziativa avviata congiuntamente con il Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA) e con l'ABI, volta alla maggiore diffusione delle nuove tecnologie nel rapporto tra amministrazioni pubbliche e tesoriери bancari. Infatti, la telematizzazione del processo di raccolta ed elaborazione dei dati sarà completa con l'utilizzo dell'ordinativo informatico locale firmato digitalmente²⁵, che rappresenta un salto di qualità in grado di incrementare sensibilmente l'efficienza nei rapporti tra banche e pubbliche amministrazioni locali. I vantaggi che derivano dalla riduzione del trattamento cartaceo dei flussi informativi sono significativi per la razionalizzazione delle attività amministrative degli enti e per il contenimento dei tempi di esecuzione e dei costi di gestione dei servizi di incasso e pagamento sia per gli enti pubblici sia per le banche.

²⁴ La coerenza e l'affidabilità dei dati ricevuti dai tesoriери degli enti costituisce il presupposto indispensabile per la valorizzazione e l'utilizzo del potenziale informativo Siope. Nel primo periodo di osservazione erano emerse alcune incoerenze nella base dati. Grazie all'intensa attività di monitoraggio e ai contatti costantemente tenuti sia con i tesoriери bancari sia con alcune amministrazioni è stato possibile rimuovere le principali anomalie procedurali rilevate e concordare modalità di segnalazione contabile coerenti con la metodologia del Siope, ottenendo un netto miglioramento della qualità dei dati. Per questa finalità la Banca d'Italia, d'intesa con la RGS e l'ABI, ha organizzato una serie di incontri con rappresentanti di enti locali e tesoriери bancari presso le proprie Sedi (vi hanno preso parte circa 1800 persone per conto di circa 900 soggetti), allo scopo di rilevare le prassi contabili utilizzate dagli enti, individuando congiuntamente le soluzioni e gli strumenti per rimuovere le anomalie e facilitare la diffusione delle *best practices*. In questa direzione si presenta di grande utilità la circolare n. 15 del 10 giugno 2008 con la quale la RGS invita gli enti alla corretta applicazione dei principi contabili nelle segnalazioni Siope e a una tempestiva regolarizzazione delle operazioni effettuate in assenza di documento contabile (c.d. "carte contabili") e quindi prive di codifica gestionale (i codici generici sui titoli di incasso e pagamento sono apposti direttamente dai tesoriери bancari). Il Siope ha svolto anche un ruolo incentivante per la sistemazione delle "carte contabili" poiché rileva per ogni ente l'importo e i tempi medi di regolarizzazione delle stesse. E' evidente che comunicazioni rapide e non cartacee concorrerebbero a ridurre ad un livello fisiologico le partite in sospeso, migliorando l'attendibilità dei dati.

²⁵ L'ABI, il CNIPA e la Banca d'Italia hanno definito nel 2003 gli standard tecnici ai quali i soggetti interessati debbono attenersi per l'introduzione dell'ordinativo informatico locale. La Banca d'Italia ha monitorato con indagini svolte dalle proprie Filiali il grado di informatizzazione delle amministrazioni locali, con specifico riferimento al nuovo strumento di pagamento/incasso e alle modalità di adeguamento al Siope. Nel 2004 solo un terzo degli enti aveva scelto di utilizzare l'ordinativo informatico; grazie anche agli interventi mirati effettuati dalla Banca d'Italia coinvolgendo, in diverse occasioni, le amministrazioni locali e i tesoriери (cfr. nota 24) ai quali sono stati mostrati i vantaggi nell'utilizzo di modalità telematiche per lo scambio dei dati, nell'indagine del 2008 la percentuale di amministrazioni che hanno informatizzato i rapporti con il proprio tesoriере ha superato il 50%. E' peraltro evidente che occorre fare un ulteriore sforzo per far percepire agli amministratori locali i vantaggi dell'ordinativo informatico in termini di razionalizzazione delle procedure di lavoro, riduzione dei costi ed efficienza dei pagamenti.

L'iter amministrativo di codifica e segnalazione dei dati al Siope è simile sia per lo Stato sia per gli enti; i tesoreri (la Banca d'Italia per lo Stato, le banche per gli enti pubblici) ricevono, in forma sia telematica sia cartacea, le informazioni per eseguire i pagamenti ai beneficiari e tra queste, obbligatoriamente, il codice gestionale che riguarda, al momento, solo la spesa per lo Stato e tutti gli incassi e pagamenti per gli altri enti pubblici. Questo flusso informativo che si origina dai tesoreri alimenta l'archivio presso la Banca d'Italia; i dati sono giornalmente inviati alla RGS, che pertanto è costantemente allineata sulle informazioni presenti nel Siope e li utilizza per integrare e migliorare le informazioni sui flussi trimestrali di cassa fornite dai tesoreri bancari degli enti pubblici.

2.1 La struttura tecnologica del Siope

La Banca d'Italia ha costruito l'archivio sulla base di uno schema architetturale articolato su tre livelli.

Il primo livello è rappresentato dal sistema di acquisizione al quale affluiscono, al termine di ogni giornata operativa e in forma analitica:

- i dati riguardanti le spese dello Stato effettuate con mandato informatico²⁶. Queste informazioni sono conferite all'archivio direttamente dalla Banca d'Italia nella qualità di tesoriere dello Stato;
- le informazioni sugli incassi e i pagamenti degli altri enti pubblici centrali e di quelli territoriali. Queste informazioni, rappresentate dalla rendicontazione che i tesoreri predispongono per le amministrazioni, integrata con le nuove codifiche gestionali ed economiche, vengono inviate all'archivio al termine di ogni giornata operativa su rete telematica²⁷.

