



Università degli Studi
di Catania

CoDaU



QUALE CONTABILITÀ PUBBLICA

Presentazione della legge 196/2009

Giacomo Pignataro

Università di Catania



UNIVERSITÀ
di CATANIA

Articolazione della presentazione

- Le ragioni del riordino del sistema di contabilità e finanza pubblica
- Sintesi dei principali contenuti della legge
- *Focus* su alcuni aspetti rilevanti (e critici) della nuova normativa

Articolazione della presentazione

- **Le ragioni del riordino del sistema di contabilità e finanza pubblica**
- Sintesi dei principali contenuti della legge
- *Focus* su alcuni aspetti rilevanti (e critici) della nuova normativa

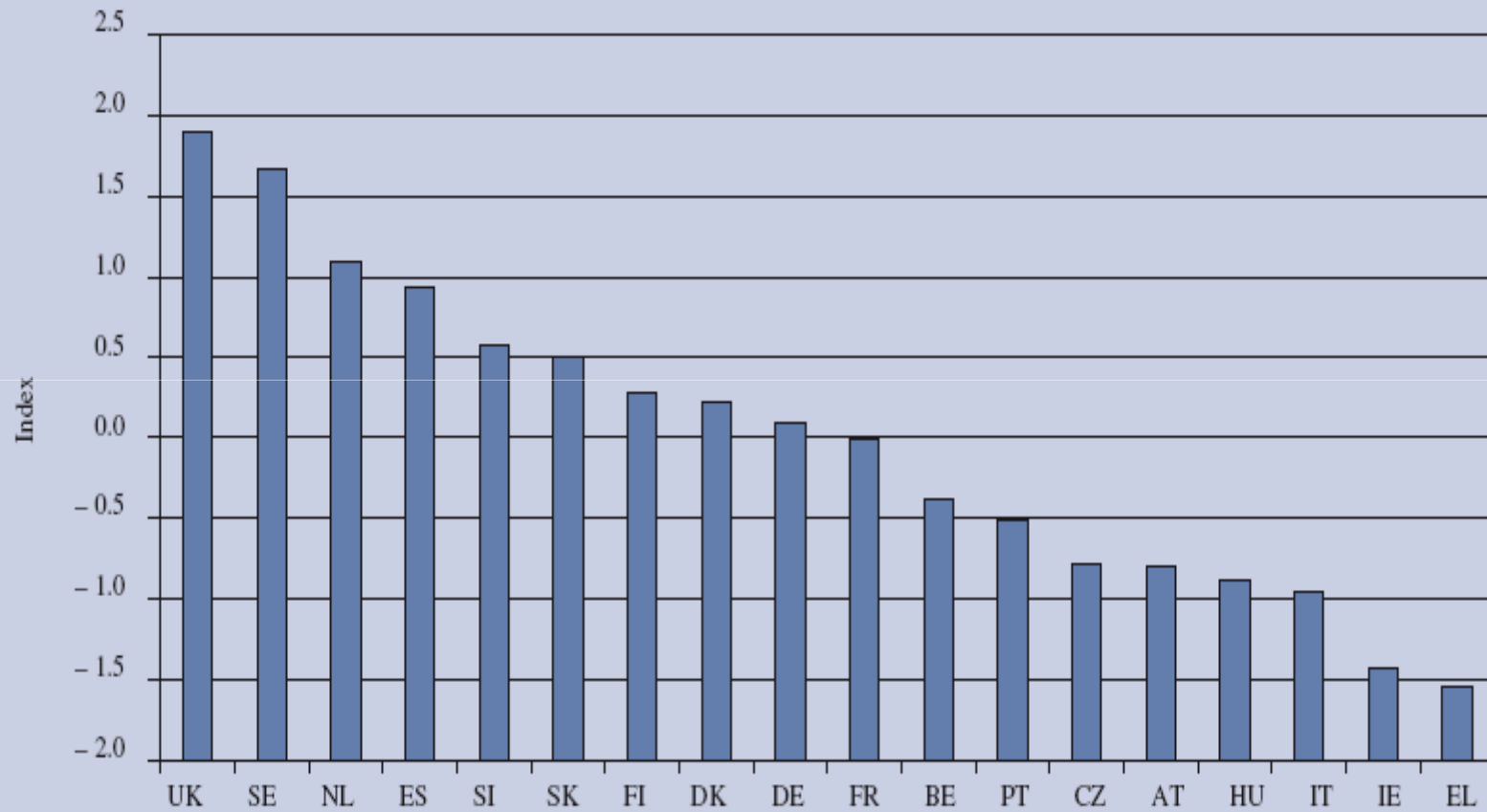
I problemi di governo della finanza pubblica in Italia

