



Corte dei conti

Convitto nazionale "Vittorio Emanuele II"
Auditorium "Giovanni Paolo II"
19 aprile 2011

**La contabilità economica nella esperienza delle Pubbliche
Amministrazioni di Australia, Nuova Zelanda e Regno Unito**

Introduzione del Sig. Presidente della Corte de Conti
Luigi GIAMPAOLINO

Il Convegno che vede oggi la presenza di rappresentanti di Paesi che costituiscono la punta più avanzata delle esperienze, nell'utilizzazione della contabilità economica nelle Amministrazioni pubbliche e di illustri esperti di settore, vuol essere innanzitutto un incontro formativo per i magistrati della Corte, affinché la conoscenza sempre più estesa di una materia oggetto di corsi specifici sia per la componente magistratuale che per la componente amministrativa, anche in un'ottica specialistica per settori, trovi un momento di confronto che consenta di percepire in concreto i problemi che Paesi di consolidata esperienza ritengono di evidenziare.

Il dibattito sul tema dell'applicazione della contabilità economica alle Amministrazioni pubbliche si è di recente intensificato in occasione dell'entrata in vigore della Legge di contabilità e finanza pubblica 196/2009 e delle modifiche che, a detta legge, sono state recate dal provvedimento legislativo n.39 del 7 aprile 2011, in relazione alle nuove regole adottate dall'Unione Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Si vuole richiamare quanto emerso nel Convegno sulla legge di contabilità e finanza pubblica, tenutosi il 18 e 19 novembre 2010, proprio nel momento in cui era stato varato il Pacchetto Europeo sulle misure intese ad assicurare la "Governance" delle programmazioni economiche e dei bilanci dei Paesi membri, misure poi delineate, in particolare, nell'ultimo Consiglio Europeo del 24-25 marzo 2011.

Occorre ricordare come, in occasione della previsione e dell'avvio della sperimentazione del "Bilancio di cassa" per le Amministrazioni dello Stato, da estendere alle altre Amministrazioni territoriali e locali, nell'affermata ottica di considerare tale scelta come un momento di passaggio per l'effettiva adozione della contabilità economica, si sia riaccesa la discussione sull'esigenza di accelerare tale passaggio anche ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

La nostra tradizione contabile è del resto informata ad una logica di bilancio tipicamente finanziario ed in un'ottica autorizzatoria. Da qui la grande distanza tra la competenza giuridica tipica della nostra esperienza e la competenza economica di cui discutiamo in questa sede.

Un elemento significativo è quello della grande differenza di impostazione dei bilanci pubblici, rispetto a quelli dei soggetti che operano in regime privatistico.

In ciò si rinviene la distanza tra Noi ed i Paesi, soprattutto, anglosassoni, nei quali il processo di assimilazione è consolidato.

L'utilizzazione dei Principi contabili è del resto di matrice privatistica, con gli International Accounting Standards che dal settore privato si sono diffusi al settore pubblico con gli IPSAS - International public sector accounting standards.

Le Istituzioni Superiori di Controllo, come la Corte dei conti, hanno, a loro volta, emanato, nella sede internazionale dell'INTOSAI, gli ISSAI-International Standards of Supreme Audit Institutions, che vanno progressivamente ad affinarsi e tra i quali, richiamo l'ISSAI 20 sui "Principles of transparency and accountability".

L'esigenza di accrescere l'informazione di bilancio con elementi e dati economici, allo scopo di rendere più significative le decisioni di finanza pubblica ed al contempo consentire una razionale valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche, era stata del resto avvertita dal legislatore fin dal 1997, quando con il D. Lgs. n. 279, era stato introdotto il Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo a sostegno della tradizionale contabilità finanziaria dello Stato.

Lo scopo era quello di migliorare la conoscenza dei fenomeni amministrativi ed innescare un processo virtuoso per realizzare in concreto la responsabilizzazione, l'accountability della dirigenza ed in sostanza, un più adeguato supporto ai decisori, i c.d. "decision makers".

Già si è accennato prima al difficile passaggio dalla competenza giuridica, tipica di una contabilità finanziaria ed orientata a regolare le entrate e le spese di un'Amministrazione e la competenza economica che è la quintessenza di un sistema di contabilità economica, che pone attenzione ai costi come valorizzazione monetaria dell'effettivo utilizzo delle risorse.

Va certamente apprezzata l'opera posta in essere, in particolare, dalla Ragioneria generale dello Stato, nella costruzione di un sistema di contabilità economica analitica per centri di costo, a sua volta prodromica ad una contabilità economica generale.

