

Tavole rotonda ISTAT 6 giugno 2024 – Contributo dott. Giampiero Riccardi (Ispettore del bilancio della Ragioneria generale dello Stato)

Il contributo della Ragioneria generale dello Stato a questo interessante convegno sulla misurazione di fatti e processi legati direttamente o indirettamente alla corruzione verte sull'esperienza fin qui condotta come revisori (*reviewer* governativi dell'Open Budget Survey, un'iniziativa dell'International Budget Partnership).

La **trasparenza** è un elemento fondamentale nel rafforzare l'integrità del bilancio e limitare il fenomeno corruttivo, ma non solo. Riprendendo quanto già sintetizzato dall'OECD¹ "Trasparenza di bilancio significa essere pienamente aperti alle persone su come viene raccolto e utilizzato il denaro pubblico.I più importanti vantaggi riconosciuti della trasparenza di bilancio:

- Responsabilità (accountability) la chiarezza sull'utilizzo dei fondi pubblici è necessaria affinché i rappresentanti e i funzionari pubblici possano essere responsabili dell'efficacia e dell'efficienza.
- Integrità: la spesa pubblica è vulnerabile non solo agli sprechi e agli abusi, ma anche alle frodi. "La luce solare è la migliore politica" per prevenire la corruzione e mantenere elevati standard di integrità nell'uso dei fondi pubblici.
- Inclusività: le decisioni di bilancio possono influenzare profondamente gli interessi e gli standard di vita di diverse persone e gruppi nella società; la trasparenza implica un dibattito informato e inclusivo sugli impatti della politica di bilancio.

¹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264282070-en.pdf?expires=1716650296&id=id&accname=guest&checksum=683BDAA3FA6A42178E250B72180A0027>, (p.9

- Fiducia: un processo di bilancio aperto e trasparente favorisce la fiducia nella società, nel fatto che i punti di vista e gli interessi delle persone vengono rispettati e che il denaro pubblico viene utilizzato bene.
- Qualità: un bilancio trasparente e inclusivo favorisce risultati fiscali migliori e politiche pubbliche più reattive, efficaci ed eque”

La RGS dunque ha investito nella partecipazione all’Open Budget Survey consapevole della rilevanza del tema e dei vantaggi derivanti dalla partecipazione al processo di la misurazione di tale caratteristica del bilancio. Di tale esperienza, dunque, credo sia qui utile riferire sia in quanto esperienza di misurazione di particolari qualità del bilancio, la trasparenza in primis, sia per l’impatto di tale partecipazione in termini di apprendimento e miglioramento dell’indice utilizzato. Presso la RGS, nell’Ispettorato Generale di Bilancio, opera, a partire dal 2015, il *peer reviewer* governativo che esamina le risposte fornite dal ricercatore IBP al questionario su cui si basa l’indagine dell’*Open Budget Survey*. In questo modo interviene nel processo di valutazione apportando correzioni, fornendo precisazioni e materiali aggiuntivi, resi disponibili sul sito istituzionale della RGS e, laddove non possibile, da altra fonte istituzionale, contribuendo a influenzare positivamente il punteggio dell’Italia. Di come si inserisce l’attività del revisore governativo nel processo si vedrà meglio fra poco.

Inizierei con lo spiegare sinteticamente spiegare cos’è l’International Budget Partnership (IBP): si tratta di un’organizzazione indipendente che collabora con la società civile di tutto il mondo per promuovere un bilancio pubblico responsabile e partecipato e migliorare la *governance* delle risorse collettive e ridurre la povertà.

L’IBP si adopera per segnalare ai governi:

* la rilevanza di un processo di bilancio più trasparente e aperto al contributo del pubblico (analizzando come il bilancio viene proposto, dibattuto, implementato e valutato);

* l'esigenza di politiche di bilancio capaci di affrontare efficacemente i bisogni (mettendo maggiormente in evidenza chi pagherà le tasse e quanto, quanti soldi saranno destinati a programmi specifici, etc.);

* l'importanza di regole di bilancio e istituzioni che non lascino spazio alla corruzione e garantiscano un uso più efficace ed efficiente delle risorse pubbliche.