- I problemi della finanza pubblica sono, in parte, imputabili alle [procedure di formazione](#) e di gestione del bilancio pubblico
- L'Unione Europea ha calcolato un [indice di qualità](#) delle procedure di bilancio, sulla base di sette criteri (trasparenza, orizzonte pluriennale, centralizzazione del processo di bilancio, centralizzazione dell'attuazione, *top-down*, prudenzialità, valutazione dei risultati), per diciotto paesi europei

- “Per questo motivo da più di un decennio c’è un accordo tacito tra governo e Parlamento: dopo la presentazione da parte del governo, per circa un mese il Parlamento ha il "diritto" non scritto di assaltare la legge Finanziaria con migliaia di emendamenti, spesso ispirati dagli stessi partiti se non dagli stessi ministri che l’hanno approvata in Consiglio dei ministri. Poi, con l’avvicinarsi del Natale, e del relativo rischio di esercizio provvisorio, l’esecutivo pone fine all’assalto e presenta il **maxiemendamento**. Si tratta di un singolo articolo, su cui è necessario un solo voto dell’Aula (la Costituzione prevede che la legge venga votata articolo per articolo) e su cui viene posta la questione di **fiducia**. Nel frattempo, comunque, sul maxiemendamento sono saliti in tanti. Gli ultimi salgono mentre il governo ne assembla i commi. Il malloppone illeggibile è pronto per l’Aula che voterà a scatola chiusa. E’ una procedura che svilisce il ruolo del Parlamento ed espone il Governo a molti errori” (Boeri e Garibaldi, Lavoce.info)



Graph II.5.10: Budgetary procedures



Source: Commission services.



- Si tratta di problemi che riguardano, in primo luogo, il governo “centrale” della finanza pubblica, ma che investono, comunque, tutte le amministrazioni pubbliche, come ad esempio quello della trasparenza dei bilanci:
 - La “comprensività” /completezza della documentazione di bilancio
 - Effetti pluriennali delle decisioni di bilancio
 - L’esplicitazione delle ipotesi su cui si costruiscono alcune poste di bilancio



Articolazione della presentazione

- Le ragioni del riordino del sistema di contabilità e finanza pubblica
- **Sintesi dei principali contenuti della legge**
- *Focus* su alcuni aspetti rilevanti (e critici) della nuova normativa

Legge 31 dicembre 2009, n. 196: principi fondamentali

- Art. 1.1:

Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei **principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici** e del **coordinamento della finanza pubblica** e ne **condividono le relative responsabilità**

- Art. 1.4:

Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono **principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica** ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica Italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione



A chi si applica

- Art. 1.2:

Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli **enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'ISTAT**

Le principali aree di intervento della L. 196/2009

- Governo della finanza pubblica:
 - Unitarietà
 - Processo di bilancio
 - Coordinamento
- Contenuti dei documenti di bilancio (dello Stato):
 - Trasparenza
 - Natura del bilancio (bilancio di cassa)
- Controllo, monitoraggio e valutazione della finanza pubblica

Il governo della finanza pubblica

1. Unitarietà

esigenza di garantire omogeneità, raccordabilità e disponibilità tempestiva delle informazioni di bilancio dell'insieme delle amministrazioni pubbliche



Previsione di una delega al Governo **per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio** delle amministrazioni pubbliche, e **dei relativi termini di presentazione e approvazione**, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica (art. 2)



Principi della delega

- Le informazioni di bilancio dovranno essere rilevate e rappresentate secondo uno schema condiviso:
 - Regole contabili uniformi e comune piano dei conti
 - Comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, coerenti con la classificazione individuata dagli appositi regolamenti comunitari
- Affiancamento di un sistema di contabilità economico-patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi
- Adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche
- Definizione di un sistema di indicatori di risultato, riferiti ai programmi del bilancio

