

La Convenzione tra il  
**Dipartimento di Economia  
dell'Università Ca' Foscari Venezia**  
e il  
**Dipartimento di Scienze Politiche  
dell'Università di Pisa**

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pisa e il Dipartimento di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia hanno sottoscritto una convenzione per riattivare i tradizionali convegni annuali di Contabilità pubblica.

La riedizione dei convegni nazionali di contabilità pubblica può esprimere oggi, nel mutato scenario, nuove potenzialità e mettere in campo un momento periodico di approfondimento scientifico fra le Istituzioni preposte in vario modo, al governo e al controllo della finanza pubblica e l'Università, con particolare riferimento alle discipline delle contabilità pubblica, della Scienza delle finanze e del diritto finanziario.

L'evento è accreditato presso l'ordine degli Avvocati di Venezia, conferendo, con la partecipazione ad entrambe le giornate, nr. 8 crediti formativi ex art.20 co.2 lett.b) del regolamento C.N.F nr. 6/2014



**Ordine degli  
avvocati di  
Venezia**

#### **Segreteria Scientifica**

**Università di Pisa:** Alessandro Balestrino, Giovanna Colombini, Vanessa Manzetti

**Università Ca' Foscari Venezia:** Michele Bernasconi, Stefano Campostrini, Marcello Degni

#### **Segreteria Organizzativa**

Camilla Ziani (380/7553532)  
Peter Lewis Geti (349/6056607)  
info@cncopu.it

In collaborazione con:



[www.unive.it/vera](http://www.unive.it/vera)



[www.unive.it/gsi](http://www.unive.it/gsi)



[www.unive.it/fondazionecafoscar](http://www.unive.it/fondazionecafoscar)



[www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it)



[www.consiglioveneto.it](http://www.consiglioveneto.it)

**BANCA IFIS**

[www.bancaifis.it](http://www.bancaifis.it)

 **Università  
Ca' Foscari  
Venezia**

**Dipartimento di Economia**



**UNIVERSITÀ DI PISA**  
Dipartimento di scienze politiche

# DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO

Secondo convegno nazionale  
di contabilità pubblica

**28-29 novembre 2019**  
Aula Baratto, Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246, Venezia

## Giovedì 28 novembre

### 9:00 Saluti istituzionali

**Michele Bugliesi**, Rettore Università

Ca' Foscari Venezia

**Roberto Ciambetti**, Presidente del Consiglio Regionale del Veneto

**Salvatore Pilato**, Presidente della Sezione di Controllo della Corte dei Conti del Veneto

**Alessandro Balestrino**, Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche, Università di Pisa

**Monica Billio**, Direttrice del Dipartimento di Economia, Università Ca' Foscari Venezia

**Carmelita Camardi**, Coordinatrice del Dottorato Diritto, mercato e persona, Università Ca' Foscari Venezia

### 10:00 Sessione Prima

#### **LA DECISIONE DI BILANCIO E IL PARLAMENTO**

Presiede: **Melina De Caro**, LUISS Guido Carli

#### Relazioni:

>> **Marsid Laze**, Sapienza Università di Roma  
*Parlamento e bilancio nella teoria della forma di governo*

>> **Elena Griglio**, Senato della Repubblica  
*Il Parlamento tra decisione e controllo di bilancio*

### 11:00 Coffee break

>> **Chiara Bergonzini**, Università di Macerata  
*Le procedure parlamentari: dal sistema "autorisolto" al diritto provvisorio del bilancio*

>> **Cristina Fasone**, LUISS Guido Carli  
*La decisione di bilancio tra Parlamento e regole europee*

>> **Salvatore Curreri**, Università degli Studi di Enna "Kore"  
*L'ordinanza n.17/2019 della Corte Costituzionale*

12:30 Conclusioni di **Nicola Lupo**, LUISS Guido Carli

### 13:00 Light lunch

### 14:00 Sessione Seconda

#### **DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO**

Presiede: **Aldo Carosi**, Corte Costituzionale

#### Relazioni:

>> **Mario Ricciardi**, Università Statale di Milano  
*La dimensione finanziaria della democrazia complessa*

>> **Luigi Benvenuti**, Università Ca' Foscari Venezia  
*Il potere e il bilancio pubblico*

>> Antonio Pedone, Sapienza Università di Roma  
*Lo svuotamento progressivo del potere di bilancio*

### 15:00 coffee break

>> **Marcello Degni**, Università Ca' Foscari Venezia  
*Democrazia cognitiva e decisione di bilancio*

>> **Monica Bergo**, Università degli Studi di Padova  
*Democrazia rappresentativa e accountability nella giurisprudenza costituzionale*

>> **Massimo Paradiso**, Università degli Studi di Bari Aldo Moro  
*Illusione finanziaria e decisione di bilancio*

>> **Vicente Montesinos Julve**, Universitat de València  
*Nuove sfide per le informazioni di finanza pubblica: contesto internazionale ed esperienza spagnola*

### 17:00 Interventi programmati

>> **Ines Ciolli**, Sapienza Università di Roma  
*Poteri sostitutivi e diritto del bilancio: il caso della sanità*

17:30 Conclusioni di **Cesare Pinelli**, Sapienza Università di Roma

## Venerdì 29 novembre 2019

### 9:00 Apertura della seconda giornata

**Daniele Franco**, Vicedirettore Generale della Banca d'Italia

### 9:30 Sessione Terza

#### **LE INFORMAZIONI DI FINANZA PUBBLICA: QUESTIONI METODOLOGICHE E BASI DATI**

Presiede: **Daniela Monacelli**, Banca d'Italia

#### Relazioni:

>> **Mariano D'Amore**, Università degli Studi di Napoli Parthenope  
*IPSAS: stato dell'arte e prospettive*

>> **John Verrinder**, Eurostat  
*Latest developments in EPSAS*

>> **Giovanni Boggero**, Università degli Studi di Torino  
*IPSAS/EPAS: un punto di vista critico*

>> **Federico Falcitelli**, Ministero dell'Economia e delle Finanze  
*I sistemi informativi di finanza pubblica del MEF*

### 11:30 coffee break

>> **Pasquale Ferro**, Banca d'Italia  
**Carlo Maria Arpaia**, Banca d'Italia  
*Il ruolo di SIOPE+ nell'integrazione delle basi dati e il suo potenziale informativo per l'analisi e il monitoraggio dei conti pubblici*

>> **Stefano Ranucci**, Banca d'Italia  
*L'utilizzo dei dati su incassi e pagamenti della PA per l'analisi macroeconomica: uno studio sulle possibili applicazioni al patrimonio informativo della Tesoreria dello Stato*

>> **Giovanni Menduni**, Politecnico di Milano  
*Digitalizzazione e trasparenza nei bilanci delle amministrazioni pubbliche*

>> **Ernesto Belisario**, E-lex  
*La disponibilità dei dati di finanza pubblica come presupposto per la partecipazione civica*

12:40 Conclusioni di **Daniela Monacelli**, Banca d'Italia

### 13:30 light lunch

### 14:30 Sessione Quarta

#### **DIRITTO DEL BILANCIO TRA CORTE DEI CONTI E CORTE COSTITUZIONALE**

Presiede: **Giovanna Colombini**, Università di Pisa

#### Relazioni:

>> **Guido Rivosecchi**, Università degli Studi di Palermo  
*Finanza pubblica e giustizia costituzionale*

>> **Maria Teresa Polito**, Corte dei Conti  
*Corte dei Conti e diritto del bilancio*

>> **Loredana Giani**, Università Europea di Roma  
*Bilancio pubblico e diritti fondamentali*

### 15:50 coffee break

>> **Vanessa Manzetti**, Università di Pisa  
*Bilancio pubblico e equità intergenerazionale*

>> **Francesco Sucameli**, Corte dei Conti  
*Le nuove prospettive del controllo sulla finanza pubblica*

>> **Laura D'Ambrosio**, Corte dei Conti  
*Le nuove prospettive della giurisdizione sui bilanci pubblici*

>> **Aristide Police**, Università di Roma Tor Vergata  
*Bilancio e amministrazione pubblica*

### 17:10 Interventi programmati

17:40 Conclusioni generali di **Aldo Carosi**, Corte Costituzionale

Venezia 28 - 29 novembre 2019

# Democrazia cognitiva e decisione di bilancio

# La tela della democrazia presenta smagliature

- Possibili rimedi
  - Farne tema di ricerca permanente comparata e interdisciplinare
  - Evitare scorciatoie
  - Evitare l'inerzia: non è un «purgatorio indefinitamente perfettibile»
- Rischi
  - Si può cedere il passo a forme di democrazia illiberale
  - Stallo decisionale che può rendere preferibili sistemi che apparentemente mostrano maggiore capacità di azione
  - Indebolimento dei contrappesi e deriva autocratica
  - Un esempio di società complessa che cresce senza democrazia (la Cina)

# Il trilemma di Rodrick

- Democrazia politica, Stati nazione e Globalizzazione economica sono inconciliabili (ad uno bisogna rinunciare)
  - Democrazia e stato sono compatibili solo se alla globalizzazione è posto un freno
  - Se si spinge la globalizzazione oltre un certo livello mantenendo lo stato bisogna rinunciare alla democrazia
  - Se si vuole democrazia e globalizzazione occorre maggiore governance istituzionale
- Se si considera la democrazia variabile indipendente è necessaria una globalizzazione sensata e una eterarchia condivisa

# Le aree chiave della democrazia

- Regime commerciale
  - Evitare il protezionismo allargando lo spazio del multilateralismo
- Disciplina della finanza globale
  - Nucleo di regole comuni e rispetto delle specificità
- Mercato del lavoro
  - Allentare le restrizioni

# Una globalizzazione estrema non è utile

- Gli spazi per la politica economica sarebbero annullati (regola semplice)
- Si comprimerebbe la democrazia
- Ci vorrebbe una iper globalizzazione che contrasta con la complessità del mondo

## Per stati non si devono intendere le «micro-nazioni»

- Nel 2050 l'Europa rappresenterà solo il 7 per cento della popolazione mondiale (nel 1950 il 20)
- Il PIL europeo sarà il 10 per cento di quello mondiale (nel 1950 il 30)
- Nessun paese europeo farà parte del G8
- “Nel concerto di potenze indiscutibilmente mondiali come Usa, Cina, Russia, Brasile e India, la crisi demografica sta spingendo l'Europa delle micro-nazioni ai margini della storia mondiale, privandola di ogni residua facoltà d'intervento” (J. Habermas)



# L'Europa deve compiere un salto di qualità

- Limiti da superare
  - Eccesso di influenza del capitale finanziario
  - Federalismo esecutivo svincolato dai circuiti della rappresentanza
  - Sostituzione dello stato fiscale (contribuzione dei cittadini) con lo stato debitore (fiducia dei creditori)
- Rimedi sbagliati
  - Opzione nostalgica del ritorno agli stati nazionali
  - Teoria della cospirazione
- Strada da seguire
  - Comunità di stati (eterarchia) che continuerebbero a giocare un ruolo rilevante nell'attuazione delle politiche pubbliche e delle libertà civili

# Le proposte per rilanciare l'Europa

- Detronizzare il Consiglio europeo e rivitalizzare il metodo comunitario
- Accettare un più elevato livello di redistribuzione tra stati tramite il bilancio UE (mutualizzazione del debito, eurobond, unione bancaria)
- Reinterpretazione consensuale delle regole di bilancio
- Maggior discrezionalità nelle spese certificate di investimento
- Stimolo a ridurre il surplus eccessivo accumulato (Germania)

# Le caratteristiche della democrazia

- «La democrazia o è cognitiva o non è» (De loanna)
- Il ragionamento di Habermas
  - La dimensione cognitiva
  - La valenza normativa del medium giuridico
  - L'importanza della solidarietà
- La degenerazione patologica della modernità può essere evitata, se «la sostanza comunicativa dei mondi vitali viene preservata da una colonizzazione sistemica» da parte del medium economico-burocratico che tende ad invadere gli ambiti vitali (cultura, società, personalità).
- Questo argine può essere posto dalla “potenza discorsiva”, articolata in modo tale da garantire la formazione democratica della volontà collettiva.

# Il principio del discorso

- La validità soltanto delle «norme che tutti i potenziali interessati potrebbero approvare partecipando a discorsi razionali»
- Una possibile ambiguità: da un lato la «ricerca cooperativa delle soluzioni migliori» e dall'altro la possibilità, prevista dal processo democratico, «che i cittadini facciano un uso distorto» dei «propri diritti comunicativi» (tensione fra piano normativo e descrittivo)
- La comunicazione deve rispettare alcuni requisiti
  - Verità
  - Sincerità
  - Giustizia o correttezza normativa

# Il doppio binario della democrazia

- Processi deliberativi istituzionalizzati
- Confronto informale tra individui, attraverso le ramificazioni dell'opinione pubblica nella società civile
- Studi sperimentali e cognitivi sul ragionamento collettivo hanno confermato che il procedimento dialogico può portare a un miglioramento della democrazia (esempi la decisione di bilancio e la riorganizzazione delle aree interne)

# Modello discorsivo e razionalità limitata degli individui

- La razionalità limitata degli individui incide sul modello discorsivo
- Kahneman
  - Pensieri veloci (automatici, istintivi, inconsapevoli)
  - Pensieri lenti (riflessivi, meditati, logici) utili per lo sviluppo di un approccio cognitivo
- Per migliorare le decisioni individuali e collettive è possibile agire con una «spinta gentile» Thaler, Sunstein (economia comportamentale)

# Irrobustire l'approccio procedurale: alcuni interrogativi

- Se una deliberazione pubblica ha condotto a una certa conclusione, rispettando «tutte le condizioni di una comunicazione ideale» (il principio D habermasiano) deve considerarsi «giusta» o «legittima»?
- Come è stata tradotta all'interno «di una legittima procedura istituzionale»?
- Chi è il soggetto che giudica l'esito della procedura?
- Se sono tutti i partecipanti alla decisione come può l'esito essere definito ingiusto se la premessa è «l'accordo unanime di tutti i cittadini»?

# I possibili tipi di discorso

- Discorsi pragmatici (ruolo della dimensione tecnica)
- Discorso di natura etico-politica (rapporto tra mezzi e fini e natura dei beni pubblici)
- Discorsi morali (giustizia di una soluzione rispetto ad un'altra)
- Questo intreccio può creare «collisioni» e ha bisogno di una regolazione giuridica.
- Il paradigma del discorso funziona sempre e permette di «cogliere e interpretare i processi reali e discernere la commistione empirica tra le diverse logiche di azione».
- Ciò ci consente di inquadrare in questo schema la decisione di bilancio, che si configura come procedura conflittuale



# Il nesso tra democrazia e bilancio pubblico: il conflitto

- Il fine ultimo della decisione di bilancio, in una società complessa, è quello di comporre interessi diversi e fisiologicamente confliggenti.
- Il bilancio è il luogo irriducibile della democrazia
- La categoria del conflitto riveste un ruolo molto importante nella ricostruzione teorica del bilancio.
- Lo Stato ha a disposizione una certa quantità di risorse - le quali sono scarse per definizione - da utilizzare per la soddisfazione delle domande che «salgono dalla società nelle sue diverse articolazioni».
- Queste hanno interessi naturalmente contrastanti tra di loro.
- Il conflitto che connota la decisione di bilancio è coerente con la politica deliberativa di Habermas

# Il bilancio come manufatto complesso

- Ruolo dei tecnici e latitudine che deve essere lasciata alla loro sfera d'azione.
- Lo sviluppo della governance europea ha accentuato questo problema
- Effetti negativi:
  - Deperimento delle assemblee rappresentative in senso ratificatorio
  - Approccio nozionale nell'applicazione delle regole (economia come scienza dura)
- Rapporto equilibrato tra tecnica e politica: «la rappresentanza politica conosce, analizza, media, e infine sceglie sulla base delle analisi dei cosiddetti tecnici».

# Ruolo del parlamento nella decisione di bilancio

- Resta uno spazio significativo?
- Come deve essere gestito, per evitare una progressiva erosione?
- La riduzione degli spazi dell'attività politica nelle democrazie mature è evidente e «la difficoltà di una mediazione politica del conflitto sociale hanno suggerito il ricorso a meccanismi autoregolativi della società civile», come le autorità indipendenti (Luciani)
- Le democrazie «esigono la freddezza delle passioni» ma anche «un pathos politico e un ethos pubblico»
- Tra questi due corni va ridefinito lo spazio del Parlamento che, se non può più rappresentare “nella sua interezza una società troppo complessa può almeno servire a darle forma politica”.

# Decisione di bilancio e approccio cognitivo

- La decisione di bilancio è molto importante, e il suo segmento parlamentare resta significativo.
- Si pone il problema di come gestire il processo con un approccio cognitivo adeguato.
- Speranze e delusioni applicative della riforma del 2016
- Il problema principale è la difficoltà a definire con largo anticipo rispetto al progetto di bilancio il quadro programmatico (differenza con gli altri paesi europei)
- Sulla carta queste innovazioni sono state indicate ma non si riesce ad implementarle

# La riforma dl 2016 ha prodotto importanti innovazioni procedurali

- L'esecutivo, nelle figure del ministro dell'economia e del premier, contratta gli equilibri complessivi;
- il Consiglio dei Ministri ripartisce le risorse disponibili, tra il DEF e il bilancio, tenendo conto dell'indirizzo sulle politiche pubbliche/missioni espresso dal parlamento nella risoluzione di approvazione del DEF;
- le amministrazioni di spesa, in un confronto dialettico con le commissioni parlamentari, definiscono e implementano i programmi/unità di voto;
- A valle dell'approvazione del bilancio, le amministrazioni ne curano l'attuazione, attraverso gli accordi con il MEF;
- Sul piano del controllo operano UPB, CDC e organi interni

## ...e sostanziali

- L'orizzonte pluriennale è un elemento acquisito.
- Il sentiero pluriennale entro il quale individuare lo spazio possibile è anch'esso ben tracciato
- Il raccordo tra i soggetti istituzionali che formano la pubblica amministrazione è più chiaro
- È stato realizzato un importante lavoro sugli aggregati di finanza pubblica, per raccordare il bilancio dello stato, il comparto stato secondo la contabilità nazionale, i sotto-settori della pubblica amministrazione

# Il lavoro da fare sui Regolamenti Parlamentari

- Va ridisciplinata la parte più minuta, relativa ai programmi, per consentire un confronto effettivo tra commissioni e amministrazioni di spesa, regolando la potestà emendativa, per ridurre la quantità e migliorarne la qualità;
- Dovranno essere individuate le regole per espellere dalla sessione ciò che non è connesso con l'ambito delle variazioni "quantitative", da canalizzare in altri percorsi da garantire nei tempi e nei modi (collegati)
- Va messo a disposizione del parlamento uno strumentario fine, che renda possibile "vedere" le fasi della gestione
- Maggiore potestà delle commissioni di settore, bilanciando meglio il ruolo della commissione bilancio (si potrebbe disciplinare anche un sistema differenziato di votazioni, per approvare le varie parti della manovra, tra Commissioni di merito, Commissione bilancio e Aula ).

# La possibile involuzione della decisione di bilancio

- Se non si modificheranno le prassi negative di questi ultimi 15 anni il rischio di una profonda involuzione è forte (sessione 2019)
  - C'è stato un sostanziale inadempimento dell'obbligo costituzionale di presentazione del bilancio
  - I parlamentari italiani hanno potuto leggere il testo del bilancio 2019 - 2021 che era rimasto, fino a quel momento, oggetto sconosciuto, nel perimetro e nei dettagli (In contrasto con lo spirito, e forse anche la lettera, dell'articolo 72 della Costituzione)
  - Si è verificato un radicale cambiamento, nel corso dell'approvazione, del quadro programmatico di riferimento
  - Anziché completare l'assorbimento delle clausole di salvaguardia e astenersi da nuove introduzioni, ridando slancio alla programmazione di bilancio, la manovra per il 2019 le ha ampliate



# La democrazia deve essere guidata dalla verità e non dalla propaganda

- È necessario creare le condizioni affinché ogni cittadino prima di esprimersi “possa autonomamente farsi un’idea di ciò che succede
- l’obiettivo ambizioso della democrazia deliberativa è la dimensione autoriflessiva della cittadinanza, della sfera pubblica” (formazione dell’opinione e della volontà civica, organizzata e tutelata dalla Costituzione).
- La decisione di bilancio deve recuperare questa dimensione, riaffermando un processo razionalizzato nel segmento parlamentare che consenta di uscire dal diritto provvisorio e potenziando l’azione di decodificazione, premessa per dare ai cittadini la possibilità di farsi un’idea
- Un lavoro di lungo periodo e, in questi tempi, anche controcorrente.

Democrazia rappresentativa e  
*accountability* nella  
giurisprudenza costituzionale

Dott.ssa Monica Bergo  
*monica.bergo@unipd.it*

# Democrazia rappresentativa



# Democrazia rappresentativa



# Democrazia rappresentativa



# Democrazia rappresentativa e *accountability*

«non è che il popolo costituisca la fonte storica o ideale del potere, ma che abbia il potere; non già che esso abbia solo il potere costituente, ma che a lui spettino poteri costituiti; e che non abbia la nuda sovranità (che praticamente non è niente), ma l'esercizio della sovranità (che praticamente è tutto). E che esso possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulle direttive di vita dello stato e che esista libertà di stampa e libere elezioni degli organi del governo e libere decisioni popolari» (Esposito, 1948)

# Democrazia rappresentativa e *accountability*

- **Diritti politici:** libertà di manifestazione del pensiero, di associazione, di riunione



Condizioni per lo svolgimento di elezioni  
periodiche, libere ed informate

# Democrazia rappresentativa e *accountability*

- ***Accountability***: i rappresentanti devono essere *responsive* e *accountable*

**The First Amendment**  
"Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press, or of the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

Accountability verticale  
Accountability orizzontale



# La crisi della democrazia rappresentativa



Questa foto di Autore sconosciuto è concesso in licenza da CC BY-NC

# La crisi della democrazia rappresentativa

## «FATTORI ESOGENI»

- Processo di integrazione europea (fragilità politica)
- Globalizzazione
- Crisi finanziaria e dei debiti sovrani
- Rivoluzione digitale

# La crisi della democrazia rappresentativa



# Gli effetti della globalizzazione

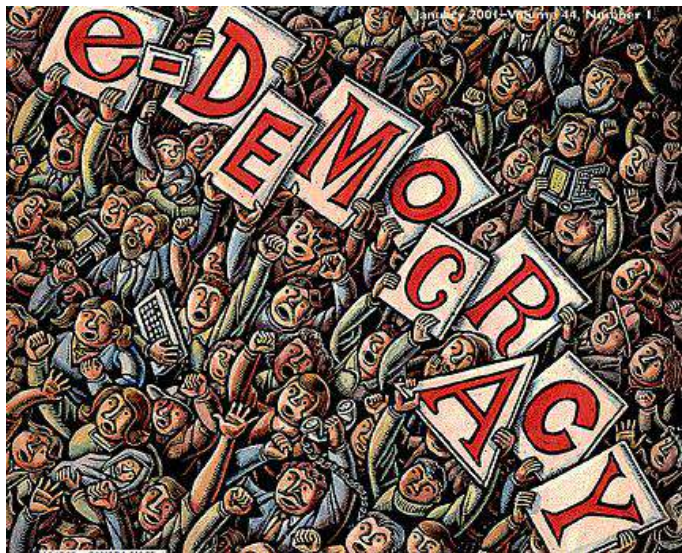
- Sul **territorio**: negazione della delimitazione fisica
- Sul **governo**: cessioni di sovranità ad organismi privi di rappresentatività
- Sul **popolo** : da cittadino a «consumatore»

# La crisi della democrazia rappresentativa

## «FATTORI ENDOGENI»

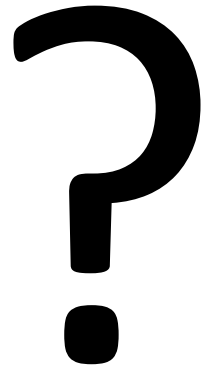
- Mutamento del ruolo dei partiti
- Crisi rappresentanza politica
- Mutamento rapporti parlamento e governo

# Democrazia rappresentativa



# Nuove forme di democrazia...

- Deliberativa
- Partecipativa
- Associativa
- Organizzata
- Diretta



# Democrazia rappresentativa: tramonto o alba?





# Albori di democrazia?

- Affluenza elezioni europee 2019: 50,66%
- Il più alto dal 1994, il primo aumento dalle prime elezioni dirette del 1979

*«Ciascun confusamente un bene apprende  
nel qual si quieti l'animo, e disira»*

# Rischi

- Movimenti populistici
- Movimenti sovranisti
- Formazioni predatorie

...da dove ripartire?

# La giurisprudenza costituzionale: Rinascimento della democrazia rappresentativa?

- ***Mandato elettivo/elettorale*** (22 vv)
- ***Trasparenza*** (+20 volte)
- ***Democrazia rappresentativa*** (13 vv)
- ***Accountability*** (1 vv.)
- ***Legittimazione democratica*** (1 vv.)

Sentenze  
in materia tributaria  
e di contabilità pubblica

*Ex plurimis*: sentenze n. 184/2016, nn. 80 e 247/2017,  
n. 49/2018, nn. 6, 18, 51 e 227/2019...

# *Accountability* e bilancio

- Nesso fra democrazia rappresentativa e processo fiscale di bilancio: capacità di comporre le sintesi degli interessi della collettività (Musgrave)
- Il bilancio è l'oggetto principale dell'*accountability*
- Condizione perché sia effettiva: la trasparenza

# Le promesse non mantenute della democrazia



# Esempi di «processi fiscali» non trasparenti

- Legificazione dei criteri di riparto del FSC del 2019
- I complicati algoritmi per la determinazione dei fabbisogni standard
- L'Imu sulla seconda casa tradisce: vedo, pago, voto

# *Accountability* come argine alle derive populiste

RIPARTIRE DALLA TRASPARENZA PER RISTABILIRE LA FIDUCIA

- Es. i controlli in Inghilterra sulla performance delle p.a.





# **I limiti del diritto al bilancio e i loro mutamenti**

## **di Antonio Pedone**

**Democrazia e bilancio pubblico**  
**Secondo convegno nazionale di contabilità pubblica**  
**28–29 novembre 2019**  
**Aula Baratto – Ca' Foscari**

Il contenuto, l'attribuzione (formale o effettiva) e l'esercizio del *diritto–potere di bilancio* dipendono dal grado di:

–conoscibilità–trasparenza

– prevedibilità

– controllabilità–manovrabilità

– valutabilità

delle scelte–decisioni–grandezze di bilancio.

Questi vari elementi sono influenzati da trasformazioni profonde per quanto riguarda:

- Dimensione e composizione del bilancio e struttura delle principali voci di entrata e spesa pubblica.
- Funzioni e obiettivi assegnati al bilancio.
- Rapporti tra politica di bilancio e altri strumenti della politica economica.

Questi elementi, e le loro trasformazioni, sono spesso intrecciati tra di loro in maniera e misura diversa nei singoli paesi e nei vari periodi.

La scarsa *trasparenza* è stata considerata da tempo un limite sostanziale del diritto al bilancio solennemente proclamato nelle moderne democrazie rappresentative.

«Viene finalmente il momento, nel quale è riconosciuto in modo pieno e solenne a tutti i cittadini il diritto di votare l'imposta e di conoscerne gli impieghi; viene il momento, in cui una suprema magistratura è incaricata, non-solo di controllare l'opera contabile di tutti gli agenti dell'amministrazione, ma ancora di invigilare a che la legge del bilancio, votata dai rappresentanti del popolo, riceva dal potere esecutivo precisa attuazione; viene il momento, in cui le discussioni finanziarie sono fatte pubblicamente e commentate in ogni angolo del paese dalla stampa, la grande modellatrice dell'opinione pubblica. Da quel momento non si è cessato di celebrare il diritto al bilancio come una stupenda conquista del popolo, come "il più invalidato e temibile dei suoi diritti". Da quel momento ogni scrittore di materie politiche si è creduto in obbligo di congratularsi col popolo del grande progresso compiuto ...

... Pur troppo ciò non è che una madornale esagerazione. Un grande progresso, sotto l'aspetto formale, anche qui, come in altri parti della vita pubblica, si è compiuto. Ma è stato altrettanto importante il progresso materiale? È proprio vero che il popolo è riuscito finalmente a conoscere le sue contribuzioni e gli impieghi di esse? ...

... Chi voglia parlare con sincerità deve rispondere negativamente. Il bilancio moderno rimane alla grande massa del popolo, alla stampa, alla maggior parte del Parlamento, una regione buia, misteriosa, piena di sorprese». (Puviani A. *Teoria dell'illusione finanziaria*, 1903, 1973, p.80).

Puviani attribuisce i limiti *sostanziali* del diritto al bilancio alla scarsa conoscibilità delle grandezze di bilancio, al fatto che «i bilanci abbiano conservata, anzi acquistata, una struttura contabile estremamente ponderosa e spesso di difficile comprensione», e che «il bilancio moderno. in tutto il suo insieme è un vasto ed intricato viluppo di cifre, di conti, di materie diverse, di questioni disparate», ... contenente «magiche esposizioni finanziarie».

La persistente attualità di questi problemi (relativi ai limiti posti alla democrazia di bilancio dalle difficoltà di orientarsi nel “labirinto dei conti pubblici”) è testimoniata dal continuo dibattito su quali e quante informazioni di finanza pubblica vadano fornite, sui contenuti e gli scopi delle varie rappresentazioni contabili dei dati di bilancio, e sul ricorso a svariate forme di espedienti, stratagemmi e trovate contabili.

Di tutto ciò si tratterà ampiamente nella sessione terza di domani mattina, alla quale pertanto si rinvia.

Il grado di *trasparenza–conoscibilità* del bilancio, ritenuto limitato e insufficiente già quando la sua dimensione era relativamente piccola (poco più del 10% del PIL intorno al 1900) e la sua composizione era costituita prevalentemente da poche categorie omogenee di entrata e spesa pubblica, viene a ridursi in misura ancor più rilevante quando la sua dimensione viene ad accrescersi enormemente (superando il 40% e avvicinandosi al 50% del PIL nel corso degli ultimi decenni) per effetto soprattutto dell'espansione di voci di entrata e di spesa sempre più eterogenee e non più determinabili in somma certa ma dipendenti da relazioni bilaterali instabili con l'andamento di variabili esterne e con il comportamento degli operatori privati.

Sono diverse le conseguenze, soprattutto in termini di prevedibilità e controllabilità, del passaggio da un bilancio pubblico di dimensioni limitate e approssimativamente certo e controllabile quale è stato sino alla seconda guerra mondiale (salvo eventi eccezionali, quali quelli bellici o la grande crisi), a un bilancio molto grosso le cui voci di spesa e di entrata risentono in misura rilevante dell'influenza di numerosi fattori esterni di natura demografica, economica, sociale, politica e istituzionale (nel successivo elenco ne sono indicati alcuni in via esemplificativa) e dal comportamento dei singoli cittadini contribuenti e fruitori dei servizi pubblici.

**Fattori influenzanti (e influenzati da) i mutamenti quantitativi e qualitativi del bilancio rendendone più problematica la conoscibilità, prevedibilità e controllabilità**

- **demografici:** struttura per età, aspettative di vita (per spesa pubblica per istruzione, previdenza, sanità, trattamenti tributari, ...)
- **economici:** livello e tasso di crescita del PIL  
estensione dei settori base e del sovrappiù libero  
strutture produttive e occupazionali  
distribuzione del reddito e della ricchezza  
innovazione tecnologica e digitalizzazione  
fluttuazioni cicliche  
tasso di inflazione  
risorse e ambiente naturale  
dotazioni infrastrutturali
- **sociali:** organizzazioni familiari e di gruppo  
suddivisione in classi e categorie  
forme di rappresentanza sindacale  
evoluzione Stato sociale
- **politici:** eventi bellici e tensioni internazionali (*displacement effect*)  
estensione del suffragio elettorale e ruolo del Parlamento  
orientamenti ideologici (liberismo-statalismo)  
ruolo dei partiti e tipo di partiti (di massa, ...)  
forme di aggregazione e regimi di coalizione  
forme di organizzazione e di azione dei gruppi di pressione  
forme di acquisizione del consenso e ruolo dei media
- **istituzionali:** forme di Stato (unitari, federali, regionali)  
sistemi elettorali (proporzionale, maggioritario, misto)  
forme di governo (parlamentare, presidenziale, mista)  
processo di bilancio (cfr. Regole procedurali di bilancio)

} Disponibilità di *tax handles*



L'analisi di questi diversi fattori, delle loro trasformazioni e della loro reciproca influenza con le scelte-decisioni-grandezze di bilancio è essenziale non soltanto per comprenderne la configurazione effettiva che assumono nei singoli paesi nei vari periodi, ma anche per valutare le motivazioni, le configurazioni e gli effetti delle regole di bilancio nelle varie circostanze prevalenti in ciascun paese.

Una prima conseguenza è che la presenza di una complessa e reciproca influenza tra l'andamento dell'economia, i comportamenti degli operatori e le grandezze dei bilanci moderni, fa sì che la formulazione e il rispetto di una qualsiasi regola riferita ai saldi di bilancio e all'evoluzione del debito presuppone la disponibilità di un modello soddisfacente con cui formulare e stimare le relazioni reciproche tra bilancio pubblico ed economia, e di metodi di previsione che garantiscano al meglio la congruità delle valutazioni, sia degli oneri futuri delle leggi di spesa pluriennali, sia dei mezzi di copertura per essi indicati, sia degli effetti di variazioni di specifiche voci di entrata e di spesa pubblica.

Una seconda conseguenza è che la stima di tutte le principali grandezze di bilancio andrebbe formulata in termini probabilistici.

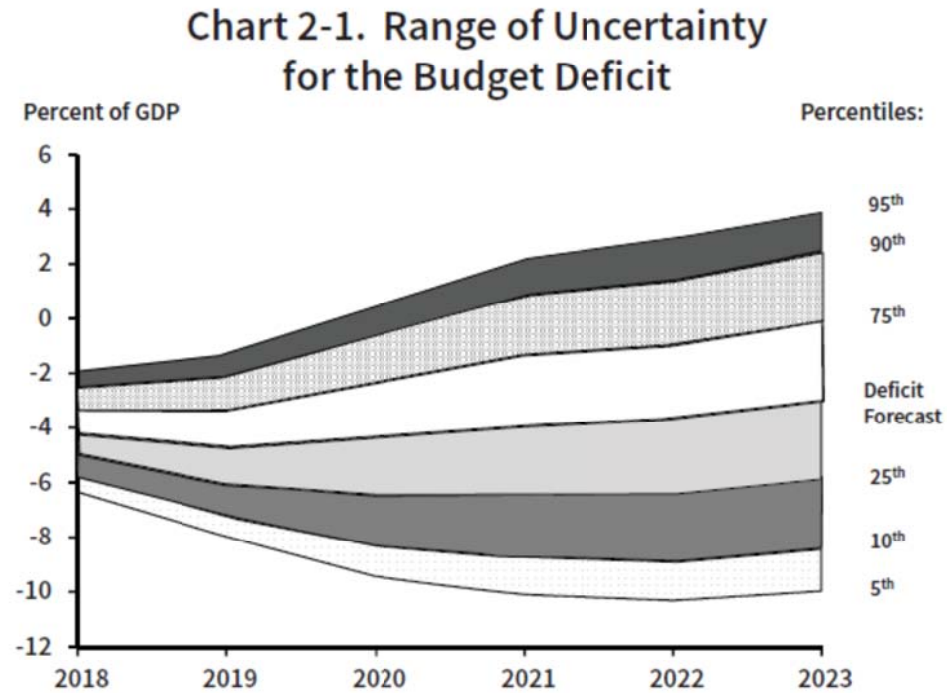
Due esempi riferiti a due parametri ritenuti rilevanti, sia pure con specificazioni che possono essere molto differenti, nel valutare la politica di bilancio: il deficit (con riferimento al governo federale degli Stati Uniti d'America) e il debito pubblico (riferito al caso italiano).

## La grande incertezza della previsione del deficit di bilancio (1)

“The deficit is projected to be 3.0 percent of GDP in 2017, but has a 90 percent chance of being within a range of a surplus of 3.8 percent of GDP and a deficit of 9.8 percent of GDP” (Office of Management and Budget (2012), *Fiscal Year 2013. Analytical Perspectives*, Washington, D.C., p. 28).

Nel 2017 il deficit è risultato pari al 3,5% del PIL (OMB, *Historical Tables*, Tab. 1.2 – *Summary of Receipts, Outlays, and Surpluses and Deficits as Percentages of GDP 1930-2024*).

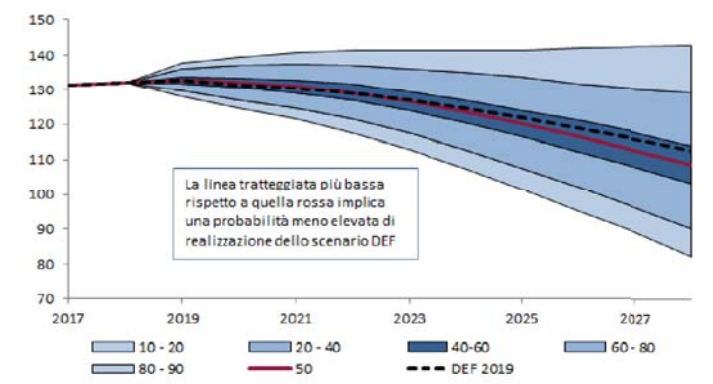
## La grande incertezza della previsione del deficit di bilancio (2)



Fonte: OMB, *Budget of the US Government, FY 2019, Analytical Perspectives*, p. 19.

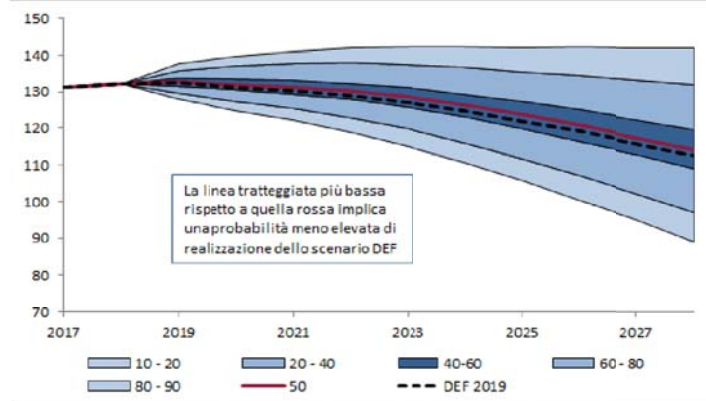
## La grande incertezza della previsione del debito pubblico

**Fig. 3.6** – Analisi stocastica con *shock* permanenti: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019.

**Fig. 3.5** – Analisi stocastica con *shock* temporanei: scenario programmatico DEF rispetto a scenario UPB (punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati del DEF 2019.

L'UPB fornisce grafici di un ventaglio probabilistico dell'andamento del rapporto debito/PIL costruito sulla base della stima di 5000 possibili traiettorie del rapporto tra il debito e il PIL sotto l'ipotesi di *shock* temporanei e permanenti alle variabili che influenzano la dinamica del debito (cfr. UPB, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2019*, pp. 71-74).

Una terza conseguenza è che gli elevati margini di incertezza possono indurre in tentazione di sovrastimare o sottostimare l'evoluzione di alcune variabili esterne o i comportamenti dei cittadini nei confronti del prelievo dei tributi e delle prestazioni di risorse e servizi pubblici.

Diviene così difficile, ma bisogna sempre pur farlo, analizzare gli scostamenti fra previsioni iniziali di bilancio e varie fasi delle singole voci di entrata e di spesa, e attribuire tali scostamenti a cause specifiche eventualmente rimuovibili o riducibili in qualche modo (salvo ricorrere alla tripartizione proposta da Piero Giarda tra normali "errori di previsione", il prevalere di "speranze programmatiche" e l'impiego di vere e proprie "malefatte procedurali").

Per ovviare a talune di queste difficoltà, in molti paesi si è affidato a organi tecnici, spesso interni alle strutture parlamentari e governative, il compito di validare gli scenari di previsione e di formulare le relazioni tecniche sugli effetti di bilancio dei singoli provvedimenti.

Ad esempio, nel caso italiano, all'Ufficio Parlamentare di Bilancio è stata affidata la validazione (che però si limita al primo anno e non si estende al biennio successivo della proiezione triennale) del quadro macroeconomico tendenziale e programmatico su cui si basano DEF e NADEF.



Rimane più complessa la previsione degli effetti delle singole misure di intervento, sia dal lato della spesa che dell'entrata, i quali possono essere diversi non soltanto secondo la dimensione quantitativa e la natura delle misure, ma anche secondo il momento e le modalità con cui sono annunciate, proposte, approvate, attuate e controllate.

Complessità accresciuta dalla disintegrazione dei regimi generali e il diffondersi di regimi speciali con la continua espansione di trattamenti differenziati sia dal lato della spesa (es. pensioni) che dei tributi (es. imposte sul reddito), che limitano sempre più la manovrabilità effettiva degli strumenti di bilancio.

I problemi legati alla più difficile prevedibilità e controllabilità–manovrabilità delle grandezze di bilancio sono divenuti ancor più rilevanti quando alla tradizionale funzione giuridico–contabile autorizzativa si è affiancata ed è divenuta prevalente nel dibattito politico la funzione economica del bilancio quale strumento di politica macroeconomica e microeconomica.

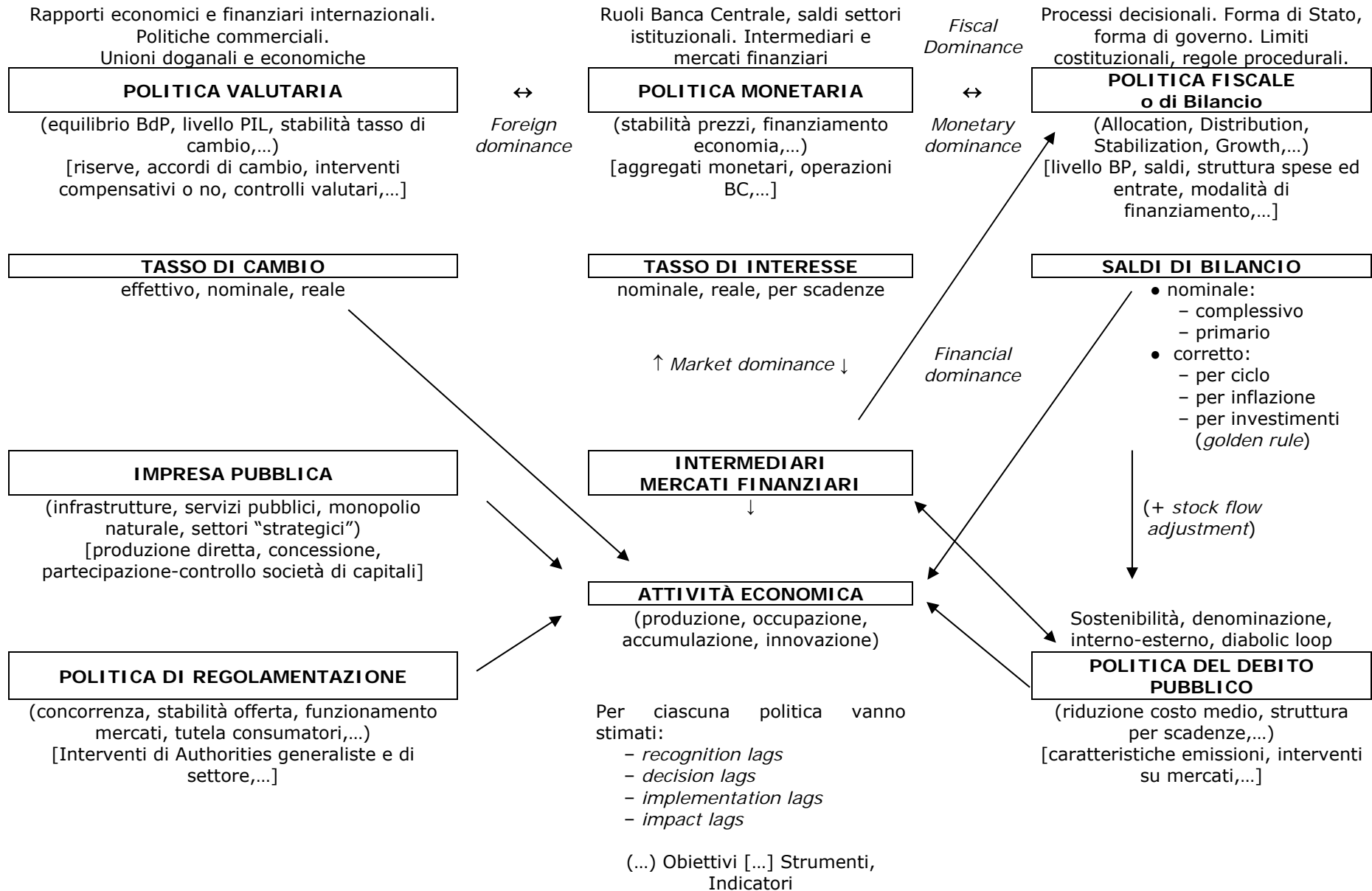
L'attribuzione al bilancio di una funzione (macro)economica si è venuta definendo con lo sviluppo degli schemi di contabilità economica nazionale nel periodo tra le due guerre mondiali e, con la diffusione del pensiero keynesiano, si è affermata nel secondo dopoguerra (ad esempio, istituzionalizzandosi negli USA con *l'Employment Act* del 1946).

Nel caso italiano, è durante gli anni Sessanta del secolo scorso che si afferma l'esigenza di assegnare al bilancio anche una funzione in materia di programmazione economica di breve periodo (anticongiunturale) e di medio-lungo periodo (per lo sviluppo).

Un lungo accidentato percorso costituito dall'introduzione di numerose profonde innovazioni alla struttura e al processo di bilancio, le cui tappe principali, oltre ai trattati europei e alle riforme costituzionali, vanno dalla l. 62/1964 alla 168/1978, alla 362/1988, alla 196/2009, fino alla 163/2016.

Tutte queste norme riflettono e cercano di fronteggiare i diversi limiti al contenuto-attribuzione-esercizio del diritto al bilancio derivanti dai mutati rapporti tra la politica di bilancio e le altre principali politiche di intervento pubblico in economia (cfr. schema), e delle conseguenti modifiche nell'ordine di priorità degli obiettivi assegnati alla politica di bilancio.

## POLITICHE DI INTERVENTO PUBBLICO IN ECONOMIA



Soltanto alcuni cenni sulle modifiche dei rapporti tra politica valutaria, monetaria e fiscale dei rapporti tra saldi di bilancio e debito pubblico, e sulle conseguenze che hanno avuto sul contenuto, l'attribuzione e l'esercizio del diritto al bilancio.

Conviene partire dal quartetto inconciliabile (di Tommaso Padoa Schioppa) tra:

- libertà commerciale
- libertà dei movimenti di capitale
- tassi di cambio stabili
- autonomia della politica monetaria ed economica nazionale.

(Dopo il quale si sono sviluppate le varie trinità incompatibili delle economie aperte e quelle specifiche dell'Unione Monetaria Europea: rinvio).

Il funzionamento del sistema di Bretton Woods: cambi stabili (fissi ma aggiustabili, con asimmetrie); controllo valutario sui movimenti di capitale; autonomia delle politiche economiche nazionali non sempre pienamente sfruttata per vari motivi; ricorso al finanziamento monetario del Tesoro in regime di *fiscal dominance*.

