



Unione Province d'Italia



UPI



PROVINCIA  
DI PARMA

## Tavolo 3

La contabilità pubblica nella prospettiva  
della nuova Provincia: finalità e sistemi,  
lettura e interpretazione dei dati

Prof. Marcello Degni - Consigliere della Corte dei conti



UNIONE EUROPEA  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agenzia per la  
Coesione Territoriale*



*Dipartimento della  
Funzione Pubblica*



GOVERNANCE  
E CAPACITÀ  
ISTITUZIONALE  
2014-2020

Quale figura  
di  
responsabile  
finanziario per  
la nuova  
provincia ?

---

• TRE FATTORI CRUCIALI

- La scansione temporale (approvazione del bilancio entro il 31 dicembre dell'anno T)
- Cosa devono indicare gli altri uffici al responsabile finanziario (il bilancio è dell'ente)
- L'orizzonte pluriennale (pensare lungo, lavorare nell'ambito di un ciclo continuo)

# Parole chiave

Autonomia finanziaria  
(decisiva per attuare  
forme di federalismo  
fiscale)

Equilibrio durevole nel  
tempo (integrare il  
controllo del saldo con  
quello delle componenti  
dell'entrata e della  
spesa)

Strumenti di  
programmazione (il  
bilancio deve rendere  
possibile il controllo tra  
programmato e  
realizzato)

# Autonomia finanziaria

- E' insufficiente (entrate in diminuzione)
- ITP e RC auto non consentono un controllo delle basi imponibili (richieste di rimborso, mancato controllo ACI)
- In questi anni ci sono stati flussi emergenziali non ipotizzabili nel futuro di compensazione del contributo alla finanza pubblica e farraginoso
- Il meccanismo
- Ipotesi di soluzione:
  - la legge 42/09 prevedeva forme di partecipazione inattuata
  - ipotizzare un fondo di solidarietà provinciale (sull'esempio dei comuni)
  - Formare le previsioni sulla base di una media quinquennale accantonando un fondo rischi per spese future
- Criticità: la presenza di un avanzo del comparto

# Semplificazione



Disboscare il sistema di vincoli introdotti negli anni passati (aumentare l'autonomia gestionale)



Variazioni di bilancio: evitare il passaggio in consiglio (decreto presidenziale)



DFB: evitare il passaggio in consiglio



Rendere più agevole l'impiego dell'avanzo vincolato in caso di esercizio provvisorio



Il PIAO è solo una scatola in cui sono stati inseriti, senza criterio, una molteplicità di adempimenti non correlati con la programmazione di bilancio



Unificare il piano delle OP e quello degli acquisti (semplificare gli allegati)

# Investimenti

Non si riesce a gestire una programmazione fluida (la struttura tecnica non regge, gli interventi si accumulano)

Si accumula avanzo vincolato da trasferimenti

Per superare le criticità: lavorare per processi, attivare un ciclo tecnico progettuale

# Indicatori

Misurare gli effetti  
degli interventi

Utilizzare indicatori  
non solo finanziari  
(BES, contabilità  
ambientale)

# Orizzonte triennale

- Evitare che gli anni T+2 e T+3 siano solo previsioni allo stato puro (proposta: fornire ai settori un quadro delle proiezioni a fine settembre inserendo il nuovo anno T+4)
- Costruire un bilancio pluriennale realmente autorizzatorio
- Criticità:
  - debolezza della relazione di inizio e fine mandato al cui interno dovrebbe incardinarsi il DUP
  - Assenza di leve (rispetto ai comuni) per correggere andamenti imprevisti (maggiore responsabilizzazione)
- Proposta: enfatizzare il carattere strategico del DUP di luglio e sviluppare gli strumenti operativi nella Nota di aggiornamento di settembre



# Personale

Insufficiente (ancora  
continua a diminuire)

Età media elevata

Formazione:  
necessarie forme  
continue di  
aggiornamento  
(rapporto con  
l'università)