Regioni ed enti locali

- Regioni ed enti locali **esclusi** dalla delega (art. 2.1)
- La legge 42/2009 è stata novellata, nella parte relativa all'armonizzazione dei bilanci, al fine di garantire la coerenza con le disposizioni introdotte dalla L. 196/2009:
 - Stabiliti i medesimi principi della delega della L. 196/2009 (art. 2.6)
 - Raccordo tra Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche e Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 2.7)

Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (art. 13)

- La disponibilità tempestiva delle informazioni di bilancio, per garantire un efficace controllo e monitoraggio della finanza pubblica e per acquisire le informazioni per attuare il federalismo fiscale, è assicurata attraverso una **banca dati unitaria di tutti i dati di bilancio e contabili**:
 - Costituita presso il MEF
 - L'acquisizione dei dati avverrà secondo schemi, tempi e modalità definiti con decreto MEF
 - L'accesso sarà consentito secondo modalità da stabilire con decreti MEF



Il governo della finanza pubblica

2. *Il processo di bilancio*

parzialmente rivisti i documenti di finanza pubblica e il ciclo della programmazione
(Titolo III)



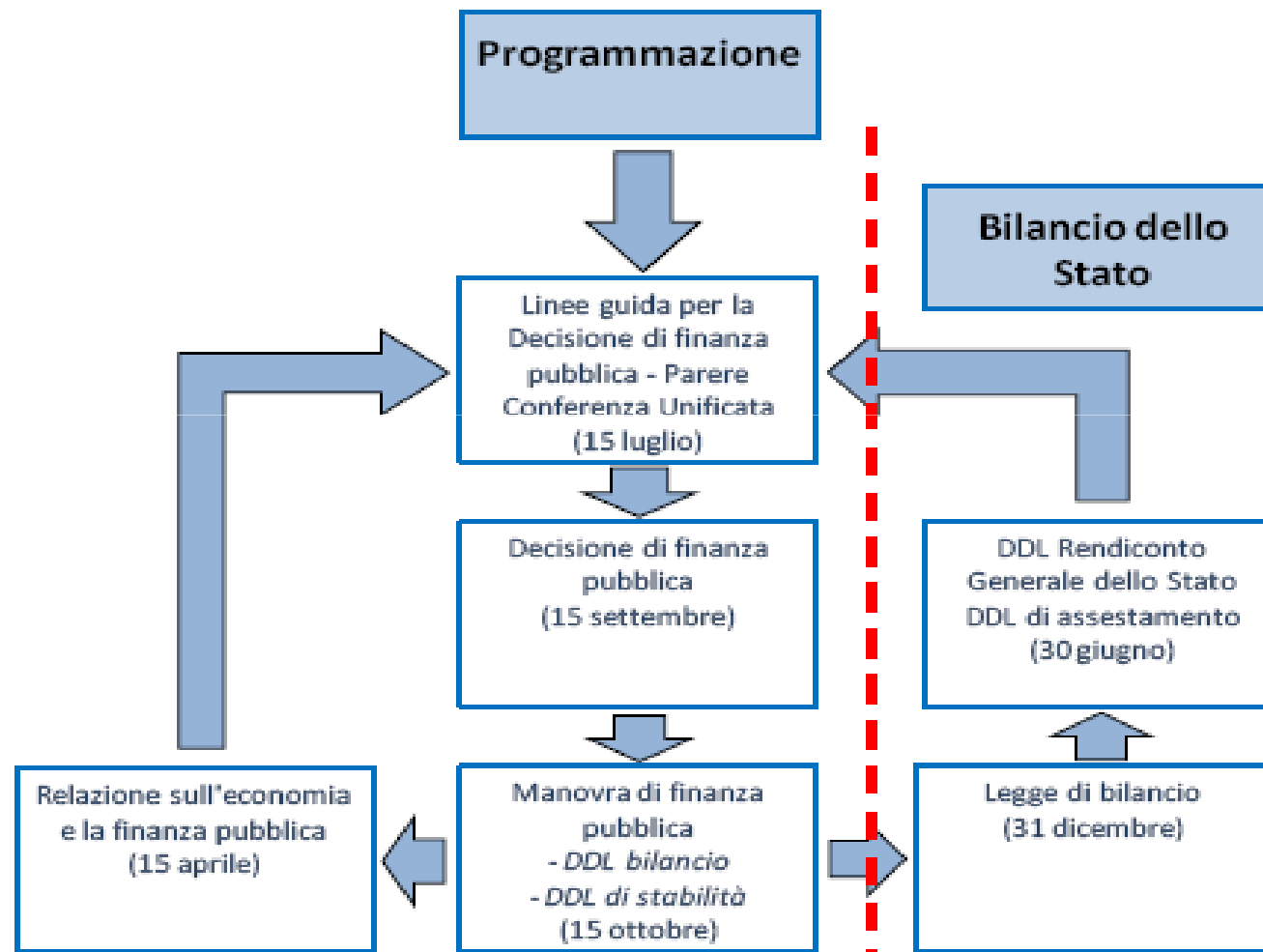
Documenti di finanza pubblica

L. 468/78	L. 196/09
Relazione Unificata sull' Economia e la Finanza Pubblica (28 febbraio)	Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica (15 aprile)
Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)	Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)
Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)	Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)
Documento di programmazione economica e finanziaria (30 giugno)	Decisione di finanza pubblica (15 settembre)
Relazione previsionale e programmatica (30 settembre)	Soppressa
Disegno di legge finanziaria (30 settembre)	Disegno di legge di stabilità (15 ottobre) Nota tecnico-illustrativa
Disegno di legge di bilancio (30 settembre)	Disegno di legge di bilancio (15 ottobre)
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (15 novembre)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (28 febbraio)
Non previsto	Aggiornamento del programma di stabilità (calendario europeo)
Non previsto	Specifici documenti di programmazione delle AP diverse dallo Stato

* Tali documenti non costituiscono strumenti della programmazione secondo la definizione dell'articolo 7, ma fanno comunque parte del ciclo di bilancio



Il ciclo della programmazione



Il governo della finanza pubblica

3. *Il coordinamento*

- “Entro il 15 luglio il Governo, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del Patto di convergenza (...), invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi [della manovra] (...). Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo” (art. 10. 5)
- Gli enti territoriali determinano gli obiettivi dei propri bilanci coerentemente con gli obiettivi della DFP (art. 8.1)
- In sede di Conferenza permanente, vengono fornite indicazioni per il collegamento tra obiettivi aggregati e le regole previste per il singolo ente (art. 8.3)



