

La lettura macroeconomica dei bilanci pubblici: cosa cambia?*

di *Enrico Giovannini*

Come tutti sapete, l'Istat è fortemente impegnata nello sforzo di rappresentare l'evoluzione delle pubbliche amministrazioni. In particolare, i principali schemi contabili sui quali è basata la rappresentazione statistica della finanza pubblica fornita nell'ambito della Contabilità nazionale sono i seguenti:

- costruzione del Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche, sia a cadenza annuale che trimestrale, in conformità alle regole fissate dal Regolamento UE n. 2223/96 (SEC95);

- stime delle poste di raccordo tra i principali saldi di finanza pubblica (indebitamento netto, fabbisogno di cassa e variazioni del debito pubblico), che vengono trasmesse alla UE con le tavole della Notifica due volte l'anno, il 1° aprile e il 1° ottobre, in collaborazione con il Ministero dell'Economia e con la Banca d'Italia;

- la spesa pubblica per funzione secondo la classificazione europea COFOG¹ (obbligatoria al primo livello e su base volontaria per il secondo livello²);

- la costruzione di conti satellite rilevanti, come ad esempio: nel campo della protezione sociale (previdenza, sanità, assistenza), nel campo dell'ambiente ecc.

Le fonti principali utilizzate sono costituite dai documenti contabili delle oltre 10.500 unità istituzionali che costituiscono il Settore delle Amministrazioni pubbliche, così come definite dal Regolamento UE 2223/96 (SEC 95). Di conseguenza, la riforma del sistema di contabilità delle istituzioni pubbliche avrà, nei prossimi anni, un impatto rilevante sull'intero sistema di rappresentazione statistica dei Conti pubblici, sviluppato secondo i regolamenti comunitari, ed è destinata ad incidere sulla capacità di analisi in termini

L'autore è Presidente dell'Istituto nazionale di statistica.

macroeconomici dell'evoluzione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche. Da questo punto di vista, va notato che l'aver posto al centro della riforma i principi di armonizzazione e coordinamento dei bilanci pubblici potrà agevolare il processo di costruzione dei conti economici delle AP e assicurare una sempre maggiore coerenza tra le grandezze fondamentali di finanza pubblica. Quindi l'ISTAT ha salutato con grande favore lo sviluppo della nuova legge.

LA RIFORMA DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ

L'esigenza di configurare un nuovo quadro normativo per la Contabilità pubblica, rispetto alla Legge 468/78 e alle altre disposizioni legislative che successivamente sono state emanate, ha condotto a varare una riforma che si fonda sui seguenti principi:

- realizzazione di un forte coordinamento fra i differenti livelli di governo per una corretta disciplina della finanza pubblica nella duplice prospettiva del decentramento costituzionale e dell'integrazione nella governance europea;
- riforma della legge finanziaria e dell'intero ciclo della programmazione;
- completamento della riforma del bilancio dello Stato per missioni e programmi.

Per garantire il conseguimento del primo dei tre obiettivi sopra citati, la legge fissa nel Titolo I alcuni principi di particolare rilevanza (principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili), che dovranno essere rispettati nei decreti legislativi che il Governo dovrà emanare. Tali principi si applicano a tutte le amministrazioni pubbliche identificate come tali dall'ISTAT sulla base delle definizioni contenute nel Regolamento UE SEC95. Tale richiamo è importante in quanto delinea in modo chiaro i soggetti destinatari delle norme ed appare del tutto appropriato per l'ambito in cui dovranno agire i decreti legislativi (armonizzazione e omogeneità di redazione dei bilanci).

Armonizzazione degli schemi contabili

Purtroppo, l'attuale sistema di contabilità pubblica si presenta, al momento dell'introduzione della riforma, fortemente disarmonizzato, costringendo ad un lavoro complesso di analisi e di riclassificazione per riportare i dati nell'ambito degli schemi e delle definizioni previste a livello europeo.