Fra le iniziative più rilevanti di IBP vi è *Open Budget Initiative* sul quale vorrei soffermarmi.

L'Open Budget Initiative è un programma di ricerca, avviato nel 2006, che viene condotto ogni due anni attraverso l'Open Budget Survey. Si tratta di un'indagine condotta al fine di valutare la misura dell'accesso pubblico alle informazioni di bilancio, dell'opportunità di partecipazione dei cittadini e del controllo operato sul bilancio.

L'IBP lavora con ricercatori della sua rete in oltre 100 paesi per raccogliere i dati utili all'indagine tramite la compilazione di un questionario a risposta multipla (sul sito di IBP è presente una mappa dalla quale risulta evidente la "copertura dell'indagine"). Il questionario ha due funzioni fondamentali: aiutare i ricercatori indipendenti a individuare *benchmark* di buone pratiche internazionali e fornire una metodologia comune d'indagine sul tema.

La compilazione del questionario del Paese passa attraverso quattro fasi che hanno lo scopo di garantire la validità e l'obiettività dei risultati della rilevazione, attraverso un processo di *peer review*:

- 1) Il questionario OBS viene compilato da un ricercatore indipendente della società civile, o da un gruppo di ricercatori, in modo da produrre un'unica serie di risposte per ogni Paese partecipante. Le risposte alle domande devono essere basate su ricerche empiriche e i ricercatori sono tenuti a fornire prove del perché hanno scelto una determinata risposta, indicando in maniera puntuale la fonte delle analisi, citando anche le pagine dei documenti o le interviste con funzionari pubblici che sono stati di ausilio per individuare la risposta.

- 2) Il questionario viene rivisto da un revisore anonimo che ha una conoscenza approfondita del sistema di bilancio del Paese in questione, per garantire la validità e l'obiettività dei risultati prodotti dal ricercatore o dal team di ricerca.
- 3) Il questionario può essere sottoposto a revisione e commenti del governo del Paese, nello specifico invitando un rappresentante del Ministero dell'economie e delle finanze, che saranno inclusi come terza serie di commenti di revisione.
- 4) Dopo la revisione del questionario, l'IBP contatterà il ricercatore o il team di ricerca per discutere ulteriormente se le differenze tra le risposte del ricercatore e quelle dei revisori paritari devono essere riconciliate. Nell'ambito di questo processo, l'IBP può chiedere ai ricercatori di elaborare ulteriormente le loro risposte.

I risultati del questionario vengono anche utilizzati per favorire confronti tra paesi (125 quelli coperti dalla survey del 2023 i cui risultati sono stati pubblicati il 29 maggio scorso) tramite tre indici, il primo dei quali è l'Open Budget Index (OBI), espressi in termini di un punteggio compreso tra 0 e 100.

Il questionario, infatti, è lo strumento di rilevazione adottato per misurare tre aspetti:

1. la trasparenza, per la quale viene valutata l'accessibilità del pubblico agli otto documenti chiave del bilancio e la completezza delle informazioni ivi contenute. Ad ogni Paese viene assegnato un punteggio da da 0 a 100, basato sulla media semplice delle risposte alle 109 domande che valutano la trasparenza del bilancio. I punteggi medi danno luogo a una classifica globale della trasparenza di bilancio basata sull'indice elaborato Open Budget Index.
2. la partecipazione che viene valutata dall'OBS rispetto ai Principi di Partecipazione Pubblica alle Politiche Fiscali. Si tratta di 18 indicatori che valutano le opportunità per il pubblico di impegnarsi con l'esecutivo, il legislatore e con le istituzioni supreme di controllo attraverso le quattro fasi del ciclo di bilancio. Il punteggio di partecipazione

pubblica di un Paese è la media semplice delle domande sulla partecipazione, ognuna delle quali viene valutata su una scala da 0 a 100

3. il controllo: l'OBS valuta il ruolo e l'efficacia del legislatore e delle istituzioni di supervisione del bilancio con 18 domande. Si basano sui principi del Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dell'Organizzazione Internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo. Come per i punteggi di trasparenza e partecipazione, il punteggio di ciascun Paese si basa sui risultati medi di queste domande, valutati su una scala da 0 a 100.