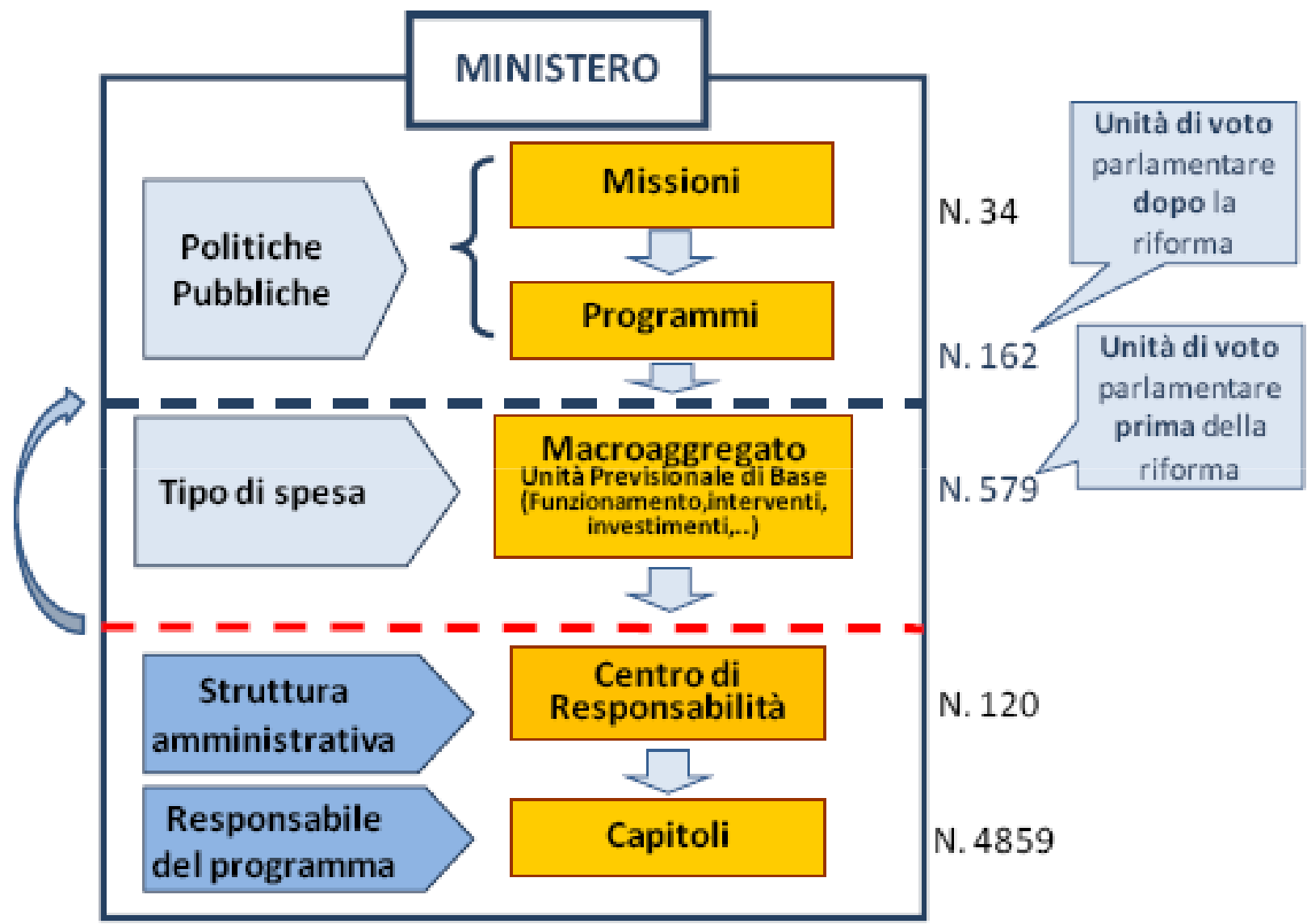
Contenuti dei documenti di bilancio

1. *Trasparenza*

- struttura del bilancio
- informazioni aggiuntive al bilancio

Struttura del bilancio

- Con delega da attuare entro due anni, sarà completata la riforma della struttura del bilancio avviata nella precedente legislatura, istituzionalizzando la classificazione per missioni e programmi, raccordabili alla classificazione COFOG (art. 21)
- Maggiore flessibilità di bilancio, elevando l'unità di voto dall'UPB al programma (art. 21.2)



Informazioni aggiuntive

- Nota integrativa al bilancio di previsione (art.21.11, lett. a) con:
 - Piano degli obiettivi e indicatori di risultato per ciascun programma
 - Contenuto dei programmi e criteri per le previsioni
- Scheda di programma (art. 21.11, lett. b) con:
 - Stanziamenti triennali e leggi di finanziamento
- Budget dei costi (art. 21.11, lett. f) per ogni amministrazione



Contenuti dei documenti di bilancio

2. *Natura del bilancio*

Prevista una delega al Governo (Capo V del Titolo VI) per il **passaggio del bilancio di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato ad una redazione in termini di sola cassa**

Graduale estensione del principio alle altre amministrazioni pubbliche (art. 42.1, lett. i)

I decreti legislativi devono essere adottati entro tre anni

Sperimentazione biennale



Principi della delega (art. 42.1)

- Affiancamento, a fini conoscitivi, di un prospetto redatto in termini di competenza giuridica
- Rilevazione dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato
- Sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile
- Previsione di un piano finanziario, da predisporre a cura del dirigente responsabile, che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla cui base dovrà ordinare e pagare le spese