Nella legge 468/78 in tema di armonizzazione dei sistemi contabili prevedeva che i Comuni e le Province, tutti gli enti pubblici non economici, le aziende autonome dello Stato, l'ENEL, ecc. adeguassero il proprio bilancio a quello finanziario dello Stato (competenza e cassa). Nella pratica, questo obiet-

tivo non è mai stato portato a termine completamente. Qualche passo avanti è stato compiuto con l'introduzione della legge n. 94 del 3 aprile 1997 e del successivo d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997 che ha modificato la struttura dei documenti contabili dello Stato, introducendo la classificazione economica e funzionale tipiche del SEC95. Per gli Enti locali con il D.PR 194/96 (e successivo decreto di attuazione del 24/11/98) fu adattato un nuovo Certificato di consuntivo, con una classificazione standard economica-funzionale, sebbene ancora distante dalle regole di classificazione e definizione degli aggregati introdotti dal SEC95. Anche per le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere (ASL e AO) è stata introdotta la standardizzazione in base alla contabilità economico-patrimoniale, la cui rendicontazione viene rilevata trimestralmente dal Ministero della Salute in base al Decreto del 28 maggio 2001. Per le Regioni invece non è mai stato possibile l'adozione di schemi e classificazione tipiche del Bilancio dello Stato e più in generale schemi di classificazione standard. Un tentativo per ottenere una tale standardizzazione fu compiuto nel 2000 con la Legge 76 che imponeva alle Regioni l'adeguamento degli schemi di classificazione economica e funzionale dello Stato, ma tale norma è stata superata dalla riforma del Titolo V della Costituzione che ha dato piena autonomia a tali enti.

Un ultimo passo, in ordine di tempo, nella direzione del rafforzamento dell'armonizzazione contabile è stato quello della graduale costruzione del sistema informativo SIOPE, nato dalla collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca d'Italia, prevista dalla Legge finanziaria 2003, nella quale affluiscono i dati, codificati in modo uniforme per tutti gli enti pubblici. Sebbene nella norma della Finanziaria fosse previsto che nel nuovo sistema sarebbero dovute confluire informazioni relative al sistema completo dei conti (cassa, competenza e variazioni patrimoniali), nell'attuale fase operativa la banca dati riguarda solo le operazioni di cassa. Inoltre, ancora non è stata completata l'estensione dell'obbligo di alimentare il SIOPE a tutte le tipologie di amministrazione pubblica, individuate dall'ISTAT in base alla Legge finanziaria 2005.

Armonizzazione dei comportamenti contabili

Accanto alla mancanza di una standardizzazione generalizzata degli schemi contabili si osserva oggi una situazione di comportamenti contabili spesso difformi, dove i singoli enti non sono chiamati a produrre documenti contabili integrati e coerenti all'interno dello stesso ente. Se si confrontano, ad esempio, i dati dei flussi di cassa trasmessi dalle Regioni al SIOPE con quelli riportati nei rendiconti finanziari, spesso si riscontrano delle differenze, non solo per singola voce di flusso, che potrebbe dipendere dalla diversa classificazione adottata, ma anche a livello di saldi. Analoghe discrepanze si riscontrano ancora, sempre

per le Regioni, se si confronta il fabbisogno ottenuto dai movimenti di tesoreria e i conti di cassa desunti dai rendiconti finanziari. Così per gli Enti sanitari locali non si è ancora in grado di conciliare l'ammontare dei flussi del Conto economico con i pagamenti registrati nel sistema informativo SIOPE e con le variazioni dello Stato patrimoniale.

Di contro si deve sottolineare che l'attenzione degli organismi della UE (Commissione, Eurostat) sulla qualità dei conti pubblici è rivolta, oltre che alle determinanti dei principali saldi, anche al raccordo tra di essi e alle eventuali discrepanze statistiche che ne derivano (differenze non spiegate), rappresentate nelle tavole della Notifica e del questionario allegato. Negli ultimi anni, grazie all'impegno e alla collaborazione tra ISTAT, MEF e Banca d'Italia, le discrepanze statistiche a livello aggregato sono risultate nel nostro Paese di entità accettabile. Ma ciò non basta, perché la sottostante disarmonizzazione degli schemi e la non uniformità delle pratiche contabili non solo rende difficile il lavoro di aggregazione dei conti, ma in alcuni casi non permette la tracciabilità dei singoli fenomeni dal livello micro al livello macro, con il rischio che sorgano dubbi sulla affidabilità dei conti a livello aggregato.