Il secondo livello è costituito da un *datawarehouse* che aggrega i dati elementari dello stato e degli enti territoriali lungo le tre "dimensioni" di analisi previste - ente segnalante, codifiche

²⁶ In prospettiva, la rilevazione sarà estesa anche alle spese degli organi periferici dello Stato e al comparto delle entrate statali.

²⁷ Oltre alle informazioni giornaliere, i tesoreri trasmettono, entro il 20 di ogni mese, le informazioni relative alla consistenza delle disponibilità liquide degli enti alla fine del mese precedente secondo uno schema prestabilito. Questa segnalazione è molto importante per la RGS per ricostruire l'effettiva situazione di cassa delle amministrazioni pubbliche.

gestionali e periodo di riferimento. A tal fine è stata progettata una “base informativa multidimensionale” che garantisce lo sfruttamento efficiente dei dati e favorisce lo sviluppo di nuovi prodotti con flessibilità ed efficacia.

Il terzo livello è rappresentato dal sito internet che rende disponibile agli utenti autorizzati²⁸ i dati elementari e quelli aggregati prodotti dal sistema di *datawarehouse*. Il sito consente la consultazione di una vasta gamma di *report*, definibili dinamicamente tramite interrogazioni, ovvero trasformabili automaticamente in file in formato standard (pdf o excel) per essere trasferiti sulla postazione di lavoro degli enti che vi accedono e sottoposti a successive elaborazioni.

3. Utilizzo e sviluppo del Siope

Una delle finalità del Siope, condivise fin dall’origine con la RGS, è stata quella di mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche tutte le informazioni analitiche ed aggregate rilevate; ciascun ente, infatti, sulla base della normativa contenuta nei decreti del 5 febbraio 2006, può accedere a tutte le informazioni proprie e degli altri enti. Ciò avviene dal mese di novembre 2006 tramite un sito web (www.siope.it), realizzato e gestito dalla Banca d’Italia, che contiene:

- a) per lo Stato, i dati sulla spesa pubblica eseguita con mandato informatico, articolata secondo la classificazione economica e per codici gestionali significativi;
- b) per le amministrazioni pubbliche, oltre ai dati analitici, che potranno essere scaricati per successive autonome elaborazioni dell’ente, elaborati giornalieri (per singolo ente) e mensili (per ente e per comparto di appartenenza), relativi a incassi e

²⁸ L’accesso al SIOPE è consentito soltanto a utenti registrati in Banca d’Italia, sulla base delle abilitazioni preventivamente rilasciate dalla RGS. Il sistema autorizzativo è stato sviluppato prevedendo l’adozione di certificati digitali di autenticazione, rilasciati da *Certification Authority* accreditate secondo le direttive emanate dal CNIPA nell’ambito del progetto Carta Nazionale dei Servizi (cfr <http://www.innovazione.gov.it/ita/egovernment/infrastrutture/cie-cns>) ovvero utilizzando credenziali (*user-id e password*) rilasciate dalla Banca, nel pieno rispetto dell’art. 64 del codice dell’amministrazione digitale (Decreto Legislativo 7 marzo 2005 n. 82) il quale recita, tra l’altro, che *la carta d’identità elettronica e la carta nazionale dei servizi costituiscono strumenti per l’accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni per i quali sia necessaria l’autenticazione informatica anche se le pubbliche amministrazioni possono consentire l’accesso ai servizi in rete da esse erogati con strumenti diversi, purchè tali strumenti consentano di accertare l’identità del soggetto che richiede l’accesso.*

pagamenti (con valori cumulati), con la distinzione tra partite correnti e in conto capitale, finanziarie e non finanziarie.

In questo modo gli enti hanno la possibilità di confrontare, con riferimento a dati aggregati, le proprie evidenze di bilancio con quelle di altri enti simili e/o limitrofi, oltre a sviluppare azioni di supporto ai controlli interni di gestione e di stimolo al miglioramento dell'efficienza. L'Istat a sua volta dispone di questa base dati per perfezionare le stime di preconsuntivo sui bilanci pubblici. Su autorizzazione del MEF, al Siope hanno avuto accesso altri soggetti che ne hanno fatto richiesta per i propri fini istituzionali: la Corte dei conti e alcune sue Sezioni, il Senato, la Camera dei Deputati, l'ANCI, l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL).

La costituzione di un patrimonio informativo così ricco - potenzialmente incrementabile con ulteriori codificazioni che renderebbero più agevole il passaggio dalla cassa alla contabilità economica - consente inoltre di offrire agli enti prodotti informativi avanzati che, costruiti sulla base di criteri omogenei, si prestano ad essere utilizzati con finalità diverse. Questi dati sono accessibili con opportune cautele atte a garantirne la riservatezza. Infatti, le amministrazioni pubbliche e gli altri soggetti - ove non dispongano già della Carta Nazionale dei Servizi (CNS) - possono richiedere, per un certo numero di dipendenti, una *userid* e *password* che è inviata agli stessi per il tramite delle Filiali della Banca d'Italia. Il numero di utenti del sito, pur essendo in crescita negli ultimi mesi, non ha ancora raggiunto dimensioni significative in rapporto alle possibilità di utilizzo del Siope: il consolidamento della qualità dei dati e il crescente ruolo che l'archivio sta assumendo come principale fonte informativa sui flussi di finanza pubblica, renderebbero opportuno un più intenso intervento degli enti locali non solo nelle attività di codifica e segnalazione ma anche sotto il profilo dell'utilizzo dei dati, facendosi parte attiva nel richiedere il rilascio delle autorizzazioni all'accesso e nel proporre nuove elaborazioni.