Controllo, monitoraggio e valutazione della finanza pubblica

- Il monitoraggio e il controllo sui conti delle amministrazioni pubbliche, realizzato grazie alla banca dati di cui all'art. 13
- Attività di monitoraggio centralizzata, in capo al MEF-RGS, volta a (art.14.1):
 - Valutare la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica
 - Monitorare gli effetti delle manovre finanziarie
 - Effettuare, tramite i servizi ispettivi, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabili delle amministrazioni pubbliche



- Il MEF, in collaborazione con le amministrazioni centrali dello Stato, effettua una valutazione dei risultati conseguiti, rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, nonché dell'efficacia e dell'efficienza della gestione (art. 39)
- Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, che illustra la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti (art. 41)



Articolazione della presentazione

- Le ragioni del riordino del sistema di contabilità e finanza pubblica
- Sintesi dei principali contenuti della legge
- ***Focus su alcuni aspetti rilevanti (e critici) della nuova normativa***

Armonizzazione sistemi contabili e schemi di bilancio

1. L'armonizzazione non è soltanto uno strumento per lo Stato, perché esso possa monitorare, controllare e valutare la spesa del settore pubblico (come esplicitamente previsto dalla legge 196), ma può rappresentare anche **un'opportunità per tutte le amministrazioni pubbliche:**
 - l'accesso alla banca dati unitaria e l'uso delle sue informazioni può fornire uno strumento, molto importante, di controllo interno (attraverso tecniche di *benchmarking*) ... purché il MEF non sia "avaro"
 - La definizione di un contenuto "obbligatorio" di regole contabili e di bilancio può aiutare, in particolare gli enti dotati di una certa autonomia, a dotarsi di uno strumento che accompagna processi di miglioramento della *governance*



2. L'armonizzazione non sarà operazione semplice, per una molteplicità di ragioni:
- Eterogeneità delle pubbliche amministrazioni, sia in termini della natura delle loro funzioni, sia in termini della loro posizione di partenza rispetto al sistema contabile adottato
 - Raccordo con la COPAFF
 - Eterogeneità dell'uso delle informazioni, a fini di regolazione, anche finanziaria, dei diversi settori (perequazione territoriale e distribuzione FFO)



3. La significatività di questa opportunità, tuttavia, viene affievolita dalla eterogeneità delle pubbliche amministrazioni:

- In particolare, l'affiancamento delle regole contabili e di bilancio ai sistemi di *governance* non può essere parimenti efficace per tutte le amministrazioni – l'Università è un comparto con **proprie specificità**, e con un **disegno di legge** di riforma della *governance* : il sistema tipico della programmazione di bilancio che si realizza attraverso un dualismo dei ruoli (parlamento/governo, consiglio/ giunta) **non rischia, forse, di collassare con la delimitazione prevista per i compiti del Senato accademico**, nel ddl Gelmini, che non può essere sostituita dal dualismo CDA/DG ?



Ruolo della contabilità economica

1. Come si risolve la “contraddizione” tra il principio, contenuto nella delega della legge 196/2009, secondo il quale la contabilità economica affianca la contabilità finanziaria, a fini conoscitivi

e

il principio, contenuto nella delega del DDL Gelmini (art. 5.3, lett. a) che prevede l’introduzione della contabilità economico-patrimoniale e analitica, sulla base di schemi di bilancio stabiliti dal Ministero, di concerto con il MEF (sebbene in conformità alla normativa vigente), qualora questo sia approvato nella sua attuale formulazione ?



2. “Il capolinea della contabilità finanziaria è la situazione di *default* cui un ateneo è giunto negli ultimi mesi. E’ apparsa così evidente l’inadeguatezza della contabilità finanziaria nell’impedire l’assunzione di scelte finanziarie non coerenti con le risorse disponibili”

(G. Catalano, 2009)

“La disorganizzazione della direzione strategica e manageriale, l’assenza in molte situazioni di un controllo di gestione capace di verificare e ottimizzare costi e ricavi, la disinvolta gestione delle forniture, trasformano, di fatto, i pregi della contabilità economica in difetti, dal momento che alla scomparsa dell’autorizzazione a spendere non ha costituito valido surrogato l’uso corretto della contabilità budgetaria. Alla fine, soltanto l’insostenibilità delle situazioni di cassa è diventato il sintomo del dissesto economico esistente”