La svolta degli anni Settanta (1971: abbandono del sistema di Bretton Woods; 1973 e 1979: shock petroliferi con fortissimo aumento dei prezzi del petrolio e di altre materie prime; 1979: il neo-nominato Presidente della Federal Reserve accentua l'orientamento anti-inflazionistico della politica monetaria; 1979: l'Italia entra nel Sistema Monetario Europeo e, nel 1981, avviene il divorzio tra Banca d'Italia e Tesoro.)

Insieme ai mutati termini di riferimento teorici, questa svolta altera profondamente: sia i rapporti e i problemi di coordinamento della politica di bilancio con la politica monetaria (passando da un regime di *fiscal dominance* a uno di *monetary dominance*), valutaria e del debito pubblico, ma anche con la politica di regolamentazione e dell'impresa pubblica; sia il contenuto e l'ordine di priorità degli obiettivi perseguiti con l'azione di bilancio, sia i vincoli interni e internazionali che ne condizionano la formulazione e l'efficacia, sia gli strumenti via via adoperati per perseguire gli obiettivi riformulati tenendo conto della concreta configurazione dei vincoli.

L'obiettivo centrale della politica macroeconomica di bilancio si sposta così dalla stabilizzazione e dal sostegno della crescita economica (che si ritiene possano essere meglio e più compiutamente perseguiti dalla politica monetaria e da riforme strutturali che assicurino il buon funzionamento dei mercati) al controllo dei saldi di bilancio ai fini della sostenibilità del debito pubblico.



La nuova ortodossia affermatasi negli anni Ottanta per tutto il lungo periodo della Grande Moderazione ha influenzato, insieme alla dottrina sociale di mercato, i Trattati sull'Unione Monetaria Europea. In essi, l'indisponibilità della politica valutaria e monetaria da parte dei singoli Stati Membri sposta l'onere dell'eventuale politica di stabilizzazione (per affrontare shock esogeni asimmetrici) sulla politica di bilancio.

L'autonomia delle politiche nazionali di bilancio, nonostante il previsto divieto di salvataggio (*crowding-out*), veniva limitata da regole numeriche vincolanti introdotte, sia per una sfiducia sul piano analitico e operativo nell'impiego discrezionale del bilancio come strumento di regolazione macroeconomica e per una corrispondente eccessiva fiducia nell'azione degli stabilizzatori automatici, sia per una serie di diversi motivi specifici.

## **Motivi dell'introduzione di regole di bilancio numeriche nell'UME (1)**

Un primo gruppo di motivi per l'introduzione di regole di bilancio numeriche e procedurali comuni nell'ambito dell'UME è legato a:

- i limiti di efficacia della disciplina fiscale imposta dal mercato perché “troppo debole e lenta o troppo repentina e travolgente”, in particolare in un'Unione Monetaria dove ciascun singolo Stato membro risente meno, in termini di costo del finanziamento, di una condotta di bilancio poco prudente;
- l'esigenza di evitare che si creino situazioni in cui i divieti di salvataggio previsti dal trattato potrebbero non funzionare;
- l'esigenza di mantenere condizioni favorevoli per una politica monetaria indipendente e credibile nel garantire la stabilità dei prezzi;
- il mantenimento della credibilità della politica di bilancio per garantire la sostenibilità del debito pubblico, scongiurando crisi finanziarie ed evitando costose politiche di riaggiustamento dei conti pubblici.

## **Motivi dell'introduzione di regole di bilancio numeriche nell'UME (2)**

Ulteriori motivi di carattere generale e specifico per i paesi appartenenti all'UME sono stati quelli di:

- aiutare i politici a “legarsi le mani” e a rinunciare a comportamenti opportunistici connessi al problema di “risorse comuni” tipico del processo di decisione del bilancio pubblico;
- affrontare le pressioni sui conti pubblici derivanti dall'invecchiamento della popolazione di molti paesi europei;
- accomodare le spinte alla riduzione della pressione tributaria derivanti dalla concorrenza fiscale internazionale e dai processi di erosione delle basi imponibili;
- assicurare il principale paese dell'UME.

Oltre alla varietà dei motivi ispiratori, le regole numeriche di bilancio dell'UME presentano ambiguità per quanto riguarda l'esatto perimetro degli enti cui si applicano sia la determinazione quantitativa del loro oggetto (ad esempio il calcolo del reddito potenziale richiesto per determinare il saldo corretto per il ciclo, o la stima delle passività implicite). Anche su questo si rinvia ai lavori della III sessione.

Infine, le regole di bilancio dell'UME presentano, come tutte le regole, tre *trade-off* o dilemmi fondamentali tra:

- semplicità-comprensibilità e raffinatezza-complicazione (manipolabilità?);
- rigidità-stabilità delle regole e flessibilità-adattabilità a circostanze;
- uniformità-automaticità e selettività-discrezionalità.

La considerazione di questi *trade-off* può aiutare a spiegare l'interminabile quotidiano dibattito su, ad esempio, la definizione di circostanze o eventi eccezionali, il ricorso a diverse clausole di flessibilità, la scelta di vari indicatori utilizzati per trattamenti differenziati tra Stati Membri.

E' da valutare in che misura le soluzioni adottate abbiano influenzato la credibilità, accettabilità-rispetto, ed efficacia delle regole di bilancio.

In definitiva, le regole di bilancio numeriche, comunque formulate, pongono limiti diversi al (contenuto-attribuzione-esercizio del) diritto-potere di bilancio secondo:

- la prevalenza dell'uno o dell'altro dei vari motivi che hanno portato alla loro introduzione;
- i vari principi contabili convenzionali e i metodi statistici di calcolo dei vari possibili oggetti (deficit, debito, spesa) che costituiscono i termini di riferimento delle regole stesse;
- l'effettiva configurazione e soluzione dei *trade-off* presenti in qualsiasi regola di bilancio numerica;
- i rapporti tra organi tecnici e amministrativi, istituzioni politiche nazionali e internazionali, magistrature, gruppi di interesse organizzati.

In questa breve esposizione si sono esaminate alcune delle cause principali delle continue e talvolta profonde modifiche del contenuto e dei limiti del diritto-potere di bilancio.

Molte di queste cause influenzano anche, e sono influenzate da, l'attribuzione del diritto-potere di bilancio ai diversi attori: assemblee parlamentari, governi, magistrature, organismi internazionali e sovranazionali, mercati, gruppi di interesse, tecnici ed esperti, mezzi di informazione e comunicazione, ... . Considerando il loro esercizio effettivo di questo diritto-potere si può avere un quadro un po' più chiaro anche se abbastanza complesso del rapporto tra democrazia e bilancio pubblico e dei relativi attuali problemi e soluzioni praticabili.

## (Meno di 10) INDICAZIONI BIBLIOGRAFICHE

- Cangiano M., T. Curristine e M. Lazare (eds.) (2013), *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, Washington, International Monetary Fund.
- Degni M. e P. De Ioanna (2017), *Il bilancio è un bene pubblico*, Roma, Castelvecchi.
- Di Maio A. e U. Marani (a cura di) (2017), *Politiche economiche e crisi internazionale. Uno sguardo sull'Europa*, Roma, L'asino d'oro.
- Forte F. (1985), *Il bilancio nell'economia pubblica. Tomo I: Teoria generale del bilancio pubblico*, Milano, Giuffrè.
- Garrett E., E.A. Graddy and H.E. Jackson (eds.) (2008), *Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*, Cambridge University Press.
- Izzo L., A. Pedone, L. Spaventa, F. Volpi, (1970), *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, Milano, Franco Angeli.
- Schick A. (2007), *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Third Edition.
- Tanzi V. (2018), *Termites of the State. How Complexity Leads to Inequality*, Cambridge University Press.
- Wildavsky A. (1978, 1975), *Bilancio e sistema politico*, Milano, Franco Angeli.





# **New challenges for governmental reporting: international trends and accounting reforms in Spain**

**Vicente Montesinos Julve**

**Professor of Accounting and Finance  
University of Valencia**

**Università Ca'Foscari. Venezia, November 2019**

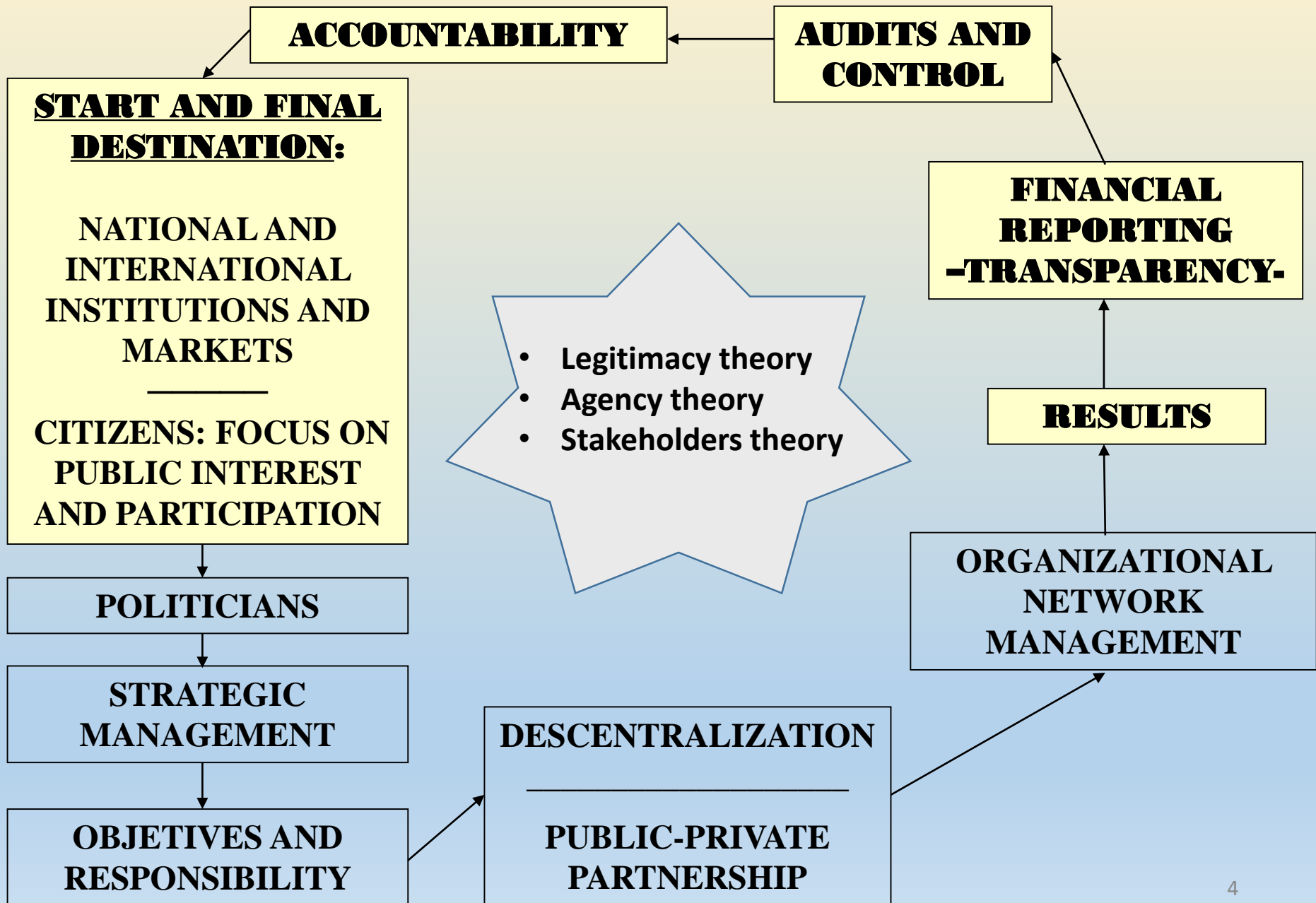
# Summary

- I. The needs for public sector governance: better answers of Financial Reporting**
- II. The convergence of Government Financial Reporting Systems: towards an international harmonized regulatory framework**
- III. Government Accounting Reforms: the Spanish experience**
- IV. The next challenges: Non-financial information, Integrated Reporting**

# **I. The needs for public sector governance: better answers of Financial Reporting**



# The Wheel of Good Governance and Reporting



# The keys for the reform of public Governance and Accountability

**Information is  
Transparency and  
accountability**



- **Emphasis on *accountability***
- **Emphasis on *outputs and outcomes***
- ***Social and environmental* responsibility. *Sustainable* policies and development**
- ***Social participation***
- ***Transparency:* Complete, clear, in time and easily accessible disclosure of information**

**Good performance is  
Efficiency and  
sustainability**



- ***Benchmarking* (nacional/international)**
- **Management and information *integrated systems***
- ***Best practices***
- ***Cost and performance* indicators**
- **Market/non-market parameters**

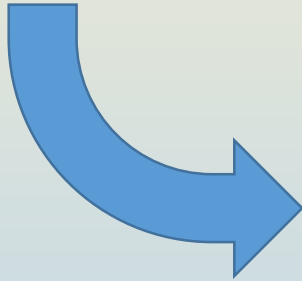
# Is traditional governmental accounting old fashioned?

- Annual budget single-entry recording as the only government Accounting in Public entities tradition
- The duality in modern government Accounting: Budgetary & Financial Reporting
- Cash criterion in budgets produces “fiscal illusion”: Sale of assets, as asset reduction is not disclosed; order now and pay later; doubtful receivables not recorded...
- Is the duality of basis “cash” in budgets Vs. “accrual” in financial statements a sound practice according to GAAP?
- More than financial: managerial, social and ecological accountability

# The logic for a harmonized accrual-based system

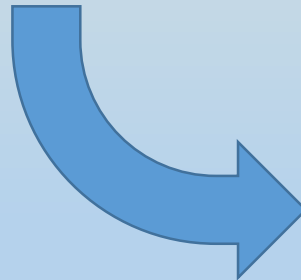
## 1. The NEEDS

- Fiscal Transparency
- Comparability



## 2. DEFICIENCIES

- Incomplete data
- Lack of comparability
- Inconsistent information



## 3. AFFECTS

- General purpose financial reports
- Aggregate Reports of National Accounts and Government Financial Statistics

# New trends in Governmental Accounting

- From traditional Input-oriented stewardship and control of fraud to Output and outcome-oriented Management and control
- From traditional “exactness” to “true and fair view” accounting information
- From accounting for a Burocratic Administration to accounting for Good Governance of organisations
- From “cash basis” reporting to three-pillars based Accounting for Public Reporting



# Next horizons for Governmental Reporting

- Focusing on *quality* of public services, *social* and *sustainable* public policies?
- A new concept and scope for public *accountability*?
- Through *accrual budgeting*?
- Through more *participative* public management, budgeting and even audits?
- Through an integrated and comprehensive *Public Reporting System*?

# In summary: New Answers for a new and sustainable framework

## *Socio-economic & environmental framework*

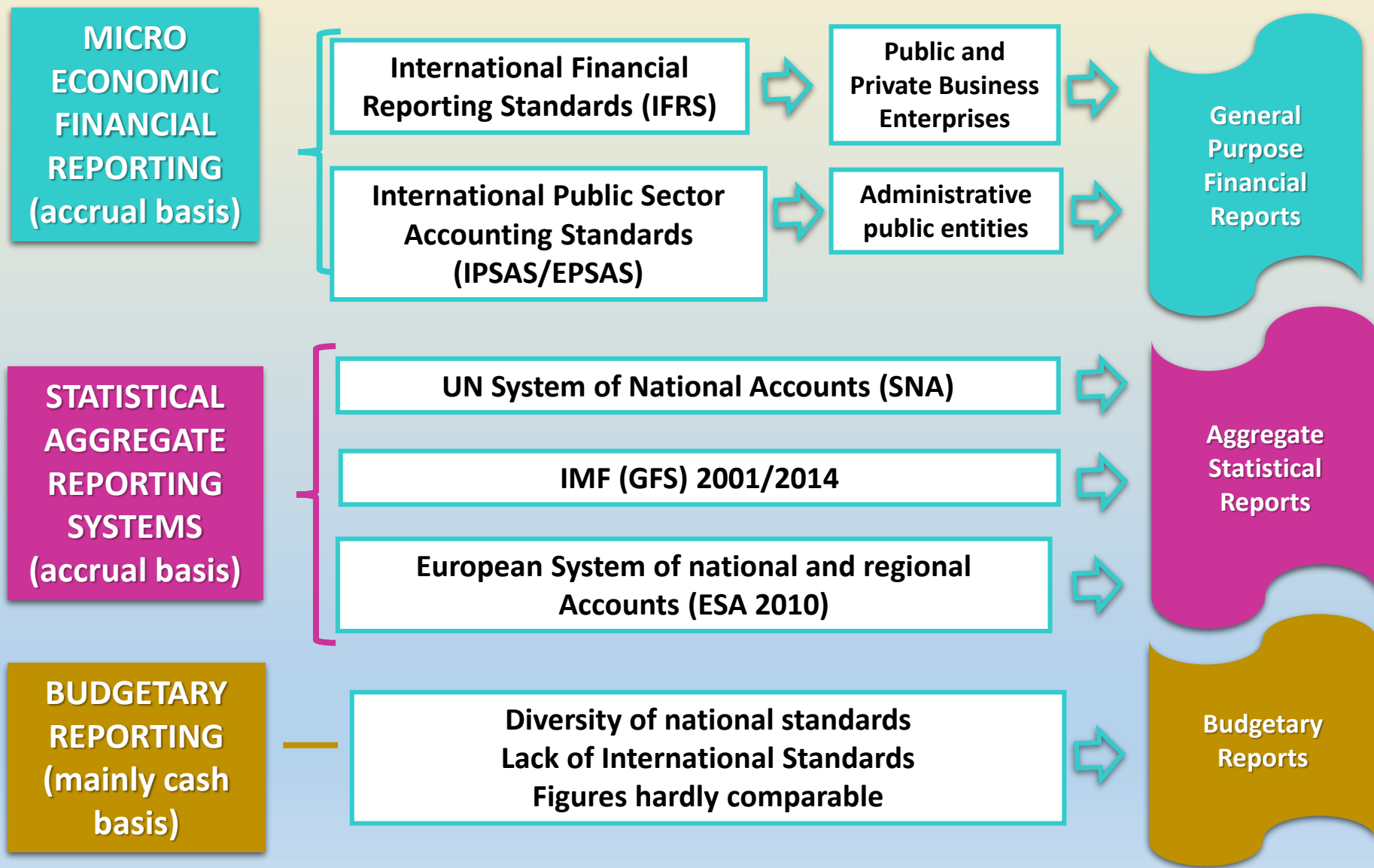
## *Government Accounting and Reporting Issues*



## **II. The convergence of Government Financial Reporting Systems: towards an international harmonized regulatory framework**



# The three Pillars/Systems of Public Reporting



**Towards an integrated financial and economic reporting system for public entities**

# The main features of Public Reporting Systems

Accounting System	Basis	Reporting Focus
National Accounts	<i><u>Accrual</u> for any operation affecting <u>public funding</u></i>	<i><u>Net lending / net borrowing</u></i>
Budgetary Accounting	<i><u>Modified Cash</u></i>	<i>Financial effect of operations in the <u>short term</u></i>
Financial Accounting	<i><u>Accrual</u> for any operation affecting <u>net worth</u></i>	<i>Net positive or negative <u>saving</u></i>

National Accounts require **Adjustments** on budgetary/financial accounting figures, as a consequence of different recognition, measurement and time assignment bases

# Financial Information Convergence in Public Entities



**IASB Business Standards (IAS/IFRS)**

**IPSASB Public Sector Standards (IPSAS)**



**PROCESS OF CONVERGENCE**

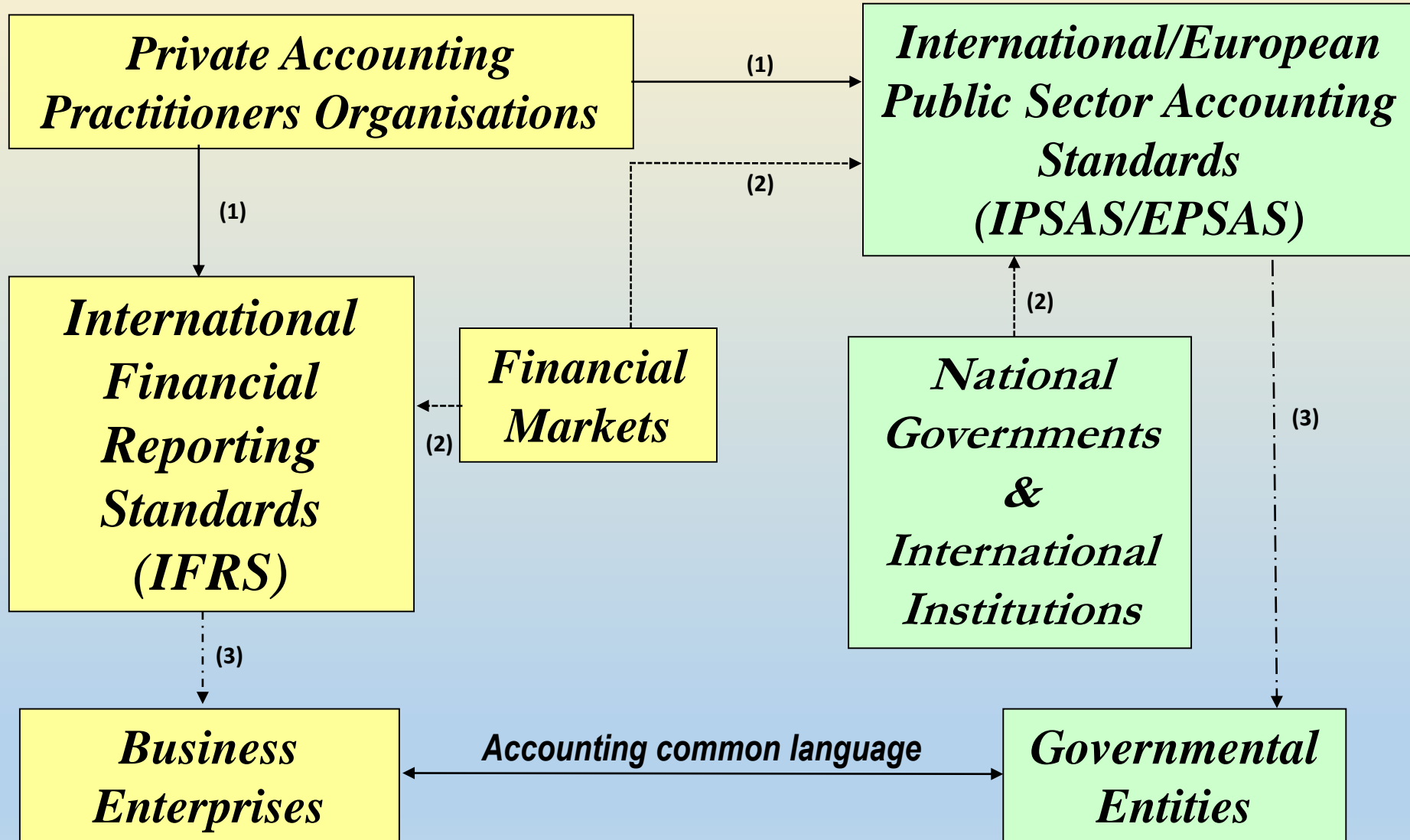


**BUDGETARY REPORTING**

**STATISTICAL FINANCIAL REPORTING**



# IFRS and IPSAS / EPSAS approaches



(1) Standards setting

(2) Market and institutional standards supports

(3) Standards implementation

# From language of business to language of government: is it the best way?

- The Accounting path: From business enterprises to non-profit organisations and public entities
- Accounting as the (common) language of business: the IASB and the financial market “authority”
- Is Accounting a common language of government today?
- Where the IFAC and IPSASB “authority” comes from...?
- Does accounting model require a more particular structure, better adapted to particular governmental objectives, activities and stakeholders' needs?



# III. Government Accounting Reforms: the Spanish experience



# Government Reporting Harmonisation in Europe

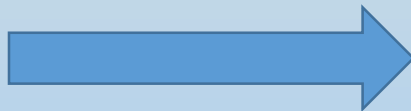
## European Union



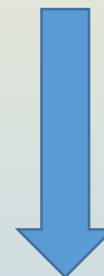
- ACCOUNTING RULES *FOR THE COMMISSION*
- EPSAS PROJECT



**EPSAS\*\***



**IPSAS\***



## Member States – The case of Spain



**NATIONAL LAW – GGAP - SPECIFIC STANDARDS**

\*Non-compulsory standards

\*\*To become compulsory standards in the future

# Government Accounting Reporting in Spain: Four sources for public entities' financial figures

- **Budgetary**.- Traditional cash based information according to specific regulation
- **Financial**.- Businesslike accounting information, according to Governmental Accounting Chart
- **National Accounts**
  - Macro-economic aggregated information
  - Micro-economic figures measured according to EAS 2010 criteria (for each public entity) as basic indicator of EU deficit and debt objectives fulfillment
- **Performance indicators** (budget objectives execution, public services costs and public prices...)

# Governmental Accounting stages in Spain

⑩ Cameralistic Single-Entry Accounting: From 1812 to 1978 Constitutions

⑩II. Introduction and Implementation of Double-Entry Accrual Accounting: The Accounting and Budgetary Information System (SICOP) and the first General Governmental Accounting Plan (GGAP) in 1981

• III. Governmental Accounting adaptation to European Accounting Rules: The 1994 GGAP

⑩IV. Implementing the 1997 Stability and Growth Pact (SGP) for a Financial Discipline: Deficit and Debt measurement according to National Accounts criteria

⑩V. International harmonization and widespread application of the accrual criteria (IPSAS/EPAS): The 2010 GGAP

⑩VI. The use of information for management and sustainable development: Non-financial information, Performance Indicators and SDGs

⑩VII. Towards an Integrated Reporting in the Public Sector

# **Bases and main features of Spanish Governmental Accounting System**

- **The aim**: Harmonization of accounting standards at Central, Local and Regional levels
- **Methodology**: Top-down approach, transferring the transferring central Government reforms to Local and Regional jurisdictions
- **Legal framework**. As in other European countries with a continental legal tradition, governmental accounting standards are set by law and are thus compulsory
- **To be effective**: The three levels of government should adapt their standards to the General Governmental Accounting Plan (GGAP)

# Standard-setters

- **Parliament**. The Parliament is responsible for the approval of a general legal framework for financial reporting purposes. Central government is competent for the approval of a General Governmental Accounting Plan (GGAP) developing the Public Accounting Principles
- **Central Government**. Central government is also responsible for the development of accounting standards for central and local government levels
- **Autonomous regions**. The regional governments have autonomy and legislative power, including accounting, budgeting and auditing aspects.

# Adapting Government Accounting Standards to International Framework in Spain

- **Commercial Law and Business Accounting Standards were adapted to European Regulations in 2007. A new General Accounting Plan for business enterprises was then passed, in force since 1-1-2008**
- **General Governmental Accounting Plan was adapted to Spanish Business Accounting Plan and IPSAS in 2010.**
- **Main issues in the reform of Government Accounting Standards:**
  - ***New Conceptual Framework and Governmental Accounting Principles***
  - ***Recognition and measurement rules***
  - ***New Annual Financial Statements for public entities***

# **The delays in Local authorities and Autonomous Communities Accounting Reforms**

- There are delays between the date of GGAP and the reform of Accounting Standards for Municipalities, that was approved in 2013 and came into force in 2016.
- The adaptation of Autonomous Communities Accounting to GGAP has not only taken a considerable delay, but in most of them, either the adapted rules has been passed recently or even is still pending.
- A recent survey on the regional accountants' opinions about the suitability of the reforms, most of them consider the new regulation a useful tool for the elaboration of consolidated financial statements, decision making processes and quality of accountability.



**IV. The next challenges:  
Non-financial information,  
Integrated Reporting**

# The “global crisis” and governmental reporting systems

- Ecological, economic and social crisis, leads Citizens to discontent and distrust, with the erosion of ethical values and the arrival of populisms
- UN has set 169 concrete Sustainable Development Goals (SDG) for the year 2030, focused on 17 objectives
- Within this framework, a new paradigm is required to improve transparency and enrich the information reported to stakeholders.
- Thus, in addition to financial information, the social responsibility of governments requires the preparation and presentation of non-financial information, in an integrated manner, useful for monitoring the process of value creation by public entities.

## Towards a “holistic” reporting approach for public entities

The holistic approach to information (thinking integrated) in public entities follows the criteria and guidelines of business companies

It is significant the recognition of the incorporation of non-financial information in 2014 IPSASB Conceptual Framework and the implementation of holistic projects by professional organizations, even with the support of World Bank

Advantages of the integrated reporting approach in public sector:

- Improve accountability and decision making
- Strengthen relations between stakeholders and managers
- Serve as a guide for the provision of sustainable services
- Allow the long-term orientation of management, in a robust and integrated way to create value
- Increase connection of the internal and external communication fields

# Experiences on Public Sector Non-financial and Integrated Reporting in Spain

## Non-financial information

Experiences focus on *objective budgeting* (sometimes more rhetorical than real), *charts of services* and *performance indicators* in annual reports

## Integrated reporting

- *Public companies*. There is clear progress in the field of large public companies, but in public administrations, initiatives are rather scarce
- *Universities*. Involvement of universities is significant. Many of them have implemented the Guide for the elaboration of sustainability reports of the GRI
- *Legal Regulation*. The approval of 2014-2020 strategy for companies, public administrations and other organizations to move towards a more competitive, productive, sustainable and inclusive society and economy can be highlighted.

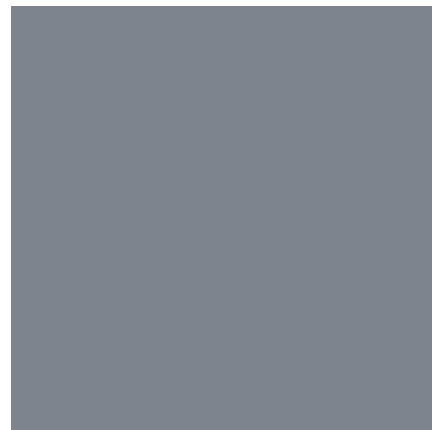
Another institutional initiative has been the 2016 order regulating the social responsibility and sustainability reports of companies, organizations and public administrations, but it has not had a significant impact on governmental reporting practices.

**Thank you for your attention**

**Vicente.Montesinos@uv.es**



# **Il Parlamento tra decisione e controllo di bilancio**

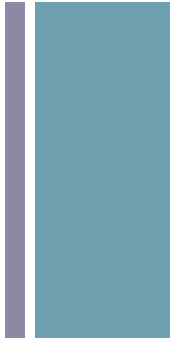


Secondo Convegno Nazionale di  
Contabilità Pubblica  
**DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO**

Elena Griglio



# Sommario



- 1) I poteri di bilancio dei parlamenti: tra legislazione e controllo
- 2) Il quadro comparato: diversi modelli a confronto  
Sistemi Westminster vs Europa continentale
- 3) Tre esperienze nazionali:
  - ❖ Regno Unito
  - ❖ Francia
  - ❖ Italia
- 4) La valorizzazione del controllo ex ante dei parlamenti nella governance economica europea
- 5) Decisione o controllo di bilancio: un trade-off necessario?

# + 1.1. Che funzione esprimono i parlamenti rispetto al “bilancio”

- Idea che il potere di bilancio del parlamento sia sostanzialmente un potere di ‘decisione’ (art. 14 della Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino del 1789)
- In realtà, esigenza di inquadrare l’intervento del parlamento rispetto all’intero ciclo di bilancio, partendo dalla fase della programmazione economico-finanziaria fino a quella dell’esecuzione del bilancio



Accanto alla funzione legislativa, esigenza di considerare anche quella di **CONTROLLO**

In entrambi gli ambiti (legislativo/di controllo), siamo di fronte a **PROCEDURE DUALI** (forte interazione con il Governo)

Rispetto al ciclo di bilancio, possibilità di configurare anche l’intervento del parlamento **IN CHIAVE CICLICA**



## + 1.2. Il «ciclo» del rapporto tra Parlamento e bilancio

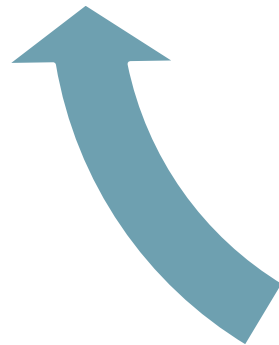
*Programmazione  
economico-  
finanziaria*

**Controllo  
ex ante  
(indirizzo)**



*Legge di bilancio*

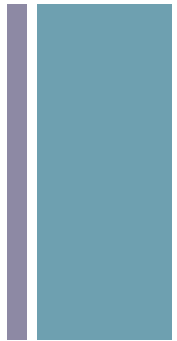
**Decisione  
di  
bilancio**



**Controllo  
ex post**



*Esecuzione del  
bilancio*





## 2.1. I fattori che incidono sui 'poteri' di bilancio dei parlamenti in chiave comparata



### **Fattori strutturali (giuridici)**

- Forma di governo (differenza ordinamenti presidenziali e parlamentari; differenza a seconda del tipo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare)
- Regole di contabilità pubbliche (legislazione ordinaria o organica)
- Procedimenti parlamentari

### **Fattori contestuali (extra-giuridici)**

- Assetto partitico (executive-party dimension)
- Andamento economico-finanziario



## 2.2. Dal quadro comparato, due modelli a confronto

	Tipo di commissione	Decisione di bilancio	Controllo (ex post) di bilancio	Controllo (ex ante) di bilancio	Interazione con organismi terzi/autorità indipendenti
<b>Sistemi Westminster</b>	Select Committees: <ul style="list-style-type: none"><li>• Commons Treasury Select Committee (Budget e Finance Bill)</li><li>• Public Account Committees (controllo)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forte dominio governativo sui contenuti del bilancio/della manovra finanziaria.</li><li>• Ruolo del Parlamento di autorizzazione</li></ul>	Puntuale controllo parlamentare della spesa pubblica, con trasmissione di raccomandazioni al Governo	Assorbito nell'esame del bilancio, contestuale alla «manovra finanziaria»	<ul style="list-style-type: none"><li>• Determinante contributo del National Audit Office</li><li>• Office for Budget Responsibility istituito nel 2010</li></ul>
<b>Europa continentale</b>	Commissioni ibride legislative/di controllo	Capacità del Parlamento di condizionare i contenuti della manovra finanziaria: <ul style="list-style-type: none"><li>- molto forte (Italia)</li><li>- più limitata (Francia)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Approvazione del rendiconto e assestamento</li><li>• Variabilità nazionale del controllo in corso di esecuzione del bilancio</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Presenza di procedure dedicate</li><li>• Tendenziale valorizzazione del ruolo del Parlamento nella fase ex ante indotta dai meccanismi del Semestre europeo</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contributo della Corte dei conti al dibattito parlamentare</li><li>• Presenza di organi 'ausiliari' del Parlamento (Missione di valutazione e controllo; Fiscal Council)</li></ul>



# 3.I. Parlamento britannico

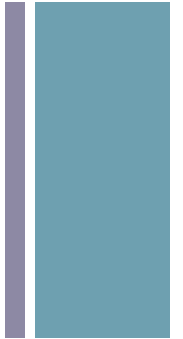
## BUDGET e FINANCE BILL





## 3.I. Parlamento britannico

### CONTROLLO EX POST

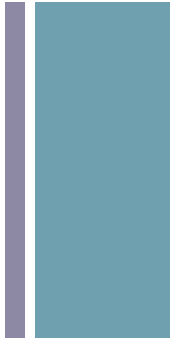


- Dalle riforme Gladstone del 1860, forte valorizzazione del controllo parlamentare sull'andamento della spesa pubblica
- La responsabilità governativa per la spesa pubblica si regge sull'intervento di due organismi:
  - **Public Account Committee:** (PAC) commissione esclusivamente dedicata al controllo, composta da 16 membri scelti proporzionalmente tra i gruppi e presieduta per convenzione da un membro dell'opposizione (no front-benchers)
  - **National Audit Office**
- PAC esamina gli studi 'value-for-money' (VFM) prodotti dal NAO, verificando l'economicità, efficacia ed efficienza della spesa pubblica. Non svolge un controllo di merito sulle politiche ministeriali, che è invece svolto dalle commissioni dipartimentali
- Tra 50 e 150 VFM reports sono prodotti ogni anno dal NAO e il 70% circa è esaminato dalla PAC
- Per ogni studio VFM esaminato, la PAC produce un report con osservazioni e raccomandazioni; il governo risponde al report con la pubblicazione di un Treasury Minute; circa il 93% delle raccomandazione della PAC sono accolte dal Governo



## 3.I. Parlamento britannico

### CONTROLLO EX ANTE

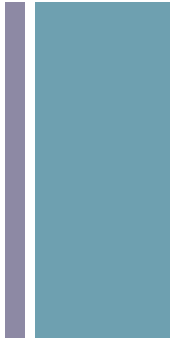


- Esame del Budget e del Finance Bill **spostato dalla primavera (marzo-aprile) all'autunno (ottobre-novembre) di ciascun anno** per anticipare l'inizio dell'anno finanziario (1 aprile -31 marzo): l'ultimo bilancio di 'primavera' è stato nel 2017, poi bilancio presentato il 29 ottobre 2018 e annunciato (ma non svolto) il 6 novembre 2019
- Tradizionalmente: Spring Budget integrato da un Autumn Statement (aggiornamento del Governo sugli obiettivi finanziari ed economici e sulle previsioni macro-economiche) – ora trasformato in **Spring Statement**
- Rapporto del Governo sull'**assestamento degli obiettivi economici e contabili di medio periodo** (*Section 5 - European Communities (Amendment) Act 1993*) sottoposto al Parlamento per la sua approvazione. In quel contesto, esame dei documenti fondamentali del Semestre europeo (tradizionalmente dopo il Bilancio discusso ad aprile)
- Potenziamento del ruolo dell'**Office for Budget Responsibility** nel presentare le previsioni macroeconomiche (Economic and Fiscal Outlook)



## 3.II. Parlamento francese: la LOIS DE FINANCES

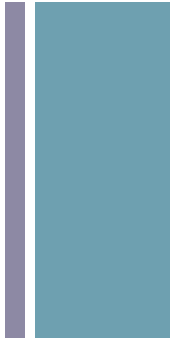
- **LOIS de FINANCES:** una legge «speciale» il cui procedimento si distingue da quello ordinario non solo per l'iniziativa riservata, il contenuto tipico e i tempi rigorosi di esame parlamentare :
  - ❖ Iscrizione con priorità nell'odg dell'Assemblée, a richiesta del Governo (art. 48 Cost.)
  - ❖ Discussione sul testo presentato dal Governo/dall'altra Assemblée e non sul testo adottato dalla Commissione (art. 42 Cost)
  - ❖ Procedura accelerata (una sola lettura per assemblea con eventuale commissione mista paritetica)
  - ❖ Tutela del dibattito parlamentare (non è possibile applicare il contingentamento - circa 50 ore di dibattito in plenaria sulla prima parte della LF, 70-80 ore sulla seconda parte)
  - ❖ Possibilità per il Governo di ricorrere all'art. 49, co. 3 Cost (assunzione di responsabilità sul voto di un testo)
  - ❖ Ruolo del relatore generale nella presentazione di emendamenti
  - ❖ Esame della seconda parte (spese) in commissioni riunite Finanze/settoriali





## 3.II. Parlamento francese

### CONTROLLO EX POST



**CONTROLLO PARLAMENTARE di BILANCIO** come ultima fase dopo il controllo amministrativo/di regolarità e il controllo giurisdizionale/di legittimità sul bilancio:

- **Rendiconto:** non solo variazioni rispetto ai profili finanziari, ma anche report sulle performance (rapporto obiettivi programmati/risultati raggiunti)
- **Importanza del controllo in commissione:**
  - ❖ **Commissioni finanze** - art. 57 LOLF (controllo su andamento finanza pubblica e sulle performance). Strumenti: *contrôle sur place* e *contrôle sur pièces* controlli settoriali da parte dei 'relatori speciali'; controlli inter-settoriali da parte del relatore generale;
  - ❖ **Missione di valutazione e controllo (Assemblea Nazionale):** organismo paritetico (16 membri), equivalente del NAO britannico, sottopone alla Commissione finanze report che (art. 60 LOLF) pongono a carico del Governo un obbligo di risposta per scritto entro due mesi





## 3.8. Parlamento francese

### CONTROLLO EX ANTE

- **Aprile:** il Ministro delle finanze presenta un rapporto sui principali documenti del Semestre europeo (Programma nazionale di riforma; Programma di stabilità); audizione in commissione e dibattito
- **Entro il 10 luglio:** i relatori speciali rivolgono un questionario ai ministri in vista della preparazione dei loro rapporti sul disegno di legge finanziaria. Obbligo del governo di rispondere per scritto entro il 10 ottobre (art. 49 LOLF)
- **Luglio:** Parlamento «associato» alla preparazione del disegno di legge di finanze nel quadro di un dibattito di orientamento sulle finanze pubbliche che segue, nel mese di luglio, l'esame in prima lettura del rendiconto (art. 48 LOLF)
  - ❖ Audizione del Primo Presidente della Corte dei conti (presentazione rapporto sulla situazione e sulle prospettive delle finanze pubbliche)
  - ❖ Presentazione della relazione del Governo sulla legge di finanze per l'anno successivo



## 3.III. Parlamento italiano

### LEGGE di BILANCIO



- I poteri di bilancio del Parlamento italiano sono concentrati nella approvazione della «manovra» economico-finanziaria (legge di bilancio)
- Legge di bilancio ancora fortemente dipendente dalla decisione parlamentare (no legge ‘limitata’)?
  - ❖ Lienert: forte controllo del Parlamento italiano sulla manovra di bilancio
  - ❖ Wehner: controllo del Governo italiano sul bilancio allineato con il quadro comparato
- Nonostante i limiti sostanziali e formali contenuti nella legislazione contabile e nei regolamenti parlamentari, elevato tasso di emendabilità parlamentare del disegno di legge di bilancio approvato dal Governo (*v. dati*)
- Nei fatti, il ‘potere’ emendativo del Parlamento viene sempre più svuotato dalla presenza di vincoli tecnici (di derivazione europea, ma non solo) e dalla presenza di procedure parlamentari estreme
- Ricorso a maxi-emendamenti coperti da fiducia paradossalmente conferma debolezza governo rispetto all’emendabilità della manovra



## 3.III. Parlamento italiano

# CONTROLLO EX POST



- Debolezza del **controllo ex post** di bilancio
  - ❖ Assenza di strumenti di controllo “dedicati” (ricorso agli strumenti generali del sindacato ispettivo e del controllo parlamentare)
  - ❖ Unico strumento tipico: approvazione del rendiconto, che però avviene alla fine dell’esecuzione di bilancio e non consente effettivi correttivi
  - ❖ Assestamento al confine tra legislazione e controllo
- Inattuazione dell’art. 5, comma 4 della legge cost. n. 1/2012

*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all’equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all’efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.*

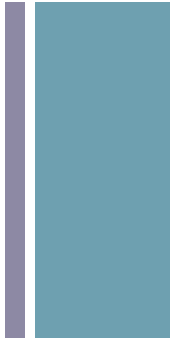
- ❖ Verso una diversa concezione del controllo, integrato agli aspetti contabili e di finanza pubblica e informato alla valutazione delle performance
- ❖ Riforma del regolamento del Senato del 2017 come occasione mancata



## 3.III. Parlamento italiano

### CONTROLLO EX ANTE

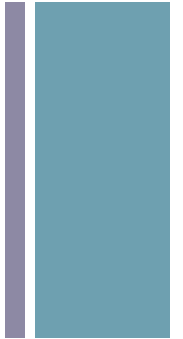
- Progressivo adattamento delle procedure di **controllo ex ante** (spesso in risposta a sollecitazioni della governance economica europea)
  - ❖ Aggiornamento delle procedure parlamentari sull'adozione delle risoluzioni relative al **DEF** (art. 118- *bis*, comma 1, r.C.; art. 125-*bis*, comma 1, r.S.)
  - ❖ Propensione all'istruttoria e all'intesa bicamerale
  - ❖ Arricchimento dei contenuti del DEF in virtù delle innovazioni europee (Programma Nazionale di Riforma nell'ambito del 'semestre europeo' – art. 10, co. 5 legge 196/2009)
  - ❖ Crescente rilievo del **NADEF** (autorizzazione allo scostamento dall'obiettivo programmatico strutturale ex art. 6, co. 3 legge 243/2012)
  - ❖ Ulteriori poteri di controllo ex ante fissati dalla legge sulla partecipazione all'UE , **n. 234/2012**: art. 4, comma 4 (il Governo deve informare e consultare periodicamente le Camere in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria adottati a livello europeo; art. 5, co. 1 e 2 sulla consultazione delle Camere su accordi in materia finanziaria o monetaria (regola del «comply or explain»))





## 4. I poteri di bilancio dei parlamenti nella governance economica europea

- **Valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nella fase della programmazione economico-finanziaria** che precede la predisposizione del bilancio indotta dai meccanismi del Semestre europeo
- **Rinvii del diritto europeo a diverse forme di ‘partecipazione’ dei Parlamenti** alle principali decisioni della governance economica europea
  - Rafforzamento dei poteri di informazione dei parlamenti nazionali (Premessa n. 1 e art. 3 (1), 14 (3) Reg. n. 472/2013/UE; art. 11 (2) Reg. n. 473/2013/UE)
  - Possibilità per i Parlamenti nazionali di consultare la Commissione sul disegno di legge di bilancio (Artt. 3 (8-9), 7 (11), 14 (5) Reg. n. 472/2013/UE and art. 7 (3) Reg. n. 473/2013/UE).
  - Parlamenti coinvolti nell’adozione/discussione dei principali documenti del Semestre europeo (piani di riforma nazionali, programmi di stabilità e convergenza, raccomandazioni specifiche per Paese) - Artt. 3 (4) e 7 (4) Reg. n. 1466/1997/CE, as modificati dal Reg. n. 1175/2011/UE
- Introduzione di un forte supporto alla funzione legislativa e di controllo parlamentare: il **Fiscal Council/Ufficio parlamentare di bilancio** (*casi recenti*)



## + 5. Il Parlamento e il bilancio: verso un trade-off necessario tra decisione e controllo

- Esigenza di abbandonare la tradizionale concezione dei poteri di bilancio del Parlamento come poteri di decisione (legislativi). **Verso una visione ciclica del ruolo del Parlamento nel ciclo di bilancio** (controllo ex ante, partecipazione alla decisione di bilancio, controllo ex post)
- Il quadro comparato mostra una sorta di **trade-off tra decisione/controllo** (casi considerati: Italia/Francia/Regno Unito)
- **Un ruolo forte del Parlamento nella decisione di bilancio è in larga misura anti-storico**: esigenza di valorizzare la responsabilità governativa sia a livello nazionale che sovra-nazionale, in coerenza con un parlamentarismo maggioritario; e contestualmente di rafforzare i poteri di indirizzo e controllo del Parlamento, adeguandoli anche sul piano delle risorse tecnico-amministrative
- Il **tipo di commissione** (ibrida; PAC) influisce relativamente sulla capacità del Parlamento di potenziare il controllo rispetto alla decisione parlamentare
- Ciò che conta è piuttosto **l'accesso a informazioni/risorse analitiche indipendenti dal Governo** (modello NAO) e la presenza di **procedure dedicate** al controllo di bilancio che consentano una interlocuzione del Parlamento con il Governo. Anche **le procedure parlamentari di esame della legislazione finanziaria e di bilancio** si rivelano strategiche per garantire al Governo controllo sulla decisione di bilancio

**DEMOCRAZIA  
E BILANCIO  
PUBBLICO**

Secondo convegno nazionale  
di contabilità pubblica

**28-29 novembre 2019**  
Aula Baratto, Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246, Venezia

# **DIGITALIZZAZIONE E TRASPARENZA**

## **Un caso di studio**

Giovanni Menduni  
Politecnico di Milano  
Fondazione Politecnico di Milano



**POLITECNICO**  
MILANO 1863

Fondazione  
Politecnico  
di Milano 

---

Non siamo specifici esperti di bilancio  
ma lavoriamo nello studio e nella comunicazione dei  
progetti di investimento pubblico.