In prospettiva, l'offerta informativa del Siope sarà notevolmente potenziata con l'utilizzo dei dati anagrafici degli enti (tipologia, popolazione, riferimenti geografici) ricavabili dal colloquio telematico con Istat e RGS; saranno offerti alla consultazione delle amministrazioni pubbliche nuovi elaborati e prodotti informativi più rispondenti alle esigenze degli utenti: ad esempio, *report* per classi geografiche (Regioni, Nord, Centro, Sud), per classi dimensionali (comuni sopra/sotto 10.000 abitanti,

enti partecipanti al Patto di Stabilità interno ecc.), indici, rapporti di composizione, serie storiche sull'andamento della spesa (corrente, capitale, per il personale ecc.) o degli introiti (entrate tributarie, extratributarie, trasferimenti) A titolo esemplificativo, si possono definire rapporti di composizione tra poste delle entrate per valutare il peso delle diverse fonti di finanziamento (ad esempio la capacità di finanziamento con entrate proprie); rapporti di composizione tra poste della spesa (ad esempio, incidenza della spesa sanitaria sul totale, rapporto tra spese correnti e in conto capitale, spese per il personale sul totale delle spese correnti, incidenza di ciascuna tipologia di spesa in rapporto ad analoghi indici aggregati per le amministrazioni pubbliche); rapporti tra entrate e spese (capacità di finanziamento delle spese con entrate proprie, entrate eccedenti la copertura della spesa sanitaria, rapporto tra spesa per interessi ed entrate proprie). Si potrà inoltre calcolare il peso pro-capite del prelievo tributario locale e predisporre elaborati per il Patto di stabilità interno: l'analisi dei vincoli annualmente imposti dalla legge finanziaria ai bilanci degli enti assoggettati al Patto potrebbe concludersi con la costruzione di elaborati utili sia al centro che in periferia per monitorarne il rispetto in corso d'anno, almeno sotto il profilo degli andamenti di cassa²⁹.

L'archivio potrà inoltre essere utilizzato per la determinazione del fabbisogno delle amministrazioni locali e del settore pubblico dal lato della formazione, per la costruzione del conto consolidato di cassa delle amministrazioni locali e per il miglioramento delle previsioni del fabbisogno del settore statale.

Per le ragioni esposte, il Siope si propone come una base informativa che gli organi di vertice delle amministrazioni pubbliche dovrebbero consultare stabilmente per il monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese, per effettuare i controlli direzionali ed interni, per valutare l'efficienza nella sistemazione contabile dei sospesi. L'omogeneità della base dati, che deriva

²⁹ Il completamento dell'anagrafica Siope consentirà di aggregare i dati con riferimento a una serie di raggruppamenti geografico-dimensionali di enti. Per ogni indicatore potrebbero essere, inoltre, forniti alcuni parametri statistici che ne caratterizzano la distribuzione all'interno del proprio raggruppamento (minimo, media, mediana, massimo, deviazione standard, coefficiente di variazione). La pubblicazione di tali indici sarebbe utile non solo agli enti più piccoli, che non sempre possono disporre di risorse umane e finanziarie sufficienti ad elaborare tali analisi "in casa", ma anche a quelli di maggiori dimensioni (capoluoghi, Regioni); il sito offrirebbe, infatti, a tutti gli enti una serie di indicatori che - essendo determinati secondo regole omogenee - potrebbero essere utilizzati per il *benchmarking*.

dall'organicità del sistema di codifiche, offre inoltre la possibilità di effettuare comparazioni temporali e spaziali con enti analoghi o con il proprio comparto di appartenenza.

3.1. Una base informativa e statistica per il federalismo fiscale

Il dibattito sull'impianto del federalismo in Italia è stato avviato da almeno un decennio. Le analisi, gli studi, i progetti di legge, le ipotesi fatte sul trasferimento di competenze e di risorse - le più varie, le più fantasiose e qualche volta le meno lungimiranti - hanno riempito le cronache e i convegni. La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 ha provato, con esiti non brillanti, a muovere in quella direzione³⁰. Con l'avvio della nuova legislatura ha ripreso vigore la discussione sui capisaldi del federalismo e sulle questioni cruciali dei tributi e dell'autonomia impositiva degli enti territoriali. Il 3 ottobre 2008 il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Il disegno di legge fornisce alcune indicazioni di principio sulle risorse tributarie che verranno assegnate alle Regioni e agli Enti locali, sulla definizione dei meccanismi di perequazione a favore degli enti con minore capacità di autofinanziamento e sugli strumenti da predisporre per coordinare i vari livelli di governo in materia di finanza pubblica. E' da rilevare che la definizione degli aspetti tecnici e delle procedure di attuazione della riforma è rinviata a decreti legislativi delegati da approvare entro due anni dall'entrata in vigore della legge.

Il tema del federalismo è di tale importanza ed ampiezza da non poter essere trattato in questo lavoro con alcuna pretesa sistematicità³¹. La prospettiva con la quale proponiamo qualche

³⁰ L'art. 3 della legge annovera tra le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni anche l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In questo contesto è stabilito che la potestà legislativa spetta alle regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

³¹ La bibliografia sul federalismo è molto ampia e si incrementa con il progredire della discussione sul disegno di legge. Tra i contributi più recenti sul tema ci si limita a segnalare in questa sede gli atti del 50° Convegno di studi amministrativi su "L'attuazione del titolo V della Costituzione" (Varenna, 16-18 settembre 2004), Milano, Giuffrè, 2005, e, in particolare, le relazioni di F.Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*; A.Pajno *Gli "elementi unificanti" nel nuovo Titolo V della Costituzione*; F. Battini, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*. Si veda, inoltre, U. De Siervo, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, relazione per il seminario su "Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano", Roma 18 giugno 2007, pubblicato in www.