La riforma: le prospettive e i problemi aperti

La riforma prevista dalla Legge 196 attraverso l'emanazione di Decreti delega affidati al MEF costituisce un'importante opportunità per realizzare in Italia un sistema di contabilità pubblica armonizzato, trasparente e capace di integrarsi alla contabilità europea.

E' evidente che la messa a regime della riforma richiederà un periodo di rodaggio e un notevole impegno di tutti gli operatori pubblici, affinché siano raggiunti tutti gli obiettivi che la riforma intende perseguire. E' necessario cioè che i principi di standardizzazione, di uniformità e di integrazione delle regole e degli schemi contabili su cui dovranno basarsi i decreti delegati, siano realmente condivisi da tutti i soggetti e operatori pubblici coinvolti. Per ottenere quella trasparenza che tutti auspicano, deve crescere e imporsi una nuova cultura contabile molto più attenta verso i principi di armonizzazione, integrazione, uniformità di comportamento e raccordabilità.

E' inoltre necessario che la normativa sia resa flessibile affinché si possa tener conto nel tempo di eventuali correttivi che l'esperienza pratica suggerisce.

Il Comitato per i principi contabili, previsto dal comma 5 dell'art. 2 della L. 196, che dovrà supportare il Governo per l'emanazione dei decreti delegati dovrà proporre un piano di conti integrato e standardizzato per tutte le Amministrazioni pubbliche, con estensione anche alle Regioni, le Province autonome e gli Enti locali, come previsto dagli emendamenti alla Legge 42/2008 sul federalismo.

Poiché l'adozione di un nuovo piano di conti comporterà sicuramente un onere per tutte le amministrazioni pubbliche è necessario e auspicabile che tale piano risponda ai seguenti obiettivi:

- non perdere informazioni che attualmente sono disponibili nelle singole contabilità;

- migliorare le informazioni nelle contabilità finanziarie in modo da permettere un miglior approccio al principio *accrual* (competenza economica) delle singole operazioni, con un raccordo tra competenza, cassa e variazioni dello stato patrimoniale, soprattutto riguardo ai crediti e debiti diversi dal debito pubblico (*other accounts* secondo il SEC);

- rispondere quanto più possibile alle diverse esigenze informative sia a fini statistici che amministrativi, in modo che le singole amministrazioni possano realizzare economie di scala evitando di dover adottare schemi diversi di “confezione” delle informazioni per rispondere alle diverse richieste;

- tener conto anche degli attuali sistemi informativi (es. SIOPE), prevedendo un loro adattamento più che una modifica radicale.

Tale unico piano di conti integrato dovrebbe assicurare, a livello di singola amministrazione, un sistema di rappresentazione integrato di tutte le fasi contabili (dalla previsione alla rendicontazione) e permettere il raccordo per le singole operazioni, dei flussi di competenza, dei flussi di cassa e delle variazioni degli stock del conto patrimoniale. E' quest'ultimo, indubbiamente, l'aspetto più complesso da introdurre nei futuri adempimenti contabili degli enti interessati, perché è quello attualmente meno curato o addirittura assente; in genere, le registrazioni provengono da azioni amministrative diverse, la cui riconciliazione non è sempre agevole, non solo per lo Stato, ma anche per le altre amministrazioni pubbliche, in primis le Regioni. Ne sono un esempio, come si è detto prima, i casi non infrequenti in cui i dati dei pagamenti e degli incassi registrati nel sistema SIOPE non coincidono con i flussi di cassa dei bilanci consuntivi: peraltro, i primi sono trasmessi per la maggior parte degli enti dai tesoriери, mentre i bilanci sono prodotti dagli uffici amministrativi degli enti.

Considerato che la nuova legge di contabilità prevede (art. 2 comma 2 lettera e) che accanto alla contabilità finanziaria vi sia l'affiancamento, sia pure a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, si può suggerire, anche se non previsto esplicitamente dalla legge, di aggiungere al piano di conti uno o più prospetti di riconciliazione sia a livello di voce economica che a livello di saldi tra le due tipologie di sistema di registrazione. Questo eviterebbe che le amministrazioni, non essendo tenute da un punto di vista gestionale all'utilizzo della contabilità economico-patrimoniale, possano applicare la norma in modo approssimativo, senza un reale beneficio informativo.