Con uno specifico skill per quanto riguarda gli interventi per  
la difesa dalle catastrofi.

Argomento peraltro all'ordine del giorno, soprattutto in  
questa sede.

---

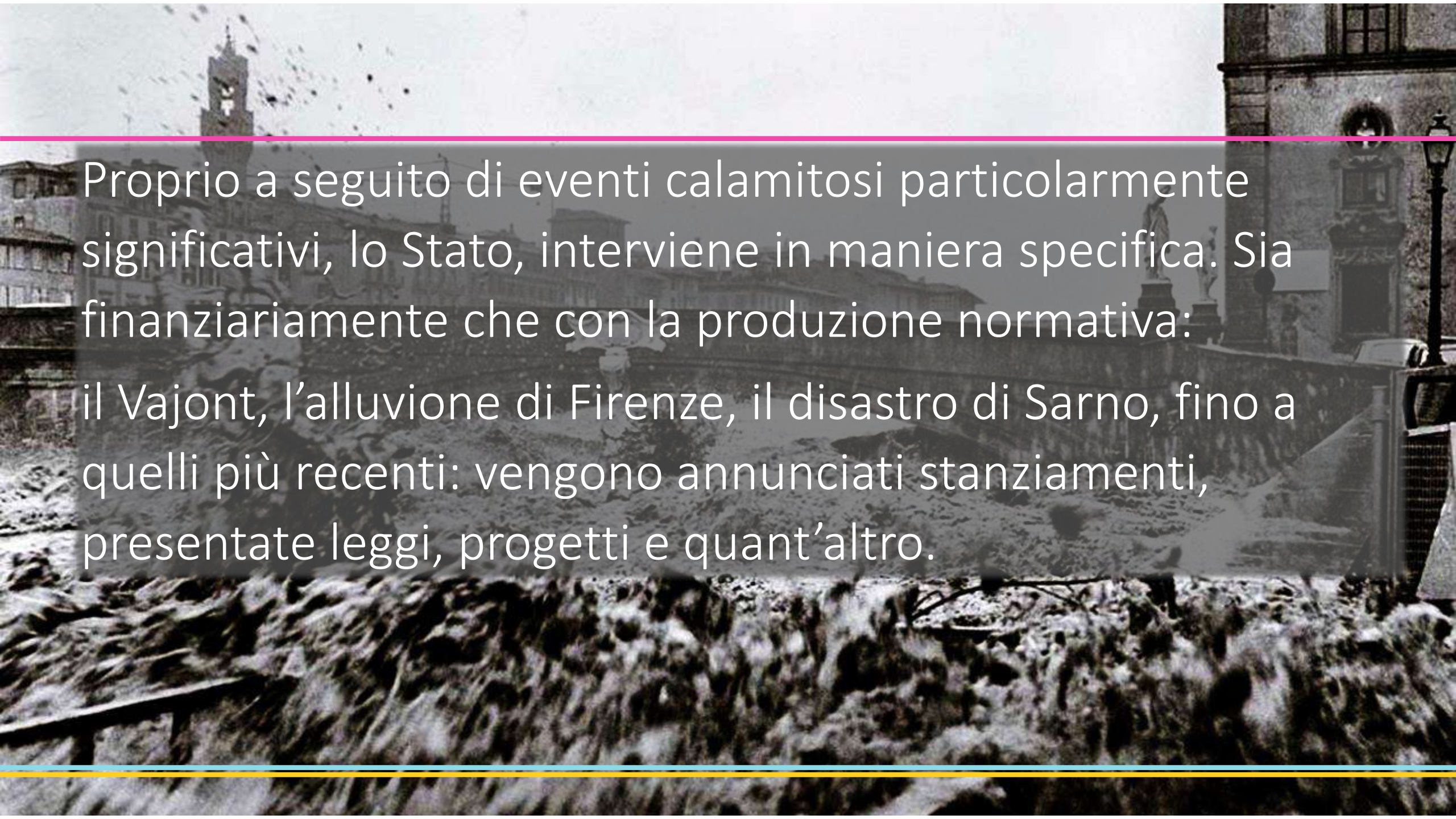


Si tratta di eventi che interpellano profondamente le comunità, a fronte di traumi che colpiscono in maniera inaspettata e dolorosa.

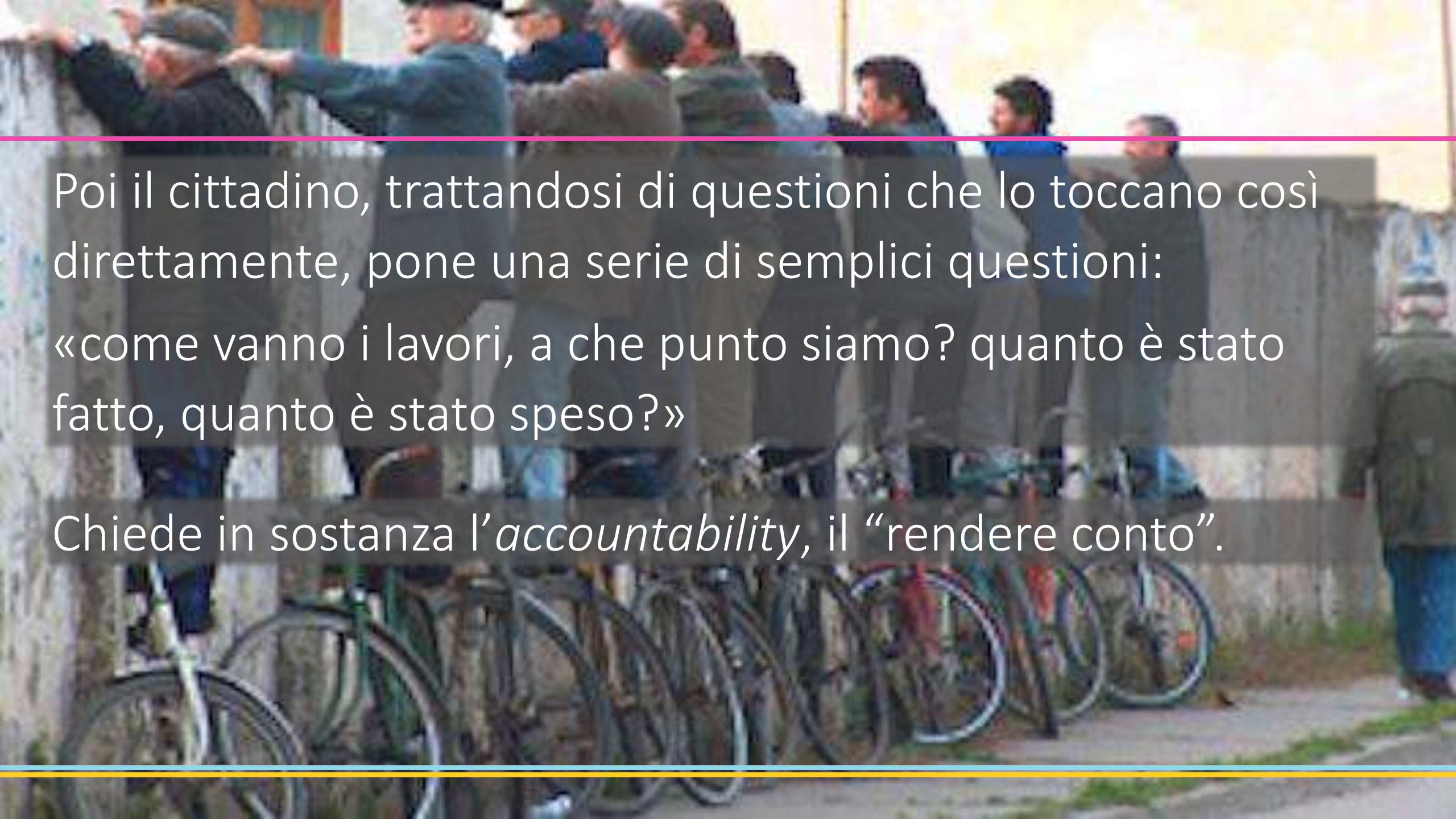




In questo speech parleremo di opere pubbliche, utilizzando proprio il “post emergenza” come specifico paradigma di un problema che può comunque essere facilmente generalizzato.



Proprio a seguito di eventi calamitosi particolarmente significativi, lo Stato, interviene in maniera specifica. Sia finanziariamente che con la produzione normativa: il Vajont, l'alluvione di Firenze, il disastro di Sarno, fino a quelli più recenti: vengono annunciati stanziamenti, presentate leggi, progetti e quant'altro.

A group of people, mostly men, are standing in a line, possibly at a public event or protest. They are dressed in dark, casual clothing. In the foreground, several bicycles are parked in a row. The background shows a building with a light-colored facade. The overall scene suggests a public gathering or a demonstration.

Poi il cittadino, trattandosi di questioni che lo toccano così direttamente, pone una serie di semplici questioni: «come vanno i lavori, a che punto siamo? quanto è stato fatto, quanto è stato speso?»

Chiede in sostanza *l'accountability*, il “rendere conto”.



inaugurazione cassa espansione figline



Tutti Notizie Immagini Shopping Maps Altro Impostazioni Strumenti

Circa 6.050 risultati (0,32 secondi)

Sebbene siano disponibili i rete una serie di importanti piattaforme nazionali che, in un modo e nell'altro, riportano dati di grande interesse, riceve spesso risposte sfuggenti o, peggio, incongrue o incomprensibili al senso comune.

Arno, Rossi: "Le casse di espansione di Figline in funzione"

valdarnopost.it > Edizioni Locali > Figline Incisa

5 nov 2018 - "Tra le principali opere a tutela - ha ricordato Rossi - l'ultimazione della cassa di espansione sull'Arno di Figline 1 i lavori consistono nella 2 e...

Casse di espansione, un anno fa l'apertura dei cantieri. Ecco ...

valdarnopost.it > #italiasicura

29 set 2015 - Esattamente un anno fa, l'inaugurazione dei cantieri per la cassa di espansione di Pizziconi a Figline. Il commissario: "Stiamo realizzando un ...

Casse espansione Figline: inaugurato il cantiere - Comune di ...

https://www.figlineincisainforma.it > hcm > hcm44803-1-Casse+espansione...

27 set 2014 - Ufficio stampa del Comune di Figline e Incisa Valdarno. ... L'inaugurazione di questa prima cassa di espansione è la dimostrazione che oggi, ...

# GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

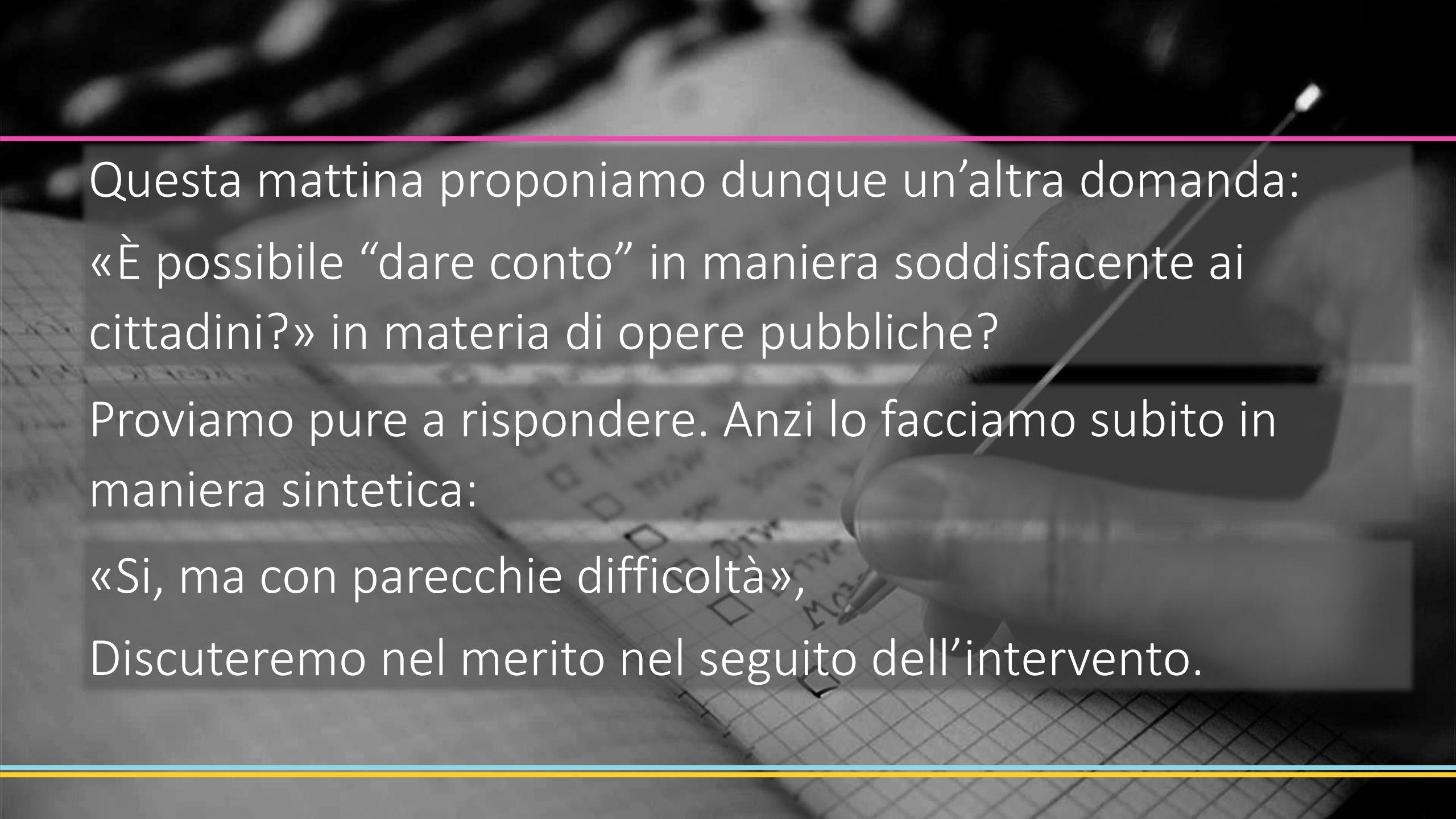
Roma - Venerdì, 12 dicembre 1997

SI PUBBLICA TUTTI  
I GIORNI NON FESTIVI

ANCHE PERCHÉ QUEI FONDI ERANO STATI STANZIATI NEL 1997 COL  
DPR 9 OTTOBRE 1997 RIPARTIZIONE DEI FONDI NEL TRIENNIO 1997-  
99 AI FINI DEL FINANZIAMENTO DEGLI SCHEMI PREVISIONALI E  
PROGRAMMATICI IN MATERIA DI DIFESA DEL SUOLO. (GU SERIE  
GENERALE N. 289 DEL 12-12-1997)

## AVVISO IMPORTANTE

Per abbonamenti o richiami diretti agli abbonamenti oppure alla vendita  
della **Gazzetta Ufficiale** bisogna rivolgersi direttamente all'Amministrazione,  
presso l'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato - Piazza G. Verdi n. 10 - 00100  
Roma, telefoni (06) 85082149/2221.


A hand holding a pen writing on a grid-lined notebook. The background is a blurred image of the same scene, creating a layered effect. The text is overlaid on a semi-transparent dark grey box.

Questa mattina proponiamo dunque un'altra domanda:  
«È possibile “dare conto” in maniera soddisfacente ai  
cittadini?» in materia di opere pubbliche?

Proviamo pure a rispondere. Anzi lo facciamo subito in  
maniera sintetica:

«Sì, ma con parecchie difficoltà»,

Discuteremo nel merito nel seguito dell'intervento.

A satellite-style map of Europe, showing the continent in various colors (purple, blue, green, yellow) representing different regions or data points. A semi-transparent text box is overlaid on the northern part of the map, containing the following text:

Trattiamo di un caso concreto. Il Governo del Paese ha lanciato nel marzo di quest'anno il Piano "Proteggitalia" che, sul post emergenza della cosiddetta «Tempesta Vaja» (26-30 ottobre 2018), stanZIA 3,1 miliardi in 3 anni.






Il Dipartimento della Protezione civile ci ha chiesto di supportarli per aiutarli a offrire trasparenza e accountability, realizzando un applicativo (di imminente rilascio) per riportare la narrazione del dispiegamento di queste opere.

# PROTEGGITALIA

---

PIANO NAZIONALE  
PER LA SICUREZZA DEL TERRITORIO

A group of approximately 15 people are seated around a large, oval-shaped wooden conference table in a meeting room. They are engaged in a discussion, with some looking at documents on the table and others looking towards a large screen at the front of the room. The table is cluttered with various items including papers, notebooks, pens, glasses of water, and mobile phones. A black telephone is also visible on the table. The room has white walls and a large window or screen at the front displaying a presentation. The overall atmosphere is professional and collaborative.

Il Piano, trattando di post-emergenza, segue appunto le regole di questa speciale tipologia di azioni.  
Gli interventi, una volta deliberata l'emergenza nazionale, vengono gestiti da un Commissario delegato.



# *Presidenza del Consiglio dei Ministri*

4. Per gli investimenti di valore superiore alla soglia di cui all'articolo 35, comma 2, lettera a), del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, può essere finanziata anche la sola progettazione da realizzare nell'anno 2019.
5. Gli investimenti di cui al presente decreto sono attuati con le modalità di cui all'ordinanza del Capo Dipartimento della protezione civile del 15 novembre 2018, n. 558.



Il Commissario, propone a DPC un “piano degli interventi”,  
come frutto di proposte provenienti dal territorio.

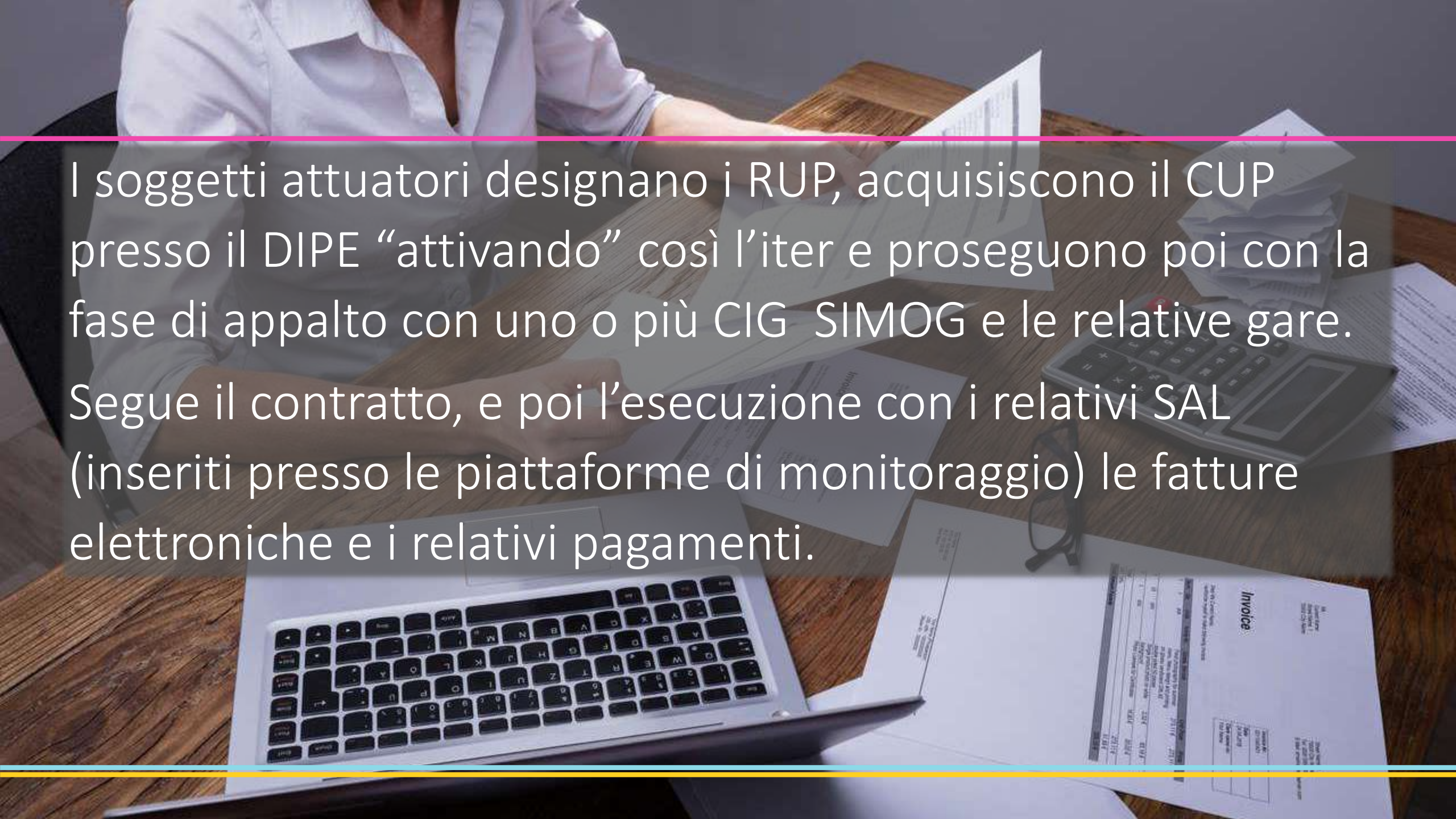
DPC verifica e approva.

Il piano è di solito continuamente rimodulato per adattarsi  
alla criticità della situazione.

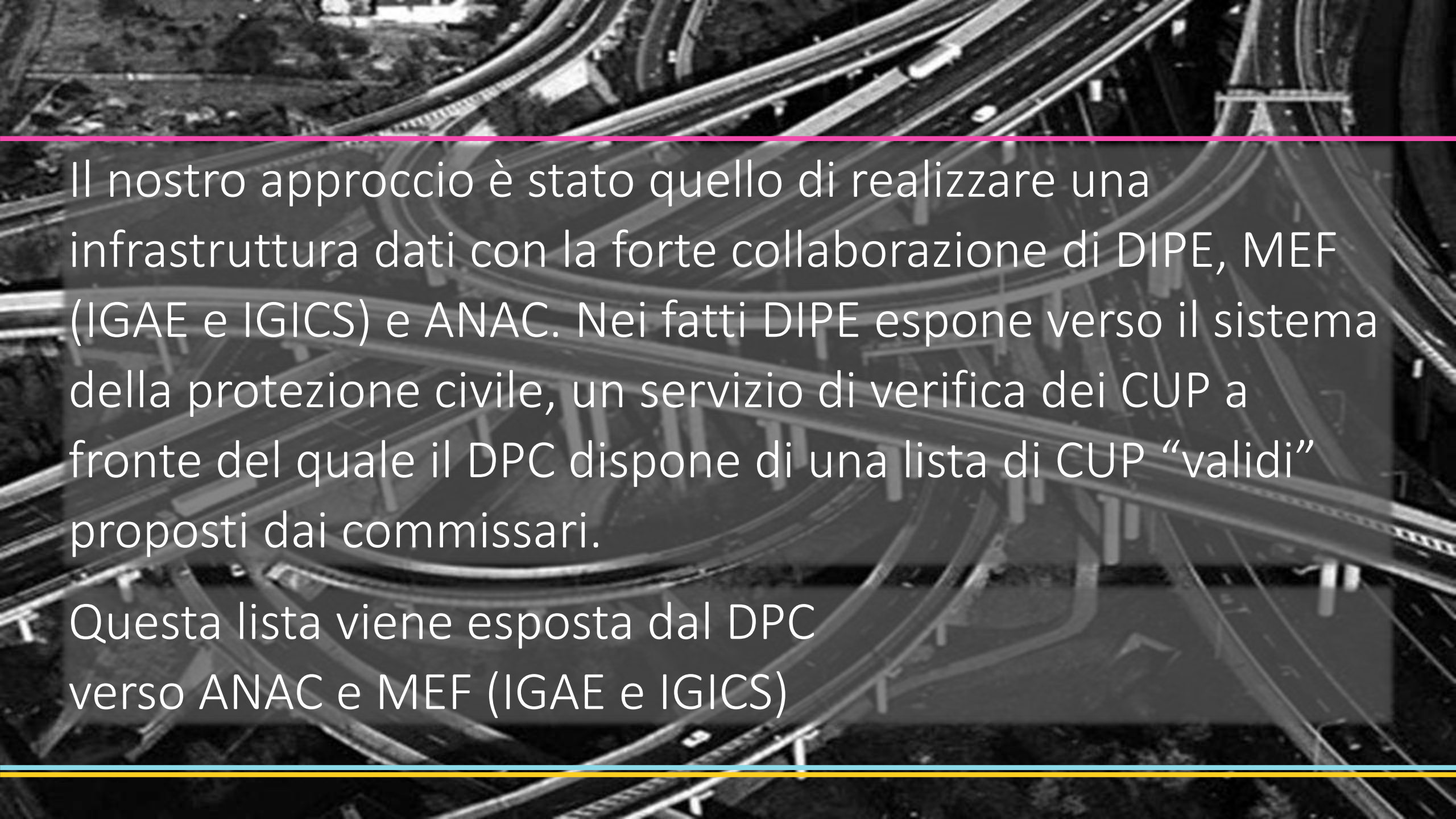
All'atto della approvazione del Piano il commissario dispone degli stanziamenti sulla sua Contabilità speciale, sia per gli interventi che per il ripristino dei danni ed è a sua volta in grado di delegarne l'attuazione ad altri soggetti.

SERVIZIO DI TESORERIA PROVINCIALE

DELLO STATO

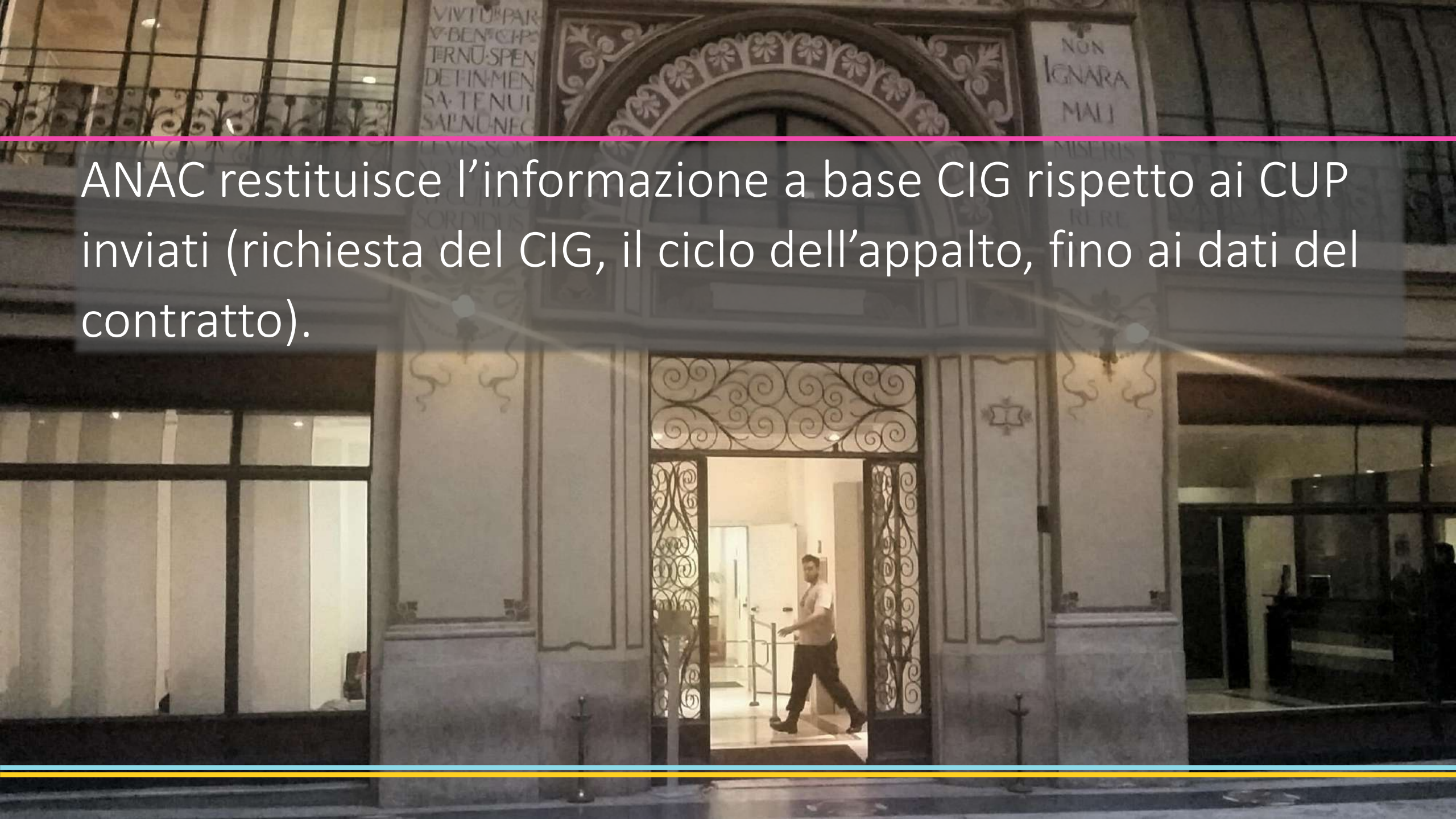
A person in a white shirt is sitting at a wooden desk, working on a laptop. The desk is cluttered with various documents, including an invoice, a calculator, and a pair of glasses. The background is a plain wall.

I soggetti attuatori designano i RUP, acquisiscono il CUP presso il DIPE “attivando” così l’iter e proseguono poi con la fase di appalto con uno o più CIG SIMOG e le relative gare. Segue il contratto, e poi l’esecuzione con i relativi SAL (inseriti presso le piattaforme di monitoraggio) le fatture elettroniche e i relativi pagamenti.



Il nostro approccio è stato quello di realizzare una infrastruttura dati con la forte collaborazione di DIPE, MEF (IGAE e IGICS) e ANAC. Nei fatti DIPE espone verso il sistema della protezione civile, un servizio di verifica dei CUP a fronte del quale il DPC dispone di una lista di CUP “validi” proposti dai commissari.

Questa lista viene esposta dal DPC verso ANAC e MEF (IGAE e IGICS)


The background image shows the entrance of a grand, classical-style building at night. The entrance is framed by an ornate archway with intricate carvings. Above the arch, there are inscriptions in Latin. A person is walking through the doorway, which is flanked by decorative ironwork. The interior of the building is visible through the glass doors, showing a well-lit lobby area.

ANAC restituisce l'informazione a base CIG rispetto ai CUP inviati (richiesta del CIG, il ciclo dell'appalto, fino ai dati del contratto).





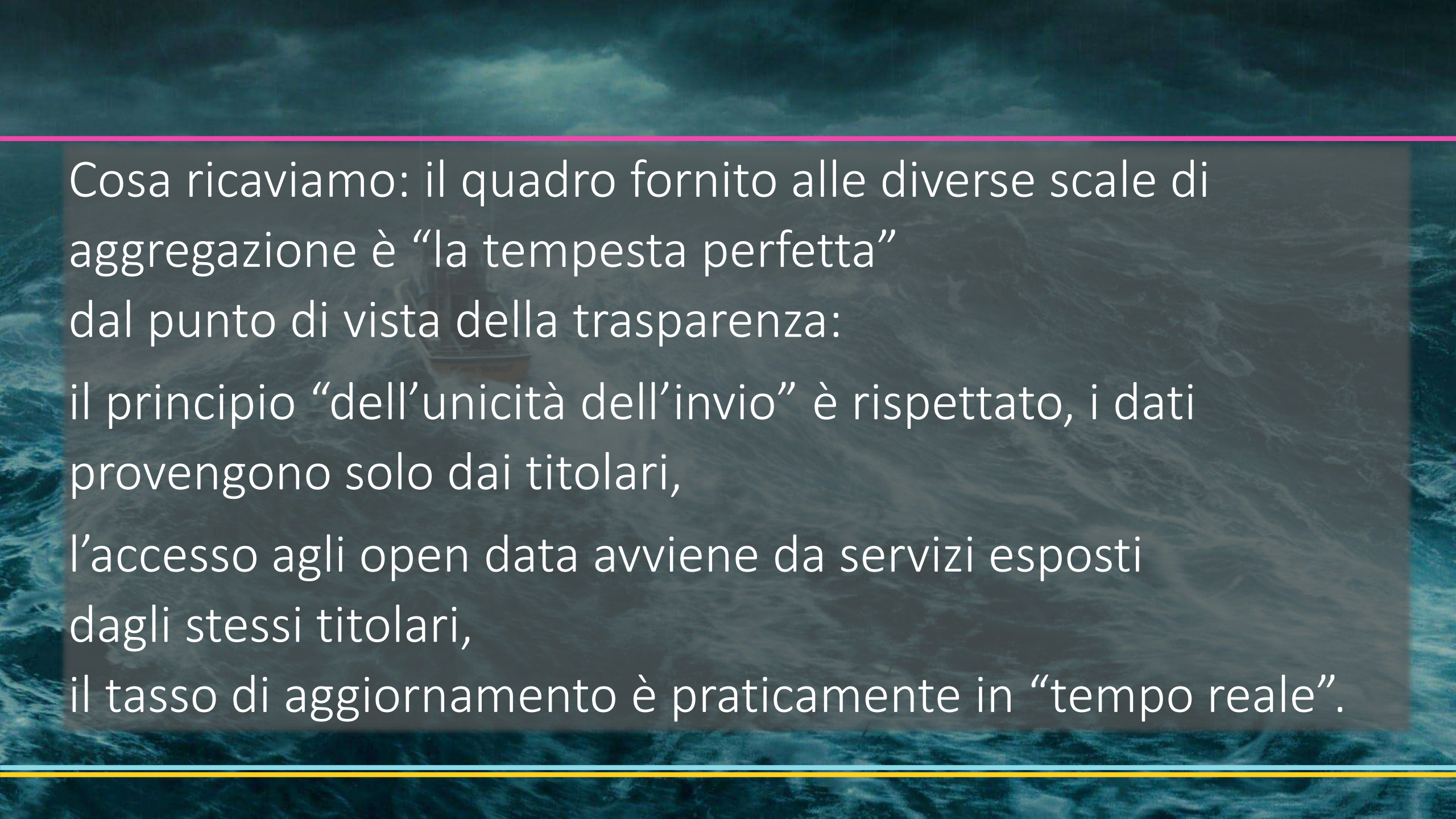
MEF restituisce attraverso BDAP le informazioni relative ai SAL ai pagamenti a seguito della fatturazione elettronica con CUP e CIG e il relativo mandato di pagamento inserito in SIOPE+.



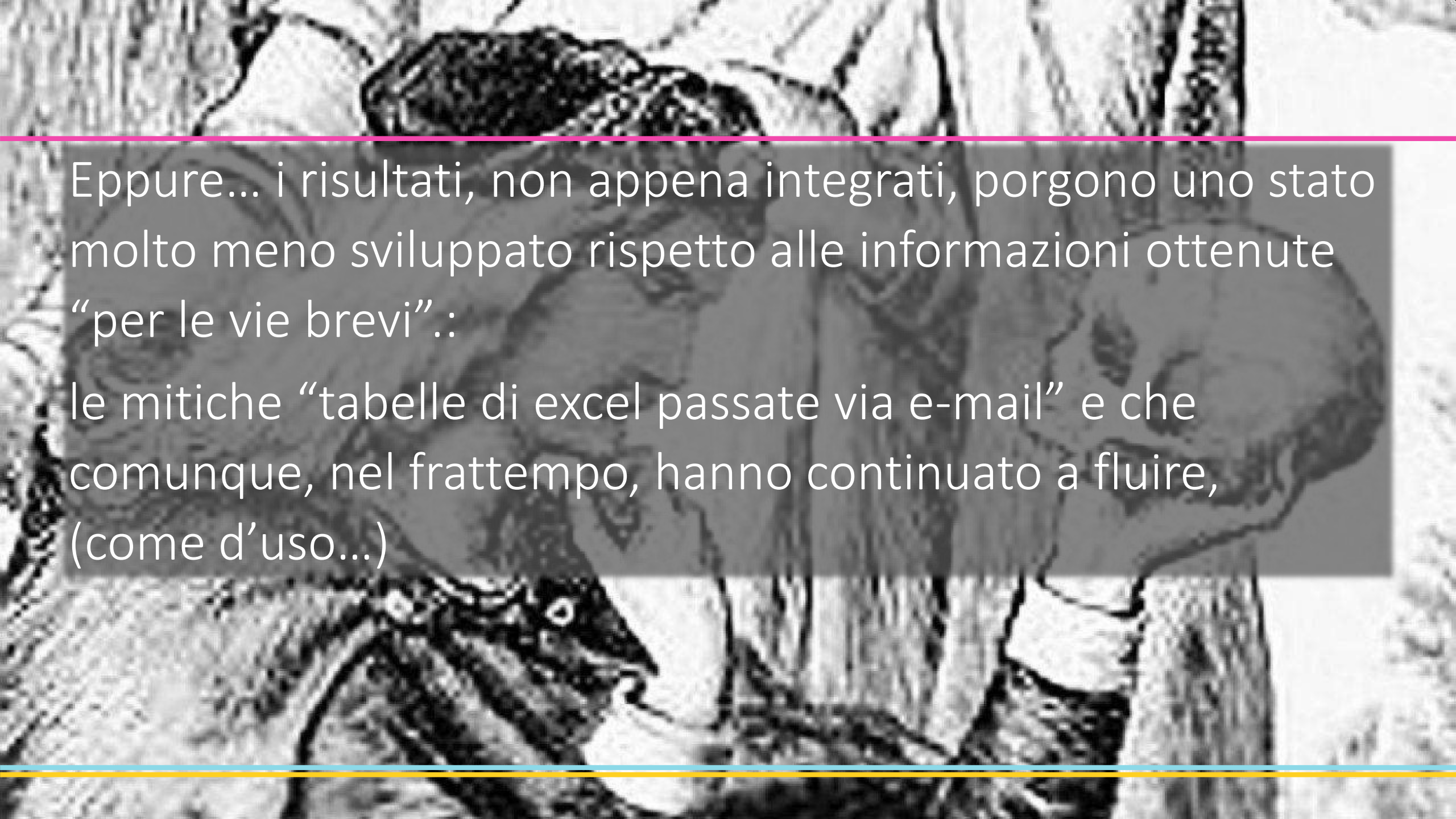
La comunicazione avviene tramite servizi web o scambi FTP dando luogo a un quadro aggiornato teoricamente in tempo reale, praticamente con una frequenza settimanale, componendo un framework che ad oggi è di oltre 6000 interventi.



Questo quadro alimenta il front end, l'applicativo PIN che lo riporta verso il mondo esterno, istituzioni, tecnici, cittadini. Il prodotto è sviluppato in ambiente open source, gli open data puntano direttamente ai soggetti titolari.

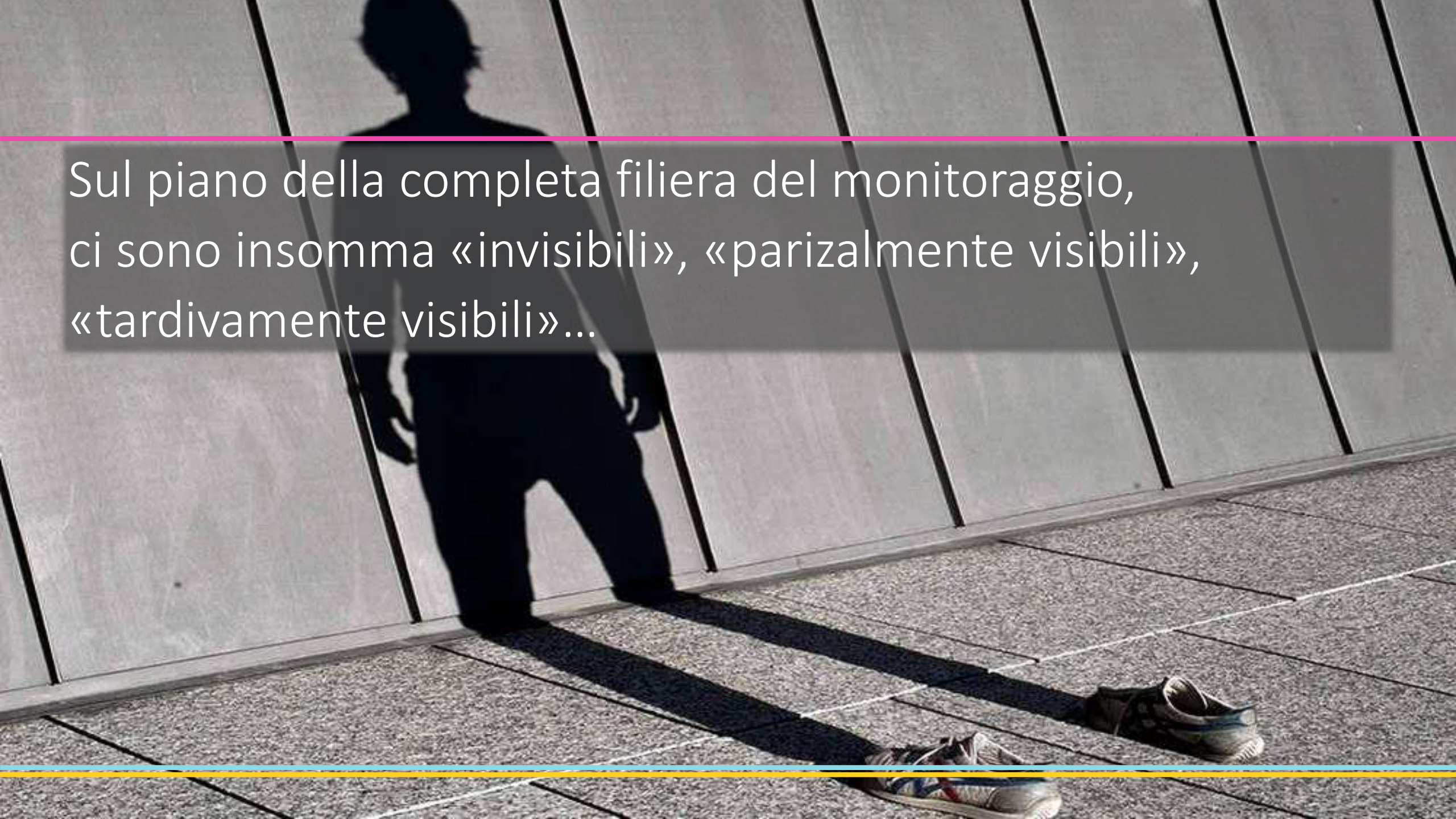
A small boat is visible in the background, struggling against the waves of a stormy sea under a dark, turbulent sky. The overall scene conveys a sense of a 'perfect storm' or a challenging situation.

Cosa ricaviamo: il quadro fornito alle diverse scale di aggregazione è “la tempesta perfetta” dal punto di vista della trasparenza: il principio “dell’unicità dell’invio” è rispettato, i dati provengono solo dai titolari, l’accesso agli open data avviene da servizi esposti dagli stessi titolari, il tasso di aggiornamento è praticamente in “tempo reale”.



Eppure... i risultati, non appena integrati, porgono uno stato molto meno sviluppato rispetto alle informazioni ottenute “per le vie brevi”:

le mitiche “tabelle di excel passate via e-mail” e che comunque, nel frattempo, hanno continuato a fluire, (come d’uso...)

A photograph showing a person's shadow cast on a tiled floor. The shadow is long and dark, extending from the left side of the frame towards the right. In the foreground, a pair of sneakers is lying on the floor. The background consists of a wall with vertical lines, possibly a window or a partition. The lighting is bright, creating sharp shadows.

Sul piano della completa filiera del monitoraggio,  
ci sono insomma «invisibili», «parzialmente visibili»,  
«tardivamente visibili»...

# Conclusioni/1/Cultura

---

L'analisi dei dati mostra che le ragioni non sono prevalentemente di ordine tecnico ma culturale. Concetti come “taggare” un progetto di investimento pubblico con il preciso scopo di consentire di seguirlo nel suo dispiegamento, l'aggiornare tempestivamente i dati sulle piattaforme nazionali, il verificare la presenza del CUP sulle fatture elettroniche, sono spesso inquadrati nella “logica dell'adempimento” e svolti di conseguenza...

---

# Conclusioni/2/Presidio della filiera

---

La filiera dei dati deve essere presidiata in tutta la sua estensione, dal primo all'ultimo miglio, migliorando l'aspetto transazionale degli applicativi.

I tempi per gli adempimenti devono essere più contenuti

---



## Conclusioni/3/Moral suasion

---

D'altro canto azioni come la nostra, attuate con piani di dispiegamento proprio a partire dai soggetti attuatori, RUP, gestioni commissariali, possono fornire un ausilio nell'infrangere questa barriera culturale

---

# Conclusioni/4/Ingegneria dei processi organizzativi

---

Sia comprendendo i fattori che influenzano i processi organizzativi e proponendo i necessari correttivi, sia ingaggiando maggiormente i soggetti, in particolare i RUP sulla importanza ed evidenza della loro azione nei confronti dei cittadini.

---

---

Grazie per l'attenzione!

Giovanni Menduni

Politecnico di Milano/Fondazione Politecnico di Milano

[giovanni.menduni@polimi.it](mailto:giovanni.menduni@polimi.it)

---

# L'UTILIZZO DEI DATI DI CASSA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI PER L'ANALISI E LE PREVISIONI

---

Possibili applicazioni ai dati della Tesoreria dello Stato

Stefano Ranucci

Banca d'Italia - Servizio Tesoreria dello Stato

*Democrazia e bilancio pubblico*

*Venezia, 29 novembre 2019*

# Obiettivo della presentazione

Illustrare le potenzialità di utilizzo dei dati giornalieri su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche a supporto delle attività di:

- 1) Previsione e monitoraggio della liquidità del Tesoro;
- 2) Analisi di andamenti congiunturali;
- 3) Monitoraggio delle grandezze di finanza pubblica (fabbisogno e indebitamento netto).

# Agenda

- Principali riferimenti in letteratura
- Alcune esperienze in ambito internazionale
- Caratteristiche dei dati di Tesoreria
- Possibili applicazioni ai dati di Tesoreria
- Conclusioni preliminari

# Principali riferimenti in letteratura

- 2008 - ***Nowcasting: The real-time informational content of macroeconomic data***. Giannone, Reichlin, Small.
- 2013 - ***Now-casting and the real-time data flow***. Bańbura, Giannone, Modugno, Reichlin.