Veniamo alla struttura del questionario attraverso il quale si cerca di determinare se il governo di un Paese fornisce determinati tipi di informazioni al pubblico e se si svolgono determinate attività durante il processo di bilancio.

Il questionario si concentra sulle attività del governo centrale e non affronta il ruolo dei governi locali.

Il questionario è composto da cinque sezioni.

La Sezione 1 contiene una serie di domande che consentono la mappatura degli otto documenti chiave del ciclo di bilancio di un Paese con la verifica della loro disponibilità, diffusione e tempistica di pubblicazione. Queste informazioni costituiscono la base di riferimento per rispondere alla maggior parte delle domande presenti nelle restanti sezioni del questionario.

Gli otto documenti chiave sono i seguenti:

1. Documento di Economia e Finanza
2. Disegno di legge di bilancio e relativa documentazione di supporto
3. Legge di bilancio
4. Bilancio per il cittadino
5. Relazioni/Rapporti periodici (Relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche; Rapporto mensile sul conto consolidato di cassa del

settore statale e delle amministrazioni centrali; Rapporto sulle entrate tributarie e contributive; Conto Riassuntivo del Tesoro)

6. Disegno di legge di assestamento del bilancio
7. Rendiconto generale dello Stato
8. Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto generale dello Stato

Per essere considerati disponibili al pubblico e utilizzabili ai fini dell'OBS, i documenti di bilancio devono soddisfare una serie di standard minimi di contenuto, disponibilità online e tempestività.

Nella Sezione 1 vi è inoltre un set di domande relative alle pratiche e le leggi governative in materia di trasparenza e accesso dei cittadini alle informazioni di bilancio e non.

La Sezione 2 del questionario è tutta dedicata al disegno di legge di bilancio. La proposta di bilancio dell'esecutivo è oggetto di un'attenzione significativa perché rappresenta il progetto di come il governo raccoglierà e spenderà i fondi per realizzare i suoi obiettivi di politica economica e sociale. Con la batteria di domande della Sezione 2 viene valutata la completezza delle informazioni fornite nella proposta di bilancio e nella relativa documentazione di supporto.

Nella Sezione 3 viene valutata la completezza delle informazioni fornite nella documentazione relativa agli altri sette documenti chiave del processo di bilancio. In particolare, per quanto riguarda la trasparenza, la valutazione della trasparenza effettuata attraverso i punteggi assegnati in relazione a queste prime 3 sezioni, è condotta in ordine a:

- quantità,
- livello di dettaglio
- tempestività

delle informazioni di bilancio lungo tutto il ciclo.

Nella Sezione 4 viene valutato il grado di potere che hanno il Parlamento e la Corte dei conti nella supervisione del processo di bilancio. Si esamina il loro grado di autonomia, la disponibilità delle

risorse necessarie per adempiere il loro mandato e la loro autorità nei confronti dell'esecutivo (ruolo ed efficacia delle istituzioni di controllo nel processo di bilancio).

Nella Sezione 5 viene valutato il grado di coinvolgimento della cittadinanza in ciascuna fase del processo di bilancio (partecipazione).

Come avviene l'attribuzione dei punteggi?

La maggior parte delle domande prevede quattro possibili risposte, oltre a "non applicabile/altro":

- "a" la più positiva, attribuita quanto la prassi del paese per contenuto e tempestività di specifici documenti di bilancio riflette le migliori pratiche riflettono le indicazioni riportate in documenti/manuali/linee guida dell'OCSE, del FMI e del PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability);
- "b" attribuito a una buona prassi;
- "c" per una prassi scarsa o debole;
- "d", la più negativa.

Quali sono gli effetti della partecipazione della RGS al processo di revisione?