Il modello schematico di organizzazione contabile che si suggerisce parte da un unico piano di conti (es. quello già adottato per il SIOPE), in cui per ogni voce si registrano gli impegni (accertamenti), i pagamenti (riscossioni), i costi (ricavi) di competenza economica dell'anno e le variazioni dei debiti (crediti). Alla fine dovrà risultare un raccordo sui totali e sui saldi.

Per le amministrazioni pubbliche che sono tenute ad una contabilità civilistica a causa della loro natura giuridica di tipo privatistico è previsto che venga definita una tassonomia per la riclassificazione del bilancio in base alle regole contabili uniformi.

Particolare attenzione dovrà essere posta alle regole di registrazione di alcune operazioni per la loro rilevanza in termini di impatto sui saldi, o perché oggetto di specifiche Decisioni da parte di Eurostat. Tra queste figurano ad esempio: la classificazione uniforme dei trasferimenti per settore di contropartita (beneficiari); la corretta registrazione da parte dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali dei mutui contratti da soggetti beneficiari pubblici e privati esterni, ma con quote di ammortamento a carico delle amministrazioni pubbliche; la corretta registrazione degli aumenti salariali previsti dai contratti collettivi; la corretta classificazione degli apporti di capitale ad imprese pubbliche e private; la corretta classificazione dei contributi della EE; la corretta classificazione delle operazioni sui derivati finanziari ecc.

LA CLASSIFICAZIONE FUNZIONALE DELLA SPESA PUBBLICA

Un'importante innovazione contenuta nella Legge 196 è costituita dalla direttiva secondo cui i comuni schemi di bilancio che dovranno essere adottati da tutte le amministrazioni pubbliche dovranno essere articolati per missioni e programmi (art. 2, comma 2, lettera c) coerenti con le classificazioni economiche e funzionali previsti dai regolamenti comunitari per la Contabilità Nazionale. A regime, quindi, ciascuna amministrazione pubblica avrà un bilancio nel quale le operazioni saranno registrate secondo una doppia classificazione economico-funzionale riconducibile al SEC95 e alla COFOG.

A tale riguardo è in via di conclusione un lavoro congiunto ISTAT-Ragioneria Generale dello Stato finalizzato a raccordare gli attuali Programmi del bilancio dello Stato, introdotti nel 2007, alla classificazione COFOG di secondo livello. Tale raccordo garantirà la centralità della classificazione COFOG a cui andranno ricondotte le missioni e i programmi e il cui carattere strategico verrà assunto fin dall'inizio del processo di formazione del bilancio, minimizzando il rischio di considerare tale calcolo come un semplice adempimento di tipo statistico. Sarà poi possibile l'estensione del raccordo a tutte le altre amministrazioni pubbliche.

La classificazione COFOG costituisce pertanto lo schema verso cui dovranno convergere tutte le classificazioni di tipo funzionale attualmente adottate dalle singole amministrazioni, ivi compreso lo Stato. In tal modo, si riconosce il ruolo cruciale che deve avere la rappresentazione delle politiche pubbliche secondo i settori di intervento, sia con riferimento al piano macroeconomico, sia a quello dell'analisi delle attribuzioni assegnate a ciascuno degli attori (centrali o locali) che concorrono alla realizzazione di una particolare politica, nel contesto della governance multilivello prevista dalla Legge 42/2009 sul federalismo.

Infatti, solo tramite elevati standard di uniformità nelle classificazioni adottate dalle amministrazioni per l'allocazione delle risorse impegnate, dalla fase di programmazione a quella di realizzazione, sarà possibile pervenire ad una costruzione di quadri informativi affidabili sulle politiche pubbliche. Attraverso tale strumento le Amministrazioni potranno effettivamente evolvere verso una cultura di programmazione e rendicontazione delle politiche a livello di sistema, con l'evidenziazione delle responsabilità e la dimostrazione dei risultati conseguiti a fronte delle risorse allocate. Una rappresentazione di tale natura consentirà di esplicitare i macro-obiettivi della PA e l'impatto atteso della sua azione sul sistema economico, in termini di effetti sulla crescita effettiva di lungo periodo e di quella potenziale. Tale impostazione è in linea con le indicazioni della Commissione europea³.