GDP

*“The basic principle of now-casting is the exploitation of the information which is published early and possibly at higher frequencies than the target variable of interest in order to obtain an ‘early estimate’ before the official figure becomes available.”*

- 2017 - ***Using Daily Fiscal Data for Real-Time Macroeconomic Analysis*** – IMF aut. vari



*“daily fiscal data have significant advantages relative to conventional monthly or quarterly fiscal statistics in the areas of fiscal surveillance and management, nowcasting economic activity, and macro-fiscal analytical work.”*

***Modelli e tecniche di analisi dei dati:*** (Dynamic) Factor models - Mixed frequencies models (MiDaS – MfVAR - BVAR) - Kalman filters - Medie mobili e tecniche di destagionalizzazione

# Motivazioni all'utilizzo dei dati di cassa ad alta frequenza



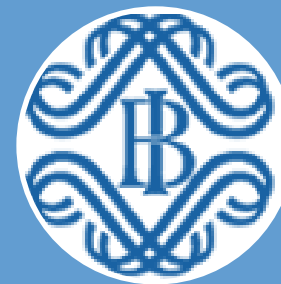
## Vantaggi

- a) Frequenza elevata: mensile o giornaliera;
- b) Tempestività elevata (dati *real time*);
- c) Sono soggetti a minori revisioni rispetto ai dati di competenza.



## Contabilità Pubblica e Nazionale

I dati degli incassi e dei pagamenti si collocano all'intersezione tra i sistemi di contabilità finanziaria (contabilità pubblica) e contabilità economica (contabilità nazionale).



## La Banca d'Italia

In quanto tesoriere dello Stato, detentore della liquidità del Tesoro e gestore del SIOPE e del SIOPE+ si trova nella condizione di gestire dati di dettaglio sugli incassi e sui pagamenti della Pubblica Amministrazione.

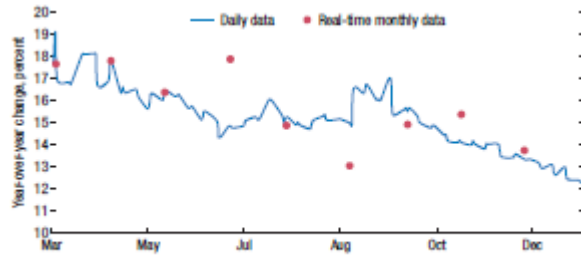


# Alcune applicazioni in ambito internazionale

## Le esperienze raccolte dall'IMF 2017

### Kosovo

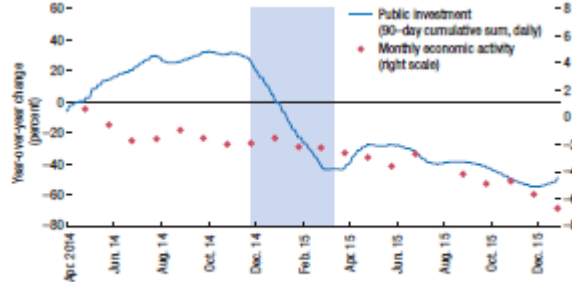
Monitoraggio degli incassi fiscali



Sources: Republic of Kosovo Ministry of Finance; and authors' calculations.

### Brasile

Monitoraggio degli investimenti pubblici delle amministrazioni centrali



Sources: Brazilian Ministry of Transparency, Supervision and Control; and authors' calculations.

### Slovenia

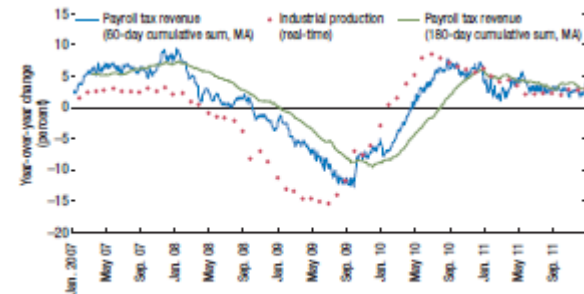
Gestione attiva della liquidità del Tesoro



Sources: Slovenian Ministry of Finance; and authors' calculations.  
Note: MA = moving average.

### Stati Uniti

Imposta sui redditi persone fisiche e produzione industriale



Sources: U.S. Treasury Department; and authors' calculations.  
Note: MA = moving average.

# I dati di Tesoreria: alcune caratteristiche

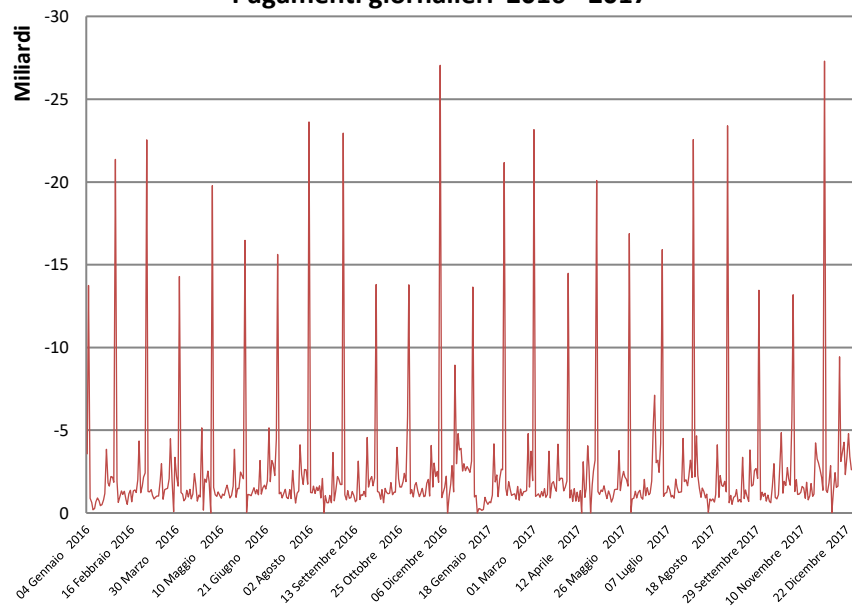
Presenza di **stagionalità**

Soggetti a elevato *noise*

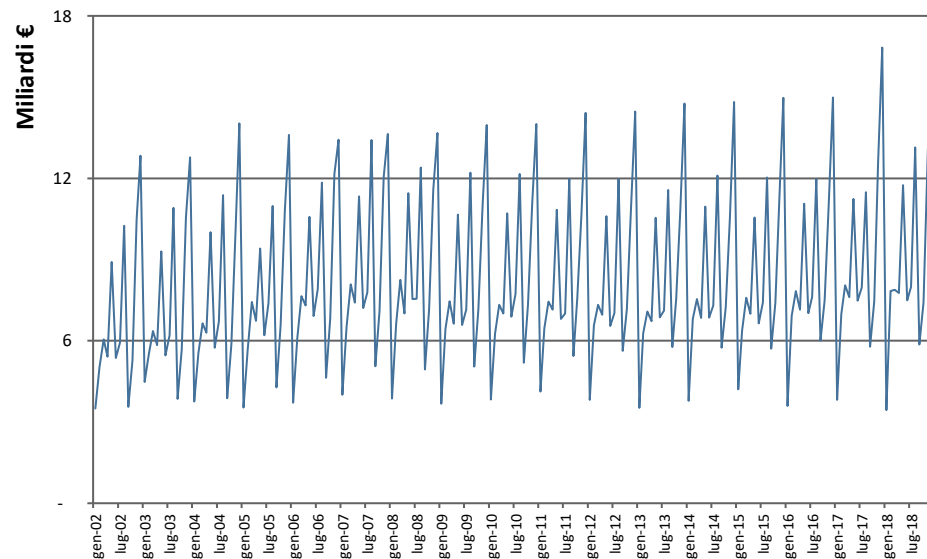
Presenza di **pattern idiosincratici**

Tali caratteristiche rendono difficile l'interpretazione degli andamenti

Pagamenti giornalieri 2016 - 2017

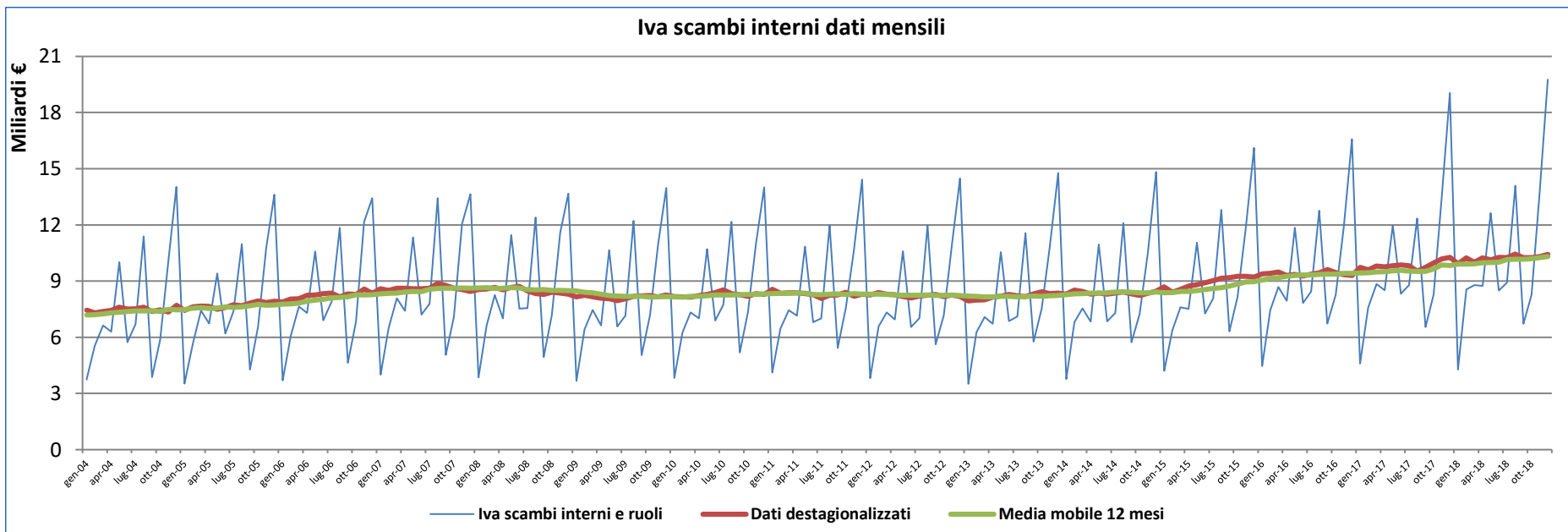


Iva scambi interni dati mensili



# Analisi preliminare dei dati

- L'utilizzo dei dati ad alta frequenza per l'analisi dà buoni risultati utilizzando delle metodologie statistiche di *smoothing* dei dati elementari, che sono finalizzate a **rimuovere o ridurre gli effetti legati a *noise* e stagionalità**.
- Tali tecniche consistono nell'applicazione di filtri statistici (es. tecniche di destagionalizzazione, medie mobili, Kalman filter ecc.) che consentono di **estrarre gli andamenti tendenziali dalle serie di osservazioni giornaliere o mensili**.

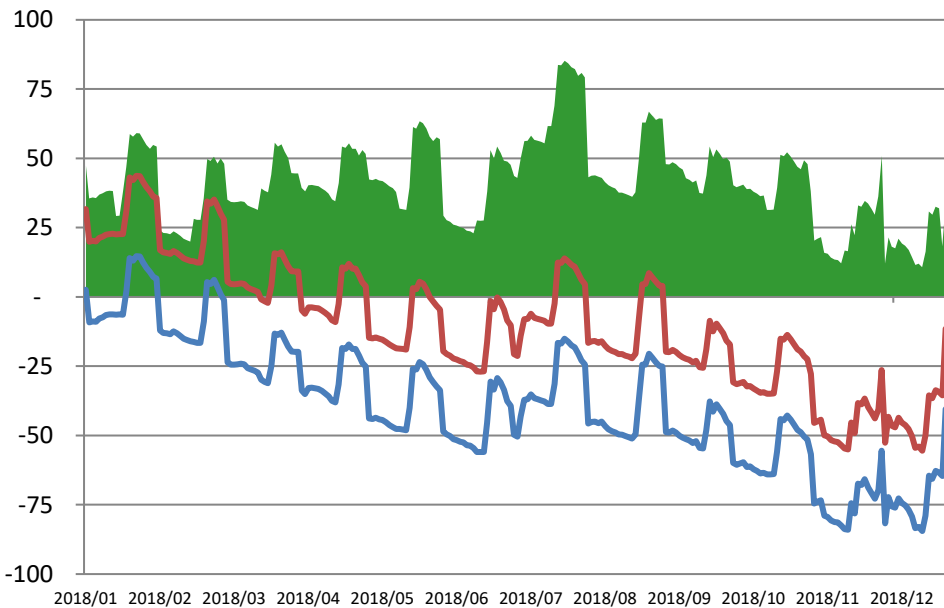


# Le applicazioni ai dati della Tesoreria

- Si riportano alcuni esempi di attività che sono già realizzate utilizzando dati a frequenza giornaliera:
  - Gestione attiva della liquidità da parte del Tesoro
  - Monitoraggio degli incassi fiscali per le previsioni
- Si presentano alcune ipotesi di analisi, in fase embrionale, che possono essere sviluppate utilizzando i dati su incassi e pagamenti:
  - Incassi per IVA sugli scambi interni e andamento dei consumi privati
  - Andamento del fabbisogno e indebitamento netto

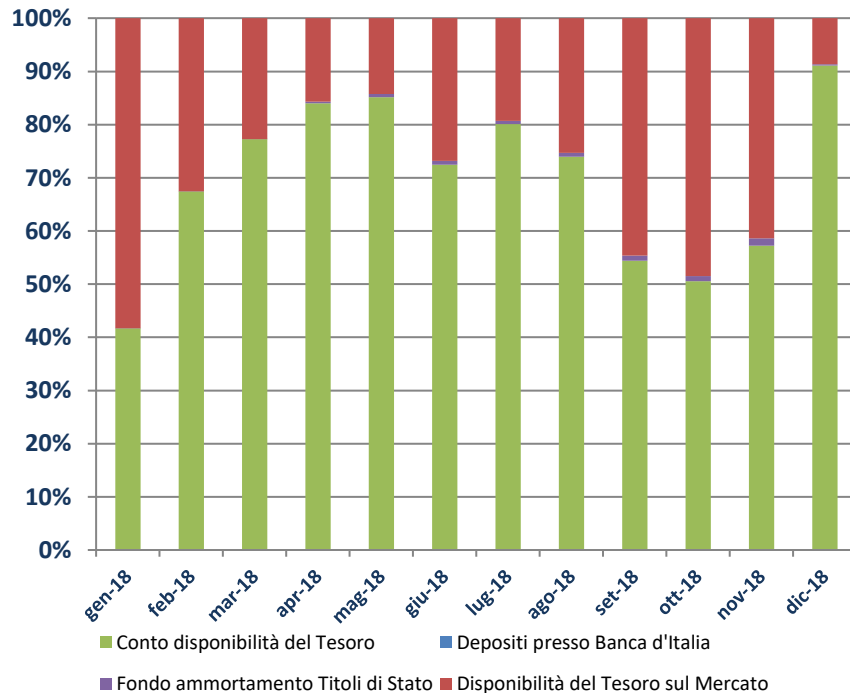
# La previsione della liquidità del Tesoro

## Monitoraggio e gestione della liquidità



- disponibilità del Tesoro
- Fabbisogno di liquidità indipendente dalla politica di emissione (cumulata)
- disponibilità del Tesoro indipendenti dalla politica di emissione

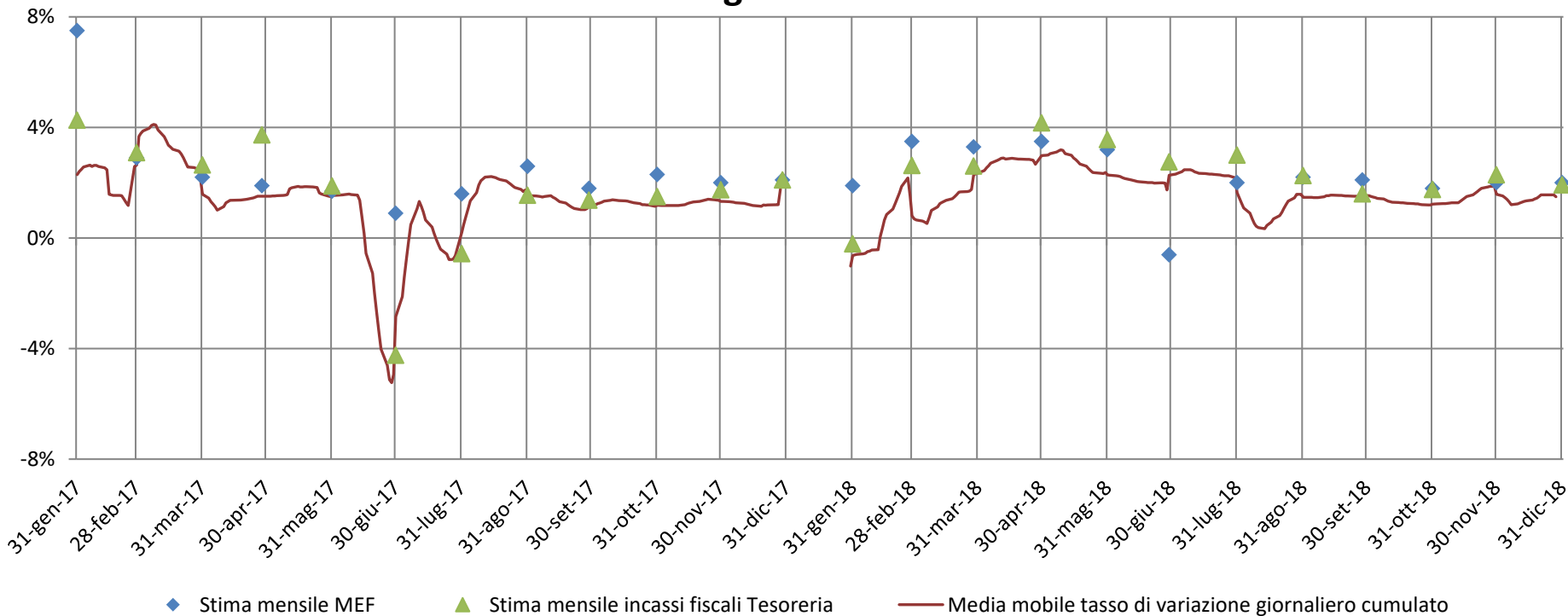
## Composizione delle Disponibilità del Tesoro



- Conto disponibilità del Tesoro
- Depositi presso Banca d'Italia
- Fondo ammortamento Titoli di Stato
- Disponibilità del Tesoro sul Mercato

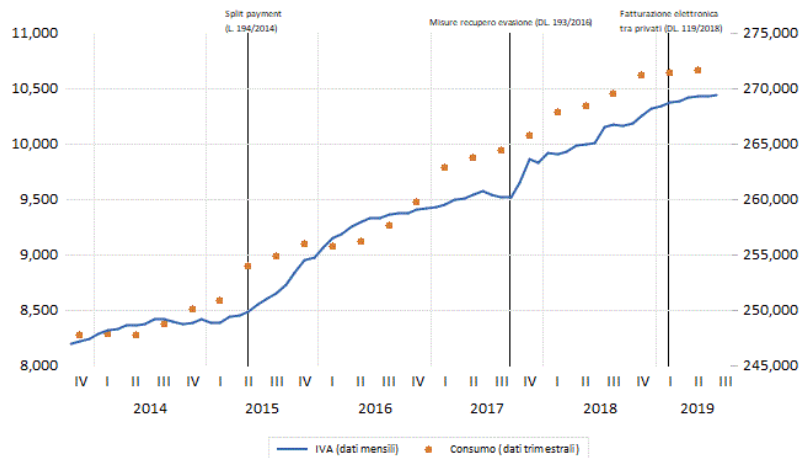
# Il monitoraggio degli incassi fiscali a supporto delle previsioni

## Tassi di variazione degli incassi fiscali e contributivi



# Futuri sviluppi: ipotesi di utilizzo dei dati per l'analisi macroeconomica

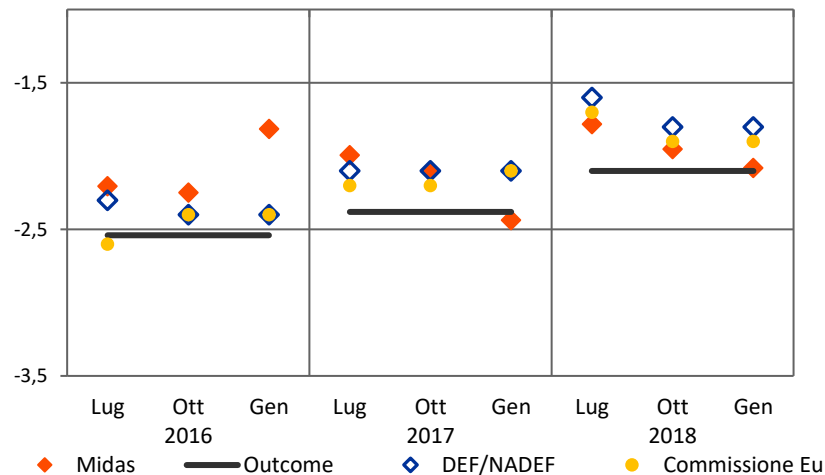
## Andamento degli incassi Iva e consumi privati



Da un'analisi preliminare, l'andamento degli incassi per Iva sugli scambi interni appare coerente con quello dei consumi privati.

La relazione appare, tuttavia, non sempre costante nel tempo e si modifica in prevalenza in coincidenza con l'entrata in vigore di modifiche alla disciplina dell'imposta.

## Fabbisogno e deficit



Nell'ambito delle attività per il monitoraggio infra-annuale degli andamenti del deficit dei paesi dell'Unione, In BCE è stato sviluppato un tool che utilizza i dati mensili su incassi e pagamenti delle amministrazioni centrali in un modello con dati a differente frequenza (MIDAS). Si veda Asimakopoulos et al. (2013 e 2018).

# Conclusioni preliminari 1/2

- Nel corso degli ultimi anni si registra un **aumento dei lavori di ricerca** e delle applicazioni che:
  - **esplorano il potenziale informativo** dei dati ad alta frequenza per l'analisi macroeconomica e di finanza pubblica;
  - **sviluppano le metodologie** per il loro trattamento.
- Se opportunamente trattati, i dati su incassi e pagamenti delle amministrazioni pubbliche possono contribuire:
  - a migliorare l'attività di previsione degli incassi e dei pagamenti;
  - al tempestivo monitoraggio degli andamenti delle grandezze di finanza pubblica (es. indebitamento netto);
  - all'analisi degli andamenti di grandezze economiche (es. consumi, bilancia dei pagamenti).



# Conclusioni preliminari 2/2

- I risultati preliminari sull'utilizzo dei dati della Tesoreria per le finalità appena descritte evidenziano:
  - *l'esigenza di approfondire le tecniche e le metodologie* di trattamento delle singole serie storiche (magari sviluppando per ciascuna serie storica modalità di trattamento più adeguate);
  - La necessità di una *conoscenza approfondita* dei dati oggetto d'analisi in particolare per quelle grandezze soggette a *frequenti modifiche normative* (es. incassi fiscali).

# Grazie per l'attenzione

Stefano Ranucci  
Banca d'Italia - Servizio Tesoreria dello Stato  
[stefano.ranucci@bancaditalia.it](mailto:stefano.ranucci@bancaditalia.it)



# Secondo convegno nazionale di contabilita' pubblica

Venice, 28-29 November 2019

## Latest developments in European Public Sector Accounting Standards (EPSAS)

John Verrinder – Acting Director of Macroeconomic Statistics, EUROSTAT

# A European fiscal framework based on statistics

- Why statistics?
- Which “standards”?
- Co-existence of budgets, statistics and General Purpose Financial Reports
- Converting budgets into statistics

# The impact of a financial crisis

- The “6 pack” and the “2 pack”...
- The Budgetary Frameworks Directive
  - **A holistic approach**
  - **Broader coverage**
  - **Importance of public accounting and audit**
- **Requirement on the European Commission to report on the suitability of IPSAS for European public accounting**

# IPSAS to EPSAS

- *EC report on the suitability of IPSAS*
  - **Issues identified with governance, coverage of public sector aspects, lack of conceptual framework**
- *Birth of the EPSAS project*
  - **Governance**
  - **Comparability**
  - **Links to statistics**

# EPSAS approach

A voluntary and progressive approach:

- Increased fiscal transparency in the short to medium term
- Comparability in the medium to the longer term

**Phase 1:** Increasing fiscal transparency in the Member States in the short to medium term by promoting accruals accounting (e.g. IPSAS), and in parallel developing the EPSAS framework (covering EPSAS governance, accounting principles and standards).

**Phase 2:** Addressing comparability within and between the Member States in the medium to longer term, by implementing EPSAS.

# EPSAS activities in Phase 1

The main activities, state of play and outlook for public sector accounting in the EU is summarised in **EPSAS progress report**.

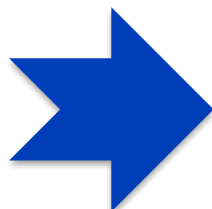
1. Support for voluntary accruals implementation in the Member States
2. Preparing for a future Technical proposal on EPSAS including the EPSAS Conceptual framework
3. Preparing the ground for a future impact assessment - impact studies.
4. Communication with stakeholders



2.

## Technical proposal on EPSAS

## Impact assessment



Conceptual Framework



Process for developing  
standards



Considerations and  
bases for conclusions



Summary and conclusions  
on key technical issues

## 2. Why technical work matters...

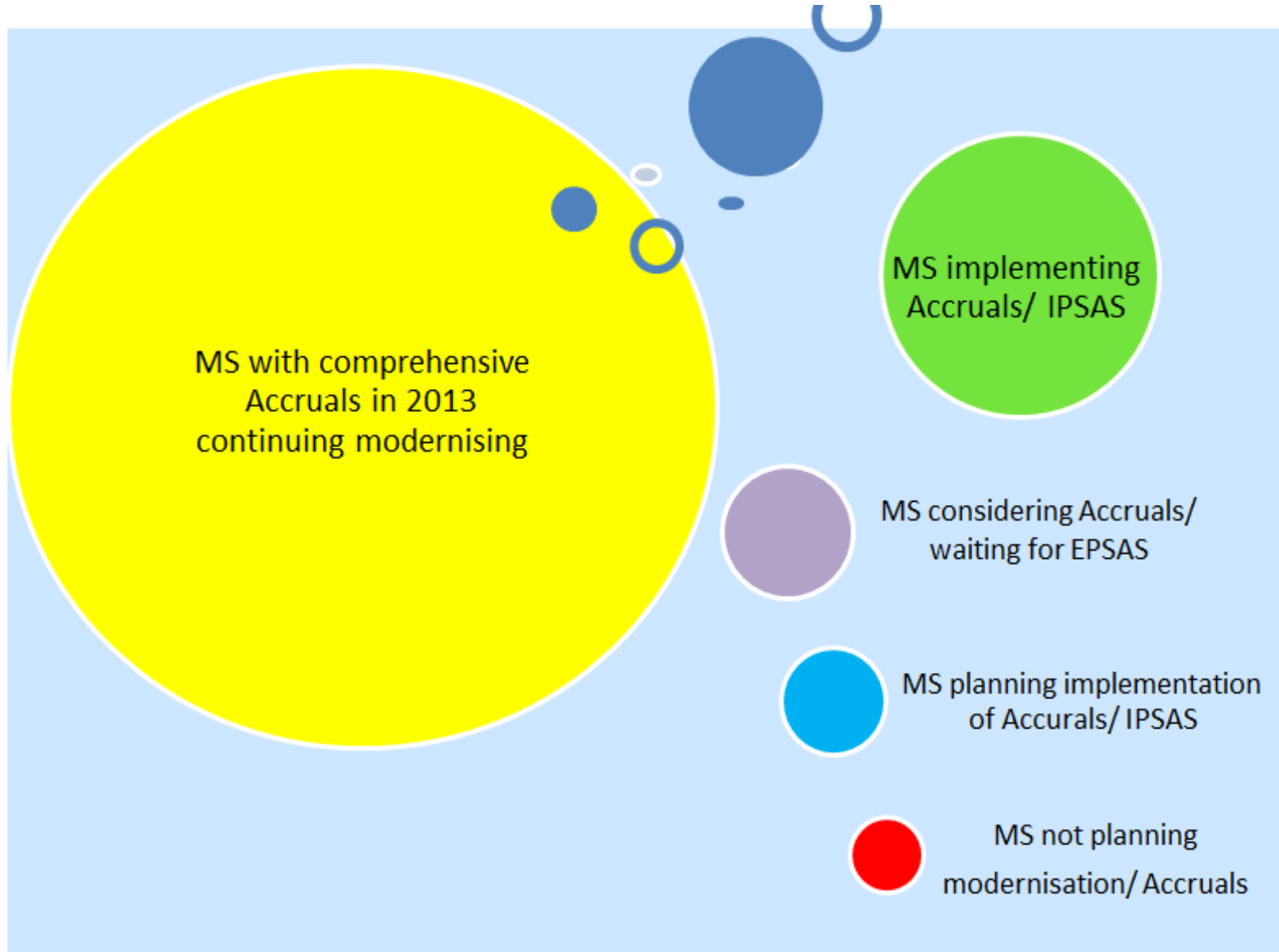
### *EPSAS work on measurement*

- **Conceptual:** How the different measurement bases for assets and liabilities serve objectives, in particular accountability and decision-making, of financial reporting under EPSAS?
- **Practical:** Develop analysis relating measurement bases

### *Other Comprehensive-type financial statements*

- Why OC-type financial statements in the public sector?
- Characteristics of information in OC-type financial statements  
(E.g. items that may distort the reporting of surplus/deficit; non-recurring; outside of management control; long term etc.)

### 3. Public sector accounting reforms in the EU



## 4. Systematic communication with a wide range of stakeholders

- Permanent communication with policy makers, public sector accounting standard-setters, international organisations, auditors, accountancy experts and academia
- EPSAS Working Group
- Strong emphasis placed on engaging with stakeholders across all levels of government in the MSs
- Reworked EPSAS website:  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/>
- EPSAS progress report released on 5 June 2019

# Next steps

Building on the recent work programme:

- Further and additional support for the modernisation of public accounting systems
- Follow up on EPSAS technical proposal and preparations for future EPSAS standards
  - *screening of all individual IPSASs against EPSAS CF*
- Complete analysis of impact considerations
  - *Costs and benefits*
- Continuing communication with stakeholders
- Political orientation from the incoming Commission

# Thank you !

**European Commission – Eurostat – EPSAS:**

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/epsas/>

*EPSAS WG documents, Issues papers and Impacts studies are publically available here*

**CIRCABC depository:**

<https://circabc.europa.eu/w/browse/18db61bc-6649-44b3-af14-17fcd1c1216c>

# IPSAS: stato dell'arte e prospettive

**Mariano D'Amore**

Università degli Studi di Napoli Parthenope

IPSASB public member (2010-2015)

Democrazia e Bilancio Pubblico

Secondo convegno nazionale di contabilità pubblica

Venezia, Università Ca' Foscari

28-29 Novembre 2019

# Verso la contabilità a base accrual

- Il numero di paesi con un reporting finanziario su base accrual passerà **dal 25% al 65% entro il 2023** (le aree maggiormente interessate sono Africa, Asia, America Latina e Caraibi)
  - Dei 98 paesi su base accrual, 74 faranno uso degli IPSAS:
    - 31 adotteranno gli IPSAS **direttamente**
    - 14 adotteranno gli IPSAS **indirettamente** attraverso standard nazionali
    - 29 utilizzeranno gli IPSAS **come una delle fonti di riferimento per l'elaborazione di standard nazionali**
- ⑩ Riferimento per l'elaborazione degli EPSAS

*Fonte: IFAC-CIPFA, International Public Sector Financial Accountability Index, al 28.02.2019*



# I sistemi contabili ful accrual

## Finalità

- rappresentazione integrale delle attività (risorse) e passività (obbligazioni verso terzi) di un'entità pubblica e delle relative variazioni

## Quantità-risultato fondamentali

- patrimonio netto al termine dell'esercizio (financial position)
- variazione del patrimonio netto nell'esercizio (financial performance)

## Logica di rilevazione delle operazioni durante l'esercizio

- rilevazione in un momento diverso dall'incasso/pagamento (quando si producono effetti rilevanti sul patrimonio)

## Logica di determinazione dei risultati di esercizio

- attribuzione dei valori (ricavi/costi) all'esercizio in base a un principio di competenza economica (consumo di risorse nella produzione dei servizi; cessione di utilità)

## Metodo di rilevazione

- partita doppia

# La legittimazione di IPSASB come standard setter globale per il settore pubblico

- Standard setter **indipendente** che opera nell'interesse generale (**public interest**) e con una **prospettiva globale**, con **esclusiva competenza nel settore pubblico**
- **18 membri**, provenienti da amministrazioni finanziarie, autorità di regolazione e controllo contabile, organizzazioni della professione contabile, università, con **bilanciamento di aree geo-politiche e di generi**
- **Sostegno di IFAC** e di altri partner internazionali (es. governi del Canada e Nuova Zelanda)
- Procedure di funzionamento e di nomina dei membri del Board sotto la supervisione del **Public Interest Committee** (rappresentanti di IMF, INTOSAI, OECD, World Bank)
- Strategia, piano operativo, agenda, progetti specifici e tematiche rilevanti sottoposti al parere del **Consultative Advisory Group**
- Rigoroso “**due process**” che garantisce trasparenza e partecipazione dei soggetti interessati lungo l'intero processo di statuizione degli standard

# Gli IPSAS e le altre statuizioni del Board

- **Conceptual Framework** for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities (dal 2014)
- **42 IPSAS a base accrual**
  - *high-quality accounting standards for General Purpose Financial Statements*
  - **Regole tecniche di rilevazione, valutazione e presentazione in bilancio**
  - **in parte derivati dagli IFRS** (convergenza conseguita al 31.12.2009 e verificata periodicamente), **in parte specifici del settore pubblico**
- ⑩ 1 IPSAS a base cash
- 3 Recommended Practice Guidelines riguardanti aspetti più ampi del reporting finanziario (es. Service performance)

# Progressi recenti e attività in corso

## Documenti finali approvati

- 2019-23 Strategy and Work Plan
- IPSAS 42 - Social Benefits
- Aggiornamenti a IPSAS 41 - Financial Instruments
- Aggiornamenti a IPSAS 36 - Investments in Associates and Joint Ventures
- Application Guidance, Collective and Individual Services
- Improvements to IPSAS 2018

## Exposure Drafts

- Aggiornamenti a IPSAS 41 - Public Sector Financial Instruments (ED 69 – **consultazione aperta**)
- Aggiornamenti a IPSAS 19 - Collective and Individual Services and Emergency Relief (ED 67)
- Improvements to IPSAS 2019 (ED 68)

## Analisi dei commenti ricevuti a ED

- Leases (ED 64)

## Consultation Paper

- Measurement (**consultazione aperta**)

## Exposure Drafts in preparazione

- Revenue with Performance Obligations (ED 70 - Allineamento con IFRS 15)
- Revenue without Performance Obligations (ED 71 - Aggiornamento a IPSAS 23)
- Non-Exchange Expenses (ED 72)
- Heritage
- Infrastructure Assets

# 2019-2023 Strategy and Work Plan: Delivering Global Standards. Inspiring Implementation.

Obiettivo strategico:

Rafforzare il Public Financial Management a livello globale incrementando l'adozione degli IPSAS a base accrual



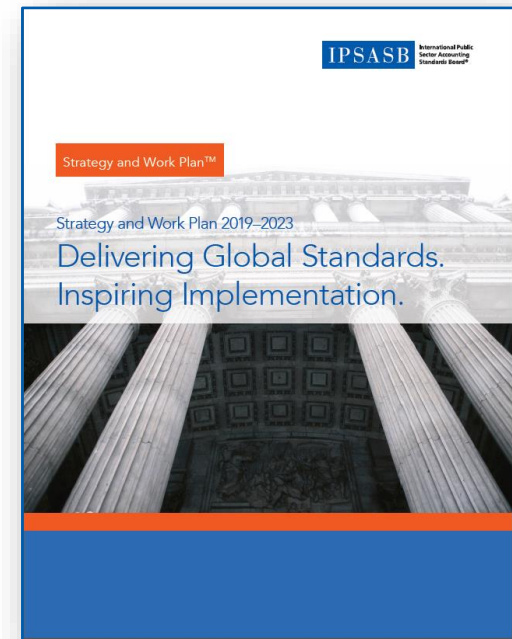
Due principali aree di attività  
con un focus sull'interesse pubblico:

## Delivering Global Standards

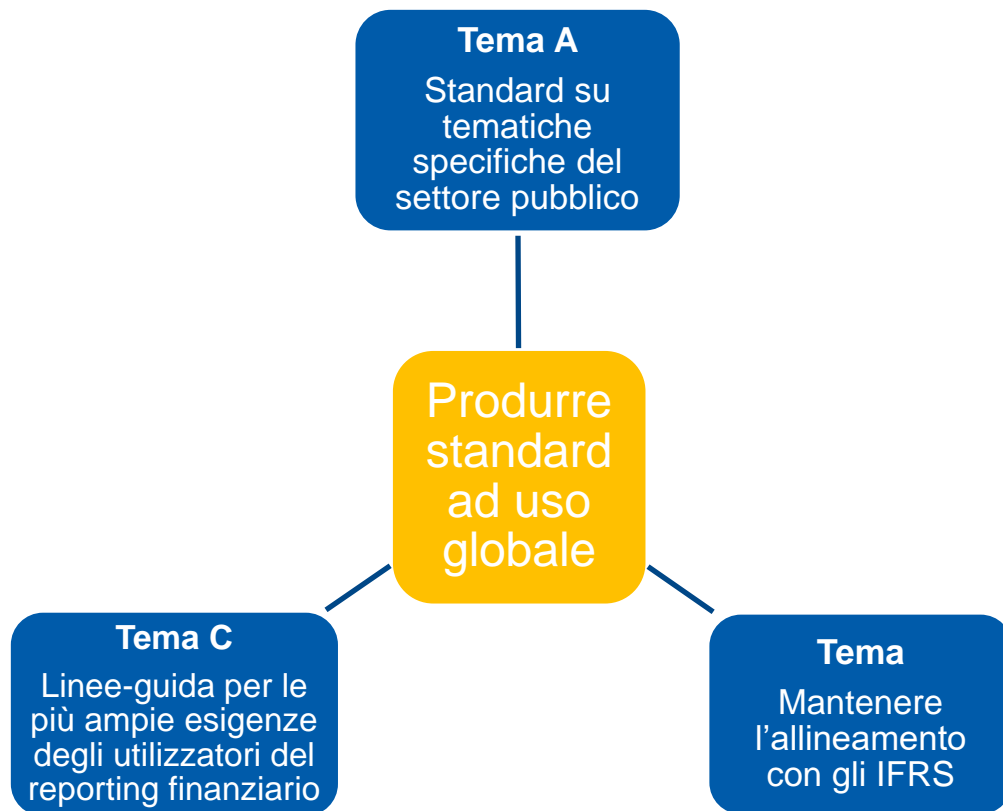
Sviluppare e aggiornare gli IPSAS e le linee-guida per il reporting finanziario nel settore pubblico

## Inspiring Implementation

Accrescere la consapevolezza degli IPSAS e dei benefici della loro adozione



# I temi del Piano Operativo per la statuizione degli standard (Work Plan 2019-2023)



## Tema A

- Risorse naturali
- Conceptual Framework – revisione limitata

## Tema B

- Aggiornamenti annuali
- Progetti ad oggetto circoscritto

## Tema C

- Monitoraggio degli sviluppi
- Nessuno specifico progetto in agenda al momento

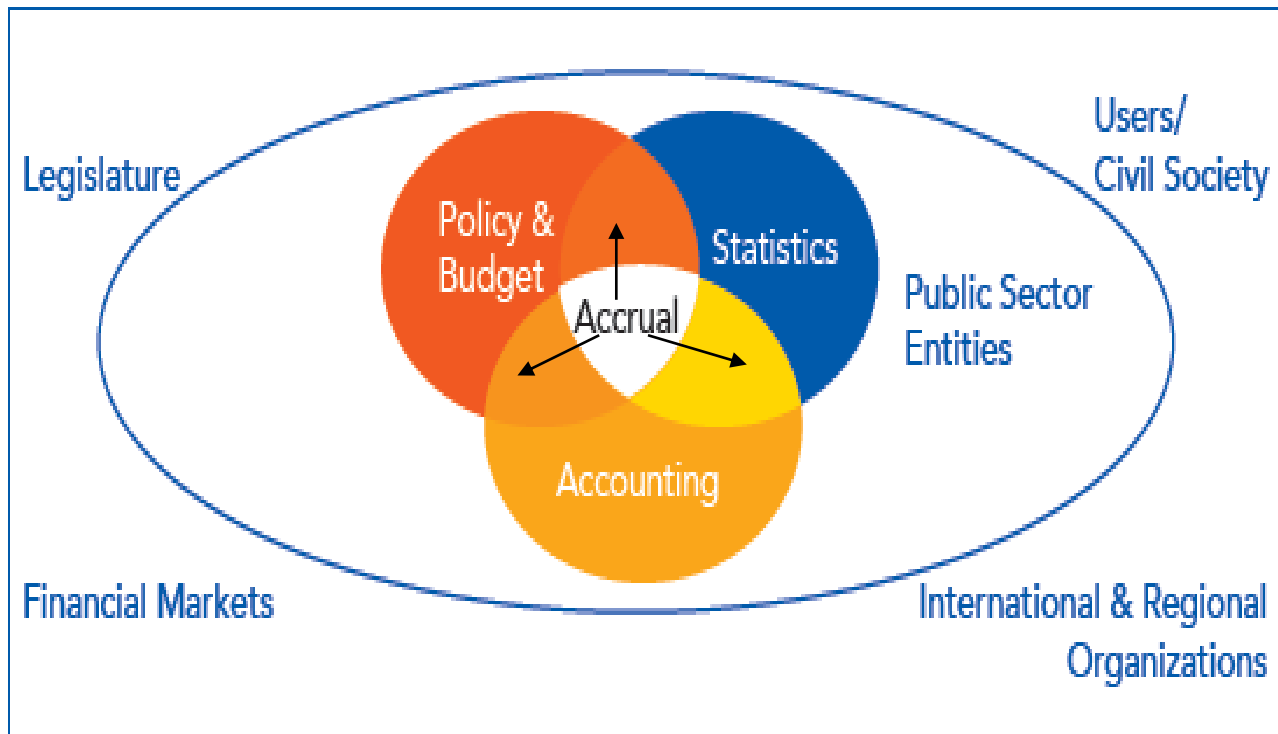
*Revisione intermedia nel 2021*

# Benefici dell'utilizzazione degli IPSAS

- **Armonizzazione contabile** interna e tra paesi
  - Comprensibilità e comparabilità dei report finanziari su scala globale
  - Consolidamento dei bilanci pubblici
- **Completezza** dell'informazione contabile
  - Rappresentazione integrale- full accrual delle attività e passività (financial position) e delle connesse variazioni di esercizio (financial performance)
- **Qualità** dell'informazione contabile
  - Rispetto delle caratteristiche qualitative della rilevanza, veridicità, comprensibilità, tempestività, comparabilità, verificabilità
- Rafforzamento della base informativa per i **processi di accountability e decisionali nell'ambito del PFM**
- Miglioramento dell'affidabilità percepita da analisti e mercati finanziari, con possibili riduzioni nel costo del debito pubblico
- **Effetti indotti** sul processo budgetario e sulle rilevazioni statistiche riguardanti le finanze pubbliche

# Contabilità accrual e miglioramento del PFM

Uses/Users of accrual in PFM





# Grazie per l'attenzione!



- Webpage:

<http://www.ipsasb.org/>

- Contatti:

[mariano.damore@uniparthenope.it](mailto:mariano.damore@uniparthenope.it)

## **Poteri sostitutivi e diritti del bilancio: il caso della sanità.**

Ines Ciolli  
Professoressa associata  
Università Sapienza di Roma

Intervento programmato  
Venezia 28 novembre 2019  
*Democrazia e bilancio pubblico*

### *1. I termini della questione*

Parlare di poteri sostitutivi e di bilancio in materia sanitaria significa concentrare l'attenzione sulla questione dei piani di rientro in sanità, tema che acquista una particolare rilevanza, vista la frequenza con la quale si sono prospettati i casi di Regioni in disavanzo.

In questo specifico ambito la questione dell'erogazione dei LEA assume un risvolto centrale nei confronti delle restrizioni di bilancio necessarie per tornare in regime di equilibrio.

Tali piani di rientro dovrebbero avere lo scopo di garantire una migliore gestione delle risorse finanziarie senza però intaccare l'erogazione dei LEA che -anzi- grazie a una ritrovata efficienza, non solo dovrebbero essere adeguatamente erogati a costi minori di quelli iniziali, ma dovrebbero altresì essere affiancati dalle prestazioni aggiuntive, finalmente nuovamente erogabili.

Il problema che si pone invece è quello del profilo dell'eguaglianza delle prestazioni all'interno della regione commissariata e nei confronti delle regioni non in piano di rientro.

VA premesso che la questione si pone sul piano nazionale anche per le regioni non in piano di rientro, come qualche studioso ha illustrato di recente<sup>1</sup>, che dimostra come l'erogazione dei LEA sia sempre difficile, perché la questione sottesa è quella di un finanziamento sempre più scarso per la sanità pubblica<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> M. Bergo *I nuovi livelli essenziali di assistenza. al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2018; ma anche T. Cerruti, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, 4/2013 che ripercorre l'evoluzione della normativa che disciplina i piani di rientro e sottolinea la natura pattizia degli stessi; e S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro del disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 23/2014.

<sup>2</sup>

Il commissariamento dovrebbe intervenire per garantire una uniformità delle prestazioni regionali paragonabile a quelle erogate sul territorio nazionale. Anzi, come ha rilevato più volte la Corte costituzionale, da ultimo nella sent. n. 233 del 2019 relativa al commissariamento della regione Calabria, la finalità di orientare la spesa sanitaria verso una maggiore efficienza rappresenta una prescrizione costituzionale. poiché rientra nell'ambito dei principi fondamentali della materia concorrente coordinamento della finanza pubblica (117 comma 3).

La Commissione Igiene e Sanità del Senato nel 2017 aveva prefigurato una incapacità del sistema sanitario a sopportare ulteriori restrizioni finanziarie, pena un ulteriore peggioramento della risposta ai bisogni di salute dei cittadini e un deterioramento delle condizioni di lavoro degli operatori. La Commissione riflette su una possibile soluzione da rintracciarsi non nel mero contenimento della spesa ma nella riqualificazione dell'assistenza, soprattutto in termini di appropriatezza clinica e organizzativa; inoltre, gli eventuali risparmi realizzati dovrebbero «essere destinati allo sviluppo di quei servizi ad oggi ancora fortemente carenti, in particolare nell'assistenza territoriale anche in relazione all'aumento delle patologie cronico- degenerative»<sup>1</sup>.

Nonostante i moniti, il Governo dava seguito, con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 5 giugno 2017, a un «supplemento di manovra a carico delle Regioni ordinarie», rideterminando,<sup>1</sup> il livello del fabbisogno sanitario nazionale, riducendolo ulteriormente di 423 milioni di euro per il 2017 e, a decorrere dal 2018 (e dunque con carattere permanente), di 604 milioni di euro.

La contrazione della spesa sanitaria è attestata anche dal Rapporto del 2017 della Corte dei Conti sul coordinamento della finanza pubblica ove si evidenzia che la spesa pro capite italiana – già inferiore alla media UE - tende dopo la crisi economica del 2008 ad aumentare il divario, fino a raggiungere il quinto di quella media .

