

LA TRASPARENZA DEI CONTI PUBBLICI A TUTELA DELLA SANA GESTIONE

di Massimiano SCIASCIA

professore straordinario di "Diritto Amministrativo" Università Telematica "Pegaso"

Per affrontare in maniera approfondita e completa il tema della trasparenza, occorre esaminarne la nozione con spirito scevro da pregiudizi, seguendo un percorso ricostruttivo che eviti un duplice e contrapposto rischio.

Da un lato sussiste infatti il pericolo di una sua semplificazione con generiche affermazioni prive di reale significato giuridico, come avviene spesso per il tema dell'autonomia, della libertà, della discrezionalità, ecc.

Dall'altro si può essere tentati da un eccessivo tecnicismo, che finisce per privilegiare il momento della forma, risolvendosi in vacue proposte correttive di alcuni aspetti marginali del fenomeno.

Si deve tenere a mente che la trasparenza non costituisce un valore in sé, ma rappresenta uno degli elementi di una complessa "filiera" che ha come risultato la realizzazione di una sana e corretta gestione della cosa pubblica; la quale ultima presenta sì la consistenza di "valore", cui devono tendere gli altri elementi de quibus.

Importante è non confondere il mezzo con il fine, concentrando l'attenzione esclusivamente sui conti, quasi che essi esauriscano la vicenda in esame

Ciò premesso, da una franca analisi concettuale si ricava la concorrenza nella sua nozione di più aspetti, che hanno invero un'autonoma consistenza funzionale, quali la veridicità, affidabilità e verificabilità dei dati, la loro sistemazione secondo una logica scientifica comprensibile, la leggibilità delle risultanze contabili, la conoscibilità, chiarezza e pubblicità.

Tale complessità spiega la difficoltà di analisi, che non può prescindere da un esame di tutti gli aspetti su evidenziati in stretta correlazione tra di loro.

Strettamente dipendenti dalla trasparenza si ritrovano altri discorsi, quali l'economicità, l'efficienza e l'efficacia delle gestioni pubbliche ed un sistema di controlli e più in generale di garanzie, nella convinzione che la trasparenza dei conti pubblici costituisce certamente uno dei

pilastri sui quali è fondato il sistema democratico e dello stesso stato di diritto.

Infatti va ricordato da un lato che il nostro Stato di diritto è nato da processi rivoluzionari che hanno inteso affermare il primato dell'uomo sui poteri forti, talché l'art.15 della "*Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*" approvata nella Francia rivoluzionaria il 26 agosto 1789, recita stentoreamente : "*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*" ("La società ha il diritto di chiedere conto a tutti gli agenti pubblici della loro gestione").

D'altro lato la trasparenza tende a rendere effettivo il controllo democratico delle scelte di politica economico-finanziaria attraverso una maggiore consapevolezza della collettività e delle rappresentanze popolari.

In tal modo si dà concretezza all'Ipotesi Democratica nella teoria positiva della finanza pubblica, secondo cui il cittadino è in condizione di apprezzare l'efficacia dei servizi (funzioni comprese) dal punto di vista dei risultati che lo riguardano.

È da ricordare che tale Ipotesi Democratica è stata oggetto di critiche severe da parte di Pareto e di Cosciani, oltre che dai seguaci dell'Ipotesi Oligarchica, per l'estrema difficoltà di ammettere che il cittadino sia in grado di apprezzare la soddisfazione dei suoi bisogni di natura collettiva, cioè in altri termini l'efficacia della gestione finanziaria pubblica.

Dunque la comprensione dell'estensione del principio di trasparenza dei conti pubblici impone l'articolazione del discorso con l'esame dei suoi postulati, intendendo per tali i fondamenti e le regole di carattere generale, ivi inclusi i criteri, le procedure ed i metodi di applicazione, che stabiliscono l'individuazione dei fatti da registrare, le modalità di contabilizzazione degli eventi, i criteri di valutazione e quelli di esposizione dei valori nel sistema di bilancio, funzionale allo svolgimento dei processi di programmazione e di controllo.

Piuttosto che elencare tali regole, appare preferibile centrare il discorso sul valore della trasparenza nei conti, poiché questi costituiscono i documenti fondamentali da cui trarre informazioni sulle gestioni rappresentate, influenzando i processi decisionali a livello politico ed a livello gestionale.