riflessione attiene alla necessità, da più parti segnalata come indifferibile, che le scelte in materia di federalismo siano meditate e basate sulla reale conoscenza della finanza pubblica locale e quindi poggino su una base informativa e statistica ampia, attendibile, trasparente e condivisa sui conti pubblici, accessibile a tutti i soggetti preposti, nei diversi ambiti istituzionali, al monitoraggio degli stessi. Il rispetto dei vincoli comunitari, degli equilibri e della neutralità finanziaria, resta lo scenario ineludibile di qualsiasi progetto di federalismo; pertanto, il raggiungimento di questi obiettivi deve essere garantito, nell'ambito di procedure di coordinamento Stato-Regioni-Autonomie locali³², dalla possibilità, anche per gli organi parlamentari, di avere una visione unitaria della finanza pubblica attingendo i dati da una base informativa integrata affidabile, aggiornata in tempo reale e consultabile in forma telematica.

Attualmente le fonti a cui attingere informazioni e dati sugli enti locali sono diverse per caratteristiche, tempestività, aderenza alla effettiva situazione dei conti: il bilancio di competenza e di cassa e il rendiconto di ciascun ente, i flussi di cassa che trovano esposizione nella segnalazione trimestrale, la rilevazione sui conti pubblici locali effettuata dall'Istat sulla base dei bilanci regionali, provinciali e comunali, i certificati sui principali dati del bilancio di previsione e del rendiconto inviati al Ministero dell'Interno, il rendiconto della gestione trasmesso telematicamente alla Corte dei conti, i Conti pubblici Territoriali predisposti dal Dipartimento delle Politiche di Coesione (DPC) del Ministero per lo Sviluppo economico, i conti consolidati a livello regionale per la sanità elaborati dal Sistema Informativo Sanitario del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, le

issirfa.it; *Titolo V e federalismo fiscale*, Rapporto finale del Gruppo di lavoro sul federalismo fiscale coordinato dal prof. D. Piero Giarda, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 22 dicembre 2006; il Rapporto finale dell'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (Commissione Vitaletti); il Rapporto ISAE sull'attuazione del federalismo, 2006; *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Quaderno dell'associazione ASTRID, Bologna, Il Mulino, 2008.

³² Non vi è dubbio che oggi più che mai il modello policentrico imperniato sul decentramento dei livelli di governo del territorio richieda l'attivazione di un sistema di condivisione dei dati e delle informazioni che riguardano la pluralità dei soggetti pubblici. Il concetto di "rete" non solo diviene modello organizzativo di articolazione e collegamento dei centri di governo, ma costituisce anche strumento per la riconduzione ad unità delle informazioni e delle esperienze e, dunque, per la configurazione unitaria dell'ordinamento finanziario pubblico. Ad uno Stato centrale "coordinatore" non può che competere l'attivazione e la gestione dell'architettura su cui la rete si fonda.

informazioni sul rispetto del Patto di stabilità interno, ecc³³. Ciascuna di queste fonti - istituita per finalità statistiche (Istat, RGS), di ricostruzione e misurazione a consuntivo dei flussi finanziari territoriali (DPC, Ministero del Lavoro, della Salute ecc.), di coordinamento (RGS), di controllo (Corte dei conti), alimentata con reportistica periodica inviata dagli enti alle competenti istituzioni in date e formati spesso diversi - utilizza, nella sostanza, dati aventi la medesima natura: flussi di cassa e di competenza (finanziaria ed economica) e alcune informazioni extracontabili. E' ragionevole pensare che il proliferare di richieste agli enti sulla stessa tipologia di dati ma con differenze nei formati e nella tempistica dei *report*, non sempre giustificati dalla diverse finalità dei richiedenti, possa incidere negativamente sia sull'attendibilità che sulla tempestività delle informazioni fornite.

Per la maggiore chiarezza e affidabilità dei conti, sarebbe auspicabile una semplificazione dal punto di vista normativo, l'integrazione informatica tra alcune di queste basi informative di finanza pubblica (quelle più omogenee all'obiettivo della rilevazione) e la semplificazione dei canali di raccolta dei dati, che dovrebbero convergere verso l'utilizzo esclusivo delle reti telematiche; il sistema informativo che verrebbe fuori da questa revisione organizzativa contribuirebbe a far emergere la reale situazione dei conti pubblici locali, rilevandone, con i conti di cassa, le tendenze di breve periodo che richiedono eventuali aggiustamenti degli andamenti indesiderati e, attraverso le altre fonti (bilanci, conti consuntivi, conti territoriali) quelle di medio termine, che forniscono gli elementi necessari per una corretta programmazione delle risorse e degli impieghi in rapporto agli obiettivi ed elementi di riflessione per le analisi sulla qualità della spesa pubblica.

E' l'orientamento del Paese verso un modello di Stato caratterizzato da un maggiore decentramento decisionale, amministrativo e fiscale ad esigere la disponibilità di un sistema

³³ Un esame dei molteplici obblighi informativi a carico degli enti locali - tra i quali va considerata anche la segnalazione di cui all'art. 41 comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 e quella del successivo decreto 1° dicembre 2003, n. 389, in materia di accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali - è stato compiuto in I. Borrello, P. Ferro, *Coordinamento e controllo dei conti pubblici*, in "Contabilità nazionale, finanza pubblica e attività di controllo", volume celebrativo del Cinquantenario dell'Istituto di Contabilità Nazionale (ISCONA), Roma dicembre 2007. In questo intervento si ricostruiscono anche le ragioni del necessario coordinamento informativo e statistico tra Stato ed enti territoriali e si sottolinea l'utilità del Siope a questo scopo.

informativo affidabile e completo per tutte le amministrazioni pubbliche. Pur in un contesto che valorizzi l'autonomia locale, nell'ambito della finanza pubblica l'esistenza di vincoli comunitari implica che al decentramento delle responsabilità debba corrispondere il dovere da parte delle amministrazioni pubbliche di fornire una rendicontazione esaustiva, veritiera e tempestiva³⁴.