Anche il più recente *Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla sostenibilità del servizio sanitario nazionale con particolare riferimento alla garanzia dei principi di universalità, solidarietà ed equità approvato dalla Commissione sanità del Senato* (Doc. XVII, n. 13) del gennaio 2018 non è roseo nelle sue indicazioni. Si evidenzia, infatti, sono il 7,8 % (circa cinque milioni di persone) coloro che avrebbe rinunciato a una o più visite specialistiche e trattamenti terapeutici, pur avendone bisogno; la Commissione sanità rileva inoltre un divario ormai incolmabile tra ricchi e poveri della Penisola e tra Nord e Sud del Paese.

## *2. L'erogazione dei LEA e le disuguaglianze rilevate nelle Regioni in piano di rientro*

Se questo appena illustrato è il dato nazionale, è chiaro che le Regioni che hanno stipulato con lo Stato un patto di risanamento non versano in condizioni più floride e le disuguaglianze, laddove la scarsità delle prestazioni è conclamata le disuguaglianze potrebbero rivelarsi di maggiore entità.

Basti pensare che uno dei dati di Osserva salute 2015 forse volendo suscitare l'interesse del lettore evidenzia con un'immagine a effetto come i minori e meno adeguate prestazioni si trasformino ben presto in gravi disuguaglianze, se si pensa che degli 11 mila decessi osservati ogni anno per carcinoma mammario, la gran parte evitabili se si fosse dato seguito a politiche di prevenzione in tutte le Regioni, visto che rientrano nei

LEA, e soprattutto dimostrano come la gran parte di quei mancato screening provenga da Regioni meno efficienti spesso coincidenti con le regioni in dissesto finanziario.

È bene chiarire subito che gli interventi concordati da Stato e Regione nel piano sanitario e poi adottati dal Commissario ad acta siano essi di tipo amministrativo o anche di tipo legislativo, (sebbene la questione sia controversa) non possono rappresentare una soluzione adeguata in un mondo che sta cambiando e che deve ripensare completamente una società in continua trasformazione, dove il progressivo invecchiamento della popolazione chiede nuove soluzioni. Solo il legislatore può stabilire delle priorità di cura e di prevenzione, può farsi carico di alcune innovazioni tecniche senza ricorrere a piccoli aggiustamenti che al momento, ad esempio, lasciano fuori dai LEA alcune malattie degenerative che pure rappresentano la gran parte delle cure necessarie per l'età più avanzata.

L'inerzia del legislatore a provvedere su più larga scala e senza ricorrere a meri e puntali aggiustamenti legislativi che non modificano il quadro generale che nelle Regioni in piano di rientro coincide con una difficoltà estrema a garantire prestazioni sanitarie nei tempi. In tal caso la soluzione dei problemi concreti può essere demandata al giudice per quel che attiene al soddisfacimento delle prestazioni essenziali, si ché possa garantire il rimborso per le prestazioni interamente a carico del cittadino, quando le strutture del SSN non possono erogarle nei tempi stabiliti e nel caso in cui non sia proprio erogata. Si pensi ai casi in cui si sono impugnati dinieghi di autorizzazione nei confronti di strutture private non ammesse a regime di convenzione oppure s'impugnino delibere sui tetti di spesa che appunto non prevedono adeguato finanziamento di prestazioni o un'adeguata allocazione delle risorse<sup>3</sup>.

Nelle Regioni che presentano un disavanzo finanziario e che non riescono a garantire cure adeguate ovviamente questo significa un maggiore aggravio finanziario. Non a caso le Regioni in piano di rientro il costo dei LEA è maggiore nonostante gli stessi non siano garantiti in modo adeguato.

Le valutazioni effettuate dal gruppo di studiosi di sanità pubblica che fa capo a Osserva salute hanno valutato come a parità di spesa per i LEA la loro erogazione nelle regioni in piano di rientro sia di minore entità.

Eppure i Livelli essenziali di assistenza avrebbero dovuto rappresentare lo strumento capace di garantire uno *standard* minimo di uniformità da opporre alla differenziazione regionale in quella ideale tensione tra unità e differenziazione, dettata dallo stesso art. 5 cost 4. L'eguale accesso alle prestazioni sanitarie si è rivelato assai complesso in una regionalizzazione "à trois vitesses", ove il terzo tipo di "specialità" riguarda lo speciale

<sup>3</sup> A titolo esemplificativo, Cons. st., 30 maggio 2012, n. 3242. Grazie a tale decisione l'ospedale di Bracciano, inserito nella lista di quelli da chiudere, ha ottenuto di restare operativo, poiché senza tale struttura la cosiddetta *golden hour*, ossia il tempo massimo entro il quale si possono assicurare cure salvavita alla popolazione di quel territorio non poteva essere garantita

<sup>4</sup> Le insuperabili riflessioni di G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, vol. I, Bologna – Roma, 1975 e di S. Staiano, *Costituzione italiana: Art. 5*, Roma, 2017. Si veda anche M. Cecchetti, *Corte costituzionale e unità e indivisibilità della Repubblica*, in R. Balduzzi, J. Luther (a cura di), *Dal federalismo devolutivo alla spending review*, Milano, 2013, 117 e ss.

regime giuridico e finanziario *ad hoc* che assumono le Regioni in *deficit*, che ne riduce l'ambito di competenza e l'autonomia. La Corte costituzionale inizialmente non ha scoraggiato né lo speciale regime, né la serie di compressioni finanziarie nell'erogazione delle prestazioni che esso comporta, a causa della sua esposizione finanziaria. Anzi, in tempi di crisi economica tali restrizioni sono state interpretate in modo estensivo, sicché la Corte ha più volte dichiarato illegittime leggi regionali perché implementavano i LEP statali, anche quando la disciplina regionale sembrava peraltro salvaguardare un livello di prestazione comunque fondamentale in materia di salute. Cancellare del tutto le prestazioni non coincidenti con i livelli essenziali significa interpretare quei livelli essenziali come meri livelli *minimi* di prestazione; significa altresì dover negare ogni forma di compensazione sul territorio, la sola che qualifica e legittima il regionalismo cooperativo, perché la differenziazione territoriale non si pone in contrasto con l'uguaglianza, ma ne diventa uno strumento per il raggiungimento della stessa.

Le prestazioni aggiuntive regionali -contenute nella legge della Regione Abruzzo n. 33 del 2012, che la Corte ha dichiarato non conforme all'art. 117, comma 3 e al piano di rientro 2007-2009 concordato con lo Stato- compensavano, mediante un rimborso le difficoltà cui si trovavano a far fronte i malati oncologici residenti nella regione nella fruizione di trattamenti medici, radioterapici e di altra natura; si trattava cioè di ripristinare uguaglianza ed equità di trattamenti che la sola prestazione essenziale dello Stato non poteva garantire<sup>5</sup>; analogamente, è stata dichiarata incostituzionale la legge n. 10 del 2017 della Regione Campania per violazione degli artt. 81, comma 3, 117 comma 2 e 120. La legge regionale era finalizzata a incrementare i LEA sul territorio regionale mediante un accordo tra la ASL di Caserta e il Policlinico universitario dell'Università Luigi Vanvitelli Caserta per utilizzare gli spazi e le prestazioni di quest'ultimo allo scopo di ridurre le liste di attesa e garantire perciò un servizio equo ed efficiente. Trattandosi, però, di una regione in piano di rientro, non poteva erogare alcuna prestazione aggiuntiva e nemmeno ampliare l'offerta dei livelli essenziali di assistenza garantiti dallo Stato, anche se questa estensione avrebbe potuto concorrere a ridurre le disuguaglianze e il disagio degli assistiti che si trovano in Regioni in dissesto finanziario.

Eguale, con sent. n. 199 del 2018 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità della legge regionale n. 26 del 2017 della Campania che prevedeva interventi di reinserimento in favore delle persone in età evolutiva affette da disturbi del

<sup>5</sup> T. Cerruti, *I piani di rientro dai disavanzi sanitari come limite alla competenza legislativa regionale*, in *Rivista AIC*, 4/2013 che ripercorre l'evoluzione della normativa che disciplina i piani di rientro e sottolinea la natura pattizia degli stessi; e S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro del disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 23/2014.

<sup>6</sup> Sent. n. 104 del 2013 che dichiara incostituzionali alcune prestazioni "aggiuntive" che la regione Abruzzo prevedeva per i malati oncologici residenti, con nota di M. Belletti, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, 1078 e ss.; ma si veda anche la sent. n. 115 del 2012 che ha dichiarato incostituzionale la legge n. 10 del 2011 della Regione Friuli-Venezia Giulia, Regione speciale e non tra quelle in piano di rientro, che prevedeva fondi per campagne istituzionali volte a promuovere informazione e prestazioni in materia di cure palliative perché determinavano nuovi oneri per la finanza pubblica, senza indicarne le coperture di spesa e dunque violando il principio di generale equilibrio di bilancio, già indicato come principio fondamentale dalla Corte costituzionale nella sent. n. 70 del 2012. Sul punto, per un commento, si veda N. Lupo, G. Rivosecchi, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2012.

neuro-sviluppo e patologie neuropsichiatriche e delle persone con disturbi dello spettro autistico. La Regione Campania è sottoposta a piano di rientro dal disavanzo sanitario. In questo contesto, secondo il governo, la legge impugnata si pone in contrasto con l'art. 120 Cost., perché le norme impuginate interferirebbero con le funzioni del Commissario ad acta, e con l'art. 117 Cost., perché la legge sarebbe in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e, nello specifico, con il piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Stesso trattamento è stato riservato alla Regione Molise per una legge simile che la Corte ha dichiarato incostituzionale con la sent. n. 247 del 2018<sup>7</sup>

Del resto, in diverse sentenze la Corte costituzionale ha ricordato che il Consiglio regionale non può legiferare su una materia che non è prevista dal piano di rientro senza incorrere nella violazione dell'art. 117, comma 3 Cost. e che anzi «*il divieto di interferenza con le funzioni commissariali si traduce, dunque, in un "effetto interdittivo" di qualsiasi disposizione incompatibile con gli impegni assunti ai fini del risanamento economico-finanziario del disavanzo sanitario regionale*». L'argomentazione utilizzata dai Giudici è che eventuali decisioni del legislatore regionale possono incidere «*in maniera disarmonica rispetto alle scelte commissariali e, dunque, indirettamente ostacolare l'unitarietà dell'intervento*». <sup>8</sup>

Viene da sé che dal punto di vista della decisione politica ciò comporta qualche perplessità anche adottando una interpretazione estensiva dell'art. 120 cost. È costituzionalmente corretto interdire organi politici e rappresentativi per un tempo lungo quale è quello dei piani di rientro, come minimo triennale ma nella gran parte dei casi prolungati fino ai dieci? Può una questione finanziaria, per quanto fondamentale, prevalere sulla libertà del legislatore regionale?

Le esigenze di bilancio, dunque, nonostante l'affermazione considerata storica da parte della Corte costituzionale secondo la quale *sono i diritti che prevalgono sul bilancio* hanno spesso travalicato quelle di eguaglianza e di equità del SSN<sup>9</sup>. Così facendo, però, si è snaturata la finalità del regionalismo, che è anche quella di declinare sul territorio prestazioni commisurate alle peculiarità geografiche e politiche, tentando di mettere in atto politiche perequative<sup>10</sup>.

Le Regioni in piano di rientro subiscono pertanto un regime punitivo non solo perché è previsto un ritorno delle loro competenze in capo allo Stato<sup>11</sup>, ma per il fatto - ben più rilevante - che le prestazioni che possono essere erogate sul loro territorio sono limitate - nella migliore delle ipotesi - a quelle essenziali.

<sup>7</sup> Sul punto il commento di C. Buzzacchi, *Chi garantisce i LEA nelle regioni commissariate?* in *Le Regioni*, 2019.

<sup>8</sup> Corte cost. sent n. 106 del 2017 ma anche

<sup>9</sup> Sul caso Campania, S. Parisi, *Tendenze della legislazione sanitaria in Campania: una policy complessa in una Regione commissariata*, *Le Regioni*, 2017,

<sup>10</sup> Dubita della capacità perequativa e della caratteristica di uniformità dei Livelli essenziali di prestazioni, A. Guazzarotti, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 5, 2008, 604 e ss. Sui Livelli essenziali di assistenza, anche M. Bergo, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

<sup>11</sup> T. Cerruti, *I piani di rientro...*, cit, 4 sostiene che "... con i piani di rientro, il legislatore statale ha guadagnato un ulteriore titolo di intervento in materia di tutela della salute".

Se si pensa che generalmente le Regioni in *deficit* sono quelle del Sud, quelle più povere e/o con una popolazione più anziana, la sola garanzia di un livello essenziale uniforme potrebbe non essere sufficiente a garantire le finalità dello stato sociale che è chiamato ad assicurare l'uguaglianza sostanziale tra i cittadini<sup>12</sup>. Inoltre, come è stato acutamente osservato, i piani di rientro, al di là del mero taglio di risorse, non svolgono una funzione di impulso per quel che riguarda la ricerca di soluzioni per le carenze organizzative e strutturali, le sole che potrebbero legittimare disuguaglianze momentanee in vista di soluzioni stabili future<sup>13</sup>. In altre parole, nella migliore delle ipotesi si assumono il compito di colmare il deficit, anche se piani ormai decennali di rientro dimostrano come non sia poi così semplice, ma non risolvono i problemi strutturali e costituiscono un effetto moltiplicatore di disuguaglianze e privazioni in Regioni che già scontano condizioni di sanità diseguale.

Il quadro differenziato in materia di erogazione delle prestazioni e di ripristino di condizioni eguali di accesso alla tutela della salute è stato ulteriormente accentuato dall'entrata in vigore della L. cost. n. 1 del 2012, che non solo ha introdotto in Costituzione un nuovo principio costituzionale, quello dell'equilibrio di bilancio, ma ha anche modificato l'art. 119 Cost. nel senso di un maggiore rigore per i conti regionali. L'equilibrio di questi ultimi, durante l'ultima crisi finanziaria, è stato considerato principio talmente fondamentale da prevalere nel bilanciamento con altri interessi e soprattutto nei confronti dei diritti<sup>14</sup>, già di per sé sofferenti in momenti di minor entrate finanziarie.

In realtà, com'è stato osservato, ben prima dell'entrata in vigore nel 2014, il principio dell'equilibrio di bilancio non solo tendeva già a prevalere sullo stesso principio dell'autonomia regionale, ma ha rappresentato una finalità autonoma<sup>15</sup>.

Non è dunque eccessivo ritenere che le Regioni in piano di rientro rappresentino una ulteriore forma di allontanamento da quei principi di uguaglianza ed equità che il legislatore della L. 833 del 1978 istitutiva del SSN aveva immaginato.

Nonostante i moniti della Corte costituzionale, i tagli che il commissariamento porta con sé sono di notevole entità e sempre più sovente aumentano le disuguaglianze nelle regioni in piano di rientro perché gli assistiti partecipano maggiormente alla spesa sanitaria, mediante il pagamento di una quota fissa, chiamata ticket. Ciò crea disuguaglianza sia all'interno della stessa Regione, sia tra le Regioni.

<sup>12</sup> A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, vol. XI, Roma, 1989, 6 ribadito per ciò che riguarda il campo sanitario anche da R. Balduzzi, *Quanti sono i SS italiani?* in ID., *I SS regionali tra autonomia e coerenza di sistema*, Milano, 2005.

<sup>13</sup> S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro dal disavanzo sanitario dal punto di vista dell'equilibrio di bilancio*, cit., 55 che cita a sua volta il *Rapporto 2014* della Corte dei conti.

<sup>14</sup> Proprio in materia di salute, R. Balduzzi e A. De Tura, *La garanzia del diritto alla salute: soluzioni per affrontare la crisi*, in C. Bottari et al., *Welfare e servizio sanitario*, cit., 91 e ss. Sull'ineguale bilanciamento tra costi e diritti M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano 2015, 1673 ss.

<sup>15</sup> Lo rammenta S. Calzolaio, *Il modello dei Piani di rientro ...*, cit., 34, che descrive nel dettaglio tutta una serie di sentenze precedenti all'entrata in vigore del nuovo Art. 81 Cost. nel 2014. Sentenze particolarmente severe nei confronti dell'autonomia finanziaria regionale, forse perché chiamate a sperimentare quel principio già conosciuto, perché approvato con legge costituzionale n. 1 del 2012, ma non ancora entrato in vigore. Concorda con tale posizione G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista Aic*, 3/12.

All'interno perché si traccia una linea di discriminazione tra coloro che possono permettersi prestazioni private e *intra moenia* o il pagamento di un ticket e a volte un super ticket sull'assistenza farmaceutica e specialistica e coloro che invece non possono accedere a queste prestazioni. Perché se è vero che un recente decreto del Ministro della Salute del 12 febbraio 2019<sup>16</sup> prevede la ripartizione di un Fondo di 60 milioni di euro destinato a ridurre la quota fissa per ricetta di prestazioni di specialistica ambulatoriale in favore delle categorie più vulnerabili, si tratta ancora di un primissimo intervento che inverte la rotta ma non risolve il problema di ceti molto vicini alla soglia di povertà<sup>17</sup>.

Tale strumento era già stato utilizzato prima del periodo più recente, caratterizzato dalla *spending review*, introducendo i ticket prima per la spesa farmaceutica poi per le prestazioni sanitarie ambulatoriali e di pronto soccorso<sup>18</sup>. In questo modo si contravveniva a quella promessa di universalità del sistema universale basato sul gettito fiscale, perché il ticket non ha di per sé la natura del tributo, ma si può considerare una prestazione patrimoniale imposta<sup>19</sup>.

Inizialmente la finalità con cui erano stati adottati li riconduceva a meri strumenti di persuasione dalla richiesta di un eccesso di prestazione da parte degli assistiti, erano perciò nati al solo scopo di scoraggiare le prestazioni in eccesso o inappropriate. Rispondevano così a un'attuazione del principio solidaristico, perché evitano costi a carico della collettività che si potevano così utilizzare per altre prestazioni sanitarie. Solo i super ticket per le prestazioni di pronto soccorso rientrano in questa *ratio*, essendo utilizzati per le sole prestazioni inappropriate<sup>20</sup>. Tutte le altre forme di ticket sono del tutto estranee, invece, alla logica sottesa a quel sistema di prestazioni universali ed eque<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Ministero della Salute, Decreto 12 febbraio 2019, *Ripartizione del Fondo di 60 milioni di euro per la riduzione della quota fissa per ricetta di prestazioni di specialistica ambulatoriale*, pubblicato in G.U. del 3 maggio 2019.

<sup>17</sup> Che, tra l'altro calcolata solo sul reddito, ma non prevede un quoziente familiare che tenga conto del numero dei familiari o della presenza di uno o più disabili. La gratuità delle cure prevista per gli indigenti riguarda non solo coloro che sono privi di mezzi, ma tutti coloro che in presenza di una malattia non possono sostenerne i costi, talvolta esorbitanti. Se è vero che il SSN e i LEA prevedono esenzioni per classi di malattie, ma questa pur attenta tutela non copre tutti coloro che si trovano per esempio nella fase di diagnosi della malattia stessa e che pertanto non godono ancora di tali tutele e delle cure necessarie.

<sup>18</sup> Per una ricostruzione normativa dei diversi tipi di ticket si vedano E. Ferrari, *Ticket sanitari, prestazioni imposte ...*, cit., 19 e L. Busatta, *Il c.d. super ticket e la Corte costituzionale: solo una questione di competenze?* in *Le Regioni*, 2013, 1059 ss.

<sup>19</sup> Così, sent. n. 80 del 1996. Una ricostruzione normativa, fino al 2015 è stata effettuata dall'Agenas, ne "La compartecipazione alla spesa nelle Regioni-sintesi della normativa vigente al 1 maggio 2015", reperibile in [www.agenas.it](http://www.agenas.it). L'eterogeneità delle fonti che li disciplinano era stata tollerata proprio in ragione del fatto che questi erano stati inizialmente considerati come strumenti temporanei, quindi previsti in modo occasionale da una variegata normativa. Il consolidamento nell'arco del tempo è ragione e causa della loro trasformazione che ne fatto uno strumento spesso presente e di uso costante nella spesa sanitaria nazionale. Il disordine normativo ha inciso anche sull'incerta natura di tale strumento.

<sup>20</sup> Previsti e disciplinati dalla Legge finanziaria del 2007 (L. 296 del 2006), all'art. 1, comma 796.

<sup>21</sup> E. Ferrari, *Ticket sanitari, prestazioni imposte e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 32.



La finalità attuale, di compartecipazione del singolo alla spesa sanitaria, trasforma la natura dei ticket e ne fa uno strumento in deroga al principio di equità e di universalità del servizio sanitario<sup>22</sup>.

A dire il vero, la Corte costituzionale ha avallato l'intento del legislatore che ha progressivamente trasformato i ticket da strumento per il contenimento della spesa pubblica a strumento di compartecipazione della stessa. Che siano uno strumento che può introdurre disuguaglianze senza raggiungere lo scopo di concorrere in modo consistente ed efficace alla spesa sanitaria (i ticket infatti incidono sulla spesa sanitaria annua coprendo meno del 3% del gettito di compartecipazione degli utenti)<sup>23</sup>, lo ha rilevato lo stesso patto della salute 2014-2016 che all'art. 8 sollecita una loro revisione affinché non si trasformino in una barriera per l'accesso ai servizi e alle prestazioni.

Inoltre, il costo eccessivo del ticket produce anche un'altra distorsione che si ripercuote sull'efficacia del piano di rientro. Infatti, spesso conduce il servizio sanitario pubblico in diretta concorrenza con quello privato perché in molti casi il SS privato, potendo scegliere di erogare solo alcune prestazioni più convenienti, può garantire tempi più rapidi di attesa agli stessi costi del ticket.

Non si può negare però che la Corte costituzionale ha almeno tentato di circoscrivere l'ambito di validità dei ticket quando ha affermato la necessità di disporre, come del resto il legislatore aveva già fatto, di un'articolata disciplina delle esenzioni<sup>24</sup>. Questo al fine di fare salvo l'intento redistributivo ed universale del SSN e di contrastarne il carattere di imposta non progressiva che pure lo stesso giudice costituzionale non aveva ritenuto incompatibile con il dettato costituzionale<sup>25</sup>; sempre a tale proposito aveva anche riconosciuto una preminente competenza statale al fine di garantire l'uniformità di costi e di prestazioni su tutto il territorio nazionale, affermando che «è soltanto lo Stato che dispone [...] della potestà di circoscrivere in tal senso la spesa, per mezzo dell'introduzione di ticket o con il ricorso ad analoghe misure di contenimento». Questo perché, «là dove sono in gioco funzioni e diritti costituzionalmente previsti e garantiti, è infatti indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo<sup>26</sup>. Trattandosi però di organizzazioni sanitarie ormai regionalizzate, la competenza delle

<sup>22</sup> L. Busatta, *Diritto alla salute e principio di uguaglianza: può un'eccezione fare la differenza?* in S. Bonini, L. Busatta, I. Marchi (a cura di), *L'eccezione nel diritto*. Atti della giornata di studio dell'associazione Alumni SGCE, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento, 2015, 169 e ss. che in verità li definisce più precisamente un'eccezione alla regola.

<sup>23</sup> E. Ferrari, *Ticket sanitari, prestazioni imposte e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 20.

<sup>24</sup> Sent. n. 184 del 1993.

<sup>25</sup> La Corte costituzionale ha ritenuto che: «Dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione questa Corte ha avuto modo di ribadire la necessità, già segnalata nella sua pregressa giurisprudenza, che la spesa sanitaria sia resa compatibile con «la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario» (sentenza n. 111 del 2005). Ciò implica che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa» (sentenza n. 193 del 2007).

<sup>26</sup> Sent. n. 245 del 1984.

Regioni può recuperarsi attraverso il principio di leale collaborazione, mediante accordi e intese -come del resto era già in uso per la determinazione dei piani sanitari- oltre che lasciando alle Regioni la facoltà di scegliere misure alternative ai ticket sanitari<sup>27</sup>. Resta il fatto che la natura di strumento di compartecipazione alla spesa pubblica da strumento di dissuasione ha trasformato i ticket in strumento che scoraggia le prestazioni *tout court* e che agisce a mo' di barriera proprio nei confronti degli indigenti.

### 3. *L'annosa questione dei Commissari ad acta*

La questione del commissario di governo e della sua natura tecnica o politica ha dato vita a una legislazione ondivaga ove di volta in volta si decide se tale figura possa essere incarnata dal Presidente della Regione, oppure se sia necessario investire di tale ruolo una figura terza rispetto dalle scelte regionali fino a quel momento operate e che potrebbero aver contribuito al dissesto finanziario.

Non si tratta di questioni di poco conto: la scelta di un commissario che fosse del tutto estraneo all'attività della Regione e soprattutto fosse una figura del tutto disgiunta dal Presidente della Regione da una parte evita che gli errori già commessi possano essere ripetuti nel tempo, ossia che una giunta già implicata nel deficit e che anzi ha contribuito a creare un disavanzo oppure lo abbia implementato si trovi poi a doverlo gestire.

Tuttavia, una certa ambiguità resta nel suo ruolo che la Corte ha definito "organo straordinario dello stato"<sup>28</sup>.

Infatti si tratta di un organo che stravolge la ripartizione di funzioni tra gli organi regionali e che svolge un'attività che in principio dovrebbero restare di natura amministrativa ma che sconfinano spesso in quella legislativa<sup>29</sup>.

Dall'altra però sussistono una serie di motivazioni non meno rilevanti, che inducono a sostenere la tesi opposta. Proprio chi ha contribuito al dissesto finanziario o non è riuscito a contenerlo e a invertire la rotta *deve* essere chiamato al risanamento. Questo perché in capo a quel presidente e a quella giunta resta la responsabilità politica che non può essere affidata a un organo tecnico quale un commissario ad acta.

Sebbene la sent. n. 19 del 2019 non sia riferibile a questo preciso problema, può essere qui ricordata perché ribadisce che le scelte specifiche di risanamento debbano afferire al legislatore e dunque al potere politico. È pertanto un organo politico regionale che deve decidere come intervenire mentre lo stato e gli organi tecnici possono intervenire con controlli penetranti ed efficaci. A tale scopo i mezzi devono essere approntati prevedendo scelte politiche e priorità che investono la responsabilità politica della regione.

<sup>27</sup> Il giudice costituzionale ha, infatti, dichiarato che: «L'offerta di servizi sanitari non può essere unilateralmente imposta dallo Stato, ma deve essere concordata per alcuni aspetti con le Regioni, con la conseguenza che «sia le prestazioni che le Regioni sono tenute a garantire in modo uniforme sul territorio nazionale, sia il corrispondente livello di finanziamento sono oggetto di concertazione tra lo Stato e le Regioni stesse» (sentenza n. 98 del 2007)».

<sup>28</sup> Corte cost. sent. n. 2/2010.

<sup>29</sup> E. Griglio, *Il legislatore "dimezzato": i Consigli regionali tra vincoli interni di attuazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari ed interventi sostitutivi governativi*, in Forum di quaderni costituzionali, 2012, 455 ss e N. Viceconte, *Gli atti del commissario ad acta in sanità tra forma amministrativa e sostanza legislativa: la corte asserisce ma non chiarisce* in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, p. 4739.

Inoltre, nel regime di ristrettezza finanziaria, come recentemente ha fatto notare la difesa della Regione Molise, anche il risparmio di risorse che il Presidente di Regione può garantire assegnandogli anche la funzione di commissario ad acta non solo non sarebbe indifferente, ma rappresenterebbe un esempio virtuoso.

Nonostante ciò, la normativa, come si diceva ha oscillato tra l'investitura tecnica e politica del commissario.

L'art. 2 della l. 23 dicembre 2009, n. 191, nel testo precedente le modifiche apportate dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 disponeva che "*il Consiglio dei ministri, in attuazione dell'articolo 120 della Costituzione, nomina il presidente della regione commissario ad acta per la predisposizione, entro i successivi trenta giorni, del piano di rientro e per la sua attuazione per l'intera durata del piano*". Inoltre, sempre il Consiglio dei Ministri come prevede il d.l. n. 159 del 2007 all'art. 4, anche dopo l'inizio della gestione commissariale, e sempre "*al fine di assicurare la puntuale attuazione del piano di rientro*", il Consiglio dei Ministri può nominare "*uno o più sub commissari di qualificate e comprovate professionalità ed esperienza in materia di gestione sanitaria, con il compito di affiancare il commissario ad acta nella predisposizione dei provvedimenti da assumere in esecuzione dell'incarico commissariale*". Pertanto, la Regione sarebbe così dotata sia di un organo tecnico sia di un organo politico. Quanto al rapporto tra commissario e sub-commissario, sempre l'art. 4, comma 2, in esame stabilisce che "*i sub commissari svolgono attività a supporto dell'azione del commissario, essendo il loro mandato vincolato alla realizzazione di alcuni o di tutti gli obiettivi affidati al commissario con il mandato commissariale*".

Com'è evidente, dunque, la gestione commissariale disegnata dall'art. 4, comma 2, ha una struttura tendenzialmente duale. Il *sub* commissario, infatti, rappresenta la componente squisitamente *tecnica*, mentre il commissario - da individuarsi nella persona del Presidente della Regione interessata - costituisce l'elemento di raccordo *politico-decisionale* con l'istituzione regionale.

In questo quadro normativo si inseriva la legge 23 dicembre 2014, n. 190, che ha introdotto il principio dell'incompatibilità tra la nomina a commissario *ad acta* e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento<sup>30</sup>.

Successivamente, però, l'art. 1, comma 395, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, stabiliva che "*le disposizioni di cui al comma 569 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190*" - citato al paragrafo precedente - "*non si applicano alle regioni commissariate ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222*". Per tali Regioni, infatti, "*il Comitato e il Tavolo tecnico [...], con cadenza semestrale, in occasione delle periodiche riunioni di verifica, predispongono [...] una relazione ai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze, da trasmettere al Consiglio dei ministri, con particolare*

<sup>30</sup> L'art. 1, comma 569, della l. n. 190 del 2014 - nel testo in vigore fino al 18 dicembre 2018 - disponeva infatti che "*la nomina a commissario ad acta per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, effettuata ai sensi dell'articolo 2, commi 79, 83 e 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e successive modificazioni, è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento*".

*riferimento al monitoraggio dell'equilibrio di bilancio e dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, anche al fine delle determinazioni di cui all'articolo 2, comma 84, della legge 23 dicembre 2009, n. 191*". La nomina a commissario *ad acta* per la predisposizione, l'adozione o l'attuazione del piano di rientro non era più "incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento" (art. 1, comma 569, primo periodo).

L'art. 25-septies, comma 1 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, ha reintrodotto l'incompatibilità fra la nomina a commissario *ad acta* e l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione e ha disciplinato l'efficacia temporale della modifica introdotta, disponendo ch'essa si applica, retroattivamente, "anche agli incarichi commissariali in atto, a qualunque titolo, alla data di entrata in vigore del presente decreto".

Per di più, la norma ha imposto al Consiglio dei Ministri di provvedere "entro novanta giorni [...] alla nomina di un commissario *ad acta* per ogni regione in cui si sia determinata l'incompatibilità del commissario, il quale resta comunque in carica fino alla nomina del nuovo commissario *ad acta*."

Il quadro sfida qualunque invocazione alla certezza del diritto e sembra riferito nelle disposizioni più recenti a risolvere situazioni emergenziali che investono specifiche Regioni nelle quali anche il quadro politico è fortemente compromesso e forse non facilmente recuperabile.

#### *4. Il cosiddetto decreto Calabria e le ultime decisioni della Corte costituzionale in tema di commissariamento delle regioni in piano di rientro e tutela dei LEA*

Il decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 convertito con modifiche dalla legge di conversione 25 giugno 2019, n. 60, recante «Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria» introduce alcune novità in merito all'erogazione dei LEA. L'art. 6-bis istituisce una unità di crisi composta di dirigenti del Ministero e da esperti chiamata a trasmettere al Commissario straordinario e al Commissario *ad acta* una relazione sullo stato dell'erogazione delle prestazioni cliniche, con particolare riferimento alla condizione dei servizi, delle dotazioni tecniche ed *evidenziando gli eventuali scostamenti dagli standard necessari a garantire i livelli essenziali di assistenza e gli interventi organizzativi necessari al loro ripristino*.

Il decreto dispone un regime di controlli più attento sui direttori Generali i quali possono essere sostituiti da commissari straordinari che rispondono al commissario *ad acta*. Entrambi effettuano uno stretto controllo dell'attività dei *Direttori amministrativi e direttori sanitari degli enti del Servizio sanitario regionale (art. 4)*

In caso di accertato dissesto finanziario concorrono una serie di istituzioni e strumenti per risanare la situazione: interviene la corte dei conti, ma anche l'Agenas e il collegio sindacale.

##### *4.1 La Corte e la difesa dell'equilibrio sostenibile in termini di prestazioni sanitarie*

L'impressione che ho tratto dalla lettura delle più recenti decisioni della Consulta che riguardano il tema della salute e l'*equilibrio* finanziario è che il giudice costituzionale chiede sempre più spesso il rispetto della tutela costituzionale dei diritti, ossia sorveglia ed è pronto a dichiarare l'incostituzionalità di previsioni di bilancio che manchino di trasparenza in ordine al reperimento effettivo di risorse volte a soddisfare i LEA.

Nelle ultime decisioni la Corte ha tentato di rispondere a questa sfida e mi riferisco alle sentenze nn. 197 del 2019, 200 e 233 del 2019, riguardanti i rapporti stato regione in materia di LEA e di piani di rientro.

La prima in ordine cronologico riguarda una q.l.c. in via principale ove il PCM ha sollevato la questione in merito a diversi articoli della legge di stabilità regionale della regione Sicilia, la n. 8 del 2018. Proprio sotto il profilo della tutela della salute, la Corte ha richiesto una istruttoria proprio per verificare il rispetto dell'art. 20 del d.lgs n. 118 del 2011 che prevede una indicazione analitica dei flussi finanziari destinati ad assicurare l'erogazione dei LEA. LA Corte richiama Stato e Regione "a un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale» (sentenza n. 169 del 2017)" (3.1 del Considerato in diritto) ma la Corte non manca di dichiarare incostituzionale la legge regionale nella parte in cui non prevede finanziamenti immediatamente e concretamente esigibili, visto che " la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero nella parte attiva del bilancio per realizzare nuove o maggiori spese. Si è già rilevato, in precedenza, che «copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia [con le disposizioni impugnate] coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' (sentenza n. 192 del 2012)" (sentenza n. 184 del 2016)» (sentenza n. 274 del 2017).

Nel conflitto di attribuzione deciso con sent n.. 200 del 2019 relativo alla nomina del commissario ad acta della Regione Calabria, la Corte trova l'occasione per ribadire che la disciplina del commissariamento è improntata non a una piena sostituzione dello stato alle regioni ma a un "costante confronto collaborativo tra livello statale e regionale che si estrinseca proprio nell'azione congiunta del «Comitato paritetico permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza» e del «Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti» regionali, istituiti dagli artt. 9 e 12 dell'Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 23 marzo 2005: organismi la cui stessa composizione, improntata a una compenetrazione tra la componente statale e quella regionale, garantisce di per sé il pieno coinvolgimento della Regione in merito all'analisi dell'andamento del proprio piano di rientro (punto 4.1 del considerato in diritto)

rispondendo così alle critiche dell'eccessiva esposizione statale nell'utilizzo del potere sostitutivo per tempi non brevi e puntuali come l'art. 120 cost prevedrebbe.

Ribadisce inoltre la spettanza allo stato della nomina dei sub commissari e ovviamente del commissario, potendo la regione intervenire in altro modo nei piani di rientro.

La Regione Calabria aveva sollevato q.l.c del recente decreto legge 30 aprile 2019, n. 35 convertito con modificazione nella legge n. 60 del 2019 , in riferimento agli artt. 81 e 97 cost. tra l'altro per l'estensione dei poteri dei vari commissari, *ad acta* e straordinari . La Corte con sent. n. 233 del 2019 ha dichiarato infondate le questioni di l.c. prospettate dalla regione Calabria proprio perché a mio avviso ha letto l'art. 120 Cost. in queste condizioni -che considera esplicitamente straordinarie- in cui versa la Regione in senso letterale, ossia " L'impugnato d.l. n. 35 del 2019 è volto – come evidenziato nelle sue premesse – a porre rimedio alla situazione di estrema criticità determinata dalle perduranti condizioni di mancato riequilibrio economico finanziario dal disavanzo del settore sanitario.

Condizioni che hanno comportato, in Calabria, «il mancato raggiungimento del punteggio minimo previsto dalla griglia dei livelli essenziali di assistenza nonché rilevanti criticità connesse alla gestione amministrativa, più volte riscontrate, da ultimo, dai Tavoli di verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dei LEA nella seduta congiunta del 4 aprile 2019». Dal che, appunto, «la straordinaria necessità ed urgenza di adottare misure in materia di carenza di personale sanitario, di formazione sanitaria, di carenza di medicinali e altre misure, tutte volte a garantire e a promuovere la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza e ad assicurare una maggiore efficienza e funzionalità del Servizio sanitario nazionale nonché una migliore erogazione delle prestazioni, rispondendo in maniera sempre più adeguata alle esigenze dell'utenza»." (punto 5.1 del *Considerato in diritto*) . In altre parole, il ruolo dei commissari previsto dal decreto è legittimato da tale situazione emergenziale che non può che richiedere strumenti straordinari. E lo scopo primario che la Corte evoca non è tanto il ritorno all'equilibrio di bilancio che pure è un principio costituzionale rilevante nei piani di rientro ma la legittimazione della deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, "è ammessa nei limiti necessari *ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato*" (sentenze n. 125 del 2015 e n. 217 del 2010).(punto 5.2 del *Considerato in diritto*).

E visti i risultati negativi della regione, la potestà è esclusiva dello stato non solo nell'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, ma soprattutto nel rivendicare la potestà esclusiva in materia di lep che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (117 comma 2).

##### *5. Considerazioni conclusive*

I piani di rientro, disciplinati prima dalla Legge finanziaria 2005 n. 311 del 2004 e poi dalla Legge finanziaria del 2007 (Legge n. 27 dicembre 2006, n. 296) hanno perciò conosciuto una recente applicazione, a partire dal 2007, per poi intensificare il numero di piani nel 2009. A dieci anni da quella prima applicazione si possono cominciare a tirare le somme delle questioni che essi hanno sollevato in termini di poteri sostitutivi, il periodo

di un triennio tempo relativamente breve per un piano di rientro è invece troppo lungo in termini di compressione delle funzioni regionali. Per quanto queste possano essere soddisfatte dal rispetto del principio di leale collaborazione e previste dall'art. 120 Cost che invoca l'obbiettivo di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento<sup>31</sup> si tratta pur sempre di misure straordinarie ed emergenziali<sup>32</sup> che per definizione devono essere limitate nel tempo e invece alcuni piani si sono protratti per dieci anni.

Quanto invece ai Lea, lo stesso accuratissimo *paper* della Banca d'Italia pubblicato nel marzo 2018 (La sanità in Italia: il difficile equilibrio tra vincoli di bilancio e qualità dei servizi nelle regioni in piano di rientro) dimostra come i primi piani di rientro non tenessero nella dovuta attenzione l'erogazione dei LEA<sup>33</sup>. Il primo triennio le soluzioni adottate hanno giovato in alcuni casi solo su un piano prettamente economico, ma nulla è stato né proposto né messo in campo per eliminare i veri squilibri che sono di natura strutturale all'interno delle diverse Regioni e i Piani non hanno adottato soluzioni per riequilibrare gli ampi divari qualitativi che si sono riscontrati.

I piani di rientro si presentano con una veste punitiva e non di conciliazione politica: essi prevedono infatti la sospensione dell'erogazione della premiale indistinta che serve anche per la copertura dei LEA e che si ritiene non debba essere erogata a una regione in difficoltà finanziaria. Questo strumento che può essere utilizzato una tantum nelle regioni che per diversi motivi si trovino in grave dissesto e tra queste rientra per esempio il recente caso della Calabria, ma non può costituire uno strumento quasi ordinario nella gestione di piani di rientro destinati a diverse regioni. Non è semplicemente con i tagli che si può risanare il SSN che richiede interventi politici di alto rilievo.

A questo proposito, il documento della Banca d'Italia, unito ad altri quali quelli dell'UPB e della commissione sanità del senato, evidenziano come alla riduzione dei posti letti e delle dotazioni ospedaliere abbiano contribuito rispettivamente per 2/3 e per 4/5 le strutture pubbliche, lasciando pressoché inalterate le dotazioni delle strutture in convenzione<sup>34</sup>. Questo comporta un sacrificio maggiore per quei presidi sanitari che sono dei veri e propri beni pubblici a servizio dell'intera collettività, a dimostrazione che i piani di questo genere sono solo ammantati da scelte tecniche, ma nascondono generalmente una serie di discrezionalità politiche, non corredate però di una corrispondente responsabilità politica.

Proprio il piano di rientro della regione Calabria, quello del primo e del secondo triennio, dimostra una perdurante carenza di erogazione dei servizi essenziali e dei LEA che del resto è comune anche alle altre Regioni sebbene si ponga in quel caso in termini più drammatici. In queste condizioni è difficile operare nella normale gestione e gli interventi straordinari, pur considerati finora dalla Corte costituzionale non incostituzionali devono far riflettere sulle scelte politiche da cui essi derivano

<sup>31</sup> E. Griglio, cit, *Le Regioni*, 2012, p. 459.

<sup>32</sup> Corte cost. sent. n. 43/2004 ma anche G. Scaccia, *Il potere di sostituzione, Le Regioni*, 2004, p. 886 che ricorda come mancando il requisito dell'assoluta urgenza si possano violare proprio le finalità contenute nell'art. 120 Cost.

<sup>33</sup> Paper p. 31

<sup>34</sup> Paper p. 24

dal punto di vista costituzionale e di individuazione delle competenze in materia di applicazione dei LEA nelle regioni commissariate un punto resta dolente, ossia quello dell'attuazione dei LEA non da parte della regione ma da parte del commissario come la Corte ha esplicitato nella sent. n. 169 del 2017. Insomma, il ruolo della Regione al di là della sua partecipazione all'intesa per la elaborazione del piano di rientro, diventa secondaria come pure il ruolo politico che essa svolge nella attuazione e individuazione dei LEA

del resto ciò rientra nella più ampia finalità di centralizzare le politiche sanitarie sia mediante il commissario, sia attraverso la riconduzione del LEA a un principio di coordinamento della finanza pubblica e dunque a livello statale.



***DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO***

**Secondo convegno nazionale  
di contabilità pubblica**

**Venezia 28 - 29 novembre 2019  
Università Ca' Foscari Venezia**

**Daniele Franco**

**Procedure, indicatori, sostenibilità**

# *Le procedure*

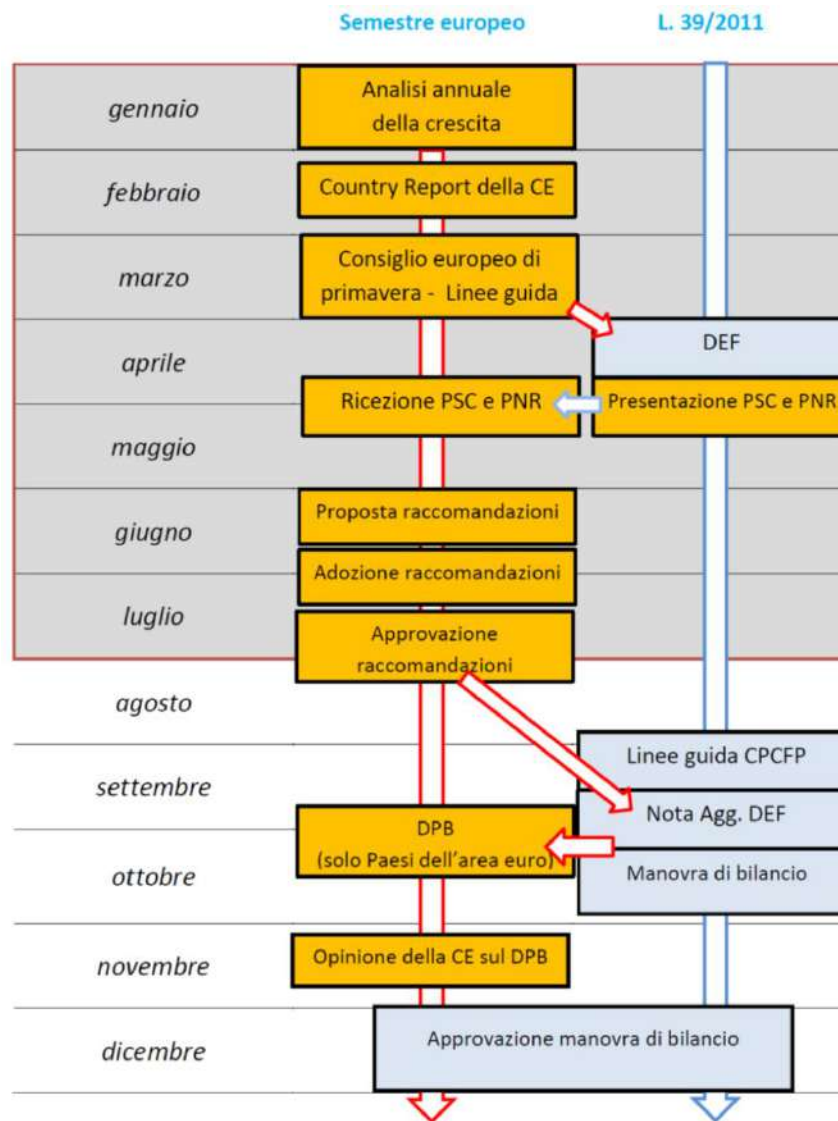
# *Varie riforme, significativi progressi*

- **Negli ultimi decenni il processo di bilancio è stato caratterizzato da importanti riforme (L. 468/1978; L. 362/1988; L. 296/2006; L. 196/2009; L. 243/2012).**
- **Vi ha contribuito anche l'introduzione delle regole europee e degli standard statistici concordati a livello europeo.**
- **Nel 2014 è stato costituito l'Ufficio Parlamentare di Bilancio.**
- **Le innovazioni hanno prodotto vari effetti positivi:**
  - **maggiore rispetto dei tempi del ciclo di bilancio**
  - **maggiore coerenza fra obiettivi e risultati**
  - **previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica più realistiche**

# *L'attenzione si è concentrata sui saldi*

- Per 25 anni (1965-90) la spesa per interessi e una parte delle altre spese sono state finanziate con il ricorso al debito.
  - Per 20 anni (1975-94) l'indebitamento netto è stato pari a circa il 10% del PIL
- ⇒ **assicurare il conseguimento degli obiettivi fissati per i saldi ha pertanto rappresentato la preoccupazione più importante per chi disegnava l'assetto delle procedure di finanza pubblica.**
- L'introduzione delle regole europee ha accentuato questa esigenza.
- ⇒ **si sono definite procedure e strumenti di monitoraggio volti ad assicurare che gli obiettivi fissati nel DEF/NADEF siano raggiunti.**
- Né l'esame parlamentare della Legge di bilancio né l'attività legislativa in corso d'anno possono modificare i saldi.
- Per modificare gli obiettivi la L 243/2012 prevede una specifica procedura (relazione, maggioranza qualificata, eventi eccezionali, piano di rientro).