Di qui l'esigenza della veridicità ed attendibilità dei dati, che si devono richiamare al principio internazionale del "*true and fair view*" ampiamente ripreso dalla tradizione normativa contabile italiana, con la richiesta di "*rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria*" dell'amministrazione.

Le informazioni, per essere utili, devono essere attendibili. Un'informazione ha la qualità dell'attendibilità quando è scevra da errori, pregiudizi, distorsioni e da inganni rilevanti e può quindi essere considerata dagli utilizzatori come fedele rappresentazione di una gestione; pertanto deve illustrare fedelmente le operazioni e gli altri eventi cui è diretta.

Ma i conti devono essere comprensibili, presentando una chiara classificazione delle voci rappresentate, che consente la comprensione e la lettura dei dati considerati fonti di informazioni.

E tali informazioni devono essere in primo luogo qualitativamente significative, cioè munite di idoneità ad influenzare correttamente le decisioni degli utilizzatori che possono trarre elementi di valutazione dagli eventi passati, presenti o futuri, oppure confermare o correggere valutazioni da loro effettuate precedentemente.

Esse poi devono essere affidabili, per cui necessitano di neutralità dei suoi redattori, sì da evitare un'influenza artificiosa sui processi decisionali o di giudizio al fine di ottenere un predeterminato risultato o esito.

Inoltre le informazioni devono essere verificabili attraverso la ricostruzione del procedimento valutativo seguito, con il riferimento alla documentazione probatoria.

Infine esse devono essere portate a conoscenza dei potenziali interessati, ad iniziare dei cittadini. Questa esigenza è soddisfatta dalla pubblicità, che consente ai documenti contabili di assolvere la loro funzione informativa nei confronti degli utilizzatori, che devono essere posti in condizione di avere conoscenza dei contenuti.

Ma le discussioni sulla trasparenza dei conti pubblici sono vecchie quasi quanto quelle sulle tasse e sulla spesa pubblica.

Il primo tentativo di costruire un conto pubblico che tentasse di rappresentare l'andamento strutturale di entrate e spese, *Le Compte Rendu au Roi*, diffuso nel gennaio del 1781, fu encomiabile iniziativa di Jacques Necker, ministro delle finanze di Luigi XVI, e seguace di Colbert.

Il *Compte* si richiamava a tre criteri che attualmente potremmo denominare della "*competenza economica*" (non le spese erogate o le entrate incassate ma quelle riferibili all'esercizio), del "*vincolo legislativo*" (solo le spese autorizzate dalla firma del Re) e della "*efficienza*" (solo le spese necessarie).

Alla base di questa impostazione innovativa c'era l'idea che i mercati, nel valutare il credito dello Stato emittente, guardassero ai dati risultanti dall'applicazione di questi criteri piuttosto che ai risultati di un "bilancio di cassa" basato sulle "spese effettive" (inclusive delle

spese di guerra e di quelle decise in autonomia dai singoli Ministri) e gravido degli "sprechi della Corte".

Le discussioni sulla trasparenza dei conti pubblici si accentuano invero quando la situazione della finanza pubblica diviene preoccupante o quando vengono in discussione nuovi problemi, come è avvenuto anche in Italia nel 1974-75 e nel 1997.

La questione si ripresenta oggi, essendo assai diffusa l'incertezza sullo stato effettivo dei conti pubblici italiani. Ciò è dovuto anche allo scarso e inefficiente utilizzo di tecniche valutative applicate alle principali voci di bilancio, alle manovre economiche e agli altri provvedimenti legislativi.

In Italia siamo di fronte a una situazione particolare per quanto riguarda le informazioni quantitative sui fenomeni economici.

L'informazione è corretta e precisa per quanto riguarda i dati più generali della contabilità economica, abitualmente forniti dall'ISTAT, laddove ci si da applicazione a regole ben precise, definite a livello internazionale e rispettate dal nostro istituto di statistica e di conseguenza; in tal modo c'è una qualità dell'informazione ineccepibile e paragonabile a quella degli altri Paesi.

La situazione è molto diversa, invece, al riguardo dei dati della contabilità pubblica in cui esistono una pluralità di fonti, perché si utilizzano metodologie diverse di rilevazione dei dati, perché i criteri utilizzati sono spesso inaffidabili e così via.

La conseguenza è che non esiste un'informazione sufficientemente adeguata e trasparente per quanto riguarda la contabilità pubblica.

E la ragione fondamentale di tale fenomeno, oltre a quelle indicate, si ritrova nella circostanza che questi sono dati poi ampiamente utilizzati nel dibattito politico e molto spesso sussiste un incentivo da parte di chi li controlla a non renderli totalmente trasparenti.