L'attenzione ai costi e non più alle spese è quindi la vera rivoluzione culturale che non può ancora ritenersi matura e che implica che il passaggio alla contabilità economica avvenga con grande consapevolezza, superando l'utilizzazione di sistemi ibridi improntati ad un difficile tentativo di conciliazione tra contabilità finanziaria e contabilità economica.

Va ricordato che, già nel 2007, in altra Sede istituzionale, si rilevava l'esigenza di una maggiore trasparenza e chiarezza dei conti pubblici nel quadro di un'accresciuta

complessità della manovra di politica economica - ora, andrebbe sottolineato, ancor maggiore per l'avvento del federalismo fiscale e l'esigenza di assicurare un coordinamento della finanza pubblica che rispetti i diversi livelli di governo - e si sottolineava che rispondere a simili problematiche avrebbe richiesto una serie di profonde modificazioni ed innovazioni tese, ad esempio, a sollecitare una integrazione tra la tradizionale contabilità finanziaria e quella economico patrimoniale (Accrual basis of accounting). Questa tendenza, ampiamente suffragata in ambito internazionale dai principi contabili per il settore pubblico (IPSAS), si basa sulla considerazione che l'impiego della contabilità a base economico-patrimoniale consente di migliorare la rendicontazione delle amministrazioni pubbliche e di sensibilizzare i comportamenti verso un uso più razionale delle risorse disponibili.¹

La Corte, si è espressa sul passaggio al bilancio di cassa, in occasione dell' audizione del 21 dicembre 2010 presso la Commissione bilancio del Senato della Repubblica.

In tale contesto, si è ricordato l'importanza del conto impegni ai fini della pubblicità e della trasparenza delle obbligazioni assunte dalla Pubblica Amministrazione.

Pur apprezzando, infatti, la funzione di controllo dei flussi di spesa attribuita al bilancio di cassa, la Corte ha ritenuto, comunque, di dover riaffermare il principio secondo il quale per contenere l'evoluzione della spesa è necessario intervenire sugli stanziamenti di competenza, attraverso una riconsiderazione della legislazione di spesa.

Si deve ribadire come, per quanto attiene al modo di costruire il bilancio di competenza dello Stato, la Corte ha proposto la progressiva attivazione di alcune linee guida:

- L'adozione, per taluni comparti di grande rilievo, (interessi, mutui, investimenti pubblici) di criteri di registrazione più vicini al principio della "competenza economica";
- La più compiuta e realistica valutazione in bilancio degli oneri di enti esterni al settore statale (previdenza, sanità, trasporti locali) in modo da registrare correttamente l'incidenza annuale di eventuali disavanzi;
- L'adozione, per le spese in conto capitale, della regola contabile del riporto, con la correlata necessità di una stima adeguata dei nuovi stanziamenti sulla competenza annuale;
- Una modulazione della legislazione di spesa e delle previsioni sul bilancio dello Stato tale da avvicinare la definizione degli stanziamenti di competenza alle stime dei pagamenti di cassa.

La preoccupazione rappresentata dalla Corte è che il previsto passaggio al bilancio di sola cassa, potrebbe risolversi, in fase gestionale, in un affievolimento del rigore in termini di obbligazioni assunte e conseguentemente porre problemi di compatibilità con gli impegni europei.

La Corte ha prospettato, d'altronde, una diversa soluzione, esprimendosi a favore della sostituzione graduale, a livello di vincolo decisionale, dell'attuale sistema finanziario della competenza giuridica e della cassa con un sistema basato sulla competenza economica adattata al settore pubblico, in linea con il SEC'95.

¹ Studio su "La riforma delle procedure del bilancio pubblico nella prospettiva delle parti sociali e dei cittadini" approvata con la pronuncia dell'Assemblea del CNEL adottata nella seduta del 30 maggio 2007.

Sulla scorta di quanto si è ritenuto di evidenziare, per le analisi che la Corte ha effettuato in materia, ritengo di grande importanza questa occasione di confronto che, mi auguro, ci consentirà di comprendere meglio gli esiti dell'applicazione della contabilità economica alle Amministrazioni pubbliche ed i problemi che queste hanno incontrato.

Le riflessioni realizzate in questa sede potranno infatti opportunamente evolversi nel processo di affinamento dei bilanci pubblici volto ad assicurare maggiore trasparenza nell'allocazione delle risorse ed una valutazione effettiva dell'azione economica diretta al soddisfacimento dei bisogni collettivi nel quadro del risanamento della finanza pubblica, in linea con gli obiettivi di "Governance" europea.