LA BANCA DATI DELLE CONTABILITÀ PUBBLICHE

L'art. 13 della legge dispone l'istituzione di una banca dati unitaria presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, alimentata dalle amministrazioni pubbliche con i dati concernenti i bilanci di previsione, i conti consuntivi e le operazioni gestionali. Si tratta di una disposizione importante che deve mirare a semplificare le procedure e ridurre drasticamente gli oneri per le amministrazioni che sono spesso tenute a inviare le stesse (o simili) informazioni a più enti (MEF-RGS, ISTAT, Corte dei conti, Ministero Interno, ecc.). Si tratta, chiaramente, di un intervento di sistema (non a caso è richiamato l'art. 117, secondo comma, lettera r, della Costituzione) che attiene al coordinamento dei flussi informativi in relazione al quale è fondamentale il ruolo dell'ISTAT, in quanto ente esponenziale del SISTAN, nella indicazione dei criteri, schemi e modalità di interscambio dei flussi informativi (anche in relazione a quanto previsto dal comma 73, art. 3, della legge 244/2007 di riforma del dlgs. 322/89).

A tale proposito è necessario operare un salto di qualità oggi reso possibile dalle nuove tecnologie, ancora in fase di sviluppo fino a pochi anni fa. La realizzazione di un sistema di web services e l'adozione di standard comuni per

l'interscambio dei dati e metadati, a livello nazionale e internazionale, rendono possibile concepire una banca dati unitaria composta da moduli interconnessi accessibili in modalità remoto. Le informazioni possono risiedere in luoghi fisici differenti, ma essere agevolmente accessibili senza porre in capo all'utente finale l'onere del loro reperimento e del loro trattamento finalizzato a farle colloquiare. In tal senso sarà necessario procedere con una azione convergente e concertata da parte di tutte le amministrazioni, superando vecchie logiche "proprietarie" per esaltare il valore delle informazioni attraverso la loro condivisione e integrazione. Si dovrà attivare, in sostanza, un processo che, nell'unificare gli sforzi dei diversi soggetti interessati, minimizzi la ricorrenza di duplicazioni/ridondanze nelle attività di ciascuno di essi e nei prodotti informativi ricadenti nella propria sfera di responsabilità. E' necessario, quindi, non solo evitare la proliferazione ulteriore di banche dati settoriali o generaliste ma, soprattutto, razionalizzare quelle esistenti e integrarle nel sistema dei nuovi flussi informativi che dovranno essere attivati come richiesto sia dalla legge 196, sia da altre norme, come il d.lgs. 322/89 integrato dall'art. 3 della citata legge 244/2007.

RIFORMA DEGLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE E DELLA VALUTAZIONE DEI RISULTATI

Il secondo degli obiettivi principali della legge di riforma sopra citati (riforma della legge finanziaria e dell'intero ciclo della programmazione) è affrontato nel Titolo III, che sostanzialmente conferma gli strumenti della programmazione vigenti, con alcune modifiche terminologiche e di contenuto. L'aspetto più rilevante riguarda il bilancio di previsione dello Stato nel quale, come già detto, diventano preminenti gli aspetti funzionali: le unità di voto parlamentare diventano le missioni e i programmi, mentre precedentemente le unità di voto erano le unità previsionali di base individuate con una logica di tipo organizzativo-gestionale. Una programmazione orientata sugli aspetti funzionali per l'impiego delle risorse, confrontabile con la rendicontazione, rende efficace lo stesso processo di programmazione, più efficiente l'allocazione delle risorse ed effettivo il controllo obiettivi-risultati. In tale processo, è essenziale il monitoraggio costante sulla corretta allocazione delle risorse a fronte degli obiettivi stabiliti o rimodulati nel tempo.

L'articolazione economico-funzionale sia nel bilancio di previsione che nel rendiconto rende più efficace l'analisi e valutazione sistematica dei risultati conseguiti.