In generale la stabilità economico-finanziaria del Paese, con i suoi riflessi nei confronti degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea rappresenta un valore da tutelare attraverso la previsione di appositi strumenti di verifica che diano garanzia di affidabilità e di neutralità.

L'affidabilità e la trasparenza dei conti richiede, principalmente, una seria azione governativa improntata al rispetto delle regole, anche contabili, in quanto al fondo del problema ci sono i cittadini e gli operatori economici, i quali subiscono direttamente il peso della finanza pubblica: un Paese civile qual è certamente l'Italia non può non intendere l'importanza delle regole per una equità fiscalmente sostenibile.

È indispensabile che i meccanismi relativi alla valutazione delle grandezze di finanza pubblica e, in generale, le attività in materia di contabilità nazionale siano svolte al livello di massima trasparenza, come richiesto dal Fondo Monetario Internazionale nel *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*.

La trasparenza dei conti pubblici costituisce articolazione imprescindibile, oltre che del *diritto all'informazione* e, specularmente, del *principio di sovranità popolare*, anche:

- a) del *principio di buona amministrazione*, posto che la *controllabilità* dei meccanismi relativi alla valutazione delle grandezze di finanza pubblica e, in generale, dell'attività di bilancio consente di stimolarne l'efficienza e l'efficacia;
- b) del *principio di chiarezza e veridicità*, posto che una corretta controllabilità dei conti pubblici da parte dell'opinione pubblica presuppone che essi siano chiari e leggibili da parte di chiunque si appresti alla lettura. Al riguardo, tuttavia, va rilevato che, sebbene il patrimonio informativo sullo stato e sull'evoluzione dei conti pubblici sia, in Italia, molto articolato, i nostri conti pubblici presentano ancora difficoltà di lettura e, in questo senso, particolarmente complessi appaiono il confronto e la raccordabilità delle diverse forme di rappresentazione prodotte dagli enti e istituzioni che compongono l'universo di riferimento delle amministrazioni pubbliche.
- c) del *principio di pubblicità*, che, al fine di consentire un controllo democratico dei cittadini anche e soprattutto sulle politiche fiscali del Governo, impone a questo di pubblicare, comunicare e rendere accessibili le notizie o gli atti concernenti l'attività di bilancio;
- d) del *principio di imparzialità*, atteso che la conoscibilità e la trasparenza dei conti pubblici rappresenta un strumento indispensabile ai fini della verifica della correttezza dell'operato dei pubblici poteri e dell'individuazione di eventuali smagliature. Del resto, lo stesso principio di trasparenza riveste, a ben vedere, un carattere strumentale rispetto al principio di imparzialità in quanto, come si è chiarito in precedenza, il controllo democratico sull'azione amministrativa è diretto proprio a verificarne e favorirne lo svolgimento imparziale.
- e) del *principio di semplificazione*, nella considerazione che quest'ultimo non può estrinsecarsi se non attraverso la più ampia circolazione di dati e conoscenze. Quindi il concetto di trasparenza rappresenta il modo attraverso il quale si sostanzia

la principale caratteristica dello Stato democratico, e cioè di essere il potere pubblico in pubblico, rivestendo una importanza cruciale per il buon funzionamento del nostro sistema politico soprattutto se l'obiettivo da raggiungere è quello di trasformare questo apparato in volano dell'economia. Ciò presuppone il rispetto del cittadino a essere informato, da parte delle amministrazioni pubbliche, e si sviluppa attraverso modalità precise di azione amministrativa.

La trasparenza, come detto, presuppone la semplificazione. Semplificare vuol dire letteralmente "rendere semplice", ridurre cioè la complessità, ciò che appare indecifrabile, oscuro e complicato in qualcosa che possa essere facilmente compreso dagli utenti esterni non aggravandoli di inutili difficoltà.

In tale ottica, quindi, la semplificazione nell'attività di bilancio non è un fine bensì un mezzo per migliorare il rapporto tra l'amministrazione e i cittadini ed è possibile solo se il flusso circolare delle informazioni all'interno delle amministrazioni ma anche all'esterno risulta efficiente.

La trasparenza è, dunque, chiaramente associata al "buon governo", specie a livello di attività di bilancio, talché deve essere garantita, al minimo, da qualificati interventi di organi tecnici, anche interni alla struttura.