# *Il ciclo nazionale del bilancio è integrato con quello europeo*



# *Strutture tecniche competenti e complementari*

- **Nel corso degli anni si sono andate consolidando importanti strutture tecniche:**
  - **RGS** formula le previsioni di finanza pubblica e monitora l'evoluzione dei conti nel corso dell'anno. Assicura che la Legge di bilancio sia coerente con gli obiettivi e che l'attività legislativa in corso d'anno non modifichi i saldi.
  - **DT** formula le previsioni macroeconomiche ufficiali.
  - **Istat** è responsabile del conto economico della PA. Istat e Eurostat assicurano la coerenza dei dati con i canoni concordati a livello europeo.
  - **Banca d'Italia** è responsabile per le statistiche sul debito pubblico; monitora l'evoluzione dei conti. Contribuisce alla compliance con i canoni UE.
  - **UPB** valida il quadro macro, il rispetto delle regole, le condizioni per evento eccezionale, informa Parlamento e opinione pubblica circa l'evoluzione dei conti.
  - **Corte dei Conti** esamina la coerenza delle norme con l'assetto contabile; ha accresciuto l'enfasi sull'evoluzione dei conti.

# *Problemi aperti: macro*

- Nel complesso, il quadro informativo e le procedure forniscono ai decisori politici la **possibilità di seguire tempestivamente l'evoluzione dei conti pubblici e di raggiungere gli obiettivi** (a parità di variabili esogene).
- Tuttavia, nonostante un assetto normativo volto al riequilibrio dei conti pubblici, ci troviamo in genere ad affrontare le recessioni con un saldo di bilancio che offre **marginii limitati per le politiche di stabilizzazione**.
- Il **debito pubblico italiano resta elevato**: limita le politiche anticicliche, espone agli andamenti dei mercati finanziari; assorbe risorse che potrebbero essere destinate a servizi pubblici, investimenti e riduzione della imposte.
- L'utilizzo sistematico e su grande scala degli aumenti IVA prospettici (cosiddette clausole di salvaguardia) **vincola le politiche degli anni successivi**. Di fatto, contribuisce ad accorciare l'orizzonte di programmazione.

# *Problemi aperti: micro*

- Nonostante i miglioramenti contabili (es. riformulazione del bilancio per missioni e programmi) vi è una **forte inerzia nell'allocazione delle risorse pubbliche** ⇒ la struttura della spesa si adegua lentamente all'evolversi delle esigenze del Paese.
- In passato, a fronte di pressanti esigenze di consolidamento dei conti, si è proceduto a una forte **contrazione della spesa per investimenti**. Le politiche volte a espanderla si scontrano ora con difficoltà procedurali e la debolezza degli apparati tecnici.
- **Non vi è un sistematico e approfondito esame degli effetti economici delle misure prese** (su crescita, occupazione, distribuzione redditi, sostenibilità di lungo periodo, ecc.), spesso a causa del fatto che le decisioni vengono prese all'ultimo minuto.



# *Quali passi ulteriori?*

- **La definizione delle misure importanti va anticipata, così da consentire un esame tecnico più approfondito.** La NADEF dovrebbe effettuare variazioni limitate degli obiettivi, sulla base degli ultimi dati macro e sulle entrate.
- In particolare, nell'attuale contesto, andrebbe discusso per tempo se, in quale misura e come sostituire il gettito delle **clausole di salvaguardia**.
- **Andrebbe potenziata l'analisi degli effetti economici delle misure, sia ex ante sia ex post.**
- **Le procedure sono importanti, ma non sono «bacchette magiche».** Servono:
  - una politica economica orientata al medio-lungo termine (con obiettivi in grado di ridurre il rapporto deb/PIL),
  - stabilità normativa,
  - apparati tecnici solidi in **tutte** le strutture pubbliche,
  - chiarezza nelle prospettive dell'intervento pubblico.

# *Gli indicatori*

# *Indicatori e politica economica*

- L'efficacia della politica di bilancio dipende in misura rilevante dagli indicatori a cui essa fa riferimento.
- **Gli indicatori devono essere fondati su sistemi statistico-contabili trasparenti.**
- In prima istanza, gli indicatori devono consentire di:
  - definire **obiettivi intermedi** rilevanti per gli obiettivi della politica economica
  - monitorare in corso d'anno l'**andamento** della finanza pubblica
  - valutare a posteriori i **risultati** ottenuti
- Inoltre, devono fornire elementi per valutare:
  - gli effetti di macroeconomia e politiche discrezionali sui conti pubblici
  - la sostenibilità delle politiche pubbliche
- NB: “Legge di Goodhart”: **quando una grandezza statistica diventa un obiettivo, cessa di essere una buona grandezza statistica.**

## *Dal fabbisogno del settore statale ...*

- Tra gli anni '50 e gli anni '90 il **fabbisogno del settore statale** è stato il principale parametro per la valutazione dell'andamento della finanza pubblica. Ad esso (e al relativo saldo primario) si faceva riferimento nella fissazione degli obiettivi, nella valutazione dei risultati, nel dibattito sulle prospettive dei conti.
- L'esteso utilizzo del fabbisogno trovava origine nel persistente squilibrio tra entrate e uscite e nell'accumulo di debito, che influenzavano la politica monetaria e il cambio. **Serviva un indicatore che potesse essere calcolato in tempi rapidi, collegasse la politica di bilancio alla politica monetaria e alla gestione del debito.**
- Grazie alla centralizzazione delle entrate e della gestione finanziaria, il fabbisogno del settore statale ha risposto a lungo a queste esigenze (Balassone e Franco, 1996).
- Con la legge n. 468 del 1978 il fabbisogno del settore statale diviene il perno delle statistiche finanziarie del Ministero del Tesoro. Dal 1988, quando viene istituito il DPEF, il fabbisogno del settore pubblico gli si affianca stabilmente.

# *... all'indebitamento netto e al debito della PA*

- Questa situazione inizia a cambiare con il Trattato di Maastricht del 1992 che, nello stabilire i criteri di convergenza per l'ammissione all'UM, fa riferimento al disavanzo e al debito delle Amministrazioni Pubbliche di contabilità nazionale.
- Per il disavanzo si sceglie un indicatore previsto dal Sistema europeo dei conti economici integrati (SEC): **l'indebitamento netto**. Per il debito si sceglie un indicatore non codificato nel SEC: **il debito finanziario lordo**.
- Queste scelte sono determinate da esigenze di tempestività e comparabilità dei dati
- **Dalla metà degli anni '90 l'indebitamento netto sostituisce il fabbisogno quale punto di riferimento della politica di bilancio**. Poiché il fabbisogno costituisce un passaggio intermedio del raccordo tra indebitamento netto e debito, la sua rilevazione viene estesa, in Banca d'Italia, alla PA

# *Il menu di saldi*

- **Principali dati oggi disponibili:**
  - **fabbisogno settore statale: mensile, disponibile all'inizio del mese successivo**
  - **fabbisogno e debito della PA: mensili, disponibili 45 giorni dopo**
  - **indebitamento netto: trimestrale, 3 mesi dopo, e annuale, 2 mesi dopo**
- **Le differenze nell'andamento degli indicatori riflettono principalmente:**
  - **settori di riferimento**
  - **definizioni di saldo**
  - **diversi criteri contabili**

*(Balassone, Mazzotta, Monacelli, 2008)*

- **Le autorità statistiche (nazionali ed europee) monitorano il rispetto dei principi e intervengono nella classificazione delle operazioni e nella definizione del perimetro della PA.**
- **Avere soggetti diversi (Istat e Banca d'Italia) coinvolti nel processo statistico garantisce la qualità dei dati. Vi contribuisce anche il dialogo costante tra Istat, MEF e BI.**

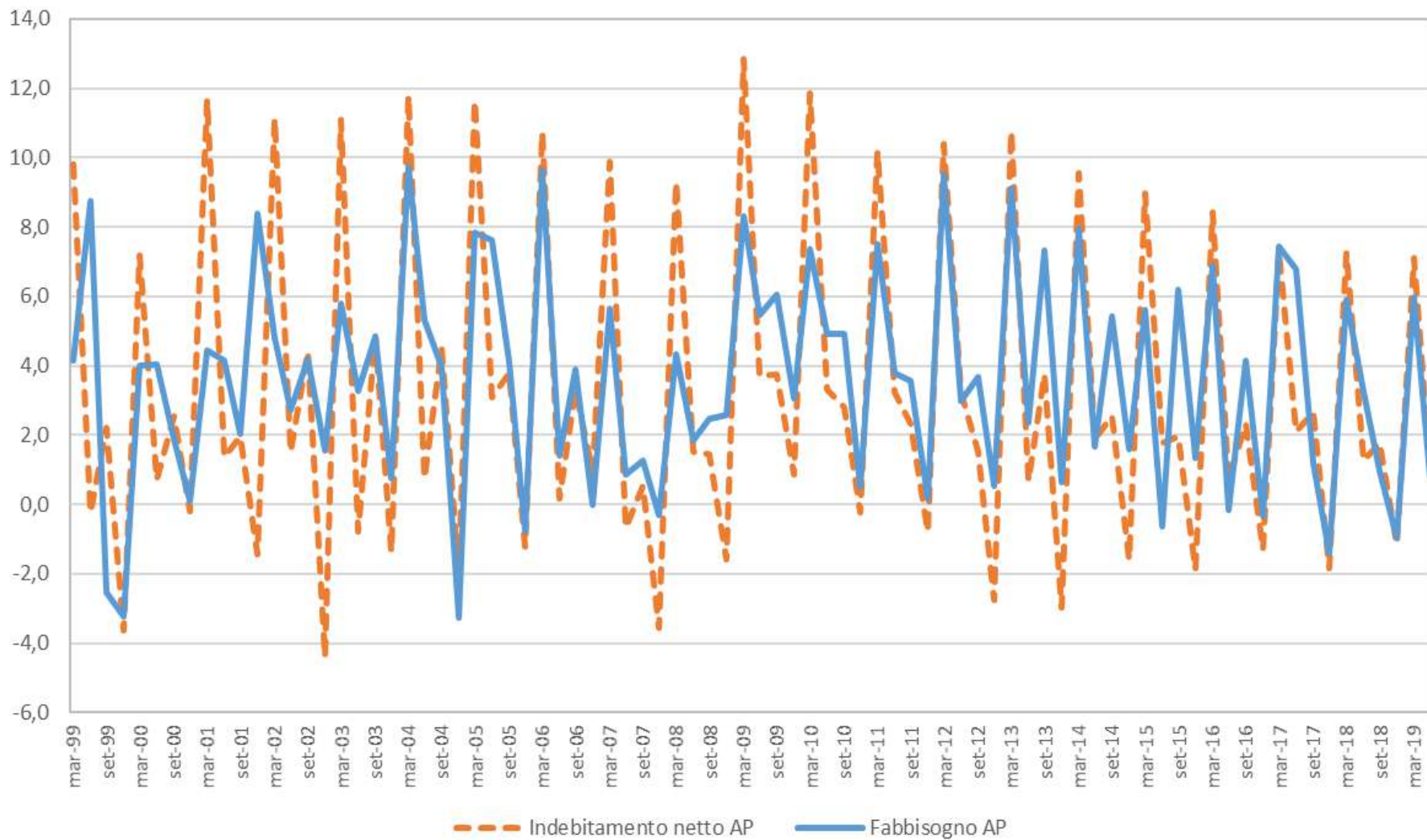
# Le relazioni tra i saldi: dati annuali

Indicatori di finanza pubblica  
(in rapporto al PIL)



# *Le relazioni tra i saldi: dati trimestrali*

Indebitamento netto e fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche  
(in rapporto al PIL)





# *Il monitoraggio in corso d'anno*

- Dopo una fase iniziale complessa (il ‘buco’ dei conti pubblici del 2001), i **raccordi** tra fabbisogno, indebitamento netto e variazione del debito sono soddisfacenti.
- Il saldo netto da finanziare del bilancio dello stato è lontano dall’indebitamento netto della PA e non offre indicazioni rilevanti per il monitoraggio dei conti.
- L’indebitamento netto della PA trimestrale mostra oscillazioni molto più ampie di quelle del fabbisogno della PA trimestrale (la varianza è doppia).
- **In corso d'anno il fabbisogno della PA è la variabile più rilevante per il monitoraggio dell'indebitamento netto.** Il fabbisogno del SS – più rapidamente disponibile – è ora molto vicino a quella della PA.

# ***Gli stock: il debito finanziario è un dato importante, ma va integrato***

- **Il debito nella definizione europea (il debito finanziario lordo):**
  - può essere calcolato precisamente e rapidamente (in Italia dopo 45 giorni)
  - è confrontabile tra paesi diversi
  
- **Tuttavia, per esempio:**
  - non considera i debiti verso fornitori e contribuenti
  - non considera i diritti pensionistici maturati da lavoratori e pensionati, ecc.
  
- **Non è nettato delle attività finanziarie e non finanziarie detenute dalle AAPP (31 dic 2018: disponib. liquide 35 mld; depositi 31 mld; prestiti UE-ESM: 58 mld)**

# *La posizione patrimoniale complessiva*

- Vari studi hanno suggerito di considerare (annualmente) la posizione patrimoniale complessiva (tutte le attività e tutte le passività), anche alla luce dei limiti delle misure convenzionali di deficit e debito nel fornire **un quadro completo dei rischi e dei possibili margini di miglioramento per le finanze pubbliche** (Buiters, 1982; FMI, 2018).
- A tal fine è necessario censire: le attività finanziarie e non finanziarie di proprietà pubblica (incluse le risorse naturali), le passività non incluse nel debito pubblico, la situazione finanziaria delle imprese a controllo pubblico.
- Questo richiede anche il **raccordo di fonti informative diverse** e talvolta incomplete, il consolidamento tra voci di bilancio che seguono criteri contabili differenti (e.g. IFRS vs. SEC 2010), la definizione di metodologie comuni per la stima del valore di attività di diversa natura.

# *Contingent e implicit liabilities*

- Una valutazione complessiva dovrebbe tenere conto anche delle “**contingent liabilities**”, ossia delle passività che possono materializzarsi in relazione a specifici eventi (es. le garanzie pubbliche).
- E delle “**implicit liabilities**”, ossia le passività connesse con “promesse” previdenziali incluse nella normativa attuale che si materializzeranno nel medio-lungo periodo.

**NB: il debito pensionistico non misura la sostenibilità di un sistema a ripartizione.**

---

## **Debito pensionistico lordo nei principali paesi europei (1)** *(in percentuale del PIL)*

---

Italia	340,2
Francia	316,0
Spagna	259,1
Germania	225,9

---

Fonte: elaborazione su dati Eurostat relativi alla fine del 2015.

(1) Diritti pensionistici già maturati dai pensionati e dagli assicurati dei sistemi di sicurezza sociale; non includono i diritti connessi ai versamenti contributivi futuri (approccio "accrued-to-date").

# Un esempio: Finlandia 2016

*A un debito UE pari al 63% del PIL corrisponde una ricchezza netta pari al 138%, che diventa un debito netto pari al 163% con le passività pensionistiche*

**Table 1. Finland: Public Sector Balance Sheet, Dec 31, 2016**

	General Government				Public Corporations				Public Sector	
	Central Government	Social Security Funds	Local Government	Consolidation	Total	Non-financial	Financial	Central Bank	Consolidation 1/	Total
<b>Assets</b>	52.8	90.9	62.3	-2.8	203.4	17.9	20.2	36.9	-23.3	255.1
Nonfinancial	24.4	0.7	49.8	0.0	74.9	9.6	0.0	0.1	0.0	84.6
Financial	28.3	90.0	12.4	-2.8	127.9	8.3	20.2	36.9	-23.3	170.5
<b>Liabilities</b>	59.7	304.9	14.3	-2.8	376.1	11.9	19.8	33.7	-23.3	418.2
Financial 2/	59.7	3.8	14.3	-2.8	75.0	11.9	19.8	33.7	-23.3	117.1
Pension liabilities 3/		301.1			301.1					301.1
To public employees		103.3			103.3					103.3
To private employees		197.8			197.8					197.8
<b>Net Worth</b>	-6.9	-214.0	48.0		-172.7	6.0	0.4	3.2		<b>-163.1</b>
Net Worth, excl. all pensions liabilities	-6.9	87.1	48.0		128.4	6.0	0.4	3.2		138.0
Net Financial Worth	-31.3	-214.7	-1.8		-247.6	-3.6	0.4	3.1		-247.7

*Net Financial Worth (NFW) = Financial assets - Liabilities*

*Net Worth (NW) = Net financial worth + Nonfinancial assets*

*Sources: Statistics Finland, Eurostat, Bank of Finland, Finish Center for Pensions, Financial Statements of Corporations listed in Table 1, author's calculations.*

*1/ The consolidation on the public sector level is an approximation based on available information in the financial statements of the public corporations. The consolidation relates equity, loans and deposits. The consolidation of non-financial public corporations with general government accounts relates to equity held by the general government according to their shareholdings. On the financial corporations, MuniFin and Finnvera reported explicitly on the interactions with government units, in particular with loans that had to be consolidated. Information on central banks accounts interacting with general government units that have to be consolidated was obtained from Statistics Finland.*

*2/ Maastricht debt of 63.1 percent of GDP in 2016 varies from the 75 percent financial liabilities figure as the former inter alia excludes financial derivatives and accounts payable.*

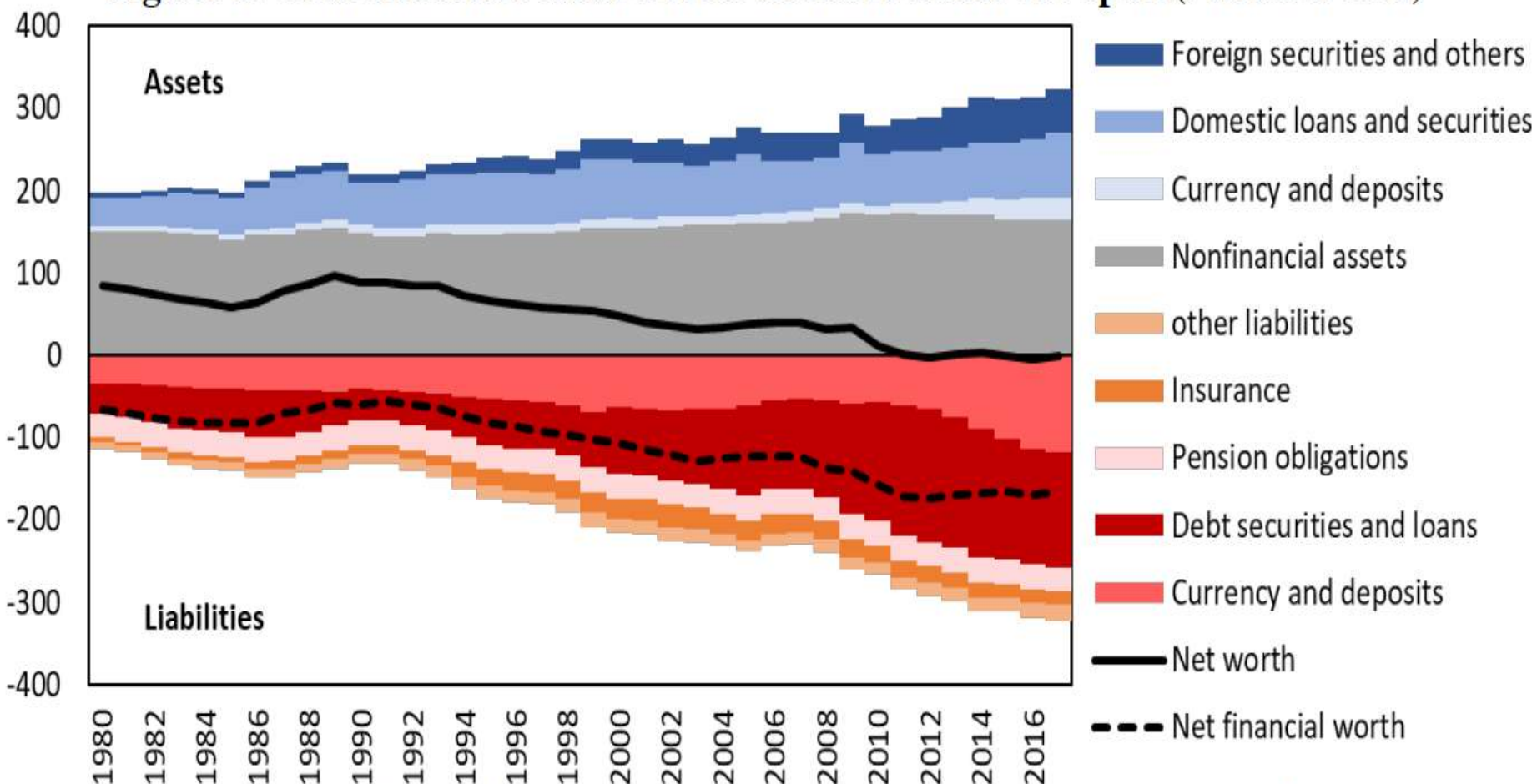
*3/ These refer to existing pension liabilities only, i.e. depict the present value of future pension payments relating to work performed until end 2016.*

*Brede e Henn (2018), "Finland's Public Sector Balance Sheet: A Novel Approach to Analysis of Public Finance", IMF Working Paper*

# Un esempio: Giappone 1980-2017

*Debito UE  $\cong$  220%; ricch. finanz. netta  $\cong$  -170%; ricch. netta  $\cong$  0%*

**Figure 5. Consolidated Public Sector Balance Sheet of Japan (Percent of GDP)**



Source: National accounts, flow of funds statistics, reports of individual entities, and IMF staff estimates

# *La sostenibilità*

# *La sostenibilità finanziaria*

- Una politica economica è ‘sostenibile’ quando può essere mantenuta invariata nel tempo. **Una politica economica è ‘insostenibile’ quando tende a condurre a una situazione di crisi**, per esempio a una bancarotta.
- Il tema della **sostenibilità del debito pubblico e delle politiche di bilancio** è da due secoli al centro dell’analisi economica. La definizione del concetto di sostenibilità finanziaria è stata via via affinata, così come gli strumenti di valutazione empirica della stessa.
- Dagli anni ’80 - in connessione con la **maturazione dei programmi di welfare** (pensioni, sanità) introdotti nei decenni precedenti e con il **progressivo invecchiamento della popolazione** – si è osservato un forte sviluppo degli studi, teorici ed empirici.
- I cambiamenti demografici (e altri fattori) stavano rendendo molto più costosi i sistemi previdenziali e sanitari.

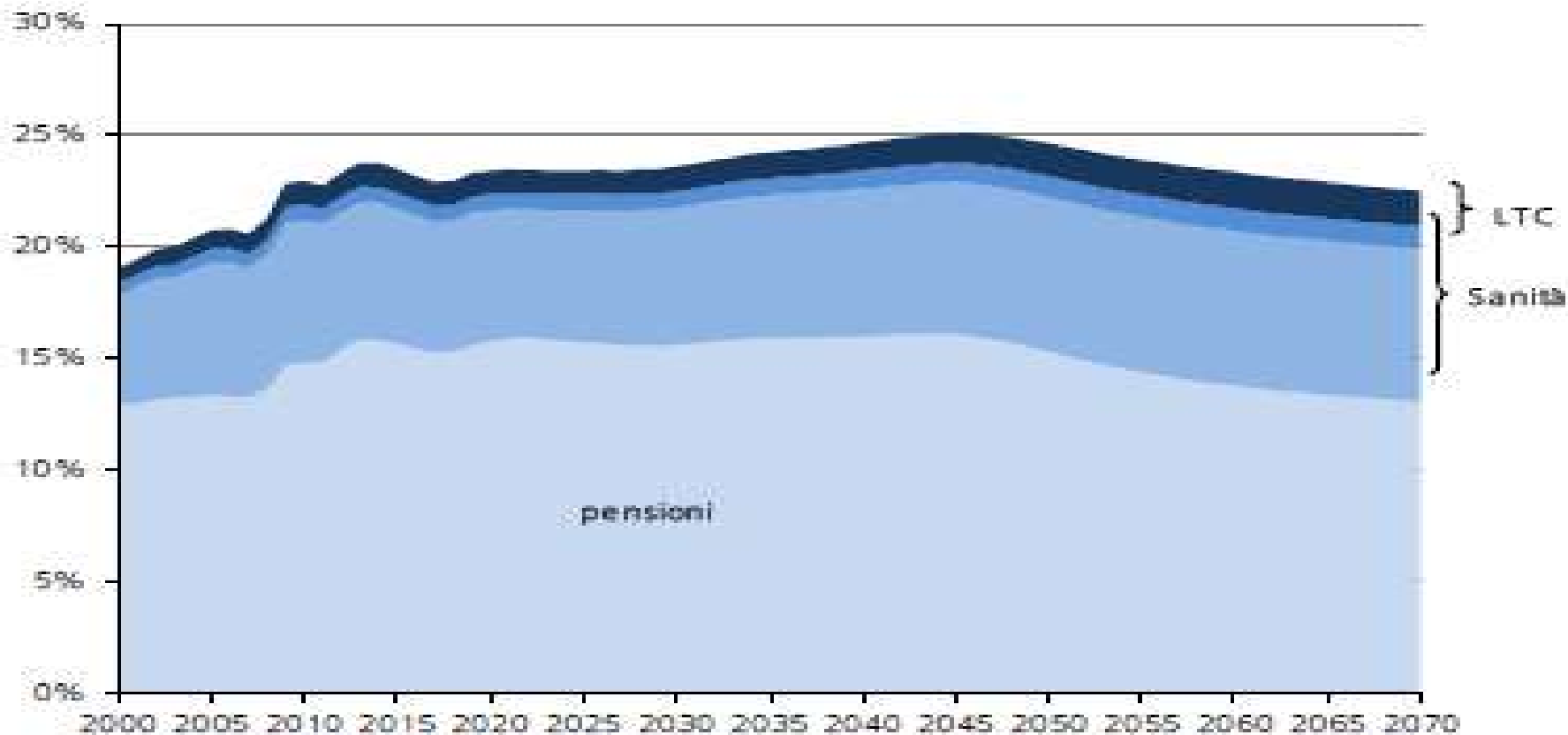


# *Proiezioni di lungo periodo*

- **Le istituzioni internazionali hanno fornito un contributo fondamentale allo sviluppo di previsioni di lungo termine dei conti pubblici (*OECD, 1985, e Heller et al., 1986, per il FMI*)**
- **Attualmente i paesi avanzati formulano previsioni di lungo periodo.**
- **L'UE ha l'apparato più ampio e sistematico.** La CE organizza ogni tre anni esercizi previsivi condotti dai paesi con metodologia comune e ipotesi macroeconomiche e demografiche condivise.
- **Rapporto 2018: spesa dal 2016 al 2070; pensioni, sanità, long-term care, istruzione e sussidi di disoccupazione.**
- **Le stime vengono utilizzate dalla Commissione per calcolare indicatori di sostenibilità delle finanze pubbliche, diffusi con il *Fiscal Sustainability Report* (anche esso triennale; il più recente è del 2019).**

# *Italia: spesa pubblica per pensioni, sanità e LTC*

## *Scenario nazionale base (% sul PIL)*

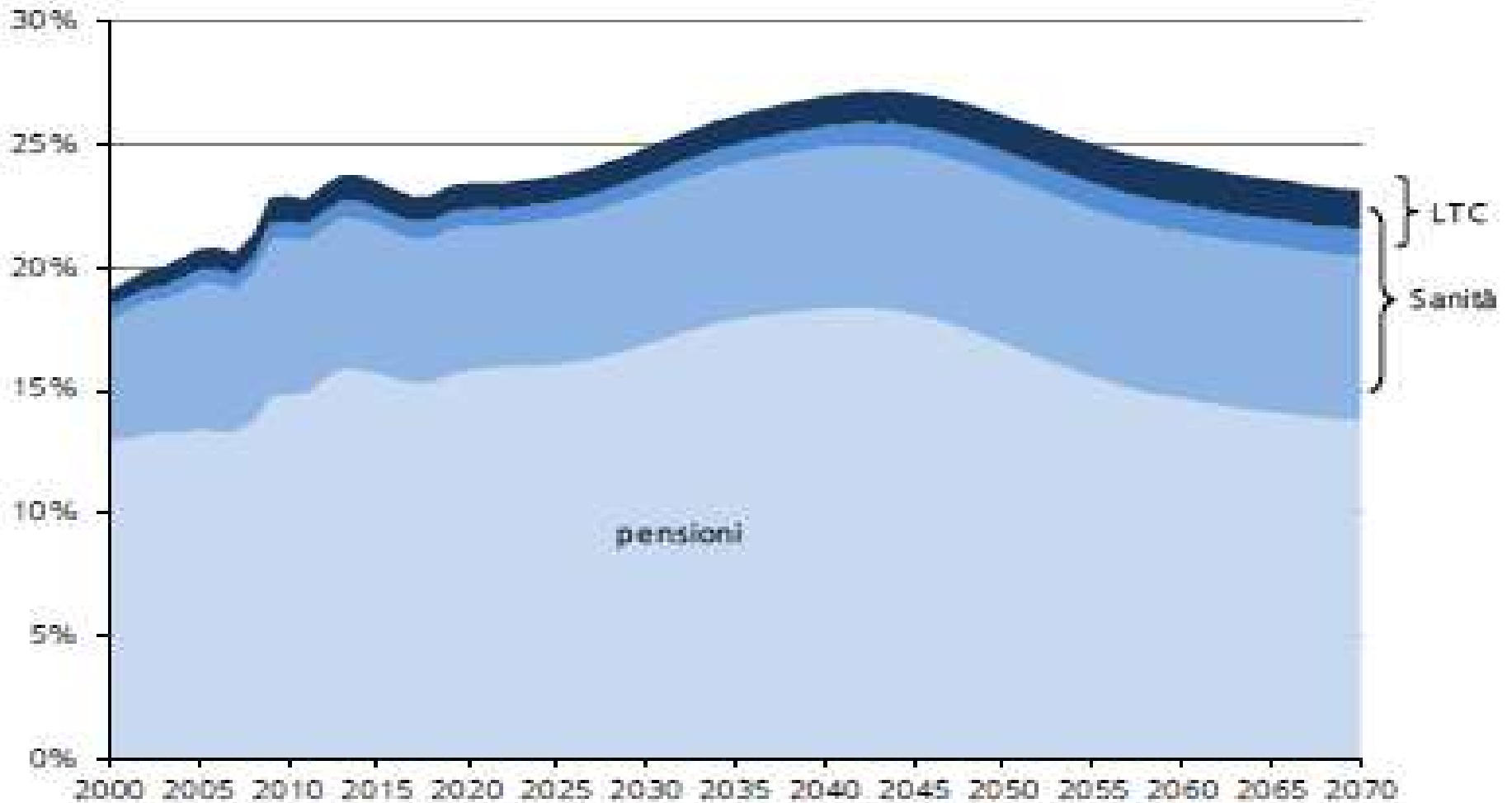


*(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.*

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo della Spesa pensionistica e sanitaria*, luglio 2019.

# *Italia: spesa pubblica per pensioni, sanità e LTC*

## *Scenario EPC-WGA baseline (% sul PIL)*

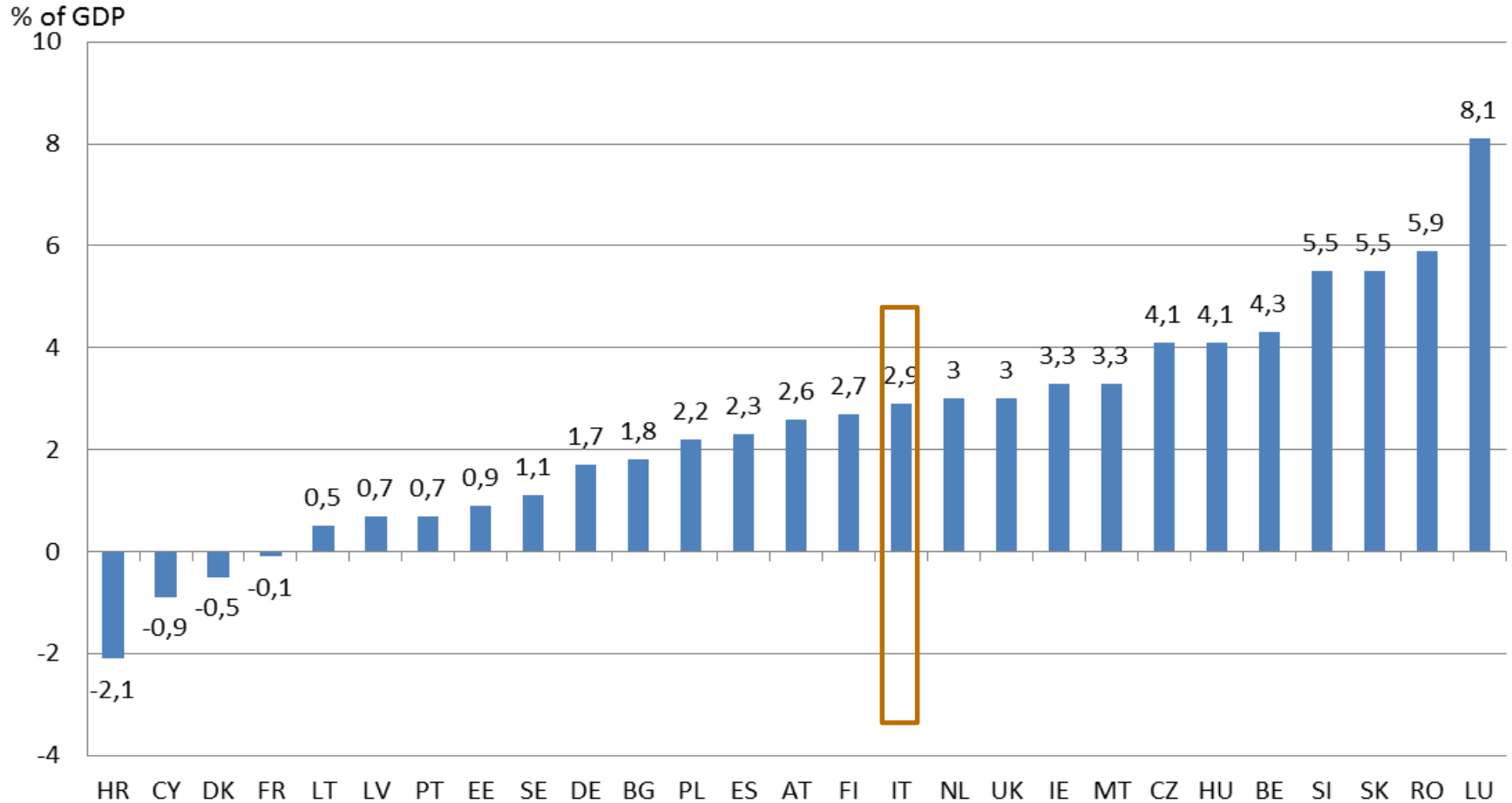


(1) Le previsioni scontano le ipotesi del reference scenario.

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo della Spesa pensionistica e sanitaria*, luglio 2019.

# *Dalle previsioni alla sostenibilità*

## **Sustainability gap (indicatore S2 – Commissione Europea)**



**Fonte: EC, *Fiscal Sustainability Report 2018***

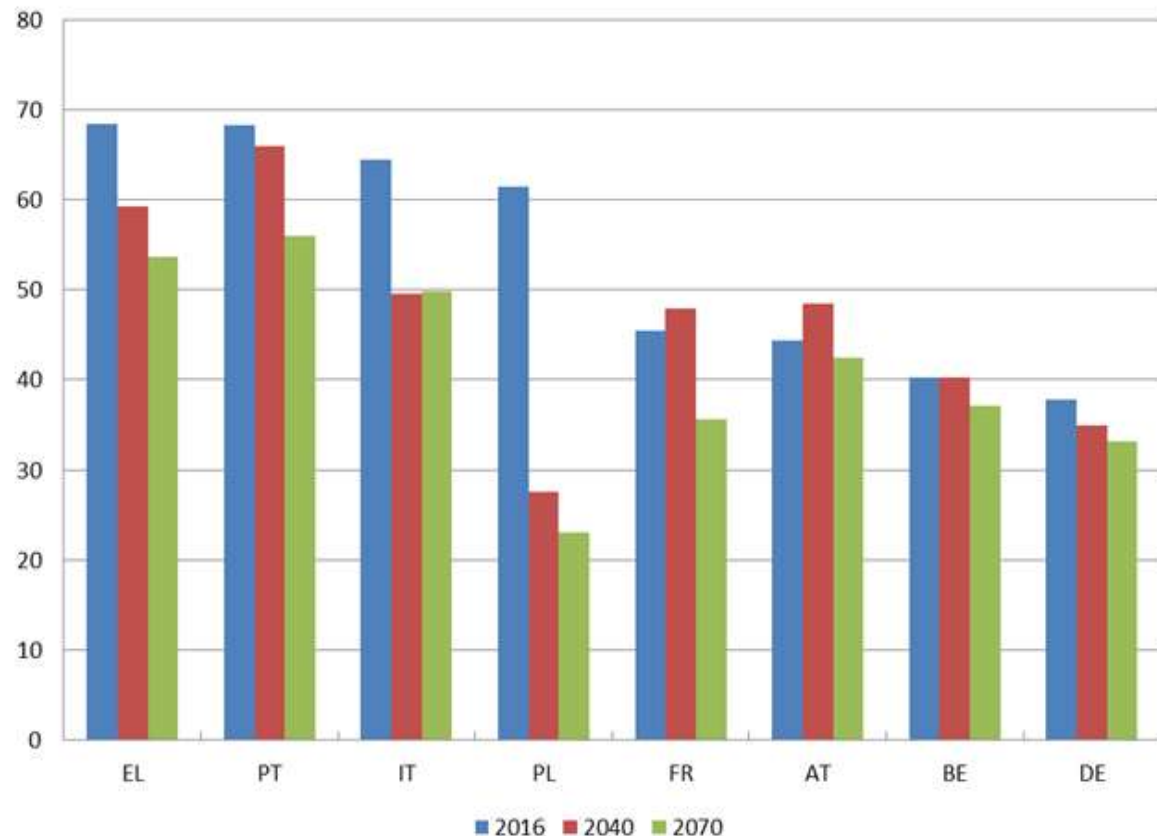
# *Note di cautela: la sostenibilità sociale*

**Non basta esaminare i flussi di spesa e gli effetti sul debito. Occorre **valutare i fattori che possono condurre a forme di disagio e tensioni sociali.****

**Per esempio, in vari paesi si prevede una forte riduzione del rapporto tra pensione media e reddito medio da lavoro.**

**Le cure di lungo periodo sono un altro tema importante (malattie croniche più frequenti, anziani senza figli).**

*Tassi di sostituzione lordi al pensionamento*

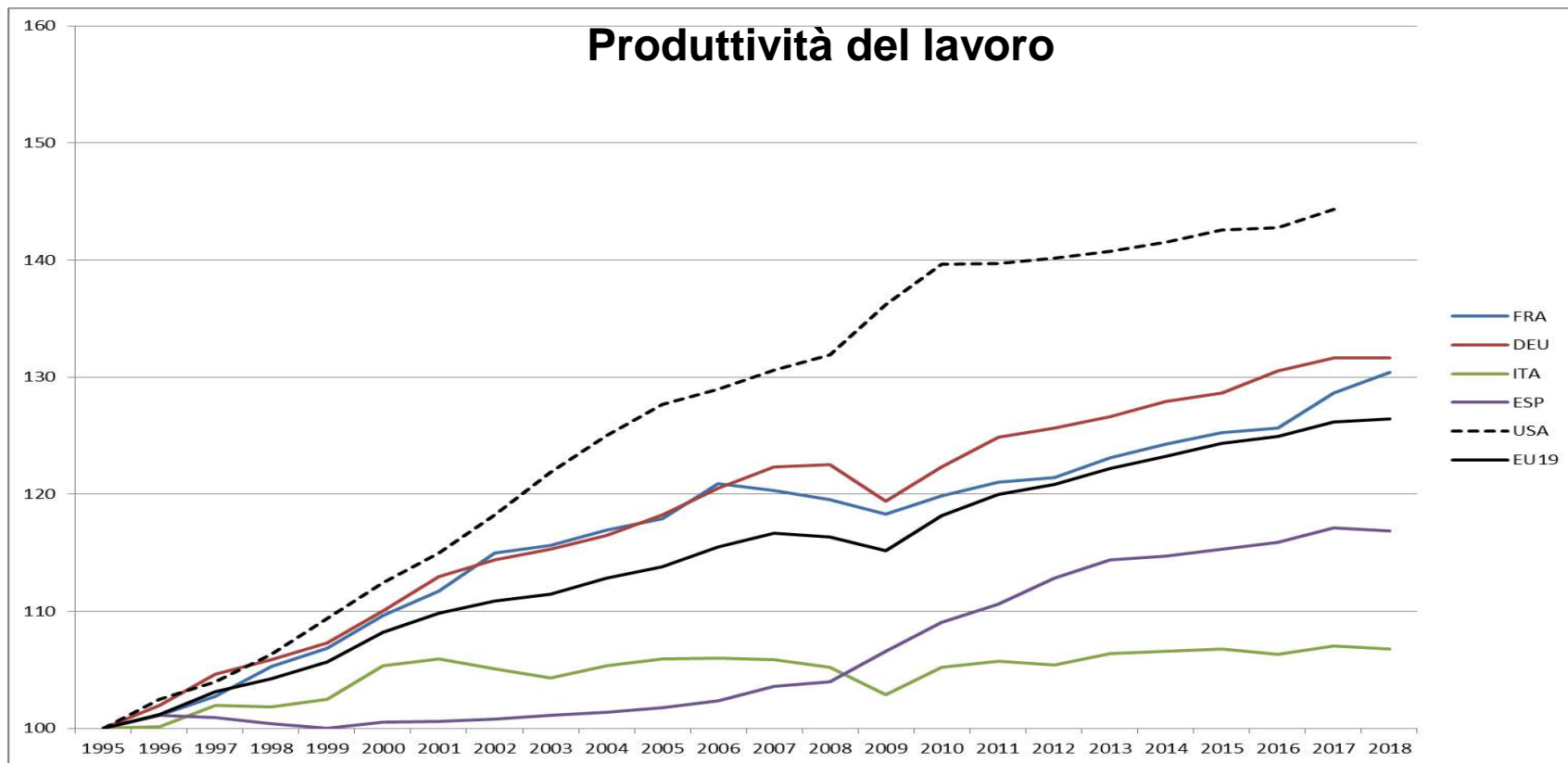


Fonte: EC, *The 2018 Ageing Report*

# Quanto conosciamo del futuro? La produttività

La crescita economica dipende dalla dinamica della produttività, a sua volta influenzata dal progresso tecnologico: **è difficile fare previsioni sulla produttività.**

Economie avanzate esposte agli stessi shock tecnologici negli ultimi 25 anni hanno risposto in maniera molto diversa.

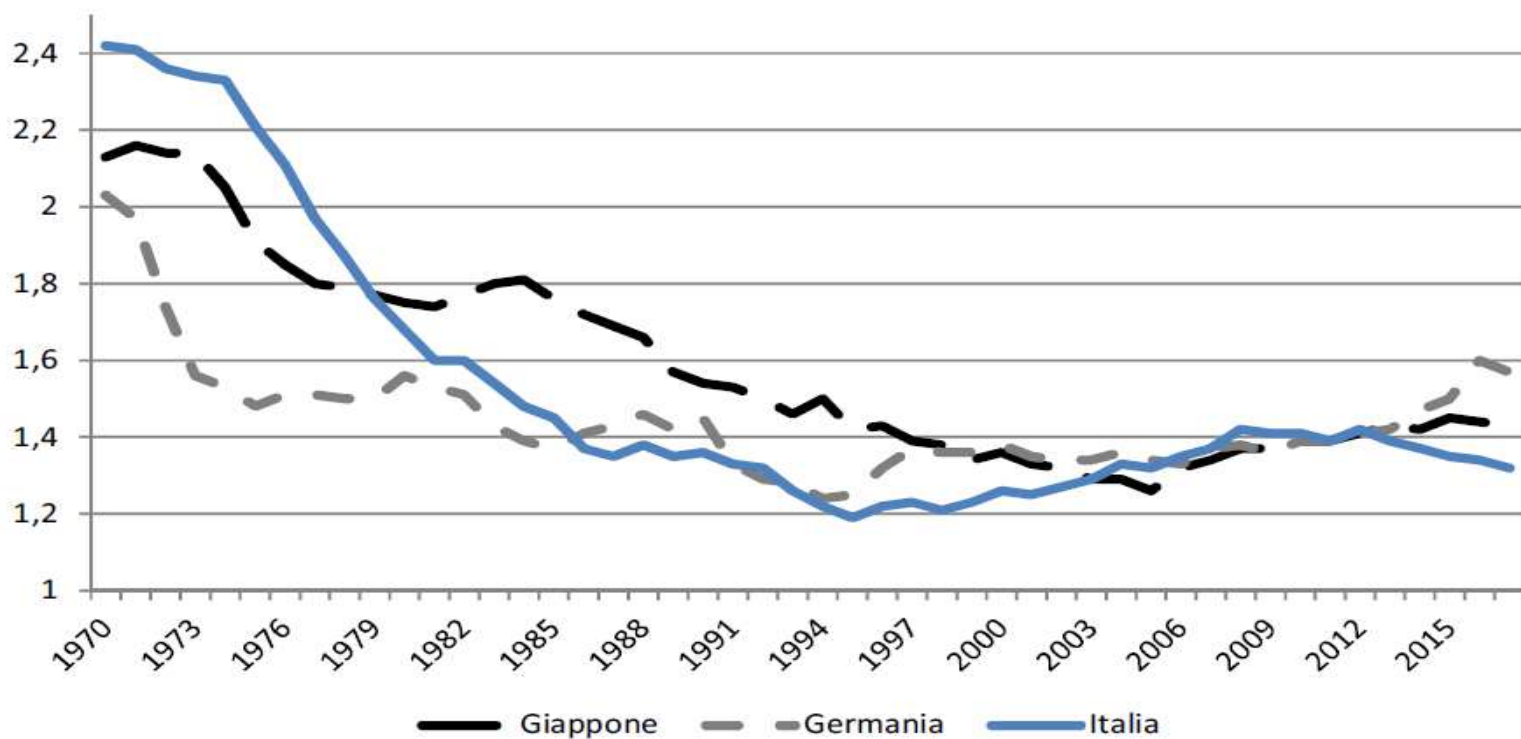


Fonte: OECD. PIL per ora lavorata, in dollari, a prezzi costanti, 2010 PPPs

# Quanto conosciamo del futuro? La demografia

Abbiamo maggiori certezze sugli andamenti demografici. La bassa natalità degli ultimi decenni anni ha già scritto la storia demografica per i prossimi 20 anni. **Ma la caduta della natalità e il forte aumento della vita attesa sono state largamente superiori alle attese.** L'entità delle migrazioni è molto incerta.

Figura 1. Tasso di fecondità totale in Giappone, Germania e Italia (a)



Nota: (a) OCSE (OCSE Social and Welfare Statistics: Family Indicators, 2017).