Il sistema di regole da costruire dovrebbe essere fondato sulla coerenza tra la spinta verso lo Stato sovranazionale e le altrettanto poderose istanze di autonomia dei governi locali, senza peraltro dimenticare che allo Stato nazionale - che da una parte cede poteri all'Unione Europea (Sabino Cassese lo definisce "federalismo esterno") e dall'altra decentra compiti, funzioni e risorse alle amministrazioni locali - resteranno pur sempre le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Occorre riempire di contenuti nuovi le operazioni di normalizzazione e coordinamento previste dalla legge n. 468 del 1978 (articoli 25 e seguenti) per assicurare unitarietà ai conti pubblici di un paese che si muove verso il federalismo, ricercando regole e procedure idonee a "tenere insieme", su obiettivi condivisi, Stato e autonomie locali, regole di Maastricht e impegni assunti con il Patto di stabilità interno. E' impensabile che lo Stato debba ritrovarsi a "rincorrere" i conti degli enti territoriali, mentre sarebbe necessario definire i doveri di tutti i partecipanti al sistema della finanza pubblica. L'autonomia non può che essere accompagnata dal potere/responsabilità di fronteggiare le situazioni di squilibrio che si dovessero presentare. Lo Stato quindi non deve rinunciare a porre in essere un *early warning system* sull'andamento dei conti pubblici che lo ponga al riparo dalle sorprese dei consuntivi³⁵.

Non è superfluo sottolineare che il monitoraggio dei conti pubblici è un aspetto essenziale di un modello di *governance* del

³⁴ La progressiva erosione dei poteri dello Stato centrale, sia dall'alto (Unione europea), sia dal basso (sviluppo delle autonomie) ha posto in discussione il ruolo dello Stato come soggetto "di governo" dei flussi finanziari, accentuandone però le caratteristiche di soggetto regolatore e controllore dei flussi stessi (quindi, a maggior ragione, coordinatore). Così I. Borrello, *Alcune riflessioni*, cit. Sulle vicende che hanno caratterizzato la forma statale in relazione all'integrazione comunitaria e alle forme di cooperazione "ultrastatali", v. S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Bari, Laterza, 2007.

³⁵ Si tratta di un obiettivo possibile, che indirizzerebbe l'ordinamento amministrativo italiano e i rapporti Stato-autonomie locali verso un modello di funzionamento non piramidale, bensì "a rete", caratterizzato da rapporti di collaborazione, di scambio delle informazioni e di coordinamento tra Stato e soggetti pubblici dotati di ampia autonomia costituzionale. In definitiva, il sistema delle reti telematiche consente di procedere verso il decentramento amministrativo e il federalismo fiscale senza perdere di vista le esigenze di coesione del sistema dei conti pubblici.

federalismo basato su strumenti per la rendicontazione, per la valutazione delle politiche pubbliche, per il coordinamento della finanza pubblica³⁶ e per l'efficacia del sistema di controlli di gestione interni ed esterni³⁷ che renda possibile la conoscenza in tempo reale dell'andamento dei conti e agevoli l'adozione tempestiva di interventi correttivi³⁸. In questa prospettiva, il Siope rivela tutta la sua utilità poiché mette a disposizione dello Stato uno strumento di rilevazione tempestiva ed affidabile per la rilevazione della situazione delle autonomie locali e a queste ultime offre, con la massima trasparenza, la possibilità di impostare adeguate politiche di bilancio e di confrontare i propri conti con quelli di enti simili o geograficamente vicini (e concorrenti, in una visione di federalismo che adotti una "fiscalità di vantaggio" per alcune zone del paese e del Sud in particolare). L'elaborazione di *benchmarks* verificabili da tutte le amministrazioni per finalità comparative è infatti una delle migliori opportunità che una base dati condivisa ed accessibile a tutti può fornire; su questo specifico versante occorre che gli stessi enti e gli organismi di categoria affilino le armi in vista del federalismo, sfruttando appieno il potenziale del Siope.

3.2 Verso l'armonizzazione dei bilanci pubblici

Nel contesto delineato assume importanza anche l'armonizzazione dei bilanci pubblici, richiesta dal riformato art.

³⁶ Nel nuovo scenario dell'unione monetaria, le politiche di bilancio degli Stati membri necessitano di un coordinamento sempre maggiore. Infatti, in assenza di rigore nella politica fiscale di un paese, possono determinarsi pressioni sul costo del finanziamento a lungo termine nell'intera area. Tale coordinamento richiede una maggiore e tempestiva conoscenza dell'andamento dei conti pubblici dei singoli paesi.

³⁷ In questa prospettiva, occorrerebbe pensare a meccanismi di controllo in itinere più efficaci, al riparo da condizionamenti politici e incentrati sull'equilibrio tecnico dei conti degli enti territoriali. Il sistema delle responsabilità può produrre tangibili risultati in presenza di un organismo di coordinamento non solo sovraordinato ma anche dotato di effettivi poteri per sanzionare comportamenti che dovessero riflettersi negativamente sui conti pubblici.