L'analisi e valutazione della corretta allocazione delle risorse, prevista dall'art. 39, istituzionalizza la prassi di *spending review* già avviata con la

Legge finanziaria del 2007 sia pure in forma sperimentale, che dovrà essere fondata sulla collaborazione fra singoli ministeri e appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa istituiti nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tali analisi e valutazioni sono finalizzate alla formulazione di proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa. Allo scopo, il comma 4 del medesimo art. 39 stabilisce l'istituzione di una apposita sezione all'interno della citata banca dati dedicata ad accogliere le informazioni necessarie alla valutazione e all'analisi di efficienza, anche ai fini del Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato da presentare al Parlamento, ogni tre anni, ai sensi del successivo art. 41.

IL BILANCIO DI CASSA DELLO STATO

Una delle innovazioni più rilevanti contenute nel Titolo V della Legge 196 riguarda il completamento della riforma del bilancio dello Stato, con la delega al Governo, per il passaggio graduale ad un bilancio di sola cassa. L'art. 42 prevede infatti la predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, in termini di sola cassa, con separata ed analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione, affidando completamente la gestione delle risorse al responsabile del programma di spesa.

L'orientamento del legislatore verso l'adozione del solo Bilancio di cassa da sottoporre all'approvazione del Parlamento, pone vari interrogativi e suscita qualche preoccupazione, tenuto conto che, a livello macroeconomico, il Conto delle amministrazioni pubbliche costruito nell'ambito della Contabilità nazionale è basato sul principio *accrual*, cioè sulla competenza economica. Fino ad ora nei conti nazionali, l'approccio *accrual* è stato ottenuto partendo dagli impegni (e dagli accertamenti) di parte corrente della contabilità finanziaria, come proxy di stima delle obbligazioni assunte dallo Stato. I dubbi non riguardano tanto la perdita di informazioni, in quanto lo stesso art. 42 lettera a) prevede che il bilancio di cassa venga affiancato, a fini conoscitivi, dal corrispondente prospetto redatto in termini di competenza, integrato dalle rilevazioni delle informazioni necessarie per la redazione del Conto consolidato delle AP secondo il SEC95 e dalla disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato. La preoccupazione riguarda la possibilità che si generino comportamenti opportunistici nel momento in cui la gestione della competenza può essere subordinata alle esi-

genze della cassa. Una delle argomentazioni che viene posta a favore del solo bilancio di cassa fa riferimento alla constatazione che la prassi seguita fino a oggi vede la competenza giuridica sminuita nella sua capacità informativa (e di vincolo) dalla presenza di impegni impropri (che generano o residui di stanziamento o sono riferiti a debiti pregressi) a fronte dei quali, cioè, non vi sono effettive obbligazioni assunte dall'amministrazione verso terzi nell'anno di riferimento.

Il problema, a nostro giudizio, da affrontare nell'emanazione dei decreti legislativi, è quello di evitare che il contenuto proprio della competenza venga svuotato, trasformandolo in un puro esercizio informativo-statistico: al contrario, il documento che dovrà affiancare il bilancio di cassa dovrà essere reso maggiormente affidabile e privo di pratiche distorsive.

Inoltre, se da una parte è vero che il Bilancio di cassa, sottoposto all'approvazione parlamentare, permette di tenere sotto controllo il debito pubblico e permette di rendere maggiormente autonomo e responsabile il dirigente titolare di un programma di spesa, consentendo così maggiore flessibilità e libertà di azione in vista dei risultati da conseguire, dall'altra vi è il rischio che il controllo dei flussi di cassa possa diventare l'unico, o il principale, imperativo del dirigente, sottovalutando la competenza rispetto alle effettive obbligazioni assunte. Con la conseguenza che potrebbe verificarsi negli esercizi futuri l'emergere di effetti indesiderati, come l'accumulazione di debiti impliciti non esposti chiaramente e sin dall'inizio in bilancio.

Oltre all'obbligo a carico del dirigente di predisporre un piano finanziario dei pagamenti secondo la durata dell'obbligazione, dovrebbe essere predisposto un sistema di controllo per evitare che obbligazioni assunte siano registrate in futuri esercizi. Inoltre, potrebbe essere prevista la predisposizione di un prospetto di riconciliazione con la contabilità finanziaria, suddiviso per programmi, nel quale figura il raccordo tra i pagamenti, le obbligazioni assunte e le variazioni dei debiti e dei crediti, e, nell'aggregazione finale, il controllo del raccordo dei saldi.