# *Questione ambientale e finanza pubblica*

- **“Global warming is threatening our planet and living standard ... ”. (FMI, 2019)**
- **“Technological change raised humans out of Stone Age living standard. Climate change threatens, in the most extreme scenarios, to return us economically whence we came.” (Nordhaus, 2019)**
- **“ ... the longer humanity takes to curb emissions, the greater the dangers and sparser the benefits – and the larger the risk of some truly catastrophic surprises.” (The Economist, 19 Sept. 2019)**

⇒ **vi è un forte rischio che questi sviluppi determinino oneri rilevanti per le finanze pubbliche.**

**“The most serious sustainability deficit and our greatest challenge is the ecological debt ... ”**

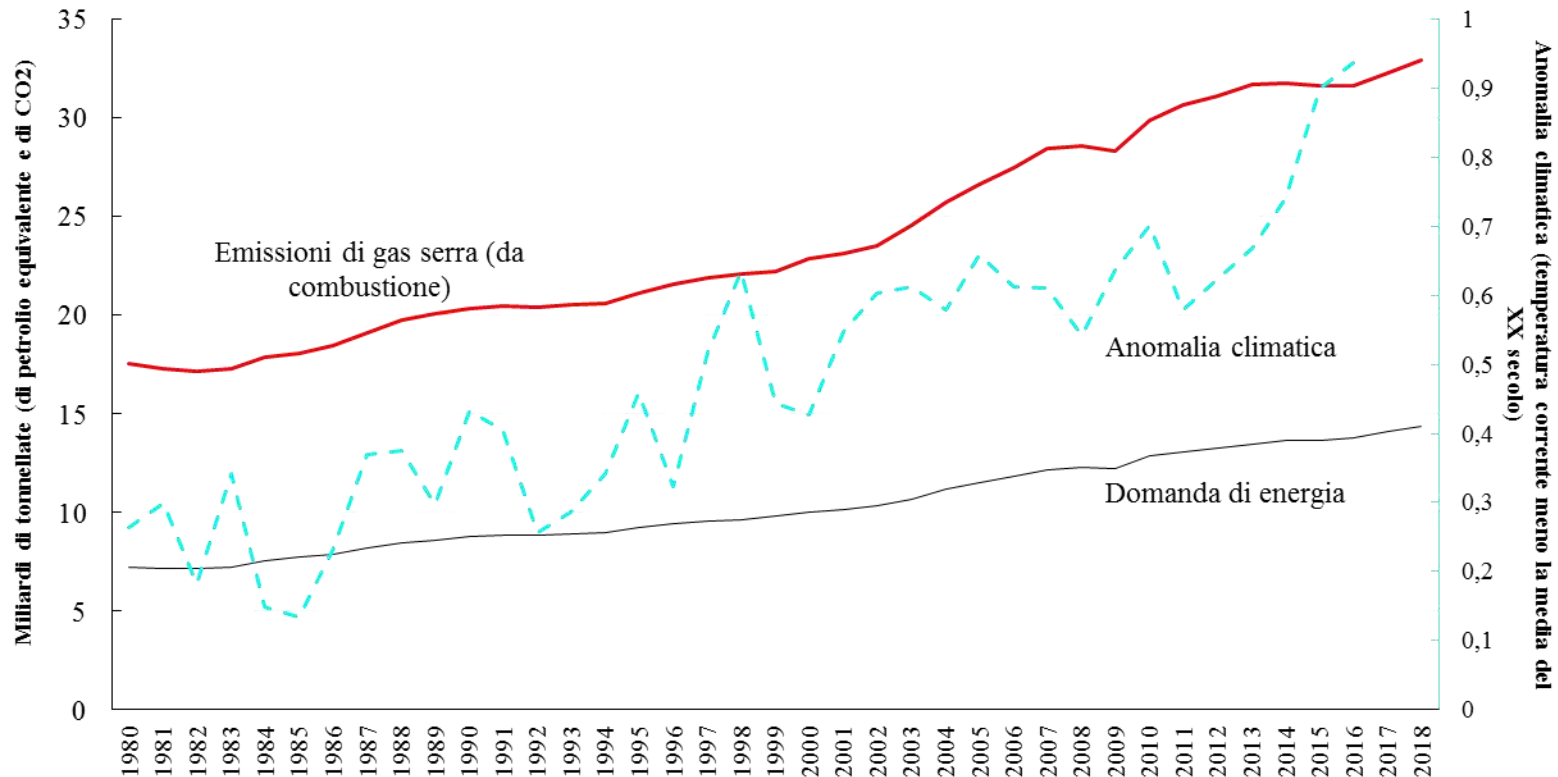
**(EC, Towards a Sustainable Europe by 2030, Reflection Paper, 2019)**



# Gas serra e temperatura

La combustione di **fonti fossili** produce emissioni di gas serra; l'aumento della concentrazione dei gas aumenta la temperatura, che **potrebbe crescere di 4° C rispetto al periodo preindustriale**

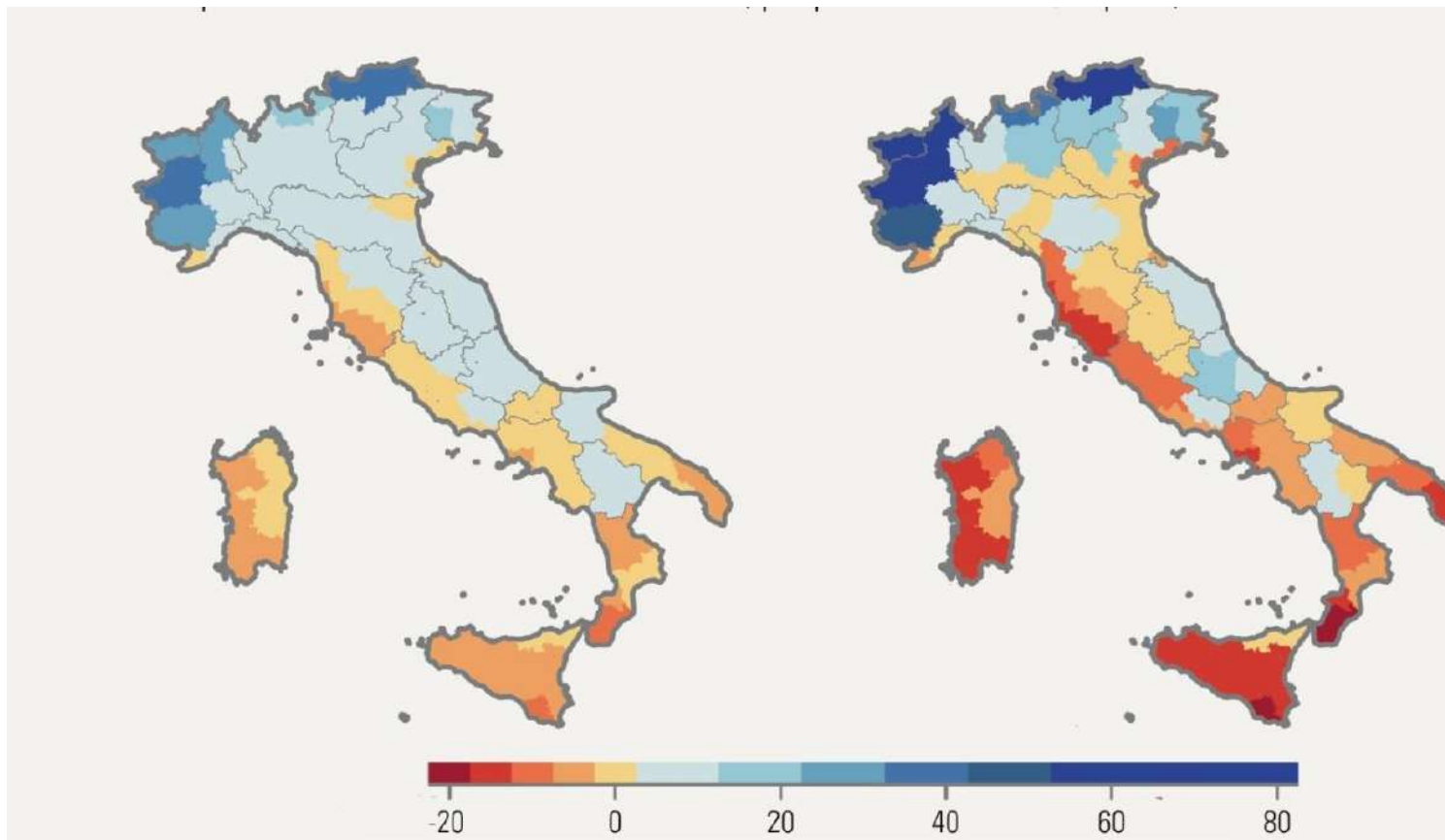
*(IMF 2019, "Fiscal Policies for Paris Climate Strategies")*



Fonte: Nostre elaborazioni su Enerdata; NOAA, global component of Climate at a Glance.

# *Effetti sul reddito in Italia*

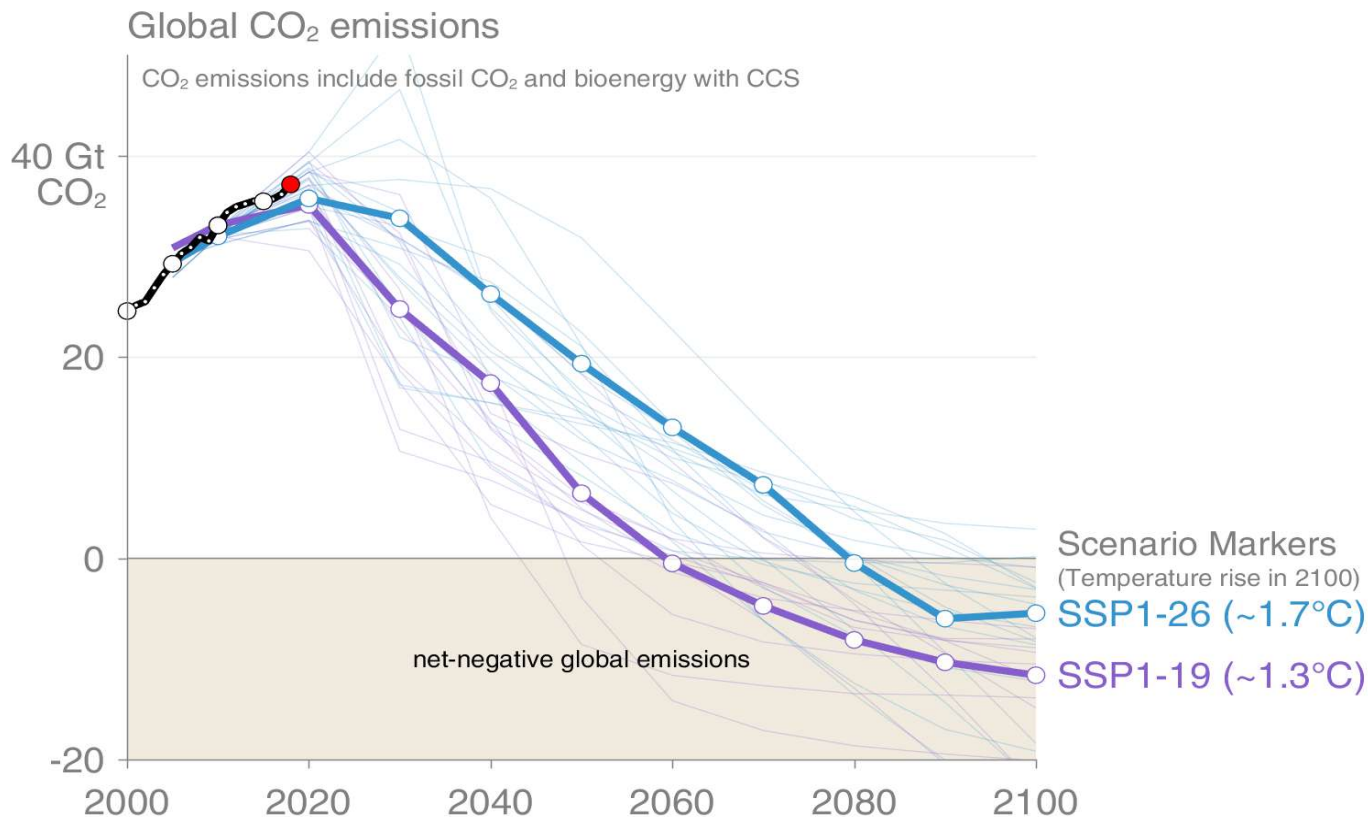
Nella seconda metà del secolo, i cambiamenti climatici **potrebbero portare a una riduzione dell'8,5% del PIL pro capite** (più che in valutazioni precedenti). Gli impatti saranno **maggiori nel Mezzogiorno, accentuando la disparità Nord-Sud**.



Fonte: Rapporto sullo stato della Green Economy 2019, pag. 26. Impatti dell'aumento della temperatura sull'andamento economico (variazioni % del PIL pro capite rispetto alle attuali condizioni climatiche) per provincia italiana, Rcp 8,5 (2050 a sinistra - 2080 a destra).

# Come limitare l'aumento delle temperature?

- Limitare l'aumento entro 2° C (Accordo di Parigi) richiede il sostanziale **azzeramento delle emissioni** entro fine secolo.
- Contenerlo entro 1,5° C richiede che le emissioni inizino a scendere nei prossimi anni e si azzerino (climate neutrality) entro pochi decenni. **Una curva a U.**
- **Più tardi si comincia e più brutale sarà poi l'aggiustamento.**



# *I costi della transizione*

- **La decarbonizzazione comporta:**
  - **l'obsolescenza del capitale** in industrie chiave (energia, trasporti)
  - **lo spiazzamento dei lavoratori** impiegati in questi stessi settori
- **Serve uno sforzo enorme di diffusione tecnologica e sostituzione infrastrutture:**
  - + rinnovabili per ridurre l'intensità carbonica
  - + efficienza per ridurre l'intensità energetica.
- **Gli effetti saranno differenziati tra paesi (incidenza dei combustibili fossili) e cittadini (ricchezza e competenze). In Italia e in Europa le emissioni sono in flessione da oltre 10 anni, ma restano rilevanti, in totale e pro capite.**
- **Gestire la transizione sarà costoso. Richiederà:**
  - **coordinamento internazionale. Come coinvolgere tutti i paesi (free riding)? Come ripartire la correzione?**
  - **investimenti pubblici e privati** (*UE: invest. addizionali = 1,2-1,9% del PIL*)
  - **ampi interventi redistributivi e nella formazione.**

# **Conclusioni**

- **Procedure:** anticipare i tempi della definizione delle misure e rafforzare l'esame dei loro effetti; rafforzare l'esame della struttura del bilancio.
- **Indicatori:** calcolare la posizione patrimoniale complessiva.
- **Sostenibilità:** esaminare le implicazioni dei cambiamenti ambientali.
- **La sostenibilità finanziaria** (del debito pubblico e delle politiche previdenziali e sanitarie) **e quella ambientale sono strettamente connesse.** I paesi con un debito pubblico elevato e una pressione fiscale elevata avranno maggiori difficoltà ad affrontare i problemi climatici.
- Per l'ambiente, come per il debito pubblico e i sistemi pensionistici, **azioni preventive sono meno onerose di interventi tardivi in emergenza.**

# **Il ruolo di SIOPE+ nell'integrazione delle basi dati e il suo potenziale informativo per l'analisi e il monitoraggio dei conti pubblici**

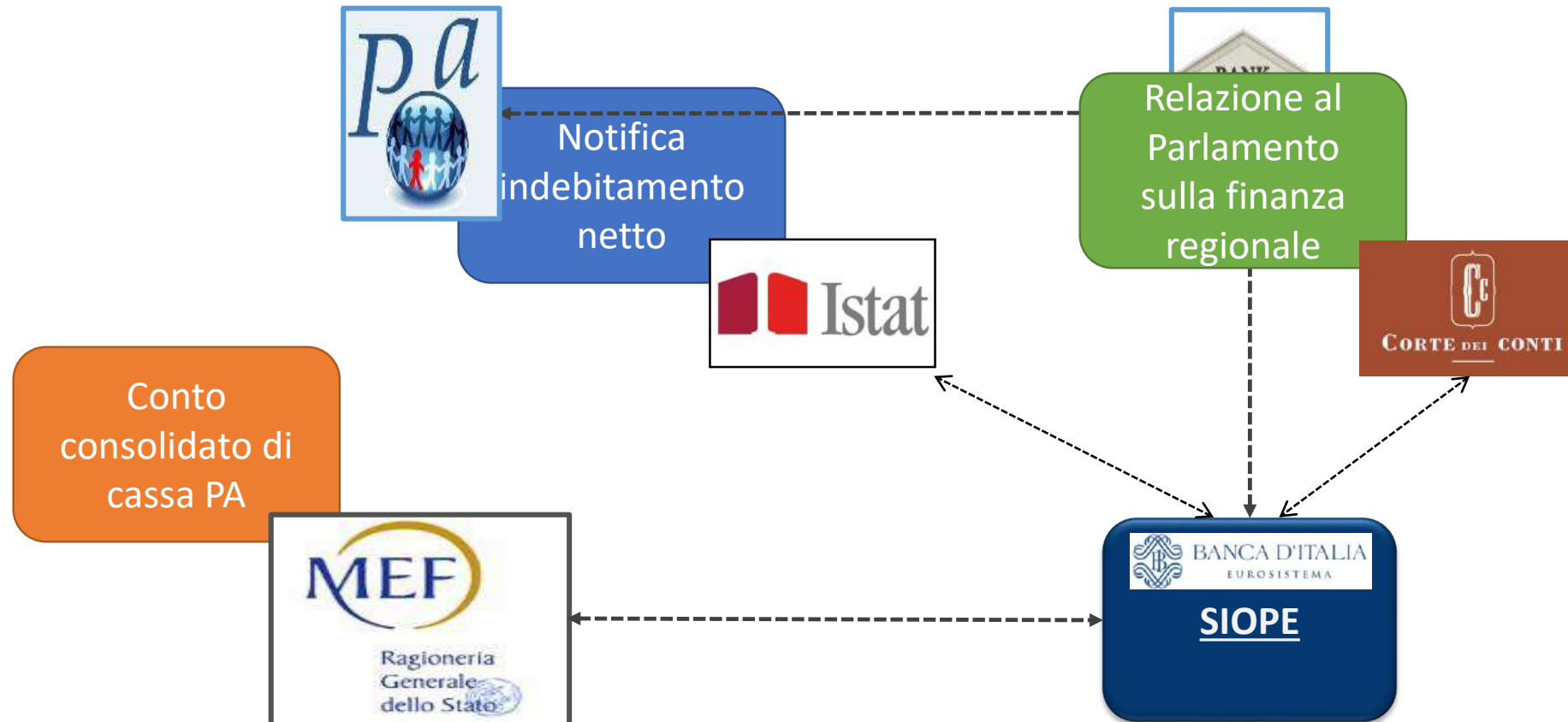
***Democrazia e bilancio pubblico***

*Venezia, 29 novembre 2019*

**Pasquale Ferro, Carlo Maria Arpaia**

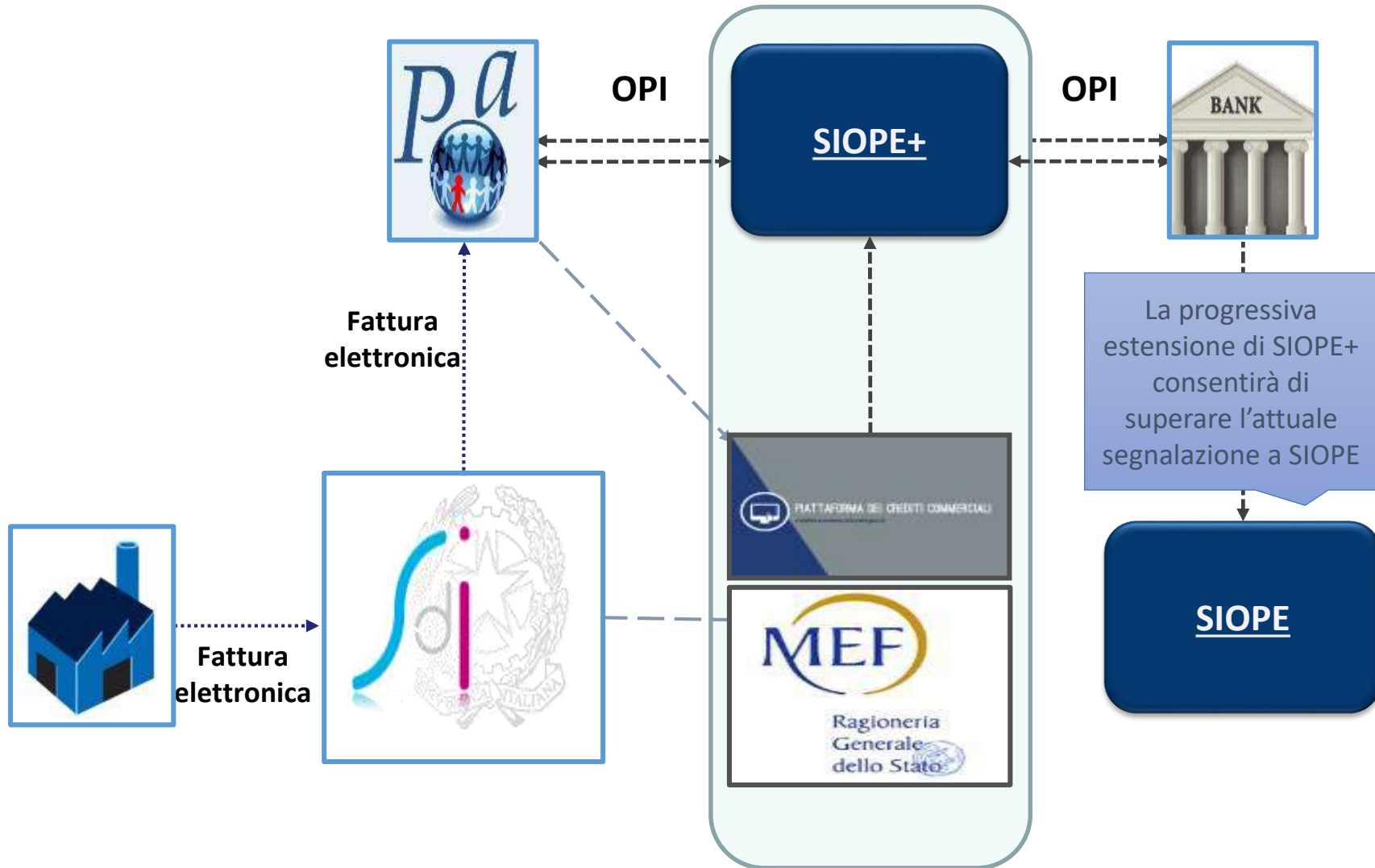
Banca d'Italia – Servizio Tesoreria dello Stato

## Il ruolo del SIOPE per il monitoraggio della finanza pubblica





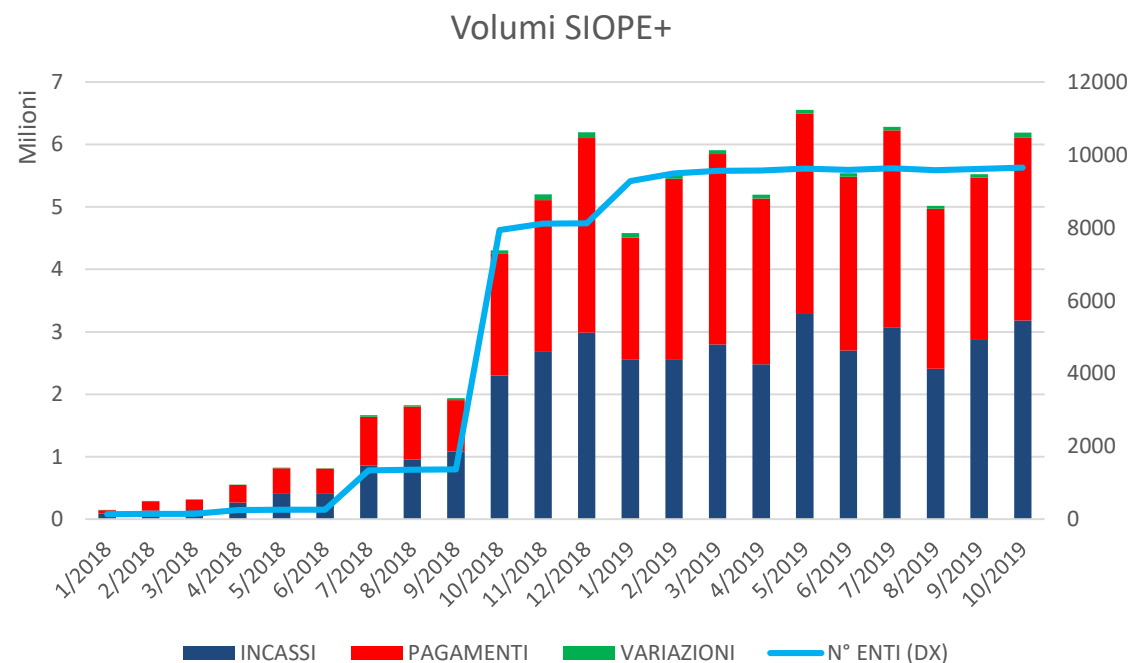
# La nuova architettura del sistema dei pagamenti pubblici e il ruolo centrale di SIOPE+



# Il ruolo di SIOPE+

## 1. Il potenziale informativo: perimetro e volumi

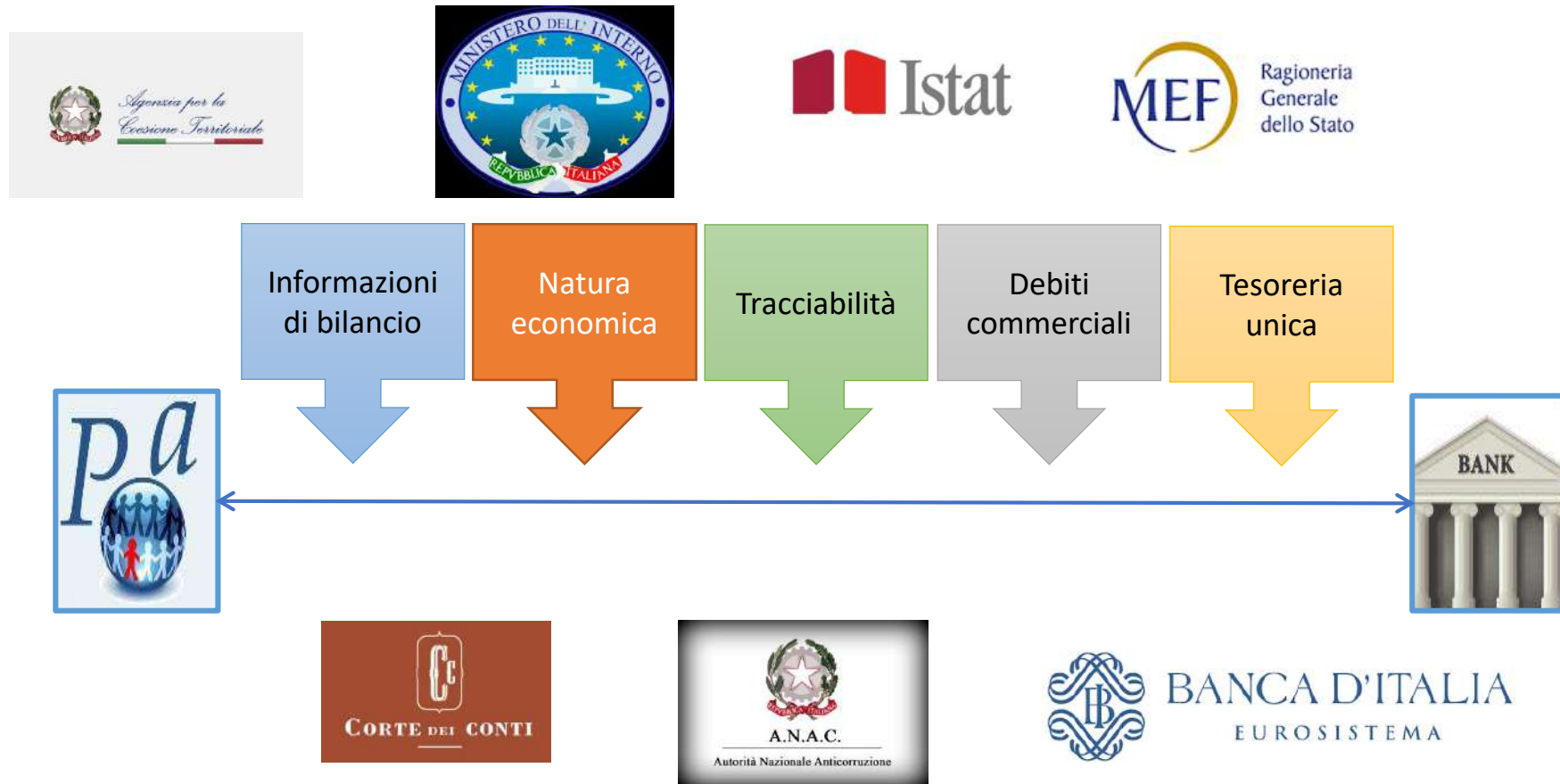
AGGREGATO ENTI	NUMERO ENTI OPERATIVI
Comuni	7920
Comunità montane - Comunità isolate - Altri enti locali	641
Unioni di comuni	496
Strutture sanitarie	223
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	84
Province	86
Altri enti gestori di parchi in cont. finanz.	72
Università	69
Regioni e province autonome di Trento e di Bolzano	43
Enti parco	36
Enti di ricerca	24
Autorità di sistema portuale	16
Città Metropolitane	14
Enti volontari in contabilità finanziaria (1.1.20)	0
Fondazioni lirico sinfoniche (1.1.20)	0
Istituzione dei comuni	12
Autorità amministrative indipendenti (1.1.20)	0
<b>TOTALE</b>	<b>9736</b>



Oltre 9.700 enti pubblici ordinano i propri incassi e pagamenti tramite SIOPE+ alimentando in maniera automatica la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC). Non si registrano criticità.

# Il ruolo di SIOPE+

## 1. Il potenziale informativo: il rapporto ente - tesoriere



# Il ruolo di SIOPE+

## 1. Il potenziale informativo: granularità e natura contabile dei dati



### Flusso ordinativi

- Mandati di pagamento
- Reversali d'incasso
- Variazioni



### Messaggi di servizio

- Errori
- Warning



### Flussi di ritorno

- Esiti flusso/Esiti applicativi
- Giornali di cassa
- Disponibilità liquide

Tipo pagamento

Causale

Fattura

CIG / CUP

Dati del Beneficiario

Riferimento al sospeso

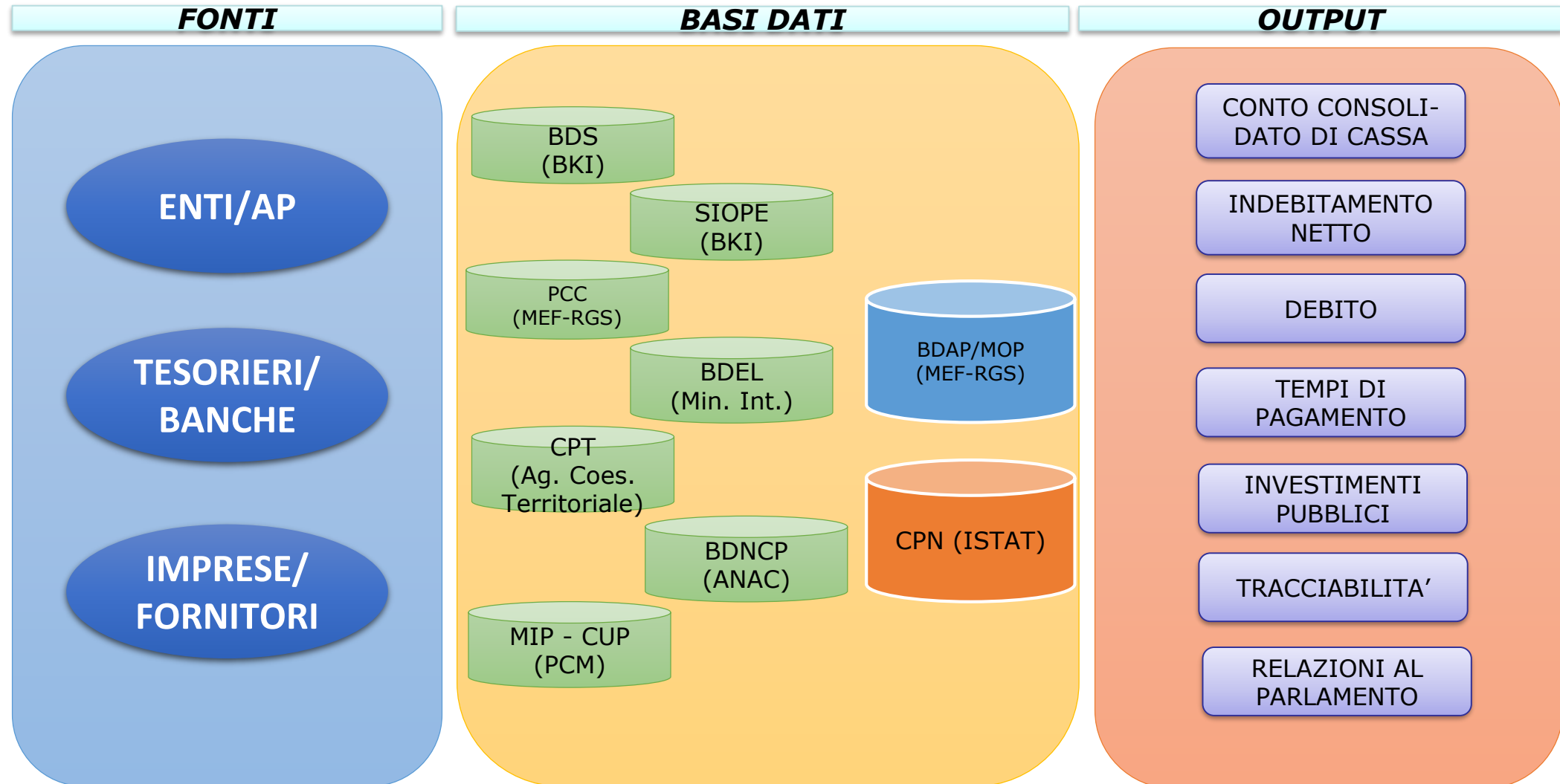
Eventuali ritenute

Dati Arconet

L'informazione di ritorno del tesoriere conferisce certezza contabile all'informazione

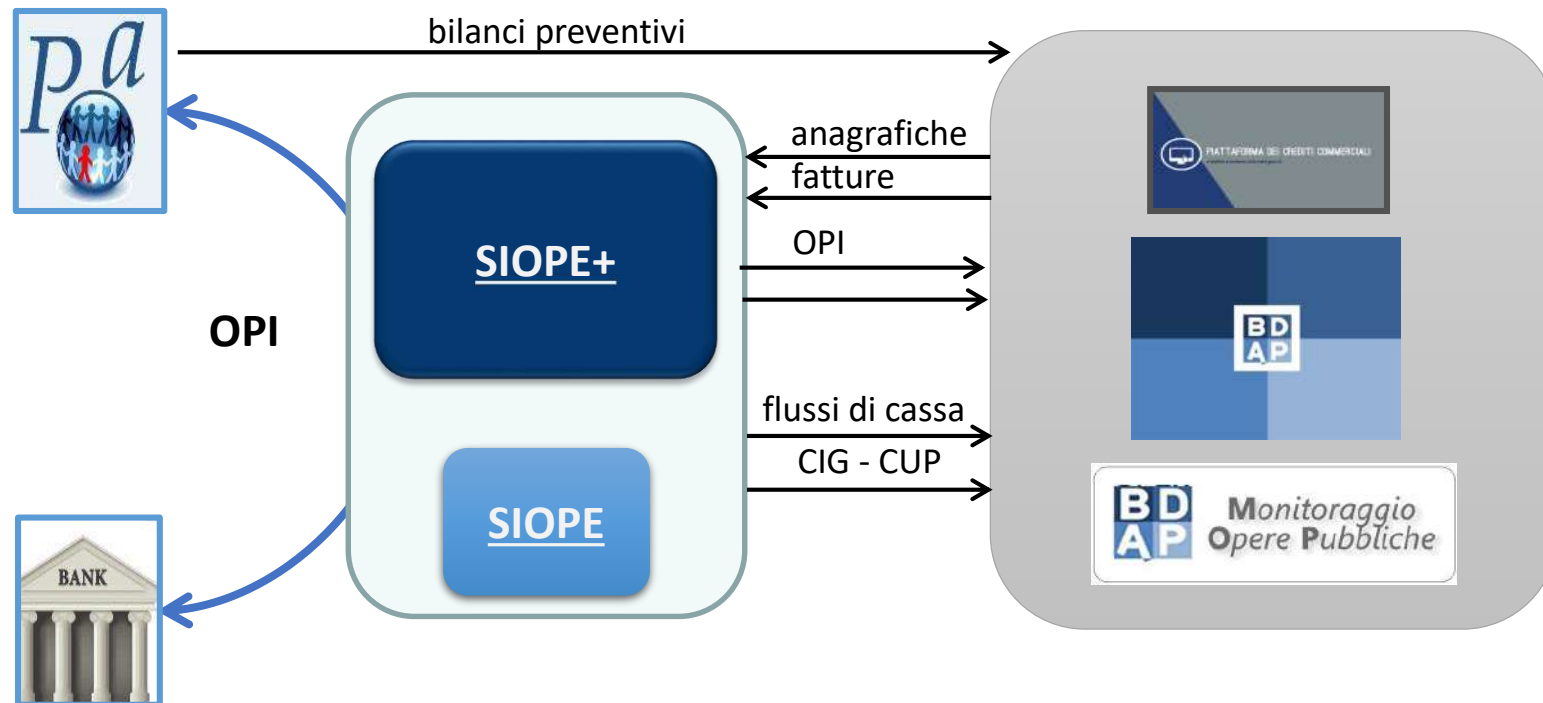
# Il ruolo di SIOPE+

## 2. Armonizzazione e integrazione delle basi dati di finanza pubblica



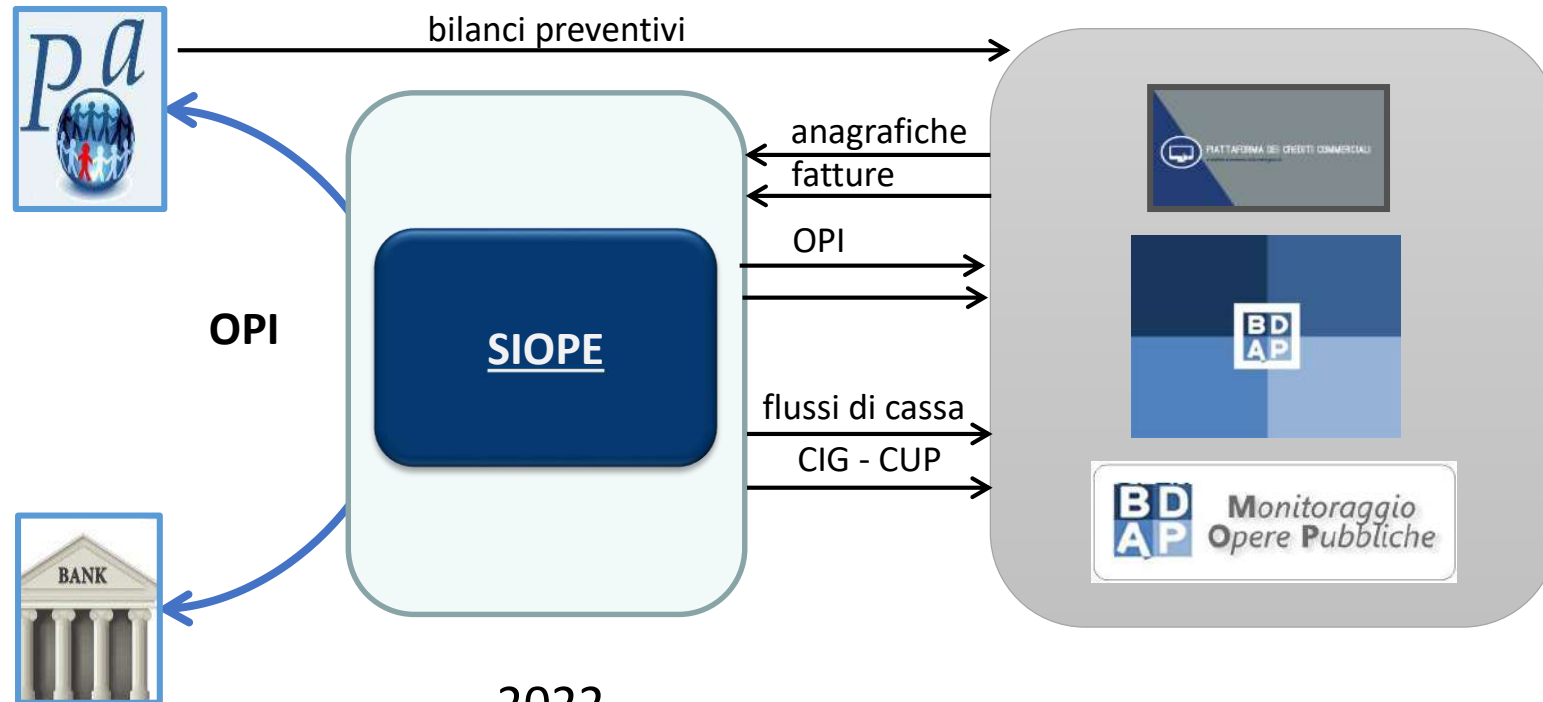
# Il ruolo di SIOPE+

## 2. L'integrazione tra SIOPE, PCC, BDAP, MOP...



# Il ruolo di SIOPE+

## 2. L'integrazione tra SIOPE, PCC, BDAP, MOP...



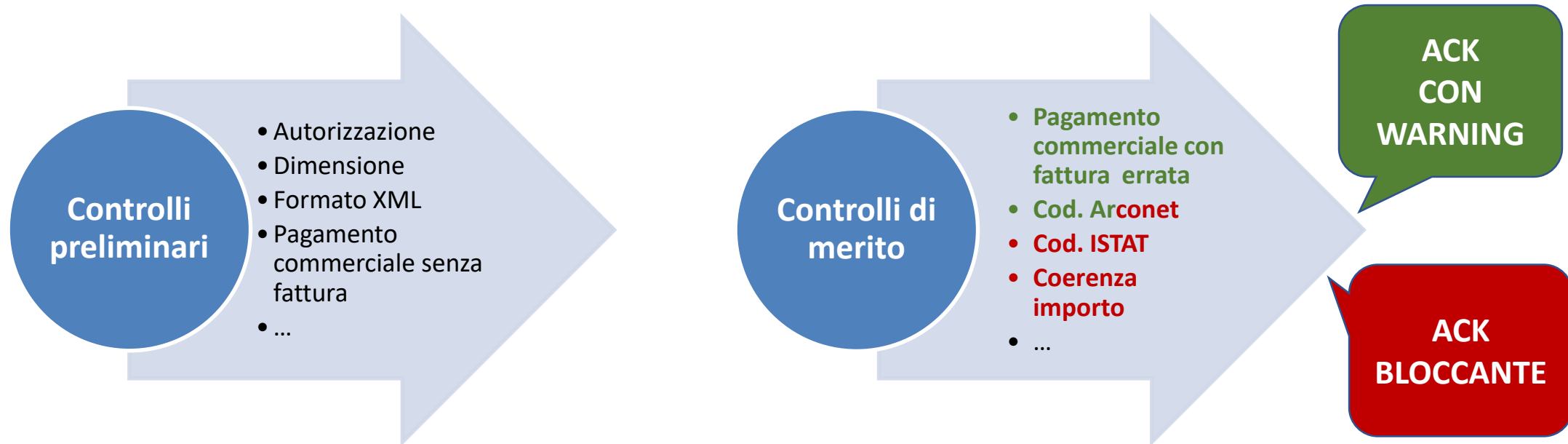
2022

5055

## Il ruolo di SIOPE+

### 3. La qualità dei dati

La piattaforma SIOPE+ esegue controlli di diversa natura che possono aiutare enti e tesoriери a gestire la complessità dei contenuti dei flussi scambiati, senza alterare la natura del rapporto tra ente e tesoriere

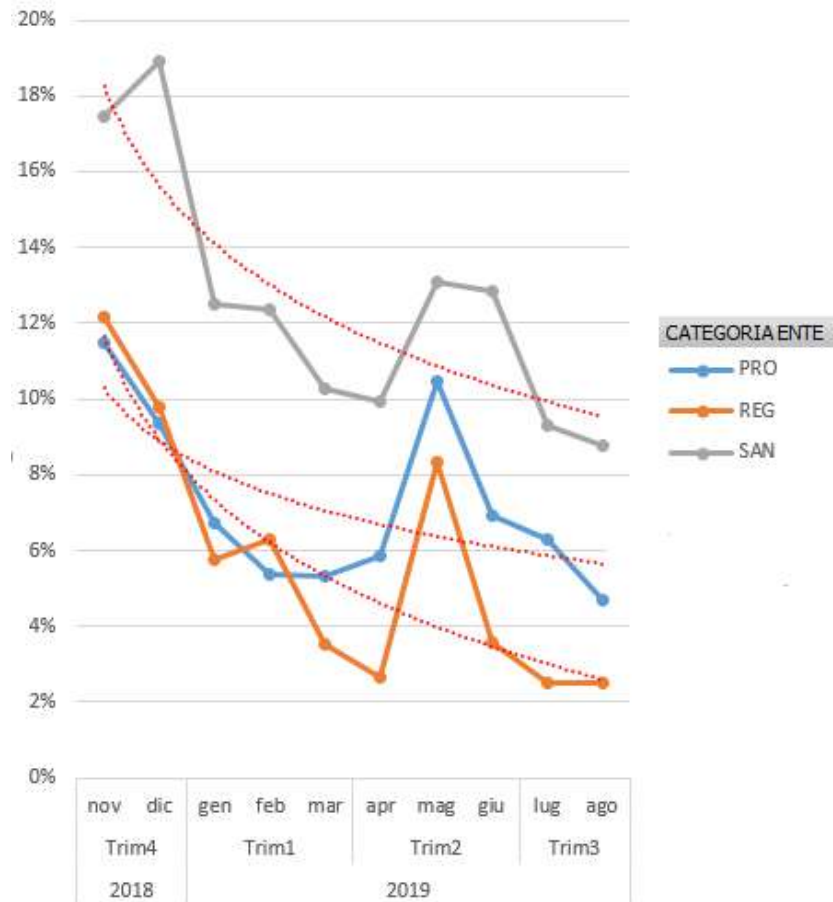




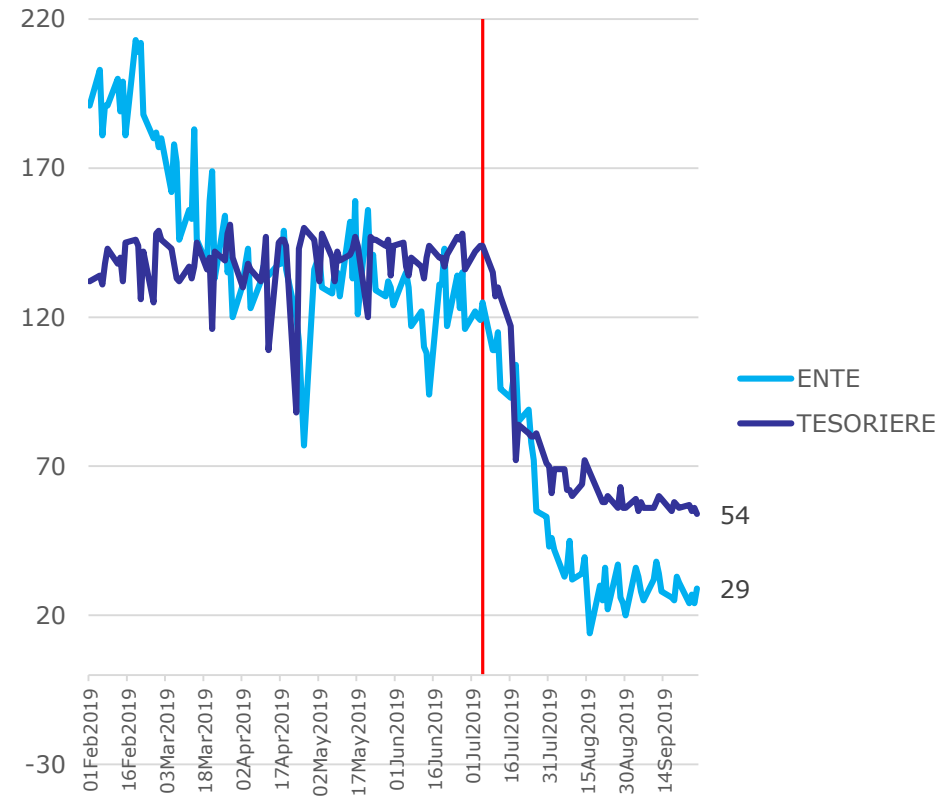
# Il ruolo di SIOPE+

## 3. La qualità dei dati

Percentuali di fatture errate



Errori di anagrafica



# Il potenziale di utilizzo dei dati SIOPE+, la collaborazione inter istituzionale



Approfondimenti su legami tra PA ed economie regionali



Controllo delle Sezioni Regionali su mandati/reversali



Approfondimenti su voci specifiche (superdividendi, capital injections...)