Li potremmo definire effetti di apprendimento: oltre al miglioramento dell'indice dovuta alla review governativa che ha apportato modifiche ai punteggi inizialmente attribuiti, la partecipazione alla survey ha permesso alla RGS di individuare i possibili miglioramenti da apportare ai documenti, nei contenuti e nella tempistica. L'esame dei risultati complessivi e di quello nei singoli ambiti oggetto di indagine permette di apprezzare l'effetto dell'apprendimento e dell'impegno della RGS verso la trasparenza.

I risultati per l'Italia: seppure con qualche limite nella confrontabilità dei risultati nel tempo, mi sembra interessante apprezzare l'evoluzione del punteggio dell'*open budget index* assegnato all'Italia.

Partiamo dal valore dell'indice nell'indagine 2010: l'Open Budget index è pari a 58/100. Nel 2012 è 60/100 (situandosi tra i paesi giudicati a "limitata" trasparenza; esso è superiore alla media mondiale (pari a 43/100) ma inferiore alla media dell'Europa occidentale e Stati Uniti (pari a 75/100), distante da paesi come il Regno Unito (88/100), la Francia (83/100) e la Germania (71/100), e appena dietro alla Spagna (63/100) e al Portogallo (62/100).

Nel 2015 si registra un notevole miglioramento con il passaggio al valore di 73/100 (giudizio trasparenza "sostanziale"), per la gran parte dovuto alla revisione governativa operata a partire dalla survey 2015: da un confronto tra le correzioni da proposte da RGS e quelle accettate alla fine del processo di valutazione dell'IBP, emerge che in almeno 13 casi il contributo RGS ha modificato la valutazione iniziale. Questo è avvenuto in particolare su temi quali la presentazione di informazioni di dettaglio nel Documento di economia e finanza (illustrazione delle politiche di spesa e priorità politiche alla base delle stime), nel disegno di legge di bilancio (dati sulle previsioni di bilancio per gli anni precedenti all'esercizio finanziario di riferimento; relazione sulle spese fiscali; dati di input non finanziari); nella legge di bilancio (classificazioni della spesa), nel consuntivo (fondi stanziati per le politiche a sostegno della povertà; gestioni fuori bilancio; conto del patrimonio,) o in relazione all'attività di vigilanza parlamentare (esame della commissione bilancio e delle commissioni di merito; nomina del Presidente della Corte dei Conti).

Nella survey del 2017 i risultati ottenuti sono piuttosto stabili rispetto alla precedente edizione del 2015, anche se non del tutto confrontabili tenuto conto della revisione dei criteri alla base della indagine nella direzione di un rafforzamento dei contenuti relativi alla partecipazione pubblica e al controllo. In particolare, nella survey 2017 si è consolidata la valutazione sul grado di trasparenza anche se non ha ancora raggiunto il giudizio di trasparenza "estensiva". La valutazione sul controllo è rimasta anch'essa stabile, mentre si nota un peggioramento per la partecipazione, riconducibile in gran parte al maggiore approfondimento dell'indagine del 2017 su questo aspetto.

Nella survey 2021, basata sui documenti e gli eventi che hanno avuto luogo entro il 2020, l'Italia si posiziona con un punteggio di 75/100 in termini di trasparenza, di 11/100 in termini di partecipazione e di 78/100 in termini di controllo. I risultati dell'Italia presentano alcune variazioni rispetto alla precedente edizione dell'indagine del 2019: in particolare vi è un miglioramento nella valutazione del grado di trasparenza rispetto ai risultati delle indagini del 2015, del 2017 e del 2019 rimanendo comunque nella fascia con giudizio "sostanziale". Si registra invece un peggioramento delle valutazioni sul controllo e sulla partecipazione.

Nell'indagine 2023, appena pubblicata, infine, l'Italia migliora ulteriormente il punteggio dell'Open Budget Index (76/100) dal 75/100 del 2021, porta da 11 a 15/100 il punteggio complessivo sulla partecipazione e registra un minimo peggioramento dal lato del controllo (da 78 a 77/100).