Assenza di una cultura  
della formazione

---

# Criticità del sistema IPSAS EPSAS

- In modo schematico se si riconducono a due le funzioni fondamentali della decisione di bilancio,
  - equilibrio complessivo (flusso di indebitamento e stock del debito)
  - funzione allocativa (sulla scheda dell'entrata e della spesa),
- il nuovo sistema tende a privilegiare senz'altro la prima, a beneficio soprattutto: del Ministero dell'economia, dei mercati finanziari e agenzie di rating, delle istituzioni dell'UE e istituti statistici nazionali.
- I contribuenti e i destinatari dei servizi sono interessati però principalmente alla seconda, la funzione allocativa, che può essere riassunta nel confronto tra programmato e realizzato.
- La contabilità finanziaria si presta meglio per il confronto tra programmato e realizzato perché preventivi e consuntivi consentono di verificare la corrispondenza tra le entrate prelevate alla comunità e le politiche pubbliche realizzate con il loro impiego.
- In questo modo è possibile costruire nel sistema multilivello un modello di accountability ripartendo in modo opportuno, sulla base del principio di sussidiarietà, la scheda dell'entrata e della spesa tra i diversi livelli di governo

# Criticità del sistema IPSAS EPSAS

- Il patrimonio pubblico non può essere considerato un *asset* come avviene nel settore privato.
- Significherebbe opporre alle passività dello Stato, rappresentate dal debito pubblico, le attività costituite dal patrimonio pubblico.
- Ma questo, che pure è stato proposto nel passato, non avrebbe molto senso.
- Al debito pubblico, in una economia avanzata, va contrapposto il flusso delle entrate, la capacità di realizzare attraverso il debito buono un flusso di investimenti capace di moltiplicare la dinamica della crescita (agendo sul denominatore del rapporto debito/PIL).

# Criticità del sistema IPSAS EPSAS

- Anche il principio di accountability è radicalmente diverso nel privato e nel pubblico.
- Nel primo caso è semplice: garantire un congruo dividendo agli azionisti; nel secondo è molto più complesso.
- Come ha richiamato più volte la Corte costituzionale “il sistema di rendicontazione statale è funzionale alla cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale” (sentenza n. 18/2019). Solo in questo senso che si può comprendere perché il principio di rendicontazione sia il presupposto fondamentale del circuito democratico-rappresentativo e perché, non a caso, il suo respingimento travolge il decisore.
- Mettere nelle mani delle società di revisione private (come Ernst Young e Price Waterhouse) la definizione dei sistemi contabili pubblici, non è una buona scelta, come ha avuto modo di rilevare anche la Corte dei conti tedesca.
- Il bilancio pubblico è il luogo irriducibile della democrazia e di questo devono tenere conto anche i sistemi contabili.

# Criticità del sistema IPSAS EPSAS

- Quello portato avanti da Eurostat è un tentativo regolatorio ispirato da una teoria tendenzialmente facente capo al New Public Management (NPM).
- A dispetto degli studi che, sulla scorta delle teorie di *public choice*, mettono in luce come l'adozione degli IPSAS sia essenziale affinché chi ricopre un mandato elettorale, al pari dei manager delle imprese private, sia motivato ad agire nell'interesse dei cittadini, in realtà, sembra potersi affermare che gli IPSAS/EPSAS siano piuttosto idonei a far sì che il denaro dei contribuenti divenga "capitale di rischio" nelle mani dei decisori pubblici.
- Uno dei problemi relativi all'adozione incondizionata degli IPSAS nell'ordinamento europeo è, infatti, quello di privilegiare la *decision usefulness*, l'utilità della decisione, a scapito dell'*accountability*, la responsabilizzazione, mettendo così a rischio non solo il prudente utilizzo delle risorse pubbliche da parte di chi è titolare di un mandato elettorale, ma anche i presupposti per il confronto tra programmato e realizzato, che è alla base del processo di bilancio.
- In altre parole, il superamento di un approccio finanziario nella costruzione del bilancio pubblico sembra contrastare con la sua dimensione di bene pubblico.
- È auspicabile pertanto procedere con gradualità, utilizzando la dimensione economico-patrimoniale come elemento conoscitivo ed evitando meccaniche applicazioni di metodologie contabili di derivazione aziendalistica basate sulla partita doppia.