(Corte dei Conti, Relazione sulla gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo del servizio

sanitario, 2009)
UNIVERSITÀ
di CATANIA



3. Considerare che un sistema contabile assume rilevanza, almeno, sotto due diversi profili:
- Per le informazioni che esso fornisce, all'interno e all'esterno dell'ente (non mera informazione statistica, ma informazione per le decisioni)
 - Per il sistema di regole, implicite ed esplicite, ad esso coerentemente connesse, che disciplinano la gestione di un ente

“... la maggior parte di queste attività sono pagate dai fruitori dei servizi ..., sebbene ad un prezzo inferiore ai costi di produzione, grazie al contributo pubblico di cui godono gli atenei. In questo senso, appare opportuno adottare modelli contabili che considerino gli aspetti autorizzativi (tipici della contabilità pubblica), ma siano anche informativi dei risultati della gestione” (G. Catalano, 2009)



- L'opzione migliore sembra essere quella della legge 196/2009, affiancare la contabilità economica a quella finanziaria, a fini conoscitivi

“La contabilità economico-patrimoniale non rappresenterà magicamente la soluzione dei problemi di gestione degli atenei, ma potrà consentire una più corretta **impostazione dei problemi** , una più lucida **consapevolezza del significato delle scelte** ed anche una rivoluzione culturale per gli attori del sistema” (G. Catalano, 2009)

Il passaggio al bilancio di cassa

- L'Italia, con l'adozione di un criterio di competenza giuridica, rappresenta una "anomalia" nel panorama internazionale, dove è prevalente l'uso del criterio della cassa, con un movimento verso il criterio della competenza economica
- Il vantaggio principale di un bilancio di cassa, rispetto ad uno basato sul principio della competenza giuridica è quello di non generare residui, e di raccordare l'estensione dell'attività dell'ente alla dimensione degli effettivi flussi di risorse

- In un sistema basato sul principio della cassa, è necessario provvedere a:
 - Un controllo degli impegni, al fine di “riconciliare” la disponibilità del flusso di risorse con gli impegni di spesa che vengono man mano assunti: il FMI, ad esempio, suggerisce che vi siano rilevazioni aggiuntive rispetto a quelle della cassa, che riguardino gli impegni, nonché un adeguato sistema di *cash-planning* che consenta di determinare realistici limiti periodici di cassa, che funzionino come efficaci controlli degli impegni – **la legge 196/2009 prevede la compilazione di un elenco degli impegni al fine di evitare la formazione di situazioni debitorie**



- Un adeguato *cash-management*, per gestire gli sfasamenti tra il profilo temporale dei pagamenti e quello delle entrate, in modo da minimizzare il ricorso ai prestiti e da massimizzare il rendimento del denaro inattivo – **l'art. 46 della legge 196/2009 prevede che le amministrazioni statali presentino una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente con relativo aggiornamento mensile, che siano individuate le cadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente, che gli enti territoriali trasmettano informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla Tesoreria statale, che il MEF possa stipulare protocolli d'intesa con gli enti pubblici che detengono conti presso la Tesoreria dello Stato**

- Dal Rapporto della Commissione economica all'Assemblea Costituente:
 - Con il bilancio di competenza, “il controllo interviene nella cognizione e nella valutazione dei servizi e dei bisogni riferiti ai costi effettivi e reali”(…) con il bilancio di cassa “il controllo si limita all’apprezzamento del movimento attivo e passivo della cassa e della sua consistenza finale, in relazione al fabbisogno dei servizi”
 - “Si adduce altresì, a sostegno del bilancio di competenza, che esso si adatta meglio all’indole dello stato costituzionale, perché limita la facoltà del Governo ad accertare le entrate e ad impegnare le spese, mentre con il bilancio di cassa il Governo potrebbe impegnarsi oltre i limiti stabiliti per i pagamenti”
 - “Sempre questi impegni verrebbero alla discussione parlamentare quando nei successivi esercizi il Governo si vedrebbe costretto a chiedere i fondi per farvi fronte. (...) sempre il potere esecutivo dovrà assumere una responsabilità politica che lo farà assai prudente”.

(da G. Pisauo, 2010)