Approfondimenti su spesa della PA per Codice Identificativo di Gara



# Il potenziale di utilizzo dei dati SIOPE+, fatture pagate dalla PA per settore ATECO

Composizione del campione per settore di attività economica

(ATECO - fonte Servizio RES)

 Circa 1,5 milioni di differenti beneficiari commerciali (Partite IVA)

	Banca d'Italia	Intrum	SIOPE+
AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA	-	6%	1,5%
ESTRAZIONE DI MINERALI DA CAVE E MINIERE			
ATTIVITÀ MANIFATTURIERE	62,7%	9%	1,4%
FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA, GAS, VAPORE E ARIA CONDIZIONATA			
COSTRUZIONI	11,8%	10%	23,5%
COMMERCIO ALL'INGROSSO E AL DETTAGLIO; RIPARAZIONE DI AUTOVEICOLI E MOTOCICLI			
TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO	25,4%	32%	36,3%
ATTIVITÀ DEI SERVIZI DI ALLOGGIO E DI RISTORAZIONE			
SERVIZI DI INFORMAZIONE E COMUNICAZIONE			
ATTIVITÀ FINANZIARIE E ASSICURATIVE	-	1%	0,01%
ATTIVITÀ IMMOBILIARI	-	3%	2,2%
ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE	-		
NOLEGGIO, AGENZIE DI VIAGGIO, SERVIZI DI SUPPORTO ALLE IMPRESE	-	15%	17,6%
AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E DIFESA; ASSICURAZIONE SOCIALE OBBLIGATORIA	-		
ISTRUZIONE	-	5%	10,5%
SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE	-		
ATTIVITÀ ARTISTICHE, SPORTIVE, DI INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO	-		
ALTRE ATTIVITÀ DI SERVIZI	-		
ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO; PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI INDIFFERENZIATI PER USO PROPRIO DA PARTE DI FAMIGLIE E CONVIVENZE	-	19%	7%
ORGANIZZAZIONI ED ORGANISMI EXTRATERRITORIALI	-		
FORNITURA DI ACQUA; RETI FOGNARIE, ATTIVITÀ DI GESTIONE DEI RIFIUTI E RISANAMENTO	-		



# Il potenziale di utilizzo dei dati SIOPE+, riclassificazione spese per missioni/programmi/soggetto beneficiario

## Totali uscite

Missione	Descrizione	Importo mln
<b>1</b>	<b>Servizi Istituzionali</b>	<b>130,2</b>
3	Ordine pubblico	0,7
4	Istruzione, diritto allo studio	24,3
5	Tutela e valorizzazione dei beni culturali	23,8
6	Politiche giovanili, sport	1,4
7	Turismo	22,6
8	Assetto territorio, edilizia abitativa	23,2
9	Sviluppo sostenibile, tutela del territorio	42,3
<b>10</b>	<b>Trasporti e mobilità</b>	<b>193,8</b>
11	Soccorso civile	5,9
12	Diritti sociali, politiche sociali	26,4
13	Tutela della salute	67,5
14	Sviluppo economico e competitività	54,9
15	Politiche per il lavoro	64,4
16	Agricoltura e politiche agroalimentari	58,7
17	Energia e diversificazione energetica	4,3
18	Relazioni con altre autonomie	9,2
19	Relazioni internazionali	2,0
20	Fondi e accantonamenti	0,1
99	Servizi per conto terzi	63,6

## ... di cui a **economia**

mese	Titolo	Descrizione macro aggregato	importo in mln
gennaio 2019	1	Spese correnti	21,7
	2	Spese in conto capitale	17
	3	Spese per incremento attività finanzi	0
	7	Uscite conto terzi e partite giro	1,4
febbraio 2019	1	Spese correnti	135,4
	2	Spese in conto capitale	15,5
	7	Uscite conto terzi e partite giro	0,7
marzo 2019	1	Spese correnti	51,9
	2	Spese in conto capitale	11
	3	Spese per incremento attività finanzi	21
	7	Uscite conto terzi e partite giro	0,6
aprile 2019	1	Spese correnti	51,8
	2	Spese in conto capitale	5,1
	3	Spese per incremento attività finanzi	2,8
	7	Uscite conto terzi e partite giro	1,2
maggio 2019	1	Spese correnti	74,8
	2	Spese in conto capitale	11,3
	7	Uscite conto terzi e partite giro	0,4
giugno 2019	1	Spese correnti	102,2
	2	Spese in conto capitale	21
	4	Rimborso prestiti	5,2
	7	Uscite conto terzi e partite giro	0,5
	9999	Sospesi	2,6



*Grazie per l'attenzione !*

carlomaria.arpaia@bancaditalia.it

II CONVEGNO NAZIONALE DI CONTABILITÀ PUBBLICA – DEMOCRAZIA E BILANCIO PUBBLICO

# I **SISTEMI INFORMATIVI** DI FINANZA PUBBLICA DEL **MEF**

---

Federico Falcitelli, IGB

29/11/2019 – Università Ca' Foscari Venezia

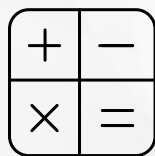
CAPITOLO I

# COM'È CONCEPITO IL MONDO DEI **SISTEMI INFORMATIVI** DEL **MEF**?



# L'ARCHITETTURA DEL MONDO MEF

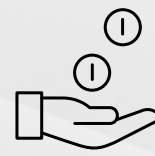
Strutture a geometria variabile dei sistemi in campo



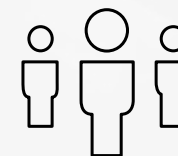
**DIPARTIMENTO  
DEL TESORO**



**DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA  
GENERALE DELLO STATO**



**DIPARTIMENTO  
DELLE FINANZE**



**DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE  
GENERALE, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI**

CAPITOLO II

# COM'È FATTO L'**ECOSISTEMA** DI SERVIZIO DEI DATI DELLA **FINANZA PUBBLICA?**

## CAPITOLO II

**«L'ecosistema dei dati di Finanza  
Pubblica: la domanda di servizio  
e la risposta dei sistemi informativi»**

# PRODUZIONE, STOCCAGGIO E DIFFUSIONE

I tre assi del «piano» dei dati di Finanza Pubblica

## PRODUZIONE



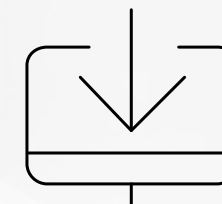
I sistemi gestionali che formano il Bilancio dello Stato e quelli che lo attuano

## STOCCAGGIO



I sistemi conoscitivi tra data-warehouse e cruscottistica

## DIFFUSIONE



Il dato dematerializzato, personalizzato e raccontato

# LA NASCITA DEL DATO

I sistemi gestionali che formano il Bilancio dello Stato e quelli che lo attuano



## Focus on

La generazione, la composizione e la rilevazione del dato.

Il sistema che forma, gestisce e rendiconta il Bilancio dello Stato.

I sistemi gestionali necessari alla sua attuazione.

# LO STOCCAGGIO DEL DATO

I sistemi conoscitivi tra data-warehouse e cruscottistica



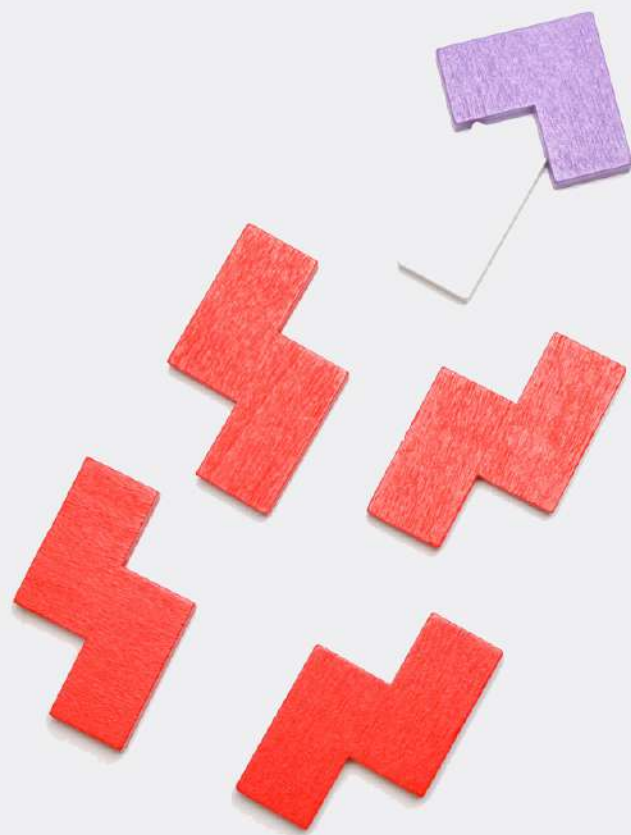
## Focus on

La trasformazione, l'omogeneizzazione e l'aggregazione del dato.

I sistemi e gli strumenti che a partire dai dati raccolti ne abilitano l'utilizzo per fini conoscitivi.

# LA DIFFUSIONE DEL DATO

Dematerializzato, personalizzato e raccontato



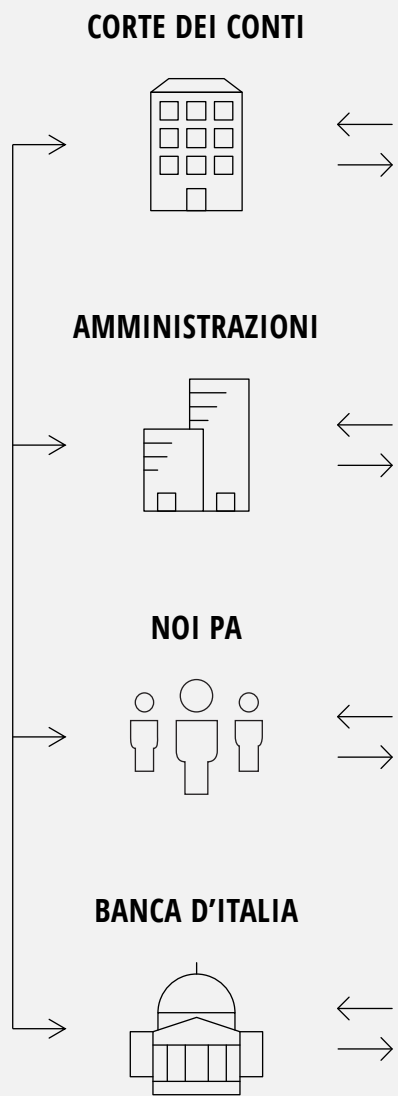
## Focus on

La personalizzazione, la distribuzione e la diffusione del dato.

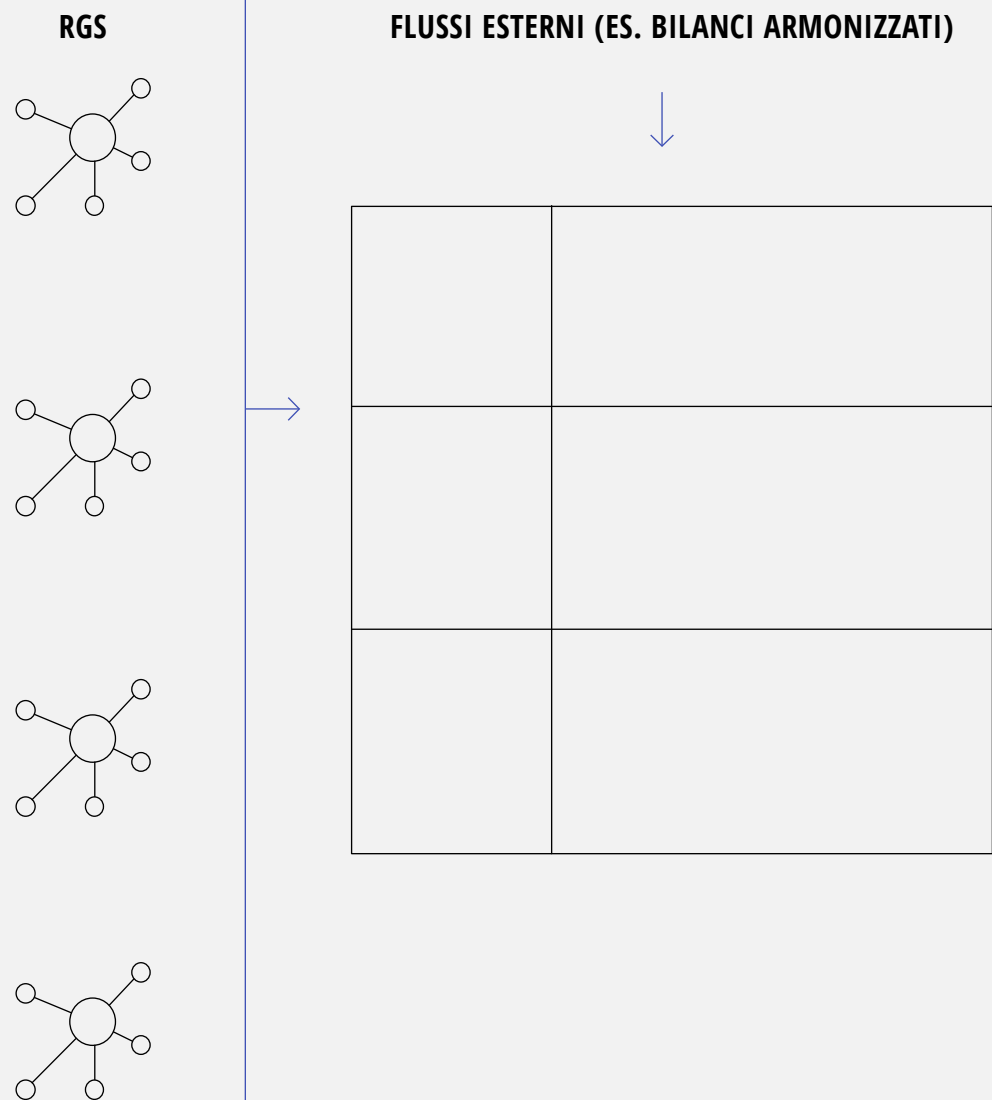
Le soluzioni per le Istituzioni nel rispetto delle relative funzioni.

Le soluzioni per una collettività altrettanto informata e partecipe.

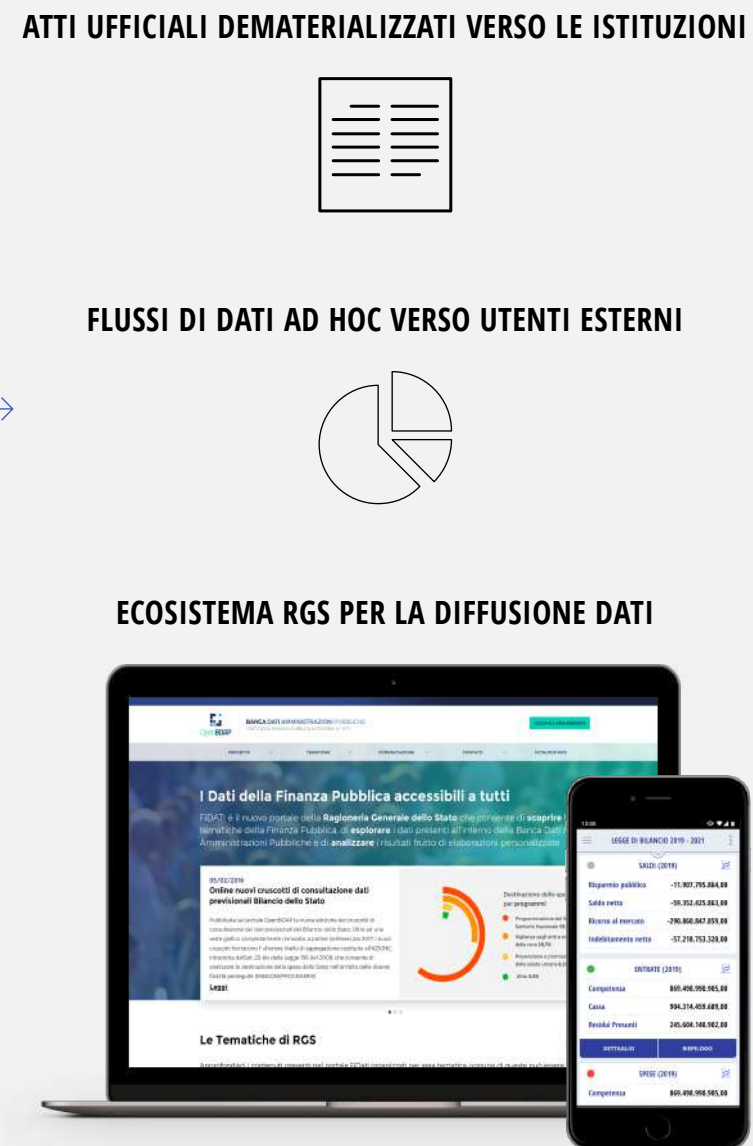
# Sistemi Gestionali



# Data Layer conoscitivo



# Diffusione dati







## CAPITOLO II

Quali, quindi, gli ambiti sui quali lavorare per migliorare la qualità dei servizi erogati?



L'OBIETTIVO VERSO CUI TENDERE

**«*Produzione e diffusione:  
dalla standardizzazione a monte,  
alla spinta per l'innovazione a valle»***

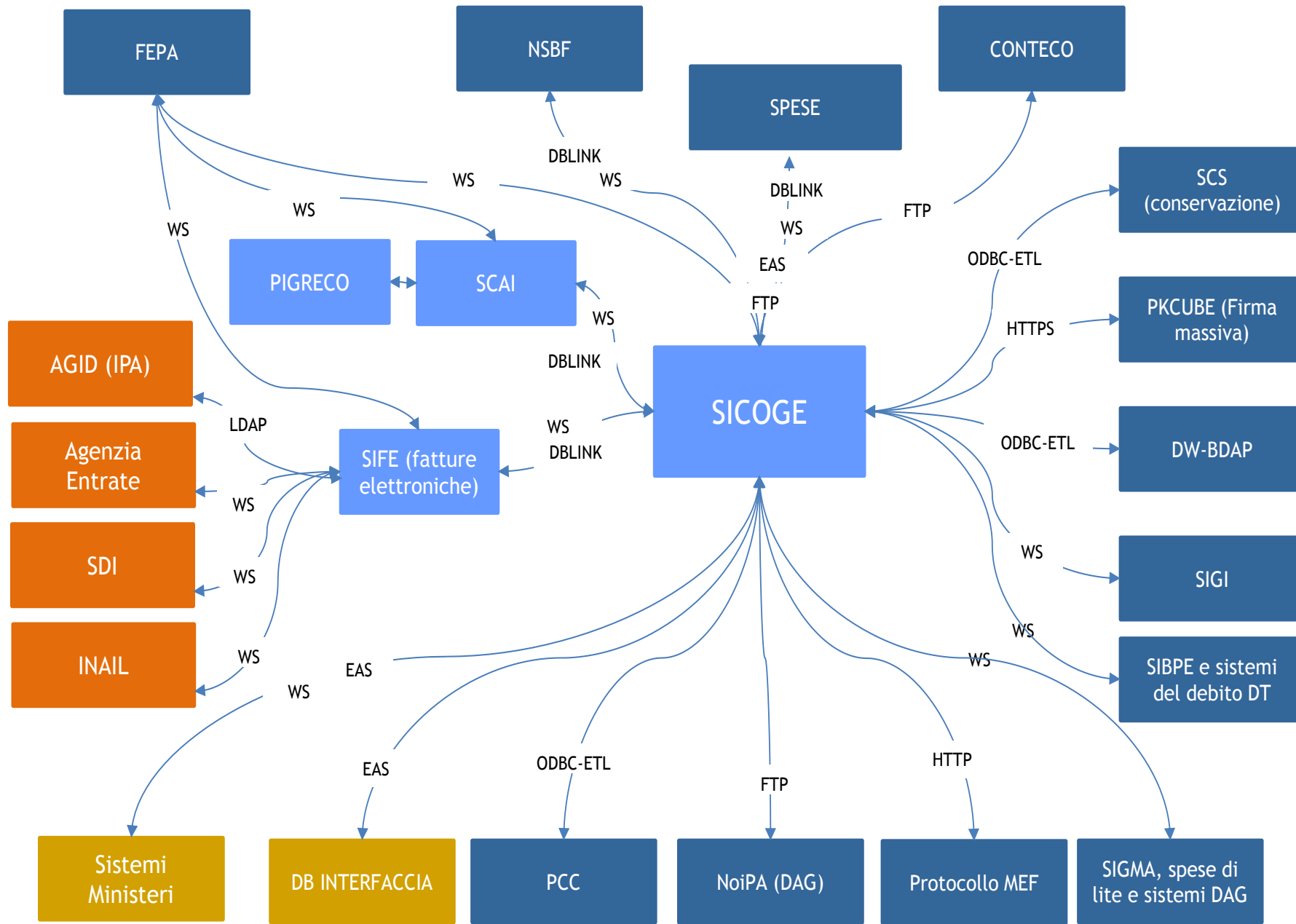
CAPITOLO III

# LA PRODUZIONE DEL DATO: ATTIVITÀ, SFIDE E PROSPETTIVE



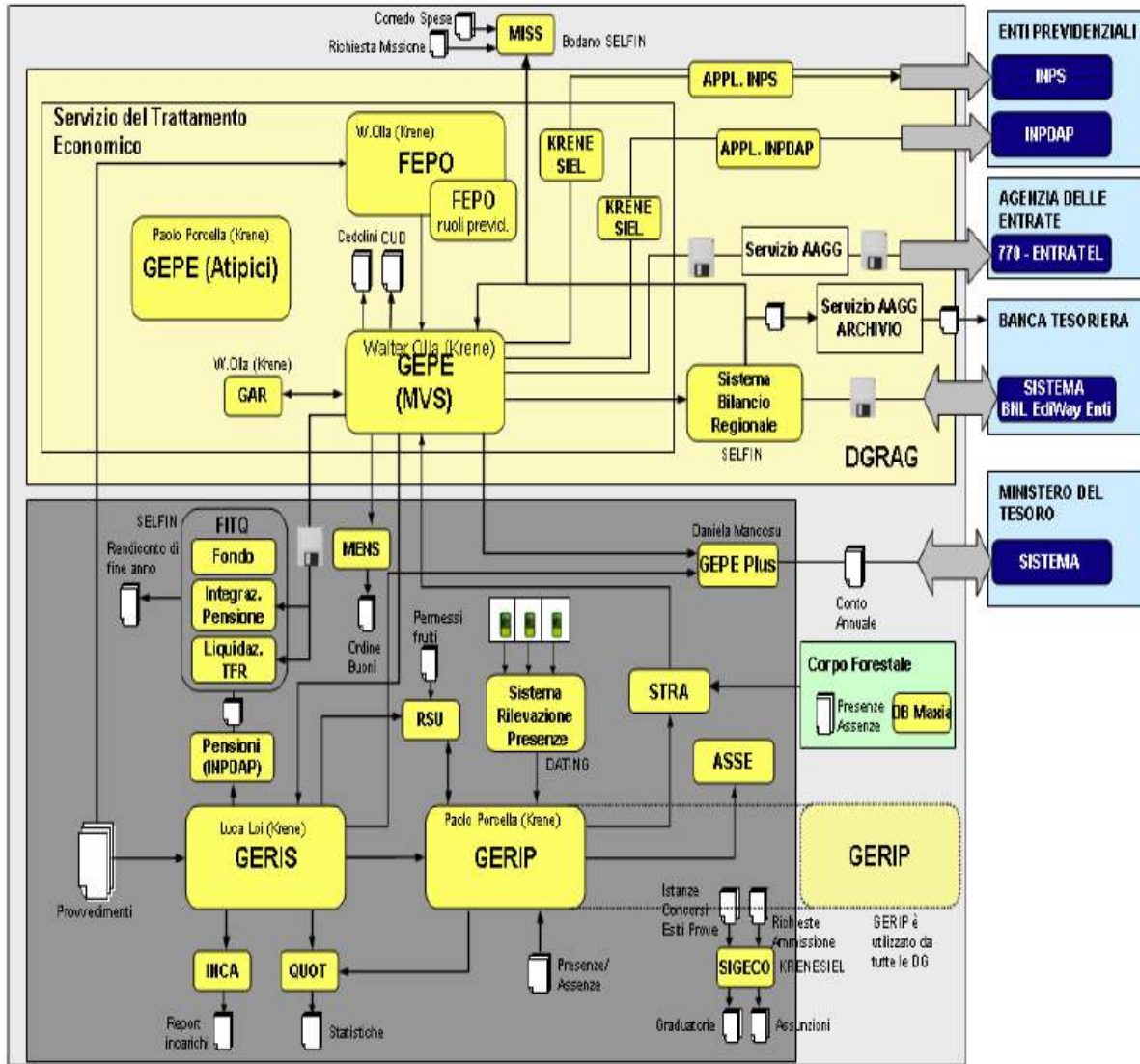
CAPITOLO III

*«La nascita del dato: strumenti  
e culture locali dentro un  
grande obiettivo globale»*



## Elementi base

- 4 sistemi mainframe;
- Più di **30 sistemi/banche dati** di cui alcuni su PC;
- Oltre **16 interfacce** di cui la maggior parte con flussi su **floppy disk**;
- Decine di flussi cartacei;
- Necessità di competenze diverse e frammentate per i diversi sistemi;
- Complicate procedure di allineamento tra i sistemi;
- **64 registri di protocollo differenti**, di cui 31 Cartacei e 33 Informatizzati con sistemi non integrati tra loro;
- Onerosi costi di gestione suddivisi su una molteplicità di attori difficilmente controllabili.



# SCARDINARE I SILOS

Sistemi e strumenti a tenuta stagna, finalmente aperti a «colture» comuni

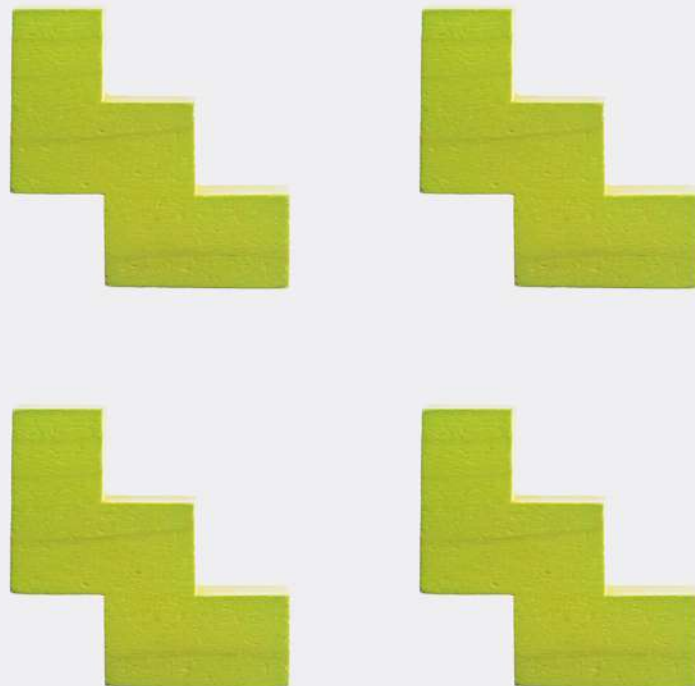


## Focus on

Intervenire sugli strumenti di raccolta e generazione del dato, superando la separazione e le differenze alla base, di sistemi nativamente non parlanti.

# UNIFORMARE I SISTEMI GESTIONALI

Il quadro completo tra sistemi contabili e gestionali

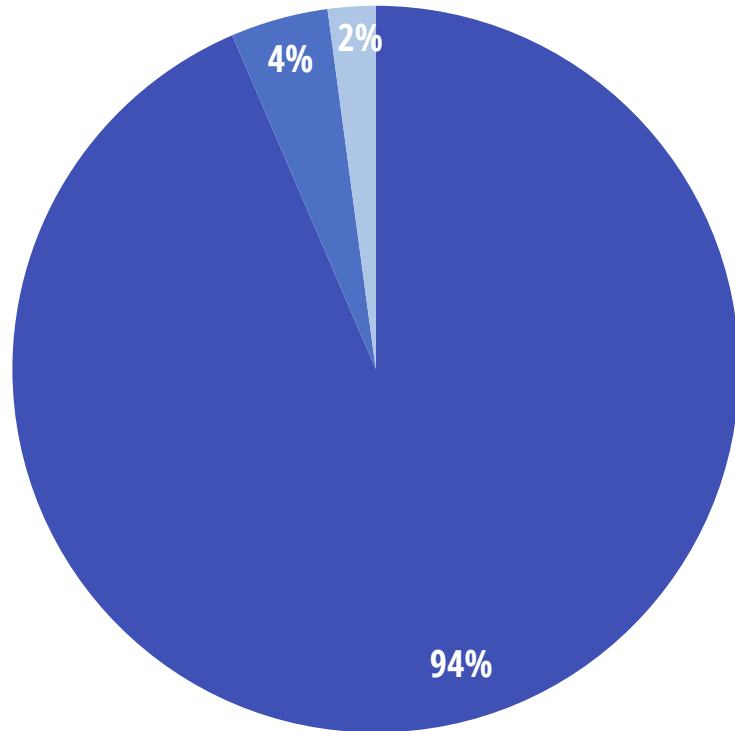


## Focus on

Risolvere le ambiguità «interente», «infrasettore» e «intersettore» uniformando sistemi gestionali pienamente integrati.



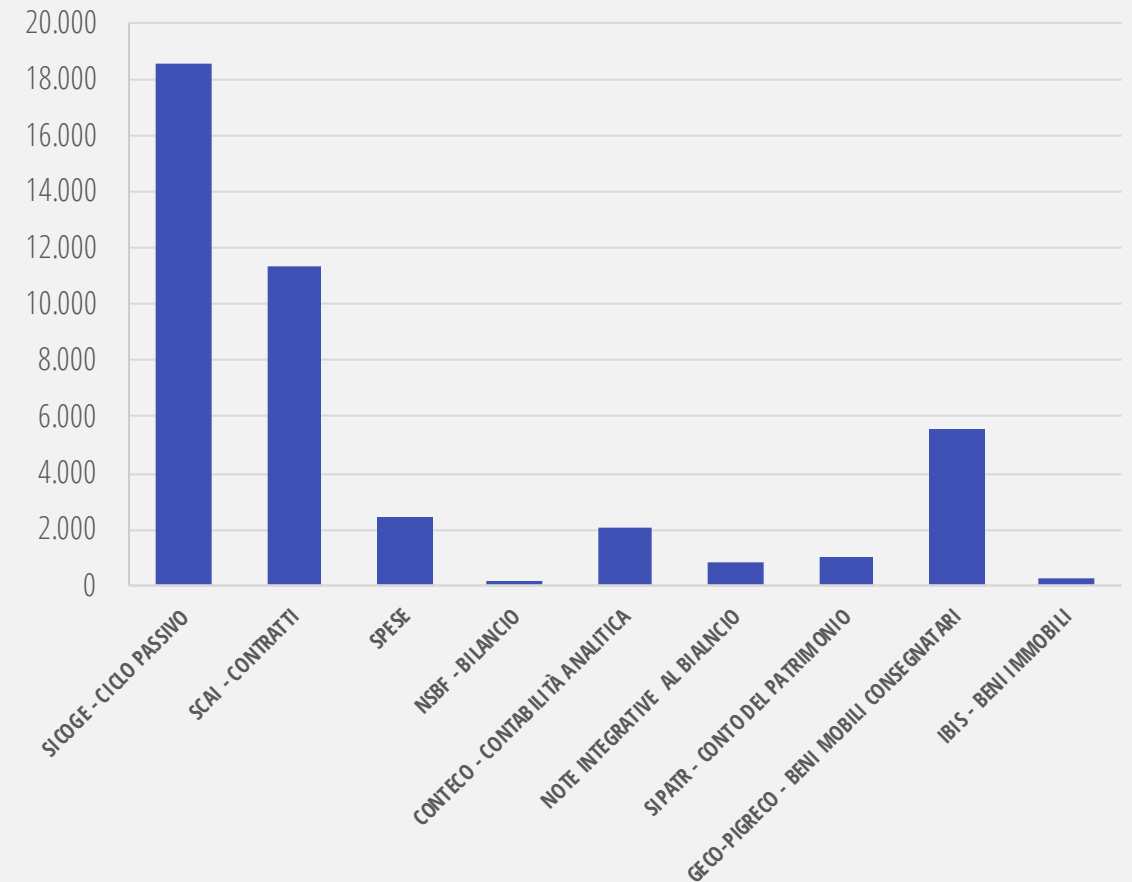
## Enti pubblici e sistema contabile



■ Contabilità finanziaria ■ Contabilità economico-patrimoniale ■ Contabilità civilistica

La stragrande **maggioranza**  
ha sistemi custom

## Ministeri



**Utenti** dei principali sistemi gestiti da RGS  
(età media 55)



### CAPITOLO III

Quali gli interventi da mettere  
in campo per superare la  
frammentazione?

L'OBIETTIVO VERSO CUI TENDERE

**«ERP: il minimo comun denominatore delle tantissime identità, forti, coese e distinte, che il territorio naturalmente esprime»**

CAPITOLO IV

# LO STOCCAGGIO DEL DATO: ATTIVITÀ, SFIDE E PROSPETTIVE

CAPITOLO IV

***«La normalizzazione del dato:  
eterogenei per natura, coesi  
per vocazione»***

## Data Mart

---

17

**Basi dati** in uso c/o gli Ispettorati (ad oggi nel DW RGS)

## Report Personalizzati

---

2.198

**Reportistica** e data set (ad oggi nel DW RGS)

## Open Data

---

1.671

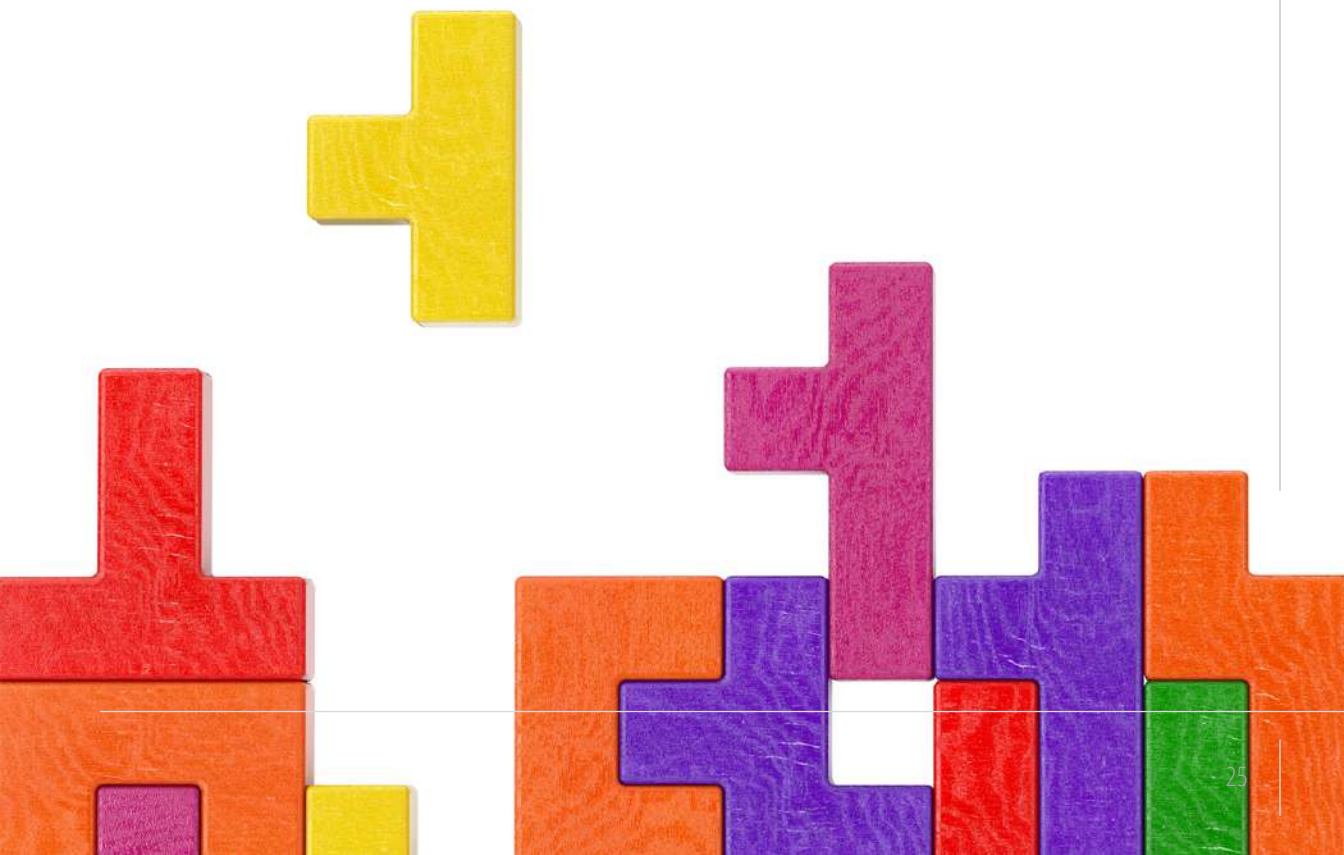
**Contenuti** (ad oggi nel DW RGS)

# BASI DATI COMPLESSE

Il viaggio dei dati su piattaforme uniformi

Focus on

Omogeneizzare le molteplici basi dati lavorando alla trasformazione delle stesse in strutture versatili, capaci di supportare indagini su specifiche tematiche.



# LA FASE INTERMEDIA

La preparazione del dato e la relativa diffusione



## Focus on

Comprimere le attività, i protocolli e le tempistiche che caratterizzano il processo di trasformazione del dato grezzo contabile, in dato pubblico.





#### CAPITOLO IV

Come rafforzare la funzione di analisi  
affianco a quella meramente tecnica  
dello stoccaggio?

L'OBIETTIVO VERSO CUI TENDERE

**«Minimizzare lo sforzo di raccolta e trattamento del dato grazie a sistemi gestionali capaci di ridimensionarlo a semplice conseguenza»**

CAPITOLO V

# LA **DIFFUSIONE** DEL **DATO**: ATTIVITÀ, **SFIDE** E PROSPETTIVE

The background features a collection of colorful wooden blocks and geometric shapes on a white surface. In the upper half, there are several large, 3D blocks: a purple L-shape, a light blue vertical bar, a yellow U-shape, an orange V-shape, a green horizontal bar, and a light blue inverted V-shape. The lower half is filled with a dense arrangement of smaller, colorful blocks in various shapes and colors, including blue, orange, yellow, green, pink, and brown, creating a textured, abstract pattern.

CAPITOLO V

***«La fruizione del dato: l'ultimo degli incastri, il primo dei requisiti»***

APP Bilancio Aperto

---

**52.820**

**Download** complessivi (da luglio 2016 a ottobre 2019)

Portale OpenBDAP

---

**29.483**

**Accessi** (da giugno a ottobre 2019)

Portale OpenBDAP

---

**177,6**

**Sessioni medie** giornaliere (da maggio a ottobre 2019)

Portale OpenBDAP

---

**914**

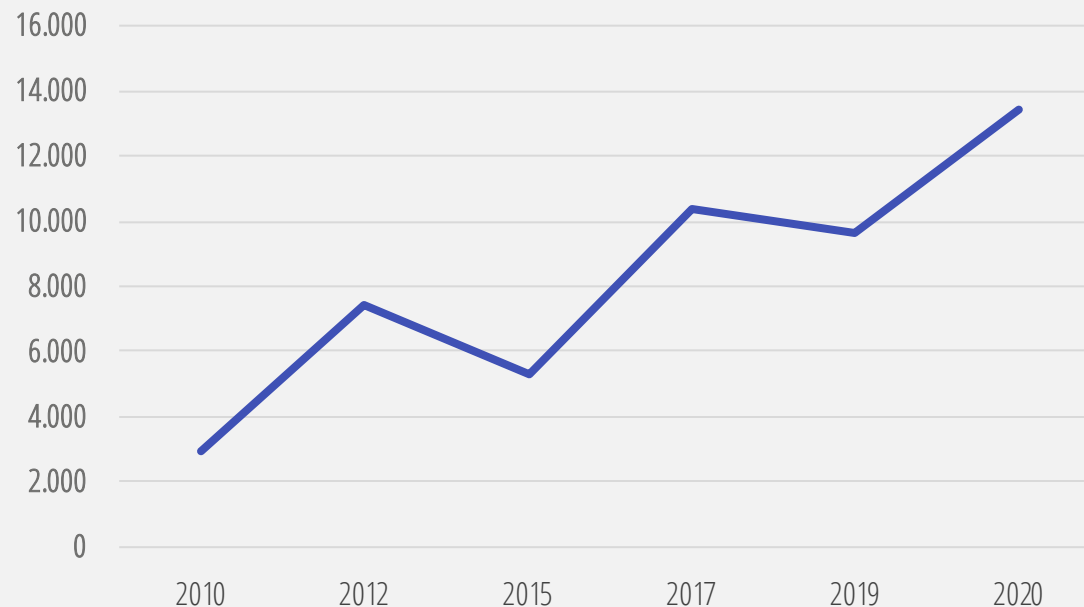
**Pagine** visualizzate (da maggio a ottobre 2019)

Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Parlamento

---

~ **14.000 pagine**

**DLB** 2020-2022 (ultimo)



Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Parlamento

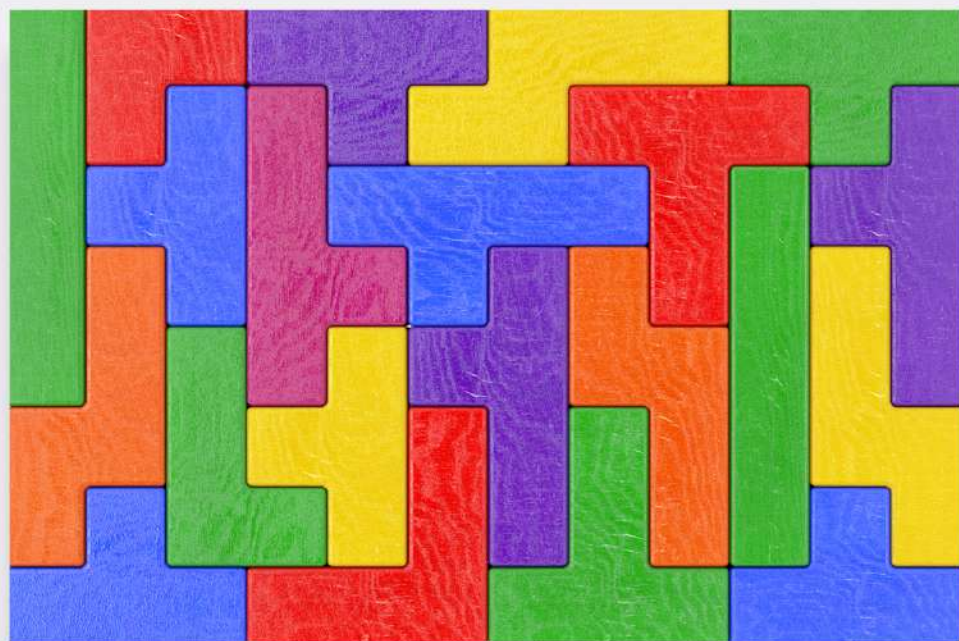
---

~ **22.000 pagine**

**Rendiconto** dematerializzato 2018 (ultimo)

# UNA FRUIZIONE COMPLETA

Un'esperienza utente libera e «leggera», a partita realmente conclusa



## Focus on

Lavorare a diversi e ulteriori livelli di aggregazione per confezionare soluzioni complete incentrate sulle esigenze degli utenti, qualificati e non.

# PER L'ISTITUZIONE

Da prodotto a servizio, oltre la normativa e verso i bisogni di domani



## Focus on

Lavorare elevando gli standard di servizio garantiti alle Istituzioni cogliendo tutte le opportunità che la dematerializzazione offre in termini di formati, tempistiche e contesti di fruizione.



# PER GLI ATTORI DELLA FILIERA

Un service provider che amplia strumenti e servizi



## Focus on

Sviluppare il concetto di elaborabilità del dato estendendone le opportunità di analisi e consultazione, «apprendendo» anzitutto dall'utilizzo che ne fa il beneficiario.

# PER IL PUBBLICO

Un dato trasparente, organizzabile oppure semplicemente comprensibile



## Focus on

Proporre alla collettività i più ampi e semplici strumenti per «incalzare» l'Istituzione nell'esercizio delle sue prerogative di informazione e trasparenza.



## CAPITOLO V

Come rendere tutti gli utenti  
realmente indipendenti nella  
piena fruizione del dato?

The background features a light-colored wooden plank texture. In the upper right, there are several 3D block letters in various colors (blue, orange, green, light blue) arranged to form a stylized arrow pointing downwards and to the right. The lower half of the image is filled with a pattern of colorful, semi-transparent geometric shapes, including squares and rectangles in shades of blue, orange, green, pink, and yellow, some of which are arranged to form a large, faint cross-like shape.

L'OBIETTIVO VERSO CUI TENDERE

***«Rilanciare sul mero rispetto della normativa con tecnologie in grado di materializzare la semplicità di linguaggi e fruizioni»***

IL CAPITOLO ANCORA DA SCRIVERE

# CONCLUSIONI: QUELLO CHE **SAPPIAMO** E QUELLO CHE **FAREMO**



***«Siamo tutti consapevoli che  
l'armonizzazione contabile risolverebbe il  
Tetris dei sistemi della Finanza Pubblica...***



*...ma sappiamo anche quanto risolvere la disarmonizzazione informatica, anche accettandone l'eterogeneità, sia un obbligo...*



*...perché riteniamo che la standardizzazione dei sistemi informativi induca, a sua volta, la standardizzazione dei processi...*





*...per garantire a tutti la migliore esperienza utente possibile, come fine ultimo della missione di servizio dei nostri sistemi»*

I SISTEMI INFORMATIVI DI FINANZA PUBBLICA DEL MEF

**GRAZIE PER L'ATTENZIONE.**

Federico Falcitelli, IGB

29/11/2019 – Università Ca' Foscari Venezia