L'obbligo di stesura delle relazioni tecniche, a prescindere dalla qualità delle stesse, dovrebbe essere verificato nei successivi passaggi procedurali, prevedendo, in caso di inosservanza, una apposita sanzione, irrogata in questi casi da parte dell'organismo tecnico, non da quello politico, consistente nell'improcedibilità per i successivi esami, almeno in un determinato periodo di tempo.

In pratica, al Consiglio dei ministri non dovrebbero pervenire disegni di legge non verificati dalla Ragioneria generale dello Stato, alla Presidenza della Repubblica non dovrebbero pervenire disegni di legge senza relazione tecnica né il Presidente potrebbe generalmente autorizzarne la presentazione al Parlamento, il ramo del Parlamento che esamina per secondo un provvedimento legislativo non dovrebbe procedere nell'esame in assenza di relazione tecnica aggiornata.

Per migliorare la qualità dei conti pubblici e delle scelte allocative dei politici, è dunque necessario un potenziamento di tutti i "guardiani del bilancio" e non di uno solo di essi, sia esso presso l'Esecutivo o presso il Parlamento o in altra collocazione autonoma.

Attualmente, la valutazione degli effetti delle leggi di spesa e di entrata e la previsione dei conti pubblici è affidata in via quasi esclusiva al Governo in carica, che, oltre ad avere il monopolio

dell'informazione, ha una eccessiva discrezionalità sia nella scelta dei metodi da adottare nella formulazione di stime sia nel rendere pubblici e trasparenti i risultati a cui si perviene.

La scarsa trasparenza dei conti pubblici altera così il contesto politico, perché rende più difficile all'opinione pubblica capire e valutare anche e soprattutto la politica fiscale del Governo in carica.

Proprio l'assenza di indicazioni sulle ipotesi tecniche alla base delle stime sulle principali voci di spesa e di entrata e, in generale, il modesto peso attribuito alla valutazione in relazione al quadro di previsione tendenziale di finanza pubblica, la scarsa cura posta nell'individuazione degli effetti delle misure proposte a livello programmatico in sede di manovra finanziaria, la cattiva qualità delle relazioni tecniche allegate ai nuovi provvedimenti legislativi e la loro trascurabile valenza ai fini del controllo ex post di spesa ed entrate, sono tutti fattori determinanti del *vulnus* al principio di trasparenza, nonché dell'insoddisfazione diffusa nei confronti degli organismi responsabili dei processi valutativi in materia di bilancio pubblico.

Per quanto riguarda le esigenze di trasparenza e l'opportunità di favorire la dialettica tra strutture governative e non, va ricordato che uno degli aspetti più significativi del processo di bilancio riguarda la costruzione delle previsioni tendenziali a legislazione vigente sulla cui base si provvede a impostare il quadro programmatico.

Le previsioni tendenziali presuppongono l'uso di tecniche valutative e un insieme di ipotesi *ad hoc*. Il Governo tende a non rendere pubbliche le metodologie utilizzate per la costruzione di tali previsioni e pertanto è difficile effettuare una seria verifica né sulle tecniche né sui calcoli effettuati. L'esigenza di una certificazione dello stato dei conti pubblici in sede di previsioni tendenziali e programmatiche e di successiva valutazione a consuntivo è dunque innegabile ed è stata anche di recente ribadita dalla Commissione del Fondo monetario internazionale.

È dunque evidente un *vulnus* interno derivante da una voluta mancata chiarificazione dei rapporti tra Governo e Amministrazione, tali da disincentivare nelle relazioni tecniche ai disegni di legge l'esplicitazione dei criteri e dei metodi utilizzati, oltre ad una attività valutativa «oggettiva» svolta dall'organo tecnico.

In questo quadro, è da porre specificamente l'accento sulla necessità di dare una risposta più compiuta in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici che rappresenta una necessità sempre più avvertita, per due ragioni che si intersecano: da un lato infatti i vincoli europei richiedono sempre più una considerazione unitaria della realtà

finanziaria, dall'altro una siffatta esigenza viene anche dall'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento.

In definitiva, nella più articolata e complessa realtà istituzionale, i diversi attori devono concorrere tutti, ciascuno per le proprie competenze, alla ricomposizione di un quadro di condivisione, di certezza e di rispetto delle regole, che sappia corrispondere alle nuove esigenze che pone l'ordinamento, assicurando responsabile autonomia delle decisioni ed, insieme, coerenza e trasparenza complessiva del sistema.