³⁸ Il tema dei controlli sulle gestioni pubbliche assume notevole rilievo all'interno della più ampia riforma della pubblica amministrazione ed è di grande rilevanza anche per la Banca d'Italia, in quanto il maggior grado di efficacia ed efficienza della spesa pubblica si riflette positivamente sulla conduzione della politica monetaria, anche nel nuovo scenario costituito dall'Unione economica e monetaria Europea. L'interesse della Banca d'Italia deriva anche dalla costante dialettica tra la stessa e la pubblica amministrazione in ragione dell'esercizio del servizio di tesoreria per conto dello Stato e della gestione del sistema dei pagamenti pubblici (cfr. Banca d'Italia, Atti dei Convegni sul *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Perugia, 1994 e su *I controlli delle gestioni pubbliche*, Perugia, 1999).

117 della Costituzione il quale afferma l'esigenza di salvaguardare l'unità della finanza pubblica attraverso "l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica" e attraverso la riconduzione alla potestà normativa esclusiva dello Stato del "coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"³⁹.

Una non coerente applicazione dei principi di autonomia delle amministrazioni locali ha determinato una situazione nella quale ciascuna categoria di enti (e in particolare le Regioni) ha adottato schemi di bilancio e principi contabili in parte diversi, minando di fatto la possibilità di giungere rapidamente al consolidamento dei conti. Per ovviare a questa situazione, il legislatore ha più volte approvato norme che richiedono di armonizzare il bilancio delle amministrazioni locali con quello dello Stato. Tuttavia, le disposizioni approvate non sono mai state attuate⁴⁰. Il Siope, ad oggi, rappresenta l'unico tentativo riuscito di rendere omogenee le informazioni sui flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche, la cui diversità è fonte di discrepanze statistiche. Se a ciò si aggiunge l'utilizzo di criteri contabili non coerenti con il SEC 95 e la mancanza di un raccordo tra contabilità finanziaria ed economica, si può intuire l'importanza di disporre, ora, di un sistema informativo che registri quotidianamente gli incassi e i pagamenti, offrendo agli analisti e ai governanti i dati più rilevanti per valutare l'effettivo andamento dei conti pubblici; tenuto conto dell'importanza che riveste la questione del debito pubblico, il bilancio di cassa assume un ruolo preponderante

³⁹ Per una ricostruzione delle iniziative tese all'armonizzazione, v. P. De Ioanna e L. Rizzuto, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e autonomia contabile delle aree regionali con divari di sviluppo economico*, in "Rivista giuridica del Mezzogiorno", n. 4/2006, pp. 665 ss

⁴⁰ Ci si riferisce, ad esempio, alle norme contenenti indicazioni per uniformare gli schemi di bilancio delle regioni a quello dello Stato contenute nel d. lgs. n. 76/2000, ovvero alle norme del d. lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli enti locali) che hanno lasciato agli enti margini di discrezionalità nella costruzione della propria contabilità, prevedendo l'applicazione dei principi contabili "secondo modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità" e di fatto autorizzando gli stessi, nella predisposizione dei rendiconti, ad adottare "il sistema di contabilità che più ritengono idoneo per le proprie esigenze". Un tentativo è stato fatto con il d.lgs. n. 170/2006 che ha condotto, con riferimento alle regioni e agli enti locali, a una mera ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, che rappresenta un primo passo verso la sistematizzazione della materia. Tuttavia, il carattere necessariamente non innovativo del provvedimento e i pareri negativi espressi su di esso dalla Conferenza Stato-Regioni ne hanno vanificato la portata.

rispetto agli altri documenti contabili per i suoi immediati effetti sul fabbisogno e quindi sul debito pubblico.

E' evidente che in questo modo si affronta solo parzialmente il problema della conoscenza e della valutazione dei conti pubblici e che occorre proseguire nell'armonizzazione dei criteri contabili e delle regole di bilancio delle amministrazioni pubbliche; tuttavia, il Siope può costituire una buona base di partenza per pervenire ad una classificazione armonizzata dei bilanci pubblici⁴¹, che sarebbe ancora più completa se fosse accompagnata da un glossario esplicativo sulla corretta definizione ed imputazione dei codici di bilancio (che in buona parte coincidono con quelli utilizzati dal Siope)⁴². Il lavoro realizzato (per gli enti locali si tratta di oltre 200 voci per le entrate e di oltre 230 per le uscite), può essere esteso anche alle voci di competenza economica; ne risulterebbero evidenti vantaggi in termini di trasparenza e confrontabilità dei bilanci pubblici, anche a livello internazionale⁴³. In definitiva, si ritiene possibile, avendo

⁴¹ Con un lavoro applicativo affidato ad esperti di bilancio e a rappresentanti degli stessi enti pubblici si confronterebbero i dati rilevati dal Siope con il bilancio di competenza; dal confronto nascerebbero le "regole di armonizzazione" ma è evidente che l'ossatura del sistema sarebbe costituita dal Siope per cui è ipotizzabile che, nella maggior parte dei casi, i codici gestionali modifichino le corrispondenti voci del bilancio di competenza e non viceversa. In questa operazione, l'asse principale si ritrova nella individuazione delle voci di raccordo che consentono di passare dalla cassa alla competenza economica: queste voci dovrebbero quindi arricchire, con una cadenza prestabilita, i dati Siope con una segnalazione telematica per la quale si potrebbe utilizzare anche il Sistema Pubblico di Connettività (che ha sostituito la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione).