Per quanto riguarda la trasparenza l'aumento dell'indice è dovuto al miglioramento registrato in relazione a:

- analisi di impatto delle differenti ipotesi macroeconomiche: il punteggio sale a c nel 2023 dal d del 2021, grazie alla condivisione con IPB di quanto esposto nella NaDEF (riferimento all'inflazione e l'analisi di sensitività relativa, però, al solo debito e non anche a spese e entrate;
- proiezioni per la valutazione del debito e della sostenibilità delle finanze a lungo termine: il punteggio sale ad a nel 2023 dal b del 2021; in quanto le proiezioni che valutano le passività future del governo e la sostenibilità delle sue finanze a lungo termine sono state presentate nella NADEF con un'ampia narrativa (oltre le informazioni di base). Le informazioni base per IBP devono coprire un periodo di almeno 10 anni e includere le ipotesi macroeconomiche e demografiche utilizzate e una discussione delle implicazioni e dei rischi fiscali evidenziati dalle proiezioni;

stima pluriennale delle spese nel documento programmatico di bilancio (il nostro DEF Documento di economia e finanza): il punteggio sale ad “a” nel 2023 rispetto al “b” del 2021; in questo caso si tratta di un recupero rispetto alla penalizzazione avuta nel 2021 per la mancata prospettazione dei dati di previsione per il bilancio dello Stato per gli anni successivi all’anno t+1 (2021). Con il DEF 2022 siamo tornati alla risposta A.

- Informazioni fornite al cittadino: il punteggio sale b nel 2023 da d del 2021. Su questo aspetto in passato siamo stati penalizzati in quanto *“la struttura, il linguaggio e le spiegazioni delle voci tecniche del documento citato “La Legge di Bilancio per il 2022-2024 in breve” sono insoddisfacenti per qualificare questo documento come “documento per i cittadini”.* . Ma con l’iter di verifica del questionario, come ultimo riscontro da parte di IBP, la risposta è stata fissata in B (presenza degli elementi base), commentando: sebbene il “Bilancio in breve” sia in effetti una versione per i cittadini un po' insoddisfacente del bilancio, per coerenza tra i vari Paesi viene preso in considerazione come documento per il cittadino soddisfacendo i requisiti di base. Per esempio, è pubblicato nei tempi giusti per un bilancio dei cittadini; è una versione semplificata del bilancio approvato; include alcuni grafici e figure semplificati e informazioni di follow-up per i contatti con i cittadini.

Le informazioni di base richieste per un Bilancio per il cittadino (il nostro bilancio in breve) devono includere, secondo standard IBP, i totali delle spese e delle entrate, le principali iniziative politiche del bilancio, le previsioni macroeconomiche su cui si basa il bilancio e le informazioni di contatto per il follow-up dei cittadini).

- Diffusione del bilancio per il cittadino: il punteggio sale c nel 2023 da d del 2021; per motivi analoghi al punteggio precedente

Quali sono i possibili miglioramenti da apportare per migliorare la trasparenza del bilancio?

- 1) Migliorare la completezza, ossia aumentare i contenuti del Bilancio dei Cittadini (Bilancio in breve), definendo meccanismi per identificare le esigenze del pubblico in materia di informazioni di bilancio, e aumentare il numero dei metodi di diffusione.
- 2) Migliorare la completezza e la tempestività delle relazioni infra-annuali (es: rapporto mensile sul conto consolidato di cassa del settore statale e delle amministrazioni centrali) presentando le informazioni sulla spesa effettiva per programma e per ulteriori classificazioni adottate, e comprendendo le informazioni sul debito effettivo totale (es: tassi di interesse, orizzonte temporale dei titoli, composizione in termini di detenzione dei titoli da parte dei residenti o persone/istituzioni straniere)

La misurazione della trasparenza è una sfida che vale la pena affrontare e che può produrre, anche grazie al disegno complessivo del processo, notevoli miglioramenti.

Vi ringrazio per l'attenzione.