Un altro aspetto di incertezza riguarda la considerazione che, nello spostare il controllo e il voto di approvazione parlamentare sul bilancio di cassa, si deve tener conto che i pagamenti e le riscossioni del bilancio dello Stato transitano poi per la Tesoreria centrale, dove attualmente vengono gestite fuori bilancio le Contabilità speciali (es. Protezione civile). Questo comporta che i limiti posti sui pagamenti al bilancio di cassa potrebbero non corrispondere agli effettivi pagamenti, il cui saldo con le riscossioni determina il saldo netto da finanziare (fabbisogno).

LA MISURAZIONE DELL'ATTIVITÀ PUBBLICA NEL QUADRO DELLA NUOVA LEGGE DI CONTABILITÀ

Nel complesso la legge 196 risponde in modo più incisivo che in passato alle esigenze di valutazione dell'operato delle amministrazioni pubbliche, attraverso nuovi strumenti di controllo quantitativo e qualitativo degli interventi e attraverso una maggiore trasparenza contabile.

Come evidenziato in ambito internazionale, in particolare dall'OCSE (cfr. *Gouvernement at a Glance*, Paris, 2009), assume una crescente importanza la misurazione dell'attività delle amministrazioni pubbliche in termini di efficiente allocazione delle risorse, quantità dei servizi resi, capacità di rispondere ad una domanda crescente di qualità dei servizi pubblici, in connessione con l'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione quale attore fondamentale della crescita e della competitività dei sistemi economici.

In questo contesto assume rilievo l'art.41 della nuova legge di contabilità, che, nel definire i contenuti del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato da inviare al Parlamento, indica la necessità di dotarsi di indicatori di risultato da adottare da parte delle Amministrazioni, di fornire una base analitica per la definizione e il monitoraggio di tali indicatori verificabili ex-post, e utilizzabili al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi e accrescere la qualità dei servizi pubblici.

Il contenuto del Rapporto sembra andare dunque nella stessa direzione indicata dall'OCSE di un potenziamento della capacità di misurazione dell'attività pubblica in stretto collegamento con i processi di decisione di allocazione delle risorse e in modo coerente con la rappresentazione aggregata delle politiche pubbliche.

Anche in questo caso, l'attuazione concreta di un sistema in cui gli indicatori di risultato dell'attività pubblica diventano un vero elemento di analisi e valutazione, appare strettamente legata all'affermarsi di una cultura contabile che assume al suo interno il principio e il metodo della misurazione dei risultati.

CONCLUSIONI

L'occasione offerta dalla legge di riforma della contabilità va colta fino in fondo allo scopo di migliorare la rendicontazione delle amministrazioni e delle politiche. Le premesse per un salto di qualità dei documenti sulla cui base vengono prese le decisioni a livello locale e centrale ci sono tutte, ma ora si tratta di declinare in concreto le linee guida da seguire: in questa fase bisogna evitare errori e incoerenze.

Inoltre, è fondamentale disegnare e sostenere concretamente percorsi di innovazione tecnologica che, grazie all'uso degli strumenti già disponibili, consentano efficienti meccanismi di trasmissione e lettura integrata dei dati.

La trasparenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni è fondamento della qualità delle politiche e del controllo democratico sull'azione di un settore che pesa così tanto sul funzionamento dell'economia e della società. Fornire una rappresentazione credibile e comprensibile del nostro lavoro è condizione necessaria perché i cittadini accettino di finanziare, attraverso l'imposizione, i servizi pubblici e, così facendo, contribuire ad accrescere il livello di benessere del Paese. A questo impegno l'ISTAT, ora come nel passato, è pronto a dare il suo contributo.

*Relazione presentata al seminario di studio sulla nuova legge di contabilità e finanza pubblica "La lettura macroeconomica dei bilanci pubblici: cosa cambia?", presso la Corte dei conti, Roma 28 maggio 2010.

¹Classification of Functions of Government.

²A livello europeo è in discussione l'estensione dell'obbligatorietà anche al secondo livello COFOG.

³Cfr. European Commission (2007), "Public finance in EMU 2007".