⁴² La codifica gestionale del Siope consente di adottare un "linguaggio" unico per i conti delle singole categorie di enti (Regioni, Enti locali, Università): si tratta di un obiettivo significativo che ha avuto riflessi sui bilanci delle stesse amministrazioni; infatti, dall'indagine sull'informatizzazione condotta nel 2008 dalla Banca d'Italia risulta che nel novanta per cento dei casi gli enti territoriali hanno adottato la codifica anche per i bilanci, di fatto uniformando fin dall'origine le voci di competenza, di cassa e le segnalazioni al Siope, che ha pertanto costituito l'occasione per conseguire concretamente un obiettivo scritto solo nella legislazione. Ha contribuito non poco a questo risultato il fatto che la codifica gestionale fosse accompagnata da un Glossario che rappresenta per gli enti una guida alla corretta imputazione delle entrate e delle spese.

⁴³ Il tema dell'armonizzazione dei principi e delle regole contabili in materia di rappresentazione dei bilanci pubblici è oggetto di particolare attenzione a livello internazionale. L'IPSASB, *International Public Sector Accounting Standards Board*, comitato permanente che opera nell'ambito dell'*International Federation of Accountants* (IFAC), ha prodotto numerosi documenti volti a soddisfare le esigenze di "financial reporting" degli enti pubblici nazionali. Attraverso le *International Public Sector Guidelines*, il Comitato ha individuato le *best practices* per la gestione finanziaria e contabile del settore pubblico, raccomandandone l'adozione allo scopo di favorire la corretta elaborazione dei dati contabili, migliorarne la trasparenza e la capacità di informazione e di orientamento. Gli studi più recenti sono indirizzati verso

classificato in modo analitico gli incassi e pagamenti degli enti e confrontando voce per voce il bilancio di competenza e quello di cassa, avviare la costruzione di un “modello di bilancio pubblico armonizzato”⁴⁴ che, con gli opportuni affinamenti ed integrazioni, diventi la base per costruire i bilanci di competenza economica di ciascuna tipologia di enti⁴⁵.

Per cogliere questo importante risultato è fondamentale ripetere il metodo del confronto e della condivisione tra i rappresentanti dello Stato e delle amministrazioni locali che è stato già sperimentato con il Siope. Si è trattato della prima concreta esperienza di coordinamento tra Stato e autonomie locali in materia di conti pubblici e può rappresentare il primo passo per dare vita ad organismi di raccordo che riconducano ad uniformità i

la ricognizione delle voci di entrata e di spesa nell’ambito dei documenti contabili del settore pubblico, al fine di favorire la transizione dal criterio della cassa a quello della competenza economica (*accrual basis of accounting*). Fin dal 2000 l’attività dell’IPSASB si è concentrata sul problema dell’informazione finanziaria e contabile per i livelli di governo nazionale, regionale e locale. Il Comitato ha elaborato principi contabili uniformi in ambito pubblico e *benchmarks* per la valutazione delle politiche di bilancio, ha promosso programmi di formazione e ricerca, ha facilitato lo scambio di informazioni tra esperti e operatori contabili del settore pubblico. Ad oggi, il Comitato ha emanato circa 25 principi contabili internazionali, che vanno dalle modalità di presentazione del bilancio alla contabilizzazione degli investimenti, delle commesse, delle partecipazioni, ecc, fino alla presentazione delle informazioni contabili articolate per settori.

⁴⁴ E’ possibile che questo “modello” di bilancio semplificato possa gradualmente affiancarsi e poi sostituire il bilancio di competenza, spesso disatteso, troppo articolato, illeggibile e poco trasparente, in molti casi vissuto dagli enti come un adempimento formale in presenza di un “bilancio gestionale” che effettivamente ne rappresenta l’attività. Deve osservarsi, tra l’altro, che il bilancio di pura competenza finanziaria è presente in poche realtà, e tra queste l’Italia, e che nei paesi che hanno maggiormente puntato sull’aspetto concreto, gestionale, del bilancio “realizzabile e sostenibile”, esso è stato sostituito dal bilancio di cassa e in altri, la maggioranza, da quello di competenza economica, che è sicuramente più rappresentativo della “veridicità” dei conti, è necessario per costruire l’indebitamento netto, misura meglio il “tasso di realizzazione” di una politica di bilancio, è richiesto dall’Unione Europea.

⁴⁵ L’importanza dell’esperienza del Siope per la finalità di armonizzazione dei bilanci pubblici è sottolineata da B. Mazzotta, *Fiscal consolidation in an evolving Institutional Framework: the Italian Experience*, intervento al workshop *Fiscal discipline and public sector efficiency*, organizzato dal Servizio Studi della Ragioneria generale dello Stato a Roma nei giorni 10 e 11 luglio 2008. In particolare, l’esponente della RGS ha sostenuto che il controllo sulla spesa locale richiede il rafforzamento dell’azione di monitoraggio, superando la frammentazione degli standard adottati per la redazione dei documenti contabili e accelerando i tempi di acquisizione delle informazioni”. Per Mazzotta, “in prospettiva il Siope può rappresentare il veicolo per l’introduzione di un sistema di contabilità integrata, basato su bilanci armonizzati e messi in rete. Solo l’adozione di un tale sistema, basato sullo stesso linguaggio contabile adottato per fissare gli obiettivi di indebitamento netto e di debito delle pubbliche amministrazioni, può garantire il necessario coordinamento tra le politiche dei diversi livelli di governo e consentire il monitoraggio in tempo reale della finanza decentrata”.

criteri contabili e di bilancio utilizzati dai diversi livelli di governo. In questa prospettiva, coloro che professionalmente si occupano di bilancio e di contabilità pubblica all'interno delle amministrazioni dovrebbero essere collegati in rete per potersi scambiare informazioni ed osservazioni e soprattutto essere "conosciuti" dagli organi centrali preposti al coordinamento che avrebbero in tal modo referenti affidabili e competenti per le loro attività di consolidamento e di analisi dei conti pubblici.

4. Conclusioni

L'utilizzo delle reti telematiche nei rapporti tra i soggetti che partecipano a vario titolo al sistema dei pagamenti pubblici (MEF, amministrazioni pubbliche, Banca d'Italia, Corte dei conti, tesorieri bancari), lo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione e il loro innesto nella pubblica amministrazione hanno rappresentato i presupposti per ampliare la base informativa sui conti pubblici centrali e locali.

Il Siope è il frutto di queste opportunità e della condivisione tra le istituzioni delle soluzioni per rimediare ad una lacuna conoscitiva connessa con la non tempestiva e incompleta rilevazione dei flussi di cassa; in questo senso è strategico per tutti i soggetti partecipanti, essendo in grado di coniugare il decentramento amministrativo e il federalismo fiscale con il dovere, per gli enti locali, di fornire una rendicontazione ampia e in tempi ristrettissimi allo Stato, responsabile della tenuta dei conti pubblici nei confronti dell'Unione europea. L'obiettivo della trasparenza è stato perseguito mettendo a disposizione di tutte le amministrazioni interessate i dati consultabili sul sito internet; ulteriori elaborazioni sono possibili anche su richiesta delle amministrazioni. In questo modo si può cogliere l'obiettivo di alimentare un circuito virtuoso tra qualità delle informazioni e utilizzo delle stesse da parte degli enti che alimentano il Siope, basato sulla percezione dell'archivio come strumento di gestione piuttosto che come oneroso obbligo amministrativo. Il pieno completamento del progetto rafforza il ruolo della Banca d'Italia nella produzione di statistiche di finanza pubblica affidabili.

La codifica delle spesa è già abbastanza articolata; tuttavia, non si può escludere un ulteriore sviluppo della classificazione uniforme, che potrebbe essere integrata con l'indicazione del *Common Procurement Vocabulary-CPV* (classificazione merceologica dei beni e dei servizi adottata in ambito Eurostat ed

omogenea per tutti i paesi dell'Unione Europea⁴⁶). Inoltre, sono ripresi i lavori per la rilevazione telematica dei codici della spesa per lo sviluppo; infatti, il CIPE ha recentemente costituito un gruppo di lavoro con RGS e Banca d'Italia, allargato successivamente anche all'ABI, affinché suggerisca la soluzione ottimale per integrare i dati del Siope con il *Codice Unico di Progetto-CUP*, che qualifica univocamente tutti i progetti pubblici di investimento, con l'obiettivo di monitorare l'andamento della relativa spesa⁴⁷.

Infine, il Siope può fornire un importante contributo all'armonizzazione dei bilanci pubblici. In questa direzione, considerato il tenore dell'art. 28 della legge finanziaria del 2003 - che prevede l'obbligo di codifica uniforme anche per i dati di competenza economica delle amministrazioni pubbliche - dovrebbe essere tesaurizzata l'esperienza classificatoria e la metodologia acquisita con il Siope; pertanto, anche per ragioni di confrontabilità a livello internazionale in ambito Eurostat e OCSE, i flussi di cassa andrebbero integrati con segnalazioni periodiche di raccordo per giungere ai dati di competenza economica coerenti con le statistiche di contabilità nazionale. L'armonizzazione dei bilanci pubblici, sfruttando (ampliando e integrando, se necessario) la codifica Siope, e la raccolta sistematica di informazioni che consentano di passare dai dati di cassa a quelli di competenza economica, rappresenterebbero un notevole progresso per la trasparenza e l'attendibilità dei conti pubblici; per attuare questo progetto, una volta tanto, non è necessario invocare l'intervento del

⁴⁶ Il CPV comprende oltre 8.000 codici. Sono previste tabelle di corrispondenza tra il CPV e la "*Classificazione dei prodotti associati alle attività nella Comunità economica europea (CPA)*", che è la versione europea della "*Central Product Classification (CPC)*", standard per la classificazione statistica dei prodotti elaborato dalle Nazioni Unite. Analoghe tabelle sono previste per la "*Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE)*", che è un sistema di classificazione generale utilizzato per uniformare le definizioni delle attività economiche e industriali nei diversi Stati dell'Unione Europea. In Italia, l'Istat ha tradotto la codifica NACE nella classificazione ATECO. Il CPV è composto da un vocabolario principale (su 5 livelli), che ne costituisce la parte essenziale e definisce l'oggetto dell'appalto e da un vocabolario supplementare (su 2 livelli) che consente di introdurre dati qualitativi complementari.

⁴⁷ A decorrere dal 1° gennaio 2003, per le finalità di cui all'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144, e in particolare per la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, ogni nuovo progetto di investimento pubblico, nonché ogni progetto in corso di attuazione alla predetta data, è dotato del CUP che le competenti amministrazioni o i soggetti aggiudicatari richiedono al CIPE in via telematica.

legislatore poiché in materia sono vigenti, nell'ordine: una norma Costituzionale (art 117), leggi ordinarie che riguardano le Regioni e gli enti locali (d. lgs n. 76 e n. 267, entrambi del 2000), una disposizione (il più volte richiamato art. 28 della legge finanziaria per il 2003) che richiede di acquisire anche i dati codificati di competenza economica, nonché norme di principio valide per tutte le amministrazioni pubbliche (d. lgs. n. 176 del 2006). Forse, in un contesto così frammentato occorrerebbe lavorare alla semplificazione e alla riconduzione delle norme ad un unico provvedimento; per il resto, il coordinamento Stato, Regioni, Autonomie locali e istituzioni preposte ai conti pubblici, sperimentato con l'attuazione del Siope, è il vero valore aggiunto da mettere